EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.5.2020
COM(2020) 191 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

über die Umsetzung bestimmter neuer Elemente, die mit der Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“) eingeführt wurden

{SWD(2020) 79 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG 2

2. MODERNISIERUNG DER VORSCHRIFTEN ZUR FÖRDERUNG SICHERER MOBILITÄT IM 21. JAHRHUNDERT 4

3. UMSETZUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN 9

3.1 Unterstützung bei der Umsetzung 9

3.2 Verzögerungen bei der Umsetzung und Durchsetzungsmaßnahmen 9

3.3 Umsetzung in den Mitgliedstaaten: aktueller Stand 11

Umsetzung der harmonisierten Mindestanforderungen an die Berufsausbildung für „sektorale“ Berufe 12

Gemeinsame Ausbildungsgrundsätze (gemeinsame Ausbildungsrahmen oder -prüfungen) 15

Allgemeines System der Anerkennung und vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen 16

Partieller Zugang 18

Überprüfungen der Sprachkenntnisse 19

Praktika 20

Binnenmarkt-Informationssystem 21

Europäischer Berufsausweis und Vorwarnmechanismus 22

Zugang zu Online-Informationen und -Verfahren und Verringerung des Verwaltungsaufwands 26

Transparenzvorschriften 28

4. ERGEBNISSE DES SPEZIELLEN AUFSTIEGSFORTBILDUNGSPROGRAMMS FÜR RUMÄNISCHE KRANKENSCHWESTERN UND KRANKENPFLEGER 32

5. JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN 34

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN 37

1. EINLEITUNG

Ziel der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen[1] war es, die Systeme der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen durch Konsolidierung der spezifischen Richtlinien, die seit den 1960er-Jahren verabschiedet wurden, zu vereinfachen. In ihrer Mitteilung vom 27. Oktober 2011[2] hat die Kommission festgestellt, dass das Recht der Europäischen Union (EU) in diesem Bereich weiter modernisiert werden musste. Daraufhin erließ sie am 20. November 2013 die Änderungsrichtlinie 2013/55/EU[3], mit der eine Reihe von Änderungen des Rahmens für die Anerkennung von Berufsqualifikationen zur Modernisierung und Förderung der sicheren Mobilität von Berufsangehörigen in ganz Europa eingeführt wurde.[4]

Der vorliegende Bericht gründet sich auf Artikel 60 Absatz 2 der überarbeiteten Richtlinie. Er deckt alle wesentlichen Aspekte der Modernisierung des einschlägigen EU-Rechts ab, einschließlich der in Artikel 60 Absatz 2 Unterabsatz 2 genannten spezifischen Umsetzungsfragen (Europäischer Berufsausweis, Aktualisierung der Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen für „sektorale“ Berufe und gemeinsame Ausbildungsgrundsätze). In dem Bericht werden die Ergebnisse des speziellen Aufstiegsfortbildungsprogramms für rumänische Krankenschwestern und Krankenpfleger vorgestellt, das eine Grundlage für die Überprüfung der Bestimmungen über erworbene Rechte sein wird, die auf rumänische Krankenschwestern und Krankenpfleger, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, Anwendung finden. Im letzten Abschnitt des Berichts werden verschiedene Schlussfolgerungen dargelegt.

Der Bericht stützt sich auf einen Überblick über die nationalen Umsetzungsmaßnahmen, die der Kommission gemäß Artikel 3 Absatz 5 der Änderungsrichtlinie 2013/55/EU[5] von den Mitgliedstaaten mitgeteilt wurden, sowie auf halbjährliche Berichte der Mitgliedstaaten über die Anwendung der überarbeiteten Richtlinie[6] und auf Informationen, die die Kommission im Rahmen ihrer Arbeit zur Durchsetzung und Überwachung der Anwendung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten erhoben hat.

[1] ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22.

[2] Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen, „Gemeinsam für neues Wachstum“ (KOM(2011) 206 endg.).

[3] ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 132.

[4] Die Richtlinie 2005/36/EG in ihrer durch die Richtlinie 2013/55/EU geänderten Fassung wird im Folgenden als „überarbeitete Richtlinie“ bezeichnet.

[5] Abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/NIM/?uri=celex:32013L0055.

[6] Nach Artikel 60 Absatz 1 der überarbeiteten Richtlinie legen die Mitgliedstaaten der Kommission ab dem 20. Oktober 2007 alle zwei Jahre einen Bericht über die Anwendung des eingeführten Systems vor. Diese Berichte enthalten eine statistische Aufstellung der getroffenen Entscheidungen sowie eine Beschreibung der Hauptprobleme, die sich aus der Anwendung der Richtlinie ergeben.

Dieser Bericht stellt keine vollständige Bewertung im Sinne der Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung[7] dar. Dem Bericht ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die aus den folgenden Teilen besteht, beigefügt:

- Teil I (Umsetzungsplan 2014);
- Teil II (Umsetzung der Änderungsrichtlinie 2013/55/EU in den Mitgliedstaaten);
- Teil III (Zentrale Fragen in Vertragsverletzungsverfahren betreffend die Nichtübereinstimmung nationaler Bestimmungen mit den Bestimmungen der überarbeiteten Richtlinie);
- Teil IV (Statistiken über die Nutzung des Binnenmarkt-Informationssystems) und
- Teil V (Ergebnisse des speziellen Aufstiegsfortbildungsprogramms für rumänische Krankenschwestern und Krankenpfleger).

[7] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – *Better Regulation Guidelines* (Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung) (SWD(2017) 350).

2. MODERNISIERUNG DER VORSCHRIFTEN ZUR FÖRDERUNG SICHERER MOBILITÄT IM 21. JAHRHUNDERT

Die mit der Änderungsrichtlinie 2013/55/EU eingeführten Änderungen konzentrierten sich auf die Modernisierung des Rahmens für die Anerkennung beruflicher Qualifikationen und dessen Anpassung an einen sich weiterentwickelnden Arbeitsmarkt. Es wurde großer Wert auf den Einsatz moderner Technologie bei den Anerkennungsverfahren gelegt, um den bürokratischen Aufwand zu verringern und die Formalitäten zu beschleunigen, die die berufliche Mobilität in Europa ermöglichen. Das Ziel bestand darin, die Anerkennung von Berufsqualifikationen zu erleichtern und gleichzeitig ein höheres Maß an Schutz für die Verbraucher und Bürger zu gewährleisten.

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Änderungen dargelegt, die mit der Änderungsrichtlinie 2013/55/EU eingeführt wurden.

Aktualisierung der harmonisierten Ausbildungsanforderungen für „sektorale" Berufe

Die in der überarbeiteten Richtlinie für „sektorale" Berufe (Ärzte, Krankenschwestern und Krankenpfleger, Zahnärzte, Tierärzte, Hebammen, Apotheker und Architekten) festgelegten **harmonisierten Mindestanforderungen an die Berufsausbildung** wurden aktualisiert, um die Veränderungen in den Berufen und in der Ausbildung in diesen Bereichen widerzuspiegeln. Die Änderungen betreffen die Bestimmungen über die Zulassungsvoraussetzungen für die Ausbildung, die Mindestdauer der Ausbildung, die Verzeichnisse der mindestens erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen sowie die Verzeichnisse der mindestens auszuführenden beruflichen Tätigkeiten, die bestimmten Berufen vorbehalten sind.

Auch wenn die Bestimmungen über Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen in begrenztem Maße geändert wurden, wurden keine entsprechenden Änderungen in Bezug auf die in Anhang V der überarbeiteten Richtlinie aufgeführten Ausbildungsprogramme, die mindestens zu absolvieren sind, vorgenommen. Mit der überarbeiteten Richtlinie wurde der Kommission die **Befugnis übertragen,** weitere Aktualisierungen der Anforderungen in Bezug auf die Kenntnisse und Fertigkeiten sowie der Verzeichnisse der Ausbildungsinhalte in Anhang V der überarbeiteten Richtlinie vorzunehmen. Diese Aktualisierungen könnten, sofern erforderlich, erst zu einem späteren Zeitpunkt und im Lichte des allgemein anerkannten wissenschaftlichen und technischen Fortschritts vorgenommen werden.

Zudem kann die Kommission aufgrund dieser Befugnisübertragung die folgenden Aspekte von Anhang V aktualisieren: die Mindestdauer der fachärztlichen und der fachzahnärztlichen Ausbildung[8], die Kategorien von Facharzt- und Fachzahnarztrichtungen[9] sowie die Verzeichnisse der Ausbildungsnachweise, die den Mindestanforderungen an die Berufsausbildung entsprechen[10].

[8] Artikel 25 Absatz 5 und Artikel 35 Absatz 2 der überarbeiteten Richtlinie.

[9] Artikel 26 und Artikel 35 Absatz 5 der überarbeiteten Richtlinie.

[10] Artikel 21a der überarbeiteten Richtlinie.

Am 7. Mai 2018 veröffentlichte die Kommission ihren ersten Bericht über die Ausübung ihrer delegierten Befugnisse[11]. Die der Kommission übertragene Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte verlängerte sich anschließend stillschweigend bis Januar 2024.

Neue Wege der automatischen Anerkennung

Mit der überarbeiteten Richtlinie wurde die Möglichkeit geschaffen, **gemeinsame Ausbildungsgrundsätze** (gemeinsame Ausbildungsrahmen oder -prüfungen) einzuführen und das System der automatischen Anerkennung auf neue Berufe auszuweiten. Dieses neue System ermöglicht es den Berufsorganisationen und Reglementierungsbehörden der Mitgliedstaaten, sich auf ein gemeinsames Spektrum von Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen (oder einen Eignungstest) zu einigen, die (der) für die Ausübung eines Berufs erforderlich sind (ist). Auf dieser Grundlage können sie der Kommission einen gemeinsamen Ausbildungsrahmen oder eine gemeinsame Ausbildungsprüfung vorschlagen. Qualifikationen, die nach diesen gemeinsamen Ausbildungsrahmen (oder Ausbildungsprüfungen) erworben wurden, würden automatisch in anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden. Diese Möglichkeit gilt für Fälle, in denen der Beruf (oder die Berufsausbildung) bereits in mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten reglementiert ist.

Vereinfachung der Niederlassung und Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat

Mit der überarbeiteten Richtlinie wurden ferner spezifische Probleme bei der Beurteilung von Anträgen auf Anerkennung im Rahmen des **allgemeinen Systems** zur Anerkennung behandelt, insbesondere im Hinblick auf die Modernisierung des Qualifikationsniveaus, die Mobilität von Berufsangehörigen zwischen Mitgliedstaaten, in denen der betreffende Beruf reglementiert ist, und Mitgliedstaaten, in denen der betreffende Beruf nicht reglementiert ist, sowie die Organisation von Ausgleichsmaßnahmen. Insbesondere wurde sichergestellt, dass das Qualifikationsniveau von den Behörden lediglich für die Zwecke eines ersten Benchmarking herangezogen werden kann und dass bloße Unterschiede beim Qualifikationsniveau kein Grund für die Ablehnung von Anträgen auf Anerkennung sein dürfen.[12] Die Mitgliedstaaten dürfen nicht länger Ausgleichsmaßnahmen auf der Grundlage einer kürzeren Ausbildungsdauer vorschreiben (sie müssen erhebliche Unterschiede in der Ausbildung nachweisen). Die nationalen Behörden müssen die Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen gebührend begründen und sicherstellen, dass regelmäßig Eignungstests durchgeführt werden.

Sowohl bei der Niederlassung im Rahmen des allgemeinen Systems zur Anerkennung als auch bei der vorübergehenden Erbringung von Dienstleistungen müssen Berufsangehörige, die aus einem **Land** kommen, **in dem der betreffende Beruf nicht reglementiert ist,** nicht länger einen Nachweis darüber erbringen, dass die betreffende Tätigkeit während der

[11] COM(2018) 263 final.

[12] Es gibt nur eine Ausnahme von dieser Regel: Wenn ein Berufsangehöriger das geringste Qualifikationsniveau (a) aufweist, im Gastland jedoch Zugang zu einem Beruf mit den höchsten Qualifikationsanforderungen (e) beantragt, können die Behörden seinen Antrag auf Anerkennung ablehnen.

vorhergehenden 10 Jahre mindestens zwei Jahre lang ausgeübt wurde (der Nachweis über ein Jahr **Berufserfahrung** ist ausreichend).

In der überarbeiteten Richtlinie wurde zudem präzisiert, dass die Vorlage einer vorherigen Meldung über die **vorübergehende oder gelegentliche Erbringung von Dienstleistungen** den Dienstleister dazu berechtigt, im Aufnahmemitgliedstaat Zugang zu dem betreffenden Beruf zu erhalten und diesen dort auszuüben. Überdies wurde der in Artikel 7 Absatz 4 der überarbeiteten Richtlinie festgelegte Zeitrahmen für die Nachprüfung der Berufsqualifikationen vor der ersten Erbringung einer Dienstleistung im Falle von Berufen, die die öffentliche Gesundheit und Sicherheit berühren, überarbeitet.

Neue Vorschriften für den partiellen Zugang, Praktika und die Überprüfung der Sprachkenntnisse

Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union[13] wurde mit der überarbeiteten Richtlinie der Grundsatz des **partiellen Zugangs** zu einem Beruf für Fälle eingeführt, in denen sich die von einem reglementierten Beruf abgedeckten Tätigkeiten von einem Land zum anderen unterscheiden. Dies kann für Berufsangehörige nützlich sein, die in einem realen Wirtschaftssektor tätig sind, der in dem Mitgliedstaat, in den sie umziehen wollen, nicht als eigenständiger Beruf existiert.

Gemäß der überarbeiteten Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten nun **Berufspraktika anerkennen,** die in anderen Mitgliedstaaten absolviert wurden, in denen diese Praktikumszeit Voraussetzung für den Zugang zu einem reglementierten Beruf ist.

Ferner dürfen die Aufnahmemitgliedstaaten systematische **Überprüfungen der Sprachkenntnisse** nur für Berufe durchführen, die die Patientensicherheit berühren. Diese Überprüfungen dürfen erst nach der Anerkennung der Qualifikation durch den Aufnahmemitgliedstaat durchgeführt werden und sollten auf die Kenntnis einer Amtssprache oder einer Verwaltungssprache des Aufnahmemitgliedstaats beschränkt sein und in angemessenem Verhältnis zur auszuübenden Tätigkeit stehen.

Obligatorische Nutzung des Binnenmarkt-Informationssystems

Die Richtlinie schreibt die Nutzung des Binnenmarkt-Informationssystems (IMI) sowohl für den **Austausch von Verwaltungsinformationen** als auch für die **Meldung der Qualifikationen** vor, die zur Erfüllung der harmonisierten Mindestanforderungen an die Berufsausbildung erforderlich sind, d. h. der in Anhang V der überarbeiteten Richtlinie aufgeführten Qualifikationen. Darüber hinaus ist das IMI die Plattform für den Betrieb der beiden neuen Instrumente, die mit der jüngsten Änderung der Richtlinie eingeführt wurden, nämlich des **Europäischen Berufsausweises** und des **Vorwarnmechanismus.**

Neue Instrumente zur Förderung der sicheren Mobilität von Berufsangehörigen in der EU

[13] Urteil vom 19.1.2006, Rechtssache C-330/03, Colegio de ingenieros de caminos, canales y puertos, ECLI:EU:C:2006:45.

Der **Europäische Berufsausweis** ist ein innovatives Instrument in Form einer elektronischen Bescheinigung, das auf die Vereinfachung der Anerkennungsverfahren abzielt. Er basiert auf der verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Herkunfts- und des Aufnahmemitgliedstaats sowie auf der systematischen Nutzung des IMI gemäß der Politik der Kommission zur Förderung des digitalen Binnenmarktes. Der Europäische Berufsausweis kann für Berufe eingeführt werden, bei denen die Bedingungen im Hinblick auf die Mobilität (oder das Potenzial für Mobilität), die Anzahl der Mitgliedstaaten, in denen der betreffende Beruf reglementiert ist, und das Interesse der Interessenträger erfüllt sind.[14]

Damit sichergestellt ist, dass die erhöhte berufliche Mobilität nicht auf Kosten der Verbraucher- und Patientensicherheit geht, ist in der überarbeiteten Richtlinie vorgeschrieben, dass im Fall von Berufsangehörigen, die in einem Mitgliedstaat zu ihrem Gesundheitsberuf oder ihrem Beruf mit Kindern nur beschränkten Zugang haben, oder von Berufsangehörigen, die versucht haben, gefälschte Dokumente in ihren Anträgen zu verwenden, proaktive **Vorwarnungen** an alle Mitgliedstaaten gesendet werden.

Vereinfachter Zugang zu Informationen und Verfahren und Verringerung des Verwaltungsaufwands

Die Mitgliedstaaten haben die eindeutige Verpflichtung, sämtliche **Informationen** über die Anerkennung von Qualifikationen für alle reglementierten Berufe über die **einheitlichen Ansprechpartner** zugänglich zu machen, die im Rahmen der Richtlinie 2006/123/EG[15] (Dienstleistungsrichtlinie) eingerichtet wurden und zum Zeitpunkt der Überarbeitung der Richtlinie 2005/36/EG bereits anwendbar waren. Berufsangehörige sollten in der Lage sein, die **Verfahren und Formalitäten,** die unter die überarbeitete Richtlinie fallen, online über die zentralen Ansprechpartner oder die für den betreffenden Beruf zuständigen Behörden **abzuwickeln.** Die nationalen **Beratungszentren** müssen in Einzelfällen beraten und unterstützen.

Mehr Transparenz in Bezug auf regulatorische Anforderungen

Die Mitgliedstaaten wurden verpflichtet, Angaben zu den bestehenden reglementierten Berufen sowie den Berufen zu machen, bei denen eine Nachprüfung der Qualifikationen vor der ersten vorübergehenden oder gelegentlichen Erbringung von Dienstleistungen erforderlich ist, und diese Angaben auf dem neuesten Stand zu halten. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten eine gegenseitige Evaluierung der ergriffenen Maßnahmen zur Beschränkung des Zugangs zu und der Ausübung von reglementierten Berufen vorgenommen. Mit der überarbeiteten Richtlinie wurde auch die ständige Verpflichtung für die Mitgliedstaaten eingeführt, über alle Anforderungen, die aufgehoben oder gelockert wurden, sowie über alle neuen oder geänderten Anforderungen Bericht zu erstatten; ferner ist darin die Verhältnismäßigkeit der jeweiligen Anforderungen zu erläutern.

[14] Artikel 4a Absatz 7 der überarbeiteten Richtlinie.

[15] Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 376).

3. UMSETZUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN

3.1 Unterstützung bei der Umsetzung

In Anerkennung der Tatsache, dass eine ordnungsgemäße und rechtzeitige Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie der Schlüssel zum Erfolg der Modernisierung und des neuen Rahmens für die Anerkennung von Qualifikationen ist, hat die Kommission keine Anstrengungen gescheut, um die Arbeiten der Mitgliedstaaten zu unterstützen. Es fanden regelmäßige Sitzungen der durch die Richtlinie eingesetzten Expertengruppen[16] statt, und die Kommission hielt bilaterale Treffen mit den Mitgliedstaaten ab. Zur Sensibilisierung und zum Meinungsaustausch über die zentralen Aspekte der Modernisierungsarbeiten organisierte die Kommission eine hochrangige Konferenz[17] unter aktiver Beteiligung des Europäischen Parlaments, des Rates und mehrerer Berufsverbände und zuständiger Behörden. Auf fachlicher Ebene veranstaltete die Kommission mehrere Umsetzungs-Workshops mit Experten aus den Mitgliedstaaten zur Erörterung der wichtigsten Änderungen und nahm selbst an nationalen Umsetzungs-Workshops teil. Die Kommission leistete den Mitgliedstaaten auf deren Ersuchen weiterhin Hilfe im Einklang mit den im Umsetzungsplan dargelegten Maßnahmen (siehe Teil I der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

Parallel dazu arbeitete die Kommission eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, um eine ordnungsgemäße Umsetzung der neuen Verpflichtungen in Bezug auf Transparenz, die gegenseitige Evaluierung und die Bewertung der Verhältnismäßigkeit ihrer reglementierten Berufe gemäß Artikel 59 der überarbeiteten Richtlinie sicherzustellen.

Ferner führte die Kommission (mit Unterstützung eines externen Auftragnehmers) eine eingehende Qualitätsprüfung (Konformitätsprüfung) der von den Mitgliedstaaten mitgeteilten nationalen Rechtsvorschriften durch.

3.2 Verzögerungen bei der Umsetzung und Durchsetzungsmaßnahmen

Die Umsetzungsfrist für die Änderungsrichtlinie 2013/55/EU war der 18. Januar 2016. Die meisten Mitgliedstaaten haben die Umsetzung nicht fristgerecht abgeschlossen. Aus den halbjährlichen Berichten der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2016–2018 geht hervor, dass Mitgliedstaaten mit einem nicht zentralisierten Ansatz in Bezug auf die Umsetzung (durch Gesetze auf Bundes-, Regional- oder Provinzebene) mit einem höheren Verwaltungsaufwand konfrontiert waren, da ein großer Teil der Rechtsvorschriften angepasst und eine größere Anzahl von zuständigen Behörden zusammenarbeiten und einbezogen werden musste. Mitgliedstaaten, die vergleichsweise weniger Entscheidungen über die Anerkennung zu treffen hatten, wiesen auf die Komplexität der Anerkennungsverfahren und die Schwierigkeiten bei der Beschaffung und Sicherung des erforderlichen Fachwissens hin.

Teil II der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen gibt einen detaillierteren Überblick über die von den Mitgliedstaaten gemeldeten nationalen Umsetzungsmaßnahmen.

[16] Koordinatorengruppe auf dem Gebiet der Anerkennung der Berufsqualifikationen.

[17] Konferenz *Modernisation of the Professional Qualifications Directive: safe mobility* (Modernisierung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen: sichere Mobilität) (Brüssel, 12.2.2014).

Kurz nach Ablauf der Umsetzungsfristen wurden Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.[18] Eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten hat die Umsetzung verspätet abgeschlossen. Die Kommission schloss die letzten Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung im März 2018 ab. Anschließend überprüfte die Kommission die Übereinstimmung der gemeldeten nationalen Vorschriften und Verwaltungspraktiken mit den Anforderungen der überarbeiteten Richtlinie und leitete bei Bedarf Vertragsverletzungsverfahren ein.

Am 19. Juli 2018 leitete die Kommission eine erste Reihe von Vertragsverletzungsverfahren gegen 27 Mitgliedstaaten[19] wegen Nichtkonformität ihrer nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken mit der überarbeiteten Richtlinie ein.[20] Diese Vertragsverletzungsverfahren („erstes Paket“) betraf neue Fragen, die für das Funktionieren der überarbeiteten Richtlinie von entscheidender Bedeutung waren, insbesondere den neuen Europäischen Berufsausweis, den Vorwarnmechanismus, den partiellen Zugang zu einer beruflichen Tätigkeit, die Verhältnismäßigkeit der sprachlichen Anforderungen und die Einrichtung von Beratungszentren. Darüber hinaus warf die Kommission Fragen zur Transparenz und Verhältnismäßigkeit von regulatorischen Hindernissen im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen auf und knüpfte damit an ihre Mitteilung von Januar 2017 über Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung[21] an.

Nach der Auswertung der Antworten der Mitgliedstaaten auf die vorgenannten Aufforderungsschreiben leitete die Kommission am 7. März 2019 gegen 26 Mitgliedstaaten weitere Schritte im Rahmen der Vertragsverletzungsverfahren ein. An 24 Mitgliedstaaten[22] sandte sie mit Gründen versehene Stellungnahmen und an zwei Mitgliedstaaten[23] zusätzliche Aufforderungsschreiben wegen Nichtübereinstimmung der nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken mit den geänderten EU-Vorschriften über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.[24] Diese Verfahren sind mit Ausnahme eines Verfahrens, das eingestellt wurde, da der betreffende Mitgliedstaat die zur Einhaltung der Vorschriften erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, noch nicht abgeschlossen.

Am 24. Januar 2019 leitete die Kommission eine zweite Reihe von Vertragsverletzungsverfahren („zweites Paket“) gegen 27 Mitgliedstaaten[25] ein, die die Übereinstimmung der nationalen Vorschriften und Praktiken mit anderen wesentlichen Bestimmungen der Richtlinie betrafen. Dazu gehörte die Einhaltung der Vorschriften über die Niederlassungsfreiheit, den freien Dienstleistungsverkehr, die Berufe, die in den Genuss der automatischen Anerkennung auf der Grundlage harmonisierter Mindestanforderungen an die

[18] Im März 2016 leitete die Kommission 22 Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung ein. Siehe Pressemitteilungen MEMO/16/3125 und IP/17/4773 der Kommission.

[19] Alle EU-Mitgliedstaaten außer Litauen.

[20] Siehe Pressemitteilung MEMO/18/4486.

[21] COM(2016) 820 final.

[22] Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern.

[23] Estland und Lettland.

[24] Siehe Pressemitteilung MEMO/19/1472 der Kommission.

[25] Alle Mitgliedstaaten außer Dänemark.

Berufsausbildung kommen, Unterlagen und Formalitäten, die Anerkennung von Berufspraktika und die Verwaltungszusammenarbeit.[26] Am 27. November 2019 sandte die Kommission mit Gründen versehene Stellungnahmen an 22 Mitgliedstaaten[27] und zusätzliche Aufforderungsschreiben an vier Mitgliedstaaten[28]. Diese Verfahren sind noch nicht abgeschlossen.

Auch wenn sich diese Durchsetzungsmaßnahmen auf die wichtigsten Änderungen konzentrierten, die mit der Änderungsrichtlinie 2013/55/EU eingeführt wurden, bezogen sie sich auch auf die allgemeine Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie in den nationalen Rechtsrahmen. Es war die erste systematische und umfassende Bewertung des nationalen Rechtsrahmens für die Anerkennung von Qualifikationen gemäß der Richtlinie.

Darüber hinaus erhielten alle 28 Mitgliedstaaten am 6. Juni 2019 ein Schreiben mit der konkreten Aufforderung, die Funktionsweise ihrer gemäß der Dienstleistungsrichtlinie eingerichteten zentralen Ansprechpartner zu verbessern. Dies beinhaltete auch die Verbesserung der Informationen und Verfahren im Zusammenhang mit der Anerkennung von Qualifikationen (Artikel 57 und 57a der überarbeiteten Richtlinie) im Hinblick darauf, benutzerfreundliche zentrale Anlaufstellen für Dienstleister und Berufsangehörige zu schaffen.[29] Diese Vertragsverletzungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen.

3.3 Umsetzung in den Mitgliedstaaten: aktueller Stand

Bei ihrer Bewertung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen und der Maßnahmen zur Durchsetzung der Vorschriften hat die Kommission festgestellt, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie mit unterschiedlichem Erfolg vorankommen. Wie aus Abbildung 1 ersichtlich, wurden die Bemühungen der Mitgliedstaaten durch die Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission nachweislich verbessert.

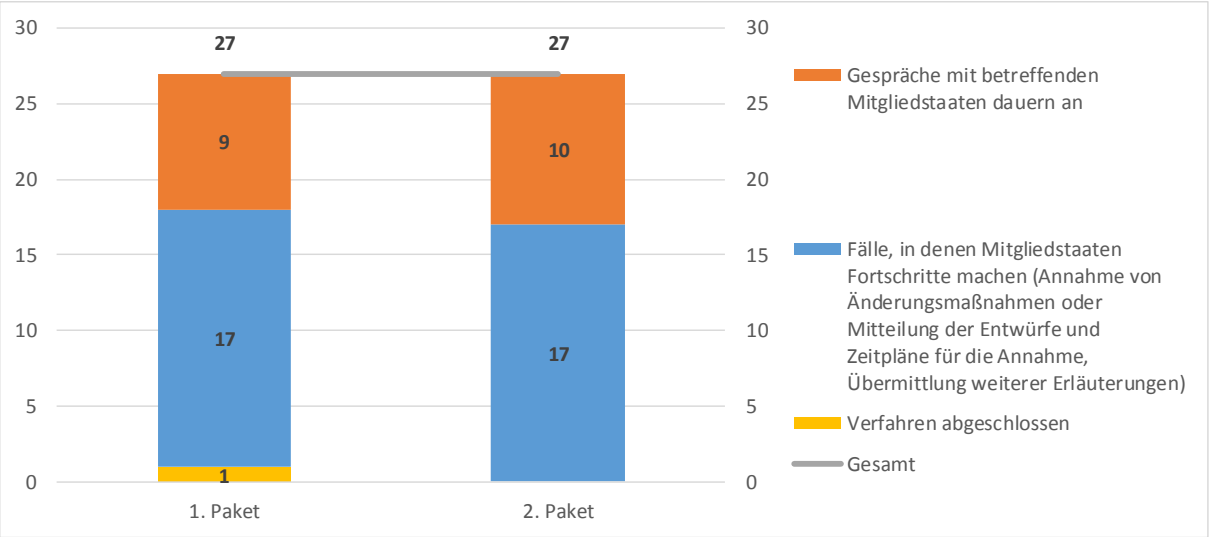
Abbildung 1. Anzahl der Fälle, in denen die Mitgliedstaaten Fortschritte machen vs. Anzahl der Fälle, in denen Gespräche mit den betroffenen Mitgliedstaaten über einen oder mehrere Punkte der Nichteinhaltung im Gange sind (März 2020)

[26] Siehe Pressemitteilung IP/19/467.

[27] Alle Mitgliedstaaten außer Dänemark, Belgien, Deutschland, Malta und Spanien.

[28] Spanien und Belgien (10. Oktober 2019); Malta und Deutschland (27. November 2019).

[29] Siehe Pressemitteilung MEMO/19/2772.



Der folgende Abschnitt bietet eine Übersicht über die Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie in den Mitgliedstaaten und geht auf die der wichtigsten Änderungen ein, die zur Modernisierung der Vorschriften eingeführt wurden. Die Übersicht beruht auf den wichtigsten Ergebnissen der vorstehend beschriebenen Maßnahmen, insbesondere der Konformitätsbewertung, sowie auf anderen verfügbaren Informationen. Teil III der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen gibt einen ausführlicheren Überblick über die wichtigsten Punkte der Vertragsverletzungsverfahren.

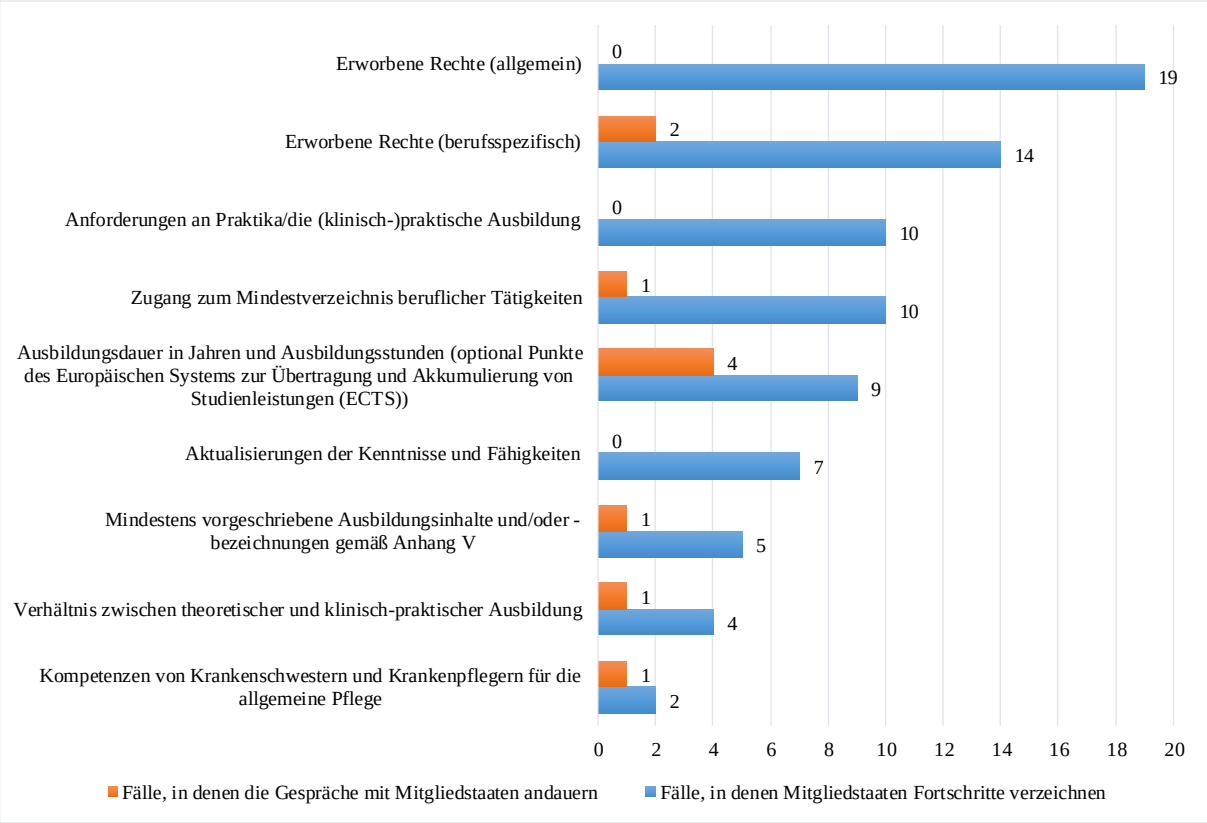
Umsetzung der harmonisierten Mindestanforderungen an die Berufsausbildung für „sektorale" Berufe

Die harmonisierten Mindestanforderungen an die Berufsausbildung (Zulassungsvoraussetzungen, Mindestdauer der Ausbildung, Verzeichnisse der mindestens erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen sowie Verzeichnisse der mindestens auszuführenden beruflichen Tätigkeiten, die bestimmten Berufen vorbehalten sind) bilden die Grundlage für die automatische Anerkennung von Qualifikationen zwischen den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus können Berufsangehörige von der automatischen Anerkennung durch allgemeine oder spezifische erworbene Rechte profitieren.

Die Bewertung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen durch die Kommission zeigt, dass die Umsetzung der aktualisierten **harmonisierten Mindestanforderungen an die Berufsausbildung** für „sektorale" Berufe in den Mitgliedstaaten im Allgemeinen angemessen war. Zur Lösung einer Reihe spezifischer Probleme musste die Kommission jedoch Vertragsverletzungsmaßnahmen einleiten. In den meisten Fällen haben die Mitgliedstaaten als Reaktion auf die Aufforderungsschreiben und die mit Gründen versehenen Stellungnahmen die erforderlichen Änderungen ihrer nationalen Bestimmungen mitgeteilt oder einen konkreten Zeitplan für die Annahme dieser Änderungen angegeben. Die Gespräche mit den übrigen Mitgliedstaaten dauern noch an.

Insbesondere betrafen die Fragen der Nichteinhaltung der Vorschriften in bestimmten Mitgliedstaaten die zentralen Punkte in Abbildung 2 (siehe Tabelle „Sektorale Berufe" in Teil III der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen):

Abbildung 2. Anzahl der Mitgliedstaaten, in denen zentrale Aspekte der Vorschriften für „sektorale" Berufe nicht eingehalten wurden (März 2020)



Mögliche künftige Aktualisierungen (durch delegierte Rechtsakte) der Anforderungen in Bezug auf die Kenntnisse und Fertigkeiten und der Verzeichnisse der Ausbildungsinhalte

Mit der überarbeiteten Richtlinie wurde der Kommission die Befugnis übertragen, gegebenenfalls und im Lichte des allgemein anerkannten wissenschaftlichen und technischen Fortschritts weitere Aktualisierungen der Anforderungen in Bezug auf die Kenntnisse und Fertigkeiten sowie der Verzeichnisse der Ausbildungsinhalte in Anhang V der geänderten Richtlinie vorzunehmen.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission parallel zur Überprüfung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen im Jahr 2017/2018 eine Studie in Auftrag gegeben, um Hintergrundinformationen zu sammeln und eine unabhängige Bewertung durchführen zu lassen, bevor eine fundierte Entscheidung darüber getroffen wird, ob und in welchem Umfang es weiterer Änderungen der überarbeiteten Richtlinie in Bezug auf Krankenschwestern und Krankenpfleger, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, bedarf.[30]

Die Studie wird die aktuellen nationalen Anforderungen in allen EU-Ländern, EFTA-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz) sowie im Vereinigten Königreich im Hinblick auf die theoretische und klinische Ausbildung von Krankenschwestern und Krankenpflegern,

[30] Ausschreibungen Nr. 628/PP/GRO/IM A/17/1131/9580 (abgeschlossen mit Bekanntmachung über die Nichtvergabe) und Nr. 711/PP/GRO/IMA/18/1131/11026 (Studie läuft noch).

die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, und die Kenntnisse und Fertigkeiten, die sie während dieser Ausbildung erwerben sollten, aufzeigen. Im Mittelpunkt steht dabei die Ermittlung etwaiger bestehender Anforderungen in den Mitgliedstaaten, die über die in der überarbeiteten Richtlinie festgelegten Mindestanforderungen an die Berufsausbildung hinausgehen, und es wird beurteilt, ob diese Anforderungen eine Anpassung an den allgemein anerkannten wissenschaftlichen und technischen Fortschritt widerspiegeln. Die Studie wird ferner eine Bewertung der erfassten Anforderungen beinhalten und auf Anregungen zu der Frage eingehen, ob die Anforderungen in Bezug auf die Kenntnisse und Fertigkeiten sowie die Verzeichnisse der Ausbildungsinhalte für Krankenschwestern und Krankenpfleger, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, überarbeitet werden müssen oder nicht.

Am 12. November 2019 fand in Brüssel ein Workshop für Interessenträger statt, bei dem die vorläufigen Ergebnisse der Studie vorgestellt und mit nationalen Behörden, Ausbildungseinrichtungen und Vertretern des Berufsstandes auf nationaler und EU- bzw. EFTA-Ebene diskutiert wurden. Zudem wurden am 27. November 2019 über die nationalen Koordinatoren für die Anerkennung von Berufsqualifikationen die vorläufigen Ergebnisse mit den Mitgliedstaaten zu den vorläufigen Ergebnissen erörtert. Am 21. Januar 2020 wurden die vorläufigen Ergebnisse auf der Sitzung der Koordinatorengruppe auf dem Gebiet der Anerkennung der Berufsqualifikationen zur Diskussion gestellt.

Die vorläufigen Ergebnisse der Studie, die durch die Beiträge der Interessenträger untermauert wurden, enthalten eine Reihe von Anregungen für mögliche Aktualisierungen der Anforderungen in Bezug auf die Kenntnisse und Fertigkeiten und der Verzeichnisse der Ausbildungsinhalte für Krankenschwestern und Krankenpfleger, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind. Die Studie soll im Laufe des Jahres 2020 abgeschlossen und veröffentlicht werden. Zur Bewertung der nächsten Schritte wird die Kommission die endgültigen Ergebnisse anschließend in der Koordinatorengruppe auf dem Gebiet der Anerkennung der Berufsqualifikationen erörtern.

Parallel dazu veröffentlichte die Kommission eine weitere Ausschreibung für den Zahnarzt- und den Apothekerberuf.[31] Diese Studien werden sich auf die Notwendigkeit einer Harmonisierung der erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten sowie der Verzeichnisse der Ausbildungsinhalte für diese Berufe konzentrieren.

Sonstige delegierte Rechtsakte für „sektorale" Berufe

Gemäß Artikel 21a Absatz 4 der überarbeiteten Richtlinie ist die Kommission ferner ermächtigt, **delegierte Rechtsakte zur Änderung der Verzeichnisse der Ausbildungsnachweise in Anhang V** der überarbeiteten Richtlinie, die die Grundlage für die automatische Anerkennung bilden, zu erlassen.

Mit der jüngsten Änderung der Richtlinie wurde die Nutzung des IMI zum Zwecke der Meldung neuer Bezeichnungen der Qualifikation für „sektorale" Berufe, die in den Genuss

[31] Ausschreibung Nr. 2019/S 144-353631 (abgeschlossen mit Nichtvergabeentscheidung), abrufbar unter:https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=5139&locale=de.

der automatischen Anerkennung kommen, (und zum Zwecke der Meldung von Änderungen alter Titel und Ausbildungsprogramme) für die Mitgliedstaaten verpflichtend.[32] Somit ist die unverzügliche Mitteilung etwaiger Änderungen von Qualifikationstiteln durch die Mitgliedstaaten über das IMI eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die Kommission Anhang V aktualisieren kann. Den halbjährlichen Berichten der Mitgliedstaaten zufolge ist es für das Funktionieren des Systems der automatischen Anerkennung unerlässlich, dass aktuelle Verzeichnisse von Diplomen gemäß Anhang V zu vorliegen.

Seit 2014 nimmt die Kommission auf der Grundlage der über das IMI eingehenden Meldungen der Mitgliedstaaten eine regelmäßige Aktualisierung dieser Verzeichnisse in Anhang V vor. Bislang hat die Kommission vier delegierte Beschlüsse zur Änderung von Anhang V der überarbeiteten Richtlinie erlassen.[33]

Weitere Einzelheiten zur Nutzung des IMI durch einzelne Mitgliedstaaten zum Zwecke der Meldung von Diplomen gemäß Anhang V sind Teil IV (Abschnitt 2) der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

Gemeinsame Ausbildungsgrundsätze (gemeinsame Ausbildungsrahmen oder -prüfungen)

Am 24. Juni 2019 trat die Delegierte Verordnung (EU) 2019/907 der Kommission vom 14. März 2019 zur Festlegung einer gemeinsamen Ausbildungsprüfung für Skilehrer[34] gemäß Artikel 49b der überarbeiteten Richtlinie in Kraft. Dies ist das erste Mal, dass das neue Instrument zum Erlass delegierter Vorschriften angewendet wurde.

Die gemeinsame Ausbildungsprüfung für Skilehrer wurde in enger Zusammenarbeit mit Organisationen entwickelt, die Skilehrer aus allen interessierten EU-Ländern vertreten. Es handelt sich um einen freiwilligen Rahmen für die automatische Anerkennung der Qualifikationen von Skilehrern auf der Grundlage eines formalen EU-Rechtsinstruments. Skilehrer, die über eine entsprechende Qualifikation verfügen, können eine Prüfung zum Nachweis ihrer technischen Fähigkeiten und eine Prüfung zum Nachweis ihrer Kompetenzen im Sicherheitsbereich ablegen. Skilehrer, die diese standardisierten Prüfungen erfolgreich absolvieren, profitieren von der automatischen Anerkennung, wobei ein hohes Ausbildungs- und Kompetenzniveau garantiert ist. Allerdings wird mit der Delegierten Verordnung (EU) 2019/907 der Kommission weder die nationale Ausbildung harmonisiert, noch werden den Mitgliedstaaten zusätzliche Vorschriften auferlegt. Für Skilehrer, die nicht im Rahmen der gemeinsamen Ausbildungsprüfung qualifiziert sind, gilt weiterhin die allgemeine Regelung für die Anerkennung von Qualifikationen gemäß der überarbeiteten Richtlinie.

Zusätzlich zu diesem ersten Anwendungsfall hat die Kommission mit Vertretern verschiedener Berufe Kontakt aufgenommen, um die Möglichkeiten einer Einführung gemeinsamer Ausbildungsgrundsätze zu prüfen.

[32] Artikel 21a Absatz 1 der überarbeiteten Richtlinie.

[33] Delegierte Beschlüsse (EU) 2016/790, (EU) 2017/2113, (EU) 2019/608 und (EU) 2020/548 der Kommission.

[34] Delegierte Verordnung (EU) 2019/907 der Kommission vom 14. März 2019 zur Festlegung einer gemeinsamen Ausbildungsprüfung für Skilehrer gemäß Artikel 49b der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 145 vom 4.6.2019, S. 7-18).

Rund 30 Berufsorganisationen haben ihr Interesse an gemeinsamen Ausbildungsgrundsätzen bekundet; von den Mitgliedstaaten kamen keine förmlichen Vorschläge. Eine weitere Analyse der Interessenbekundungen hat ergeben, dass bei einer Reihe dieser Berufe (z. B. Osteopathen, Chiropraktiker und Fitnesstrainer) die erforderliche Mindestanzahl der Mitgliedstaaten, in denen der betreffende Beruf bzw. die berufliche Bildung und Ausbildung reglementiert ist, nicht erreicht wurde. Andere Vorschläge könnten zu einer Ausweitung der Reglementierung auf nationaler Ebene führen, was sich wiederum negativ auf den Zugang zu dem betreffenden Beruf und die Mobilität auswirken könnte. Solche Maßnahmen würden letztlich nicht zur Erreichung des vorrangigen Ziels beitragen, das mit den gemeinsamen Ausbildungsgrundsätzen verfolgt wird, nämlich die Mobilität von Berufsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten zu erhöhen.

Die Mitgliedstaaten, die über die Koordinatorengruppe konsultiert wurden, äußerten sich überwiegend positiv zur Einführung gemeinsamer Ausbildungsgrundsätze für Ingenieure und Skilehrer, aber eher zurückhaltend in Bezug auf andere Berufe.

Die Kommission gab zwei Studien in Auftrag, um die Möglichkeit der Entwicklung gemeinsamer Ausbildungsrahmen zu untersuchen. Eine Studie bezog sich auf Assistenten im Gesundheitsdienst[35] (2015–2016), die andere auf Ingenieure[36] (2016–2017).

Die Studie über Assistenten im Gesundheitsdienst zeigte zwar eine gewisse Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die zentralen Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen sowie das Interesse an einer Definition der Rolle von Assistenten im Gesundheitsdienst in Europa, doch gab es unterschiedliche Ansichten über das erforderliche Ausbildungsniveau, das zu erreichende Qualifikationsniveau, das endgültige Maß an Autonomie der Berufsangehörigen und die möglichen unbeabsichtigten Folgen der Entwicklung eines solchen Rahmens für die Arbeitskräfte im nationalen Gesundheitswesen und die nationalen Ausbildungssysteme.

Was den Beruf der Ingenieure betrifft, ergab die Bestandsaufnahme ein breites Spektrum an regulatorischen Vorschriften sowie viele verschiedene Fachrichtungen. Das Projekt konzentrierte sich schließlich auf Bauingenieure. Auch wenn Übereinstimmung über die mögliche Entwicklung eines Rahmens für Ingenieure bestand, waren mehrere Interessenträger (insbesondere die Mitgliedstaaten, in denen der Beruf nicht reglementiert ist) sowie Bildungsanbieter zurückhaltend, was den Prozess und die möglichen Auswirkungen auf die Reglementierung des Berufs in Ländern, in denen der Beruf bisher nicht reglementiert ist, sowie auf das Ausbildungssystem betrifft.

Allgemeines System der Anerkennung und vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen

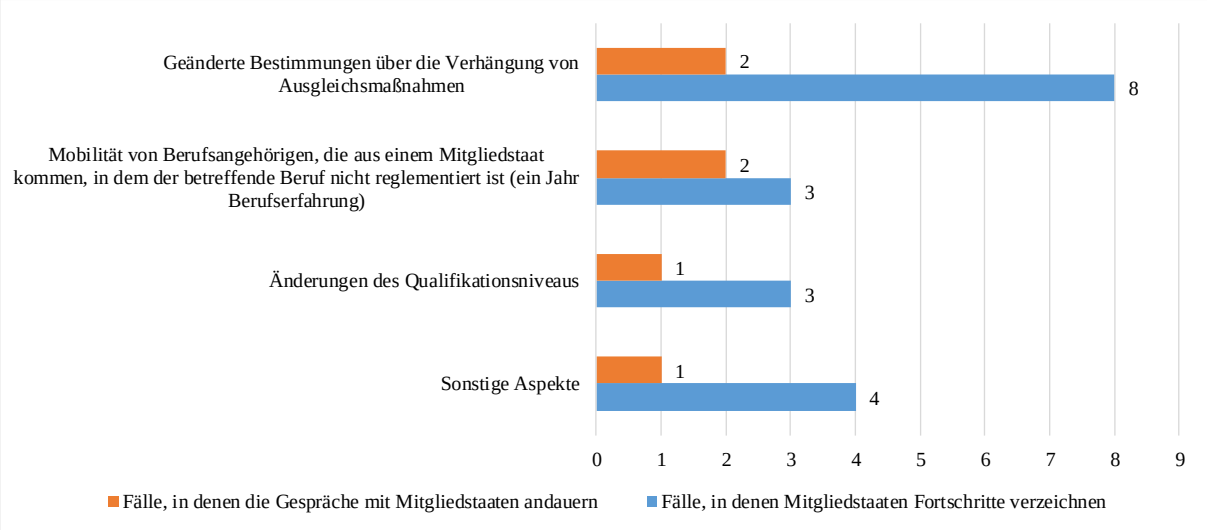
Die Überarbeitung des **allgemeinen Systems der Anerkennung** ist mit Ausnahme mehrerer Fälle der Nichteinhaltung beispielsweise in Bezug auf Änderungen des Qualifikationsniveaus,

[35] *Core Competences of Healthcare Assistants in Europe* (Kernkompetenzen von Assistenten im Gesundheitsdienst in Europa) (CC4HCA), verfügbar unter: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/workforce/docs/2018_corecompetences_healthcareassistants_en.pdf.

[36] Nicht veröffentlicht.

die neuen Vorschriften hinsichtlich der Mobilität von Berufsangehörigen aus Ländern, in denen der betreffende Beruf nicht reglementiert ist, und die Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen, in beinahe allen Mitgliedstaaten zufriedenstellend umgesetzt worden. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle gab es in den Mitgliedstaaten Fortschritte: Sie reagierten auf die Vertragsverletzungsmaßnahmen und teilten spezifische Lösungen für die aufgeworfenen Fragen mit. In sehr wenigen Fällen sind die Gespräche mit den betreffenden Mitgliedstaaten noch nicht abgeschlossen (siehe Tabelle „Allgemeines System der Anerkennung“ in Teil III der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

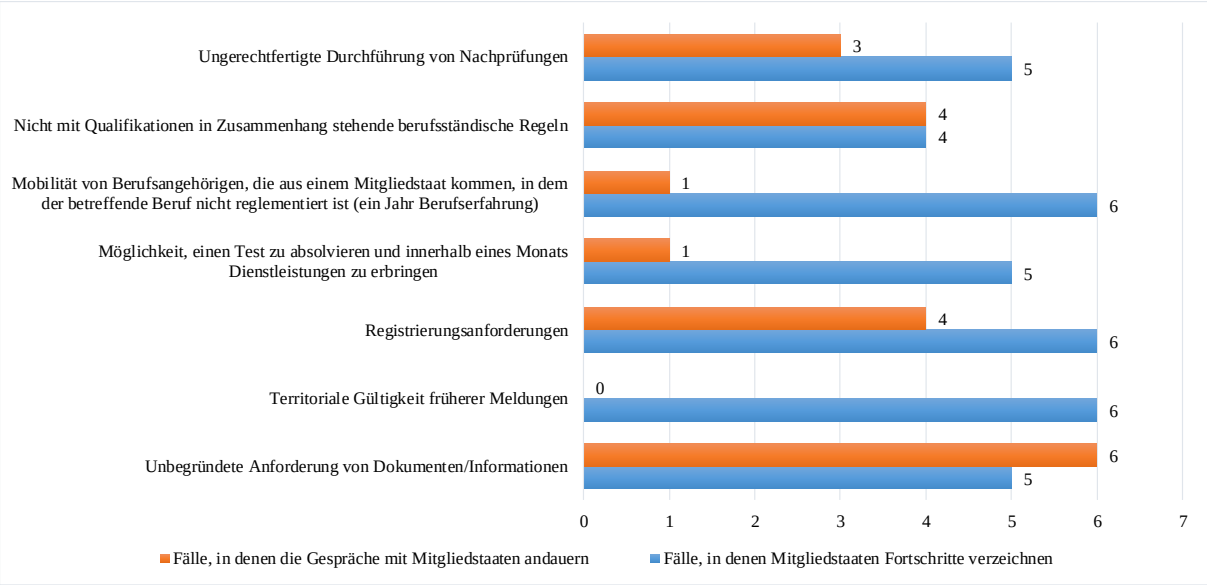
Abbildung 3. Anzahl der Mitgliedstaaten, in denen zentralen Aspekte des allgemeinen Systems der Anerkennung nicht eingehalten wurden (März 2020)



Die Gewährleistung einer kohärenten und wirksamen Umsetzung der **Bestimmungen über die vorübergehende und gelegentliche Erbringung von Dienstleistungen** in den Mitgliedstaaten zum Nutzen von Bürgern und Unternehmen ist eine zentrale Komponente eines effizienten Dienstleistungsbinnenmarktes für reglementierte Berufe. Dies ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, die Anwendung von Artikel 56 AEUV sicherzustellen und die grundlegende Freiheit der Dienstleistungserbringung zu schützen.

Die Umsetzung der überarbeiteten Bestimmungen in Titel II der überarbeiteten Richtlinie über die vorübergehende und gelegentliche Erbringung von Dienstleistungen gab im Fall von 21 Mitgliedstaaten Anlass zu Bedenken, und mit acht Mitgliedstaaten dauern die Gespräche weiter an. Insbesondere betrafen die Fälle der Nichteinhaltung der Vorschriften in diesen Mitgliedstaaten die Hauptpunkte in Abbildung 4 (siehe Tabelle „Vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen“ in Teil III der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen):

Abbildung 4. Anzahl der Mitgliedstaaten, in denen zentrale Aspekte der Vorschriften für die vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen nicht eingehalten wurden (März 2020)



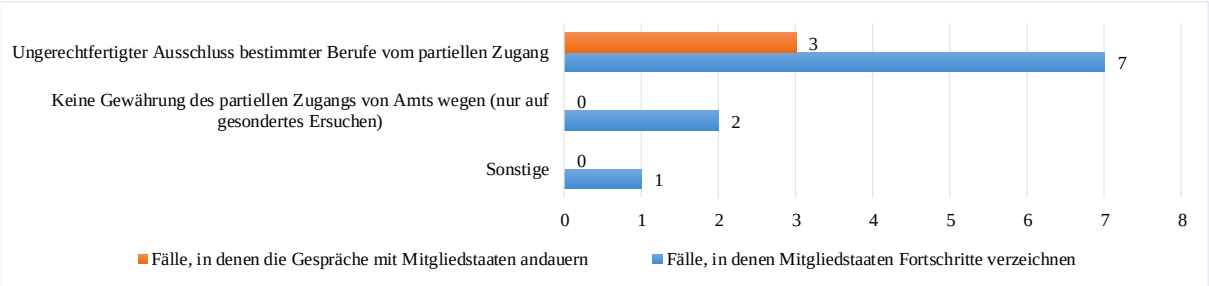
Die mit verschiedenen Mitgliedstaaten infolge der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission aufgenommenen Gespräche über folgende Punkte dauern noch an:

- ungerechtfertigte Anfragen über die zu erbringenden Dienstleistungen oder die Anforderung von Dokumenten, die über das nach der überarbeiteten Richtlinie zulässige Maß hinausgehen;
- Gültigkeit vorheriger Meldungen im gesamten Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats;
- Registrierungsanforderungen, die über das nach Artikel 6 der überarbeiteten Richtlinie zulässige Maß hinausgehen;
- Möglichkeiten für Dienstleister, einen Eignungstest zu absolvieren und innerhalb eines Monats nach der Entscheidung Dienstleistungen zu erbringen.

Partieller Zugang

Die Umsetzung der neuen Regeln über den **partiellen Zugang** gab im Falle von 12 Mitgliedstaaten Anlass zu Bedenken. Insbesondere zielten die Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission auf die beiden nachstehend erörterten Hauptpunkte ab (für weitere Einzelheiten siehe Tabelle „Partieller Zugang“ in Teil III der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

Abbildung 5. Anzahl der Mitgliedstaaten, in denen zentrale Aspekte der Regeln über den partiellen Zugang nicht eingehalten wurden (März 2020)



Ein erster Punkt betraf den Ausschluss bestimmter Berufe vom Grundsatz des partiellen Zugangs. Während die Regeln über den partiellen Zugang nicht für Berufsangehörige gelten, die in den Genuss der automatischen Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen kommen (etwa Ärzte, Krankenschwestern und Krankenpfleger, Handwerker oder Berufsangehörige, für die gemeinsame Ausbildungsgrundsätze gelten), zielen die Bestimmungen der überarbeiteten Richtlinie nicht darauf ab, den partiellen Zugang zu abgrenzbaren Teilen der Tätigkeiten von „sektoralen" Berufen auszuschließen. Solch ein kategorischer Ausschluss vom Grundsatz des partiellen Zugangs steht weder mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs[37] noch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Rahmen der Grundfreiheiten in Einklang. Dieser Punkt wurde mit zehn Mitgliedstaaten erörtert. Während in zahlreichen Mitgliedstaaten Fortschritte erzielt wurden, dauern die Gespräche mit anderen Mitgliedstaaten noch an.

Zweitens bestand die Kommission darauf, dass der partielle Zugang über eine Entscheidung von Amts wegen und nicht nur auf spezifisches und ausdrückliches Ersuchen des Antragstellers gewährt werden sollte. Die meisten Einzelpersonen sind sich der Möglichkeit des partiellen Zugangs zu einem Beruf höchstwahrscheinlich kaum bewusst und stellen somit gar nicht erst einen Antrag auf partiellen Zugang, wenn ihr Antrag auf Anerkennung hinsichtlich des vollständigen Zugangs zu einem Beruf abgelehnt wurde. In Fällen, in denen die Möglichkeit eines partiellen Zugangs besteht, sollten die zuständigen Behörden dies daher im Rahmen des entsprechenden Anerkennungsverfahrens prüfen oder den Antragsteller zumindest klar über diese Möglichkeit informieren. Dieser Punkt wurde mit zwei Mitgliedstaaten erörtert, die Fortschritte beim Vorschlag praktischer Lösungen erzielt haben.

Interessant ist auch die Beobachtung, dass einige Mitgliedstaaten in den halbjährlichen Berichten das Problem der Gewährung des partiellen Zugangs nur in Bezug auf geschützte Berufsbezeichnungen angesprochen haben (wenn man bedenkt, dass der partielle Zugang im Wesentlichen den Zugang zu beruflichen Tätigkeiten betrifft, nicht aber die Titel zur Ausübung der entsprechenden Berufe).

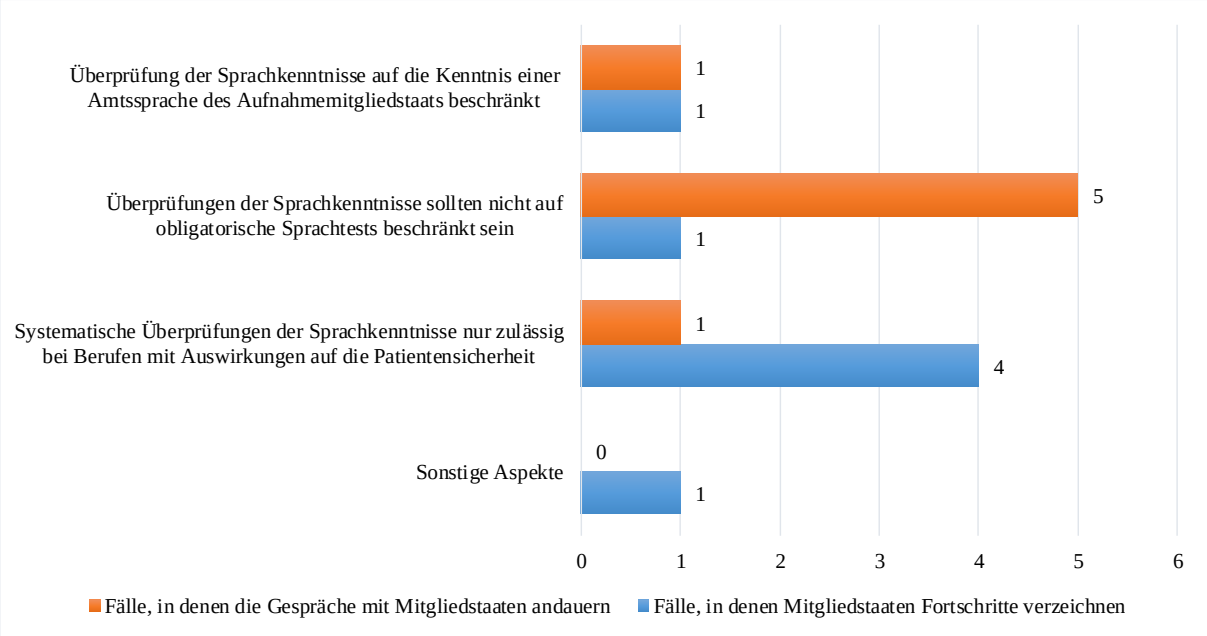
Überprüfungen der Sprachkenntnisse

Die Umsetzung der neuen Vorschriften in Bezug auf die **Überprüfung der Sprachkenntnisse** war bei etwa einem Drittel der Mitgliedstaaten Gegenstand der Durchsetzung und betraf die Hauptpunkte der Nichteinhaltung in Abbildung 6 (siehe Tabelle

[37] Urteil vom 27.6.2013, Rechtssache C-575/11 Nasiopoulos, ECLI:EU:C:2013:430.

„Überprüfung der Sprachkenntnisse“ in Teil III der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

Abbildung 6. Anzahl der Mitgliedstaaten, in denen zentrale Aspekte der Vorschriften in Bezug auf die Überprüfung der Sprachkenntnisse nicht eingehalten wurden (März 2020)



Die Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission zielten beispielsweise darauf ab, sicherzustellen, dass sich die Überprüfungen der Sprachkenntnisse auf die Kenntnisse einer Amtssprache des Aufnahmemitgliedstaats beschränken und dass systematische Überprüfungen der Sprachkenntnisse nur für Berufe durchgeführt werden, die die Patientensicherheit berühren. Die Fälle, in denen Mitgliedstaaten obligatorische Überprüfungen der Sprachkenntnisse eingeführt haben, erwiesen sich als am schwersten lösbar, und bei den meisten dieser Mitgliedstaaten dauern die Gespräche noch an. Auf der Grundlage der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union[38] bestand die Kommission darauf, dass Sprachkenntnisse nur dann überprüft werden dürfen, wenn die vom Antragsteller vorgelegten Nachweise (z. B. Sprachzeugnisse einer Sprachschule) nicht schlüssig waren.

Praktika

Die Kommission ging auf Fragen bezüglich der neuen Regeln für die **Anerkennung von Berufspraktika** ein, die in anderen Mitgliedstaaten absolviert werden. In sieben Fällen stimmten die gemeldeten nationalen Rechtsvorschriften nicht mit den Regeln überein (entweder wurden diese überhaupt nicht umgesetzt oder die Umsetzung der Bestimmungen

[38] Urteil vom 6.6.2000, Angonese, C-281/98, ECLI:EU:C:2000:296, Rn. 38–44, und Urteil vom 5.2,2015, Kommission/Belgien, C-317/14, EU:C:2015:63, Rn. 27–31. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht eindeutig hervor, dass es eine ungerechtfertigte Diskriminierung darstellt, wenn die Sprachkenntnisse ausschließlich durch ein bestimmtes Diplom nachgewiesen werden können, wie z. B. eine Bescheinigung, die nur in einem Mitgliedstaat (bzw. einer Provinz eines Mitgliedstaats) ausgestellt wird.

über Praktika war mangelhaft oder es waren keine Leitlinien zur Organisation und Anerkennung von im Ausland absolvierten Berufspraktika veröffentlicht worden). Die meisten Mitgliedstaaten haben zwar Fortschritte bei der Lösung der aufgeworfenen Fragen erzielt, in einigen wenigen Fällen sind aber weitere Folgemaßnahmen erforderlich (siehe Tabelle „Praktika“ in Teil III der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

Binnenmarkt-Informationssystem

Das IMI trägt seit 2008 zum reibungslosen Funktionieren der Richtlinie 2005/36/EG bei, indem es den zuständigen nationalen Behörden ermöglicht, direkt, schnell und problemlos über eine sichere Online-Plattform zu kommunizieren und Sprachbarrieren zu überwinden, da es vorübersetzte Standardfragen und -antworten enthält.

Mit dem Inkrafttreten der Änderungsrichtlinie 2013/55/EU wurde die Nutzung des IMI sowohl für den Austausch von Verwaltungsinformationen als auch für die Meldung der in Anhang V der überarbeiteten Richtlinie aufgeführten Qualifikationstitel, die den harmonisierten Mindestanforderungen an die Berufsausbildung entsprechen, verbindlich vorgeschrieben.

Teil IV Abschnitt 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält statistische Daten über die Nutzung der IMI-Plattform im Rahmen der Richtlinie. Es wird daraus deutlich, dass die Nutzung des IMI für die allgemeine Verwaltungszusammenarbeit im Laufe der Zeit stetig ansteigt (Schaubild 1 in Anhang IV der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) und sich, seitdem die Nutzung des IMI im Jahr 2016 verbindlich vorgeschrieben wurde, beinahe verdoppelt hat (Schaubild 2 in Teil IV der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). In Bezug auf die Aktivitäten der einzelnen Mitgliedstaaten gibt es jedoch Unterschiede. So sind einige von ihnen proaktive Absender von Anfragen und andere überwiegend Empfänger (Schaubild 3 in Teil IV der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Die Beantwortungsquoten sind im Durchschnitt (mit über 96 %) zwar nach wie vor recht hoch, fallen in einigen wenigen Mitgliedstaaten aber deutlich niedriger aus. Die größten Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten betreffen die durchschnittlichen Antwortzeiten (Schaubild 4 in Teil IV der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

Die ineffektive Nutzung von Auskunftsersuchen über das IMI durch mehrere Mitgliedstaaten gehört zu den Herausforderungen, die in den halbjährlichen Berichten am häufigsten genannt werden. Den nationalen Behörden zufolge könnte der Informationsaustausch effektiver sein, die Antwortzeiten einiger Länder sind zu lang oder in einigen Fällen gehen keine zufriedenstellenden Antworten ein, insbesondere in Bezug auf Fälle, die im Herkunftsmitgliedstaat nicht reglementierte Berufe, einen reglementierten Ausbildungsgang oder die Überprüfung der Berufserfahrung betreffen. Ferner wurde berichtet, dass einige wenige Mitgliedstaaten das IMI nicht konsequent für die Klärung nutzen und so den Aufwand für die Berufsangehörigen erhöhen.

Die IMI-Module zur Meldung der in Anhang V der überarbeiteten Richtlinie aufgeführten Qualifikationen wurden 2014 eingeführt und ersetzen das frühere System der Meldung im

Wege des formellen Schriftverkehrs über die Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten. Die Kommission hat zu diesem Zweck berufsspezifische IMI-Module entwickelt, die seit dem Inkrafttreten der überarbeiteten Richtlinie zur Verfügung stehen. Mehr als 70 % der über das IMI gemeldeten Änderungen von Qualifikationstiteln sind bereits in Anhang V der überarbeiteten Richtlinie berücksichtigt, der durch delegierte Beschlüsse der Kommission immer wieder aktualisiert wird.[39] In diesem Zusammenhang ist die rechtzeitige Meldung von Änderungen der Qualifikationstitel durch die Mitgliedstaaten über das IMI eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommission Anhang V regelmäßig aktualisieren kann.

Europäischer Berufsausweis und Vorwarnmechanismus

Das IMI hat sich zu einer erfolgreichen Plattform für das Funktionieren der beiden neuen Instrumente entwickelt, die mit der jüngsten Änderung der Richtlinie eingeführt wurden **(Europäischer Berufsausweis** und **Vorwarnmechanismus)**.

Mit der überarbeiteten Richtlinie wurde die rechtliche Grundlage für den Vorwarnmechanismus und den Europäischen Berufsausweis für bestimmte Berufe geschaffen. Im Jahr 2015 erließ die Kommission daraufhin eine Durchführungsverordnung[40], mit der der Europäische Berufsausweis für fünf Berufe (Krankenschwestern und Krankenpfleger für allgemeine Pflege, Apotheker, Physiotherapeuten, Immobilienmakler und Bergführer) zum 18. Januar 2016 eingeführt wurde.

Die Kommission hat die Funktionsweise dieser beiden neuen Instrumente genau überwacht. Zwei Jahre nach Einführung wertete die Kommission die Erfahrungen der Interessenträger mit dem Europäischen Berufsausweis und dem Vorwarnmechanismus aus. Am 9. April 2018 veröffentlichte sie ihre Ergebnisse zusammen mit den unterstützenden statistischen Daten in einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen[41] (im Folgenden „Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen 2018“). Aus der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen 2018 geht hervor, dass die Mitgliedstaaten und die Interessenträger den Europäischen Berufsausweis und den Vorwarnmechanismus positiv aufgenommen haben, wobei allerdings auch die Bedeutung einer fortdauernden rechtlichen und technischen Beratung sowie der Feinabstimmung der Funktionalitäten der Plattform hervorgehoben wird.

Die Ergebnisse der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen 2018, die darin im Detail konsultiert werden können, werden in diesem Bericht nicht erneut dargelegt. Da sich die unterstützenden statistischen Daten seit ihrer Veröffentlichung jedoch weiterentwickelt haben, gibt Teil IV Abschnitt 3 der diesem Bericht beigefügten Arbeitsunterlage der

[39] Siehe Fußnote 33.

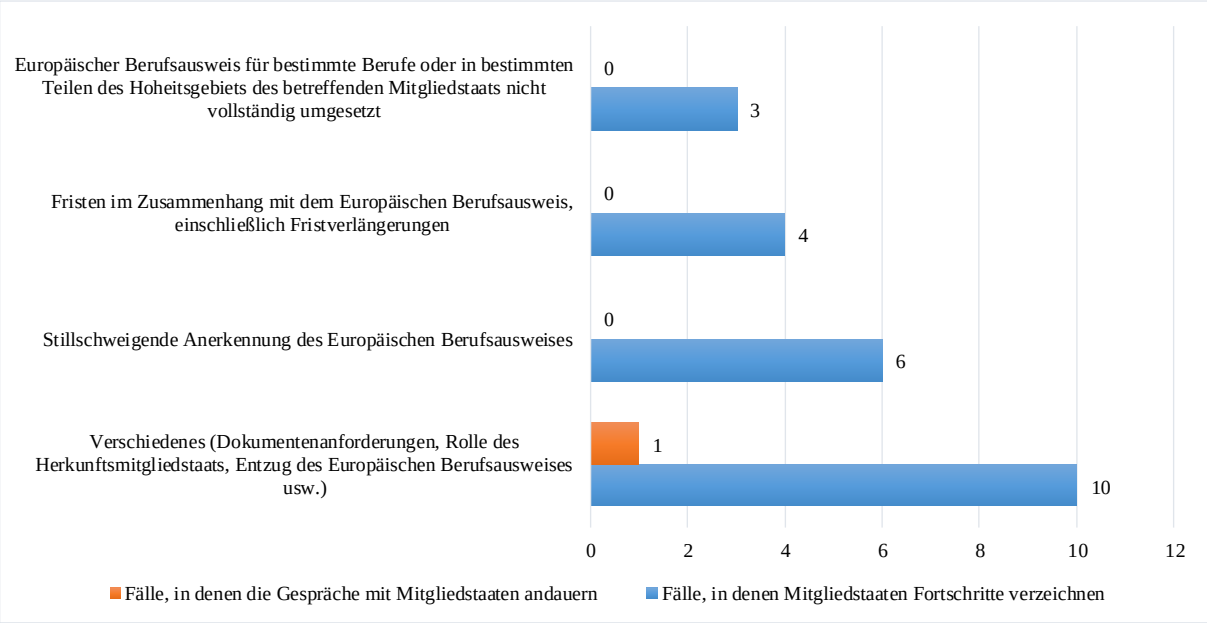
[40] Durchführungsverordnung (EU) 2015/983 der Kommission vom 24. Juni 2015 betreffend das Verfahren zur Ausstellung des Europäischen Berufsausweises und die Anwendung des Vorwarnmechanismus gemäß der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 159 vom 25.6.2015, S. 27-42.

[41] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Assessment of stakeholders’ experience with the European Professional Card and the Alert Mechanism procedures (Bewertung der Erfahrungen der Interessenträger mit den Verfahren im Zusammenhang mit dem Europäischen Berufsausweis und dem Vorwarnmechanismus) (SWD(2018) 90).

Kommissionsdienststellen einen aktualisierten Überblick über die Daten, einschließlich der neuesten Daten für den Zeitraum 2018–2019.

Die laufenden Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission betreffen in zwei Dritteln der Mitgliedstaaten (18) Probleme bezüglich der Einhaltung der Bestimmungen über den Europäischen Berufsausweis und in mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten (15) Probleme bei der Umsetzung des Vorwarnmechanismus. Aus Abbildung 7 gehen die Hauptpunkte der Nichteinhaltung hervor.

Abbildung 7. Anzahl der Mitgliedstaaten, in denen zentrale Aspekte der Bestimmungen über den Europäischen Berufsausweis nicht eingehalten wurden (März 2020)

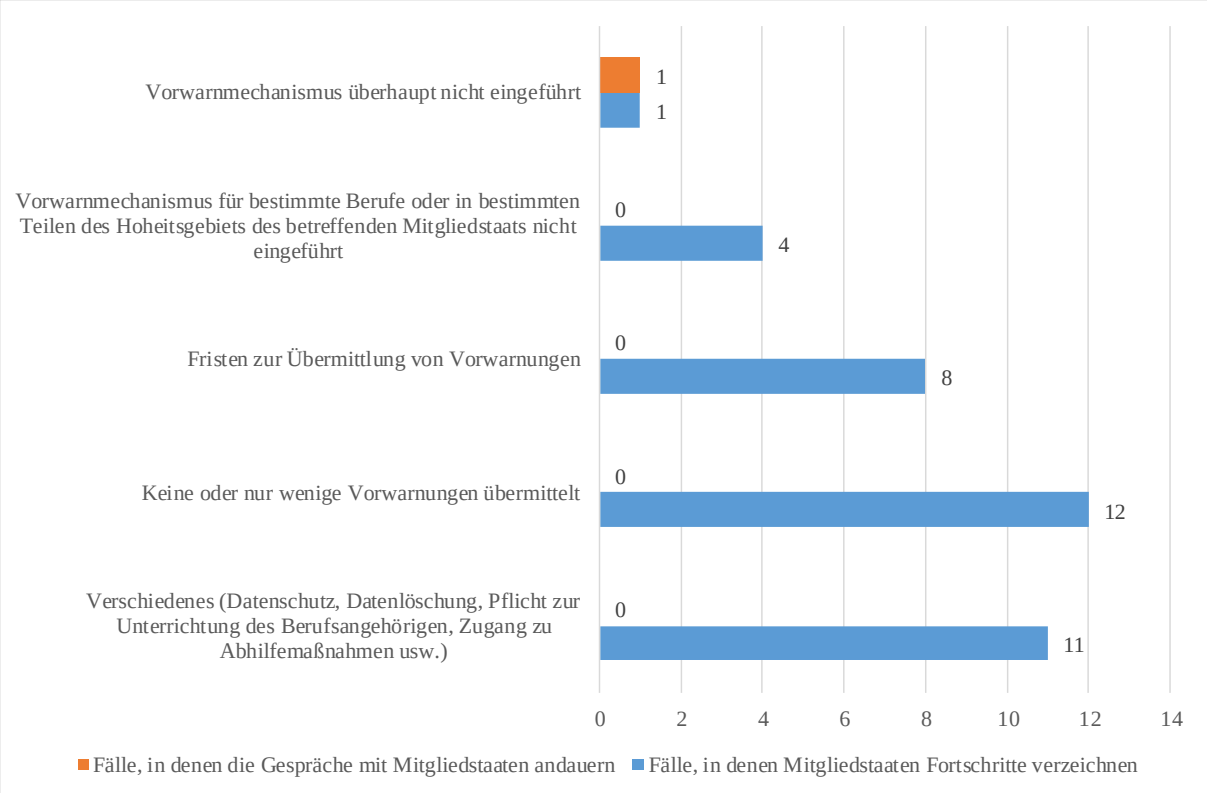


Die Probleme im Zusammenhang mit dem Europäischen Berufsausweis, die die Kommission bei ihrer Bewertung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Umsetzungsmaßnahmen festgestellt hat, waren meist technischer Natur und betrafen Verfahrensregeln. So kam es etwa dazu, dass in der Gesetzgebung Fristen entweder gar nicht oder falsch festgesetzt waren oder dass die stillschweigende Anerkennung nicht für alle in der überarbeiteten Richtlinie festgelegten Fälle vorgesehen war. In einigen wenigen Fällen wurden die Bestimmungen über den Europäischen Berufsausweis für bestimmte Berufe oder in Teilen des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats nicht umgesetzt. Infolge der Schreiben der Kommission über die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren haben die Mitgliedstaaten Fortschritte bei der Lösung aller Fälle von Nichteinhaltung verzeichnet (siehe Tabelle „Europäischer Berufsausweis“ in Teil III der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

Den halbjährlichen Berichten der Mitgliedstaaten zufolge ist das Dokumentenverzeichnis für den Europäischen Berufsausweis im IMI für ein gutes Funktionieren der entsprechenden Verfahren von entscheidender Bedeutung. Dabei handelt es sich um eine Datenbank im Rahmen des IMI, in der jeder Mitgliedstaaten die Vorschriften für Dokumente und die Antragsgebühren für den Europäischen Berufsausweis bekannt gibt. Aus den halbjährlichen Berichten der Mitgliedstaaten geht jedoch hervor, dass einige Mitgliedstaaten nicht alle Vorschriften für Dokumente in das Verzeichnis einpflegen. Andere wiederum berücksichtigen nicht die in der Durchführungsverordnung in Bezug auf die nicht zulässigen Anforderungen von Dokumenten festgelegten Bestimmungen. Den halbjährlichen Berichten zufolge mangelt es in einigen wenigen Fällen immer noch an gegenseitigem Vertrauen zwischen den zuständigen Behörden (beispielsweise verlangen Behörden auch in zweifelsfreien Fällen oder ohne vorherige Kontaktaufnahme mit der Behörde des anderen Mitgliedstaates zusätzliche Dokumente).

Was den Europäischen Berufsausweis betrifft, so forderten mehrere Mitgliedstaaten auch eine präzisere Definition des Begriffs „vorübergehende und gelegentliche Erbringung von Dienstleistungen“. Es sei darauf hingewiesen, dass der Europäische Berufsausweis in Bezug auf die vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen lediglich die vorherige Meldung gemäß Artikel 7 der überarbeiteten Richtlinie (d. h. die Meldung über die beabsichtigte zukünftige Tätigkeit) ersetzt und daher keine unterschiedliche Behandlung nötig ist. Dementsprechend kann der Europäische Berufsausweis für die vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen nicht aus anderen Gründen als dem Fehlen von Begleitdokumenten oder des Nachweises der Niederlassung oder aus anderen sachlichen Gründen gemäß Artikel 7 der überarbeiteten Richtlinie verweigert werden. Insbesondere dürfen Dauer und Art der bisherigen beruflichen Tätigkeiten im Hoheitsgebiet des Aufnahmestaates nicht als alleiniger Grund für die Verweigerung der Erteilung des Europäischen Berufsausweises herangezogen werden. Es steht den Mitgliedstaaten frei, andere Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen, um Berufsangehörige auszuforschen und zu bestrafen, die gegen die geltenden nationalen Vorschriften verstoßen.

Abbildung 8. Anzahl der Mitgliedstaaten, in denen zentrale Aspekte der Vorschriften in Bezug auf den Vorwarnmechanismus nicht eingehalten wurden (März 2020)



Was die Umsetzung des Vorwarnmechanismus anbelangt, so zielten die Vertragsverletzungsverfahren beispielsweise darauf ab, sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Frist von drei Tagen für die Übermittlung von Vorwarnungen einhalten und ihren Verpflichtungen in Bezug auf Datenschutz, Datenlöschung und Informationen für Berufsangehörige nachkommen. Die gegen eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten ergriffenen Durchsetzungsmaßnahmen betrafen den Vorwarnmechanismus. Die

Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, zu begründen, warum sie seit Einführung des Vorwarnmechanismus keine oder nur sehr wenige Vorwarnungen übermittelt haben. In einigen wenigen Fällen hat die Kommission festgestellt, dass der Vorwarnmechanismus für bestimmte Berufe (z. B. Erziehung Minderjähriger, Gesundheitsberufe) oder für bestimmte Fälle (z. B. gefälschte Diplome) gar nicht oder nur in Teilen des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaates umgesetzt wurde (siehe Tabelle „Vorwarnmechanismus“ in Teil III der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

Mit Ausnahme eines Mitgliedstaats haben die Mitgliedstaaten Fortschritte bei der Beachtung sämtlicher Belange im Zusammenhang mit dem Vorwarnmechanismus verzeichnet. Die Kommission befindet sich mit dem betroffenen Mitgliedstaat im Gespräch. Erwähnenswert ist auch, dass die Zahl der im IMI für die verschiedenen Vorwarnmodule registrierten zuständigen Behörden im Jahr 2018/2019 erheblich zugenommen hat (siehe Schaubild 7 in Teil IV der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Dieser Anstieg lässt sich mit den seit Juli 2018 von der Kommission ergriffenen Durchsetzungsmaßnahmen erklären.

In ihren halbjährlichen Berichten berichteten die Mitgliedstaaten über bestimmte Herausforderungen im Zusammenhang mit der Funktionsweise des Vorwarnmechanismus. Dazu gehörten Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Frist für die Übermittlung von Vorwarnungen, die technischen Möglichkeiten zur Bewältigung des hohen Volumens an Vorwarnungen (zum Filtern von wesentlichen/relevanten Vorwarnungen) und die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich des Zeitpunkts der Übermittlung von Vorwarnungen (aufgrund unterschiedlicher Sanktionsmechanismen). Ein Mitgliedstaat forderte die Kommission auf, sich mit den rechtlichen Folgen von Vorwarnungen auf die Ausübung beruflicher Tätigkeiten auf EU-Ebene zu befassen.

Zugang zu Online-Informationen und -Verfahren und Verringerung des Verwaltungsaufwands

Die Rechtsrahmen auf nationaler und europäischer Ebene wurden erheblich verändert, um die Einreichung, Speicherung und Verarbeitung von Dokumenten zu erleichtern, zu straffen und zu vereinfachen. Sowohl die Dienstleistungsrichtlinie als auch die überarbeitete Richtlinie enthalten Artikel, durch die die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, Informationen online über die einheitlichen Ansprechpartner zu übermitteln und elektronische Verfahren für Dienstleister und Berufsangehörige anzubieten. Mit dem Europäischen Berufsausweis wird zudem die Anwendung elektronischer Verfahren für Anträge auf Anerkennung gefördert.

Trotz der offensichtlichen Vorteile der elektronischen Bearbeitung von Anträgen gelten in den Mitgliedstaaten nach wie vor verschiedene Anforderungen, die nicht nur die aktuellen Entwicklungen zur Erarbeitung eines digitalen Rahmens untergraben, sondern auch im Widerspruch zum EU-Recht stehen. Bei den Umsetzungskontrollen hat die Kommission in verschiedenen Mitgliedstaaten eine Reihe von unrechtmäßigen Praktiken oder Bestimmungen in Bezug auf die Anforderung von Dokumenten festgestellt, etwa die Anforderung von Dokumenten, die über die in der Richtlinie festgelegten Dokumente hinausgehen (z. B. die Anforderung von Lebensläufen oder Fotos, die einer bestimmten Norm entsprechen, von Dokumenten im Original, von beglaubigten Übersetzungen als Nachweis der Qualifikationen gemäß Anhang V, von beglaubigten Kopien und/oder Übersetzungen von Personalausweisen

oder Reisepässen, von Angaben zur Ausbildung in einem bestimmten Format oder von Dokumenten, die von einer bestimmten Stelle oder einer bestimmten Art von Stelle im Herkunfts- oder Aufnahmemitgliedstaat zu beglaubigen sind).

Die Kommission brachte diese eindeutig unrechtmäßigen Praktiken bzw. Bestimmungen bei den 15 betroffenen Mitgliedstaaten zur Sprache. Infolge der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission haben die Mitgliedstaaten in den meisten der betreffenden Fälle (11 von 15) Fortschritte in Bezug auf die Ermittlung von praktischen Lösungen gemacht. Die Gespräche mit den verbleibenden vier Mitgliedstaaten über die Dokumente betreffenden Vorschriften dauern jedoch weiter an (siehe Tabelle „Zugang zu Online-Informationen und -Verfahren und Verringerung des Verwaltungsaufwands“ in Teil III der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

Die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf Online-Informationen und die E-Government-Anforderungen für die Bürger sind nicht neu, da durch die mit der Richtlinie 2013/55/EU eingeführten Änderungen die Dienstleistungsrichtlinie lediglich ergänzt wurde.[42] Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, einheitliche Ansprechpartner einzurichten und sicherzustellen, dass diese den Dienstleistern Zugang zu Informationen und elektronischen Verfahren gewähren. In der Praxis bedeutet dies, dass jedem Dienstleistungsanbieter (unabhängig davon, ob er bereits in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist, seine Dienste dauerhaft anbieten möchte oder lediglich die vorübergehende und gelegentliche Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen beabsichtigt) online und über den einheitlichen Ansprechpartner Folgendes möglich sein sollte:

- Einholung sämtlicher relevanter Informationen über die geltenden Vorschriften für den Zugang zu und die Erbringung von Dienstleistungen;

- Abschluss aller für den Zugang zu und die Erbringung von Dienstleistungen erforderlichen Verfahren und Formalitäten;

- Inanspruchnahme von Unterstützung in Form von Informationen über die allgemeine Auslegung und Anwendung der spezifischen Anforderungen, durch die zuständigen Behörden.

Um zu prüfen, ob Bürger und Unternehmen tatsächlich die relevanten Informationen finden und Verwaltungsverfahren online abwickeln können, führte die Kommission im Jahr 2018/2019 eine EU-weite Bewertung der Dienste der nationalen einheitlichen Ansprechpartner durch, wobei sie sich auf eine Stichprobe von Dienstleistungen und Berufen konzentrierte. Bei der Bewertung wurde die Verfügbarkeit von Online-Informationen und

[42] Mit Artikel 57 Absatz 1 der überarbeiteten Richtlinie werden die Mitgliedstaaten zur Vorlage einer Reihe spezifischer Informationen verpflichtet (etwa eines Verzeichnisses der reglementierten Berufe bzw. eines Verzeichnisses der Berufe, bei denen im Falle einer vorübergehenden grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen im Sinne des Artikels 7 Absatz 4 der Richtlinie 2005/36/EG eine Nachprüfung der Berufsqualifikationen erforderlich ist). Mit der überarbeiteten Richtlinie wurden die Verpflichtungen der Dienstleistungsrichtlinie zudem auf Berufe, die nicht unter die Dienstleistungsrichtlinie fallen (z. B. Gesundheitsberufe), sowie auf Anerkennungsverfahren für Arbeitnehmer ausgeweitet.

Online-Verfahren zur Registrierung eines Architekturbüros, eines Ingenieurbüros und einer Steuerberatungsfirma sowie zur Stellung von Anträgen auf spezifische Baugenehmigungen geprüft. Was die Anerkennung von Qualifikationen betrifft, konzentrierte sich die Bewertung auf Ärzte (Allgemeinmediziner), Architekten, Bauingenieure, Fremdenführer, Bergführer und Lehrpersonal im Sekundarbereich.

Die Bewertung ergab, dass es in allen Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße Raum für Verbesserungen gab. Daher beschloss die Kommission am 6. Juni 2019, an alle Mitgliedstaaten Aufforderungsschreiben bezüglich der Verfügbarkeit von Online-Informationen und -Verfahren zu versenden.[43] Die wichtigsten Mängel, die festgestellt worden waren, betrafen die fehlende Bereitstellung erforderlicher Informationen über die einheitlichen Ansprechpartner, Probleme mit der Qualität der Informationen, das Fehlen von Online-Verfahren und ganz allgemein Probleme von Nutzern beim grenzüberschreitenden Zugang zu einem Verfahren bzw. beim grenzüberschreitenden Abschluss eines Verfahrens. Dazu gehört die fehlende Möglichkeit für grenzüberschreitende Nutzer, auf ein Online-Verfahren zuzugreifen, oder das Fehlen von Online-Zahlungen. Die Kommission prüft derzeit die Antworten der Mitgliedstaaten auf die Aufforderungsschreiben sowie die notwendigen Folgemaßnahmen.

Angesichts der obigen Ausführungen gelten in einigen Mitgliedstaaten trotz der Vorteile elektronischer Verfahren und einer gut entwickelten Verwaltungszusammenarbeit immer noch Verfahrensvorschriften, die zu Schwierigkeiten in Bezug auf E-Government-Dienste führen oder sogar über die nach der überarbeiteten Richtlinie zulässigen Praktiken hinausgehen. Die Funktionsweise der nationalen einheitlichen Ansprechpartner im Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen und Online-Verfahren ist in den meisten Mitgliedstaaten (in unterschiedlichem Maße) verbesserungsbedürftig.

Transparenzvorschriften

Artikel 59 der überarbeiteten Richtlinie konzentrierte sich auf Transparenzmaßnahmen und beinhaltete die Verpflichtung für alle Mitgliedstaaten, Informationen über die in ihrem Hoheitsgebiet reglementierten Berufe, einschließlich der Regulierung auf regionaler Ebene, zu übermitteln.

Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten bis zum 18. Januar 2016 die folgenden Informationen über die Datenbank der reglementierten Berufe[44] bereitstellen (und diese Informationen auf dem neuesten Stand halten):

- ein Verzeichnis der derzeit reglementierten Berufe mit Angabe der Tätigkeiten, die durch die einzelnen Berufe abgedeckt werden, sowie ein Verzeichnis der in ihrem Hoheitsgebiet reglementierten Ausbildungsgänge und der besonders strukturierten Berufsausbildungen[45];

[43] Siehe Pressemitteilung MEMO/19/2772.

[44] https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=homepage.

[45] Im Sinne des Artikels 11 Buchstabe c Ziffer ii der überarbeiteten Richtlinie.

- ein Verzeichnis der Berufe, bei denen eine Nachprüfung der Qualifikationen gemäß Artikel 7 Absatz 4 der überarbeiteten Richtlinie als erforderlich erachtet wird, sowie eine Rechtfertigung der Aufnahme jedes einzelnen Berufs in dieses Verzeichnis;

- Informationen über die Anforderungen zur Beschränkung der Aufnahme oder Ausübung eines reglementierten Berufs sowie Gründe für die Annahme, dass diese Anforderungen den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Artikel 59 Absätze 3 und 5 der überarbeiteten Richtlinie bildete die Rechtsgrundlage für eine im Zeitraum 2014–2016 durchgeführte gegenseitige Evaluierung. Diese Evaluierung ermöglichte den Mitgliedstaaten einen Vergleich ihrer Regulierungsansätze und verpflichtete sie, ihre nationalen Rechtsrahmen für reglementierte Berufe gegebenenfalls zu vereinfachen. Auf der Grundlage dieses Prozesses mussten die Mitgliedstaaten bis zum 18. Januar 2016 nationale Aktionspläne vorlegen, die die Ergebnisse der Verhältnismäßigkeitsprüfungen sowie eine Ermittlung des Reformbedarfs enthalten sollten. Die Pläne waren in den einzelnen Mitgliedstaaten ganz unterschiedlich ambitioniert, die im Rahmen der gegenseitigen Evaluierung durchgeführten Verhältnismäßigkeitsprüfungen oft sehr unzureichend.

Schließlich waren die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 59 Absatz 5 der überarbeiteten Richtlinie verpflichtet, der Kommission innerhalb von sechs Monaten nach Annahme der Richtlinie Angaben dazu zu machen, welche Anforderungen sie nach dem 18. Januar 2016 eingeführt haben, und aus welchen Gründen diese Anforderungen ihrer Ansicht nach mit den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit konform sind.

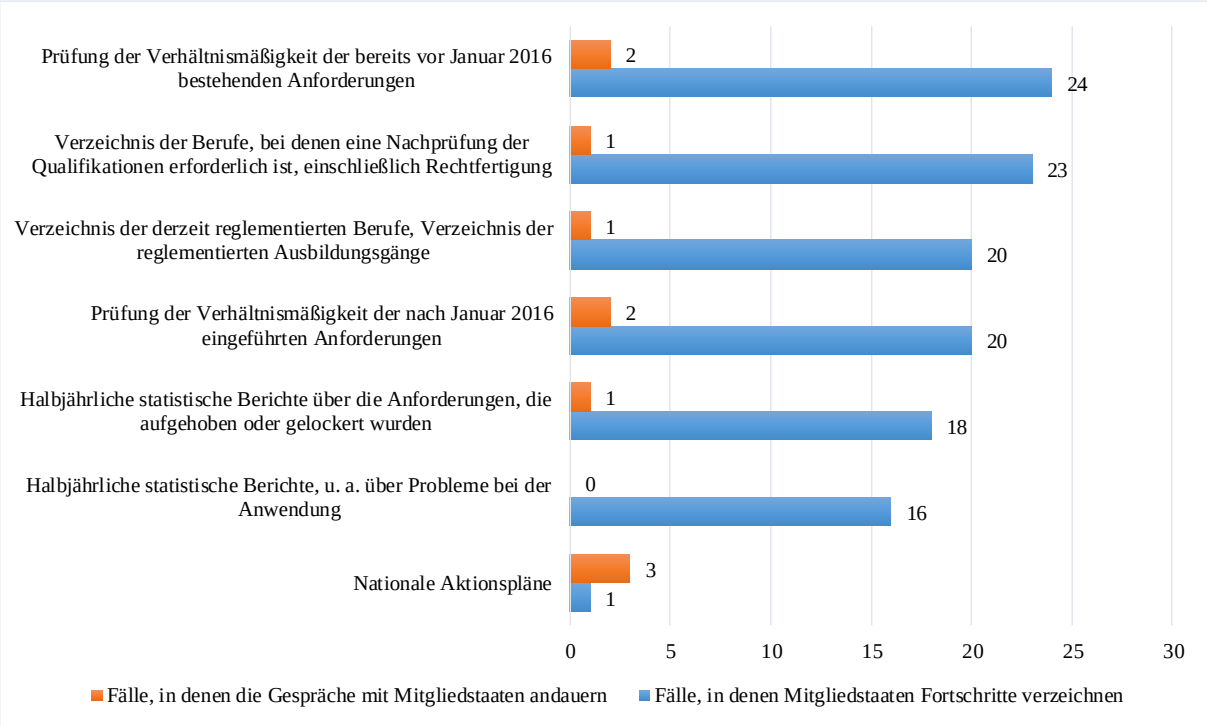
Bis zum 18. Januar 2016 und danach alle zwei Jahre müssen die Mitgliedstaaten der Kommission außerdem Bericht über die Anforderungen erstatten, die aufgehoben oder gelockert wurden.

Zu diesem Zweck hat die Kommission die Datenbank der reglementierten Berufe fortlaufend aktualisiert, damit darin alle Informationen erhalten sind, die der Kommission gemäß Artikel 59 der Richtlinie mitgeteilt wurden. So entwickelte sie zum Beispiel 2018 ein neues Überprüfungsformular mit spezifischen Fragen, das den Mitgliedstaaten bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Regulierung helfen soll. Neben dem neuen Überprüfungsformular gab die Kommission einen informellen Leitfaden heraus, der in den Sitzungen der Expertengruppe erörtert wurde. Ziel dieser Maßnahmen war es, die Qualität und Gründlichkeit der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Analysen zu erhöhen. Darüber hinaus sind die Verhältnismäßigkeitsprüfungen auf der Website der Datenbank nun öffentlich zugänglich (die Datenbank wird zwecks einer weiteren Straffung der Berichtspflichten derzeit auf das IMI migriert). Trotz beständiger Anstrengungen sind die Verhältnismäßigkeitsprüfungen der Mitgliedstaaten in vielen Fällen jedoch nach wie vor von unzureichender Qualität.

Die Kommission bewertete die Einhaltung der in der überarbeiteten Richtlinie festgelegten Transparenzvorschriften und Berichtspflichten durch die Mitgliedstaaten. Sie befasste sich

mit Fällen von Nichteinhaltung in 27 Mitgliedstaaten, die den Transparenzvorschriften nicht mit einem angemessenen Maß an Sorgfalt nachgekommen waren (für weitere Einzelheiten siehe Tabelle „Transparenzvorschriften“ in Teil III der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

Abbildung 9. Anzahl der Mitgliedstaaten, in denen zentrale Aspekte der Transparenzvorschriften nicht eingehalten wurden (März 2020)



Zahlreiche Mitgliedstaaten haben es versäumt, eine Aufstellung aller in ihrem Hoheitsgebiet reglementierten Berufe bzw. Ausbildungsgänge und/oder aller Berufe, bei denen eine Nachprüfung der Qualifikationen gemäß Artikel 7 Absatz 4 der überarbeiteten Richtlinie erforderlich ist, mit angemessenen Begründungen vorzulegen. Darüber hinaus haben einige Länder keine Berufe gemeldet, die auf der Grundlage spezifischer EU-Rechtsvorschriften reglementiert sind, bei denen den Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum bei der Umsetzung eingeräumt wird. In Bezug auf Berufe, bei denen eine Nachprüfung der Qualifikationen erforderlich ist, ist zu betonen, dass die Bewertung der Kommission auf die Transparenzvorschriften beschränkt war und einer Beurteilung der Angemessenheit von Rechtfertigungen aus Gründen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit nicht vorgreift. Einige wenige Mitgliedstaaten hatten noch immer keine nationalen Aktionspläne vorgelegt.

Die Kommission hat ferner festgestellt, dass die Datenbank der reglementierten Berufe für bestimmte Berufe keine Verhältnismäßigkeitsprüfungen enthielt. Dies war bei mehr als 20 Mitgliedstaaten der Fall. In einigen Mitgliedstaaten lagen für mehr als 80 % der gemeldeten Berufe keine Verhältnismäßigkeitsprüfungen vor. Überdies hatten viele Mitgliedstaaten für einige Berufe keine Informationen über bestehende oder neu eingeführte Vorschriften in Bezug auf Aufnahme und Ausübung zur Verfügung gestellt. Eine große Zahl von Mitgliedstaaten hat es zudem versäumt, innerhalb der festgesetzten Frist über die Anforderungen, die aufgehoben oder gelockert wurden, Bericht zu erstatten.

Die Kommission überprüfte die Folgemaßnahmen betreffend die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, gemäß Artikel 60 Absatz 1 der überarbeiteten Richtlinie alle zwei Jahre Berichte, einschließlich statistischer Zusammenfassungen und einer Darstellung der

wichtigsten, sich aus der Anwendung der geänderten Richtlinie ergebenden Probleme, vorzulegen. Beinahe ein Drittel der Mitgliedstaaten unterlag Durchsetzungsmaßnahmen und hat die fehlenden Berichte inzwischen vorgelegt.

Infolge der Einleitung der Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission haben die meisten Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen zur Vervollständigung der Datenbank erheblich verstärkt (siehe Abbildung 8). Angesichts der Bedeutung der Datenbank der reglementierten Berufe als Informationsquelle für EU-Bürger, die einen Beruf im Ausland ausüben wollen, ist dies eine wichtige Errungenschaft. Damit sichergestellt ist, dass die Transparenz- und Berichtspflichten eingehalten werden, bedarf es jedoch fortwährender Bemühungen vonseiten der Mitgliedstaaten. Es liegt weiterhin in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, die Richtigkeit der entsprechenden Informationen zu gewährleisten. Die Kommission wird die Einhaltung dieser Pflichten weiterhin eng überwachen.

4. ERGEBNISSE DES SPEZIELLEN AUFSTIEGSFORTBILDUNGSPROGRAMMS FÜR RUMÄNISCHE KRANKENSCHWESTERN UND KRANKENPFLEGER

Rumänien hat entsprechend der Empfehlung in Erwägungsgrund 36 der Änderungsrichtlinie 2013/55/EU ein Aufstiegsfortbildungsprogramm für Krankenschwestern und Krankenpfleger eingerichtet, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind und deren Qualifikationen nicht den Mindestanforderungen an die Berufsausbildung gemäß der Richtlinie 2005/36/EG entsprechen. Ziel war es, Berufsangehörigen, die ihre Qualifikationen vor dem Beitritt Rumäniens zur EU erworben haben, die Möglichkeit zu geben, ihre Qualifikationen so zu verbessern, dass sie diesen Mindestanforderungen auf EU-Ebene entsprechen.

Der Inhalt des Programms wurde im Zeitraum 2012–2014 mit der Europäischen Kommission und Experten aus den Mitgliedstaaten (BE, DE, ES, FR, IE, MT, PL, IT und UK) erörtert. Die Experten unterzogen die Ausbildungsgänge, die in Rumänien auf postsekundärer Ebene und auf Hochschulebene in der Vergangenheit angeboten wurden, einer eingehenden Analyse, um festzustellen, inwieweit sie den Mindestanforderungen der Richtlinie 2005/36/EG (Anzahl der Stunden, Studienjahre, Ausbildungsinhalte, zu erwerbende Fähigkeiten, Kenntnisse und Kompetenzen) entsprachen. Zur Überbrückung der ermittelten Lücken wurden Aufstiegsfortbildungskurse entwickelt. Infolge einer Bewertung durch Experten der Mitgliedstaaten und eines weiteren Austauschs wurde der Programmentwurf angepasst, um den Rückmeldungen, etwa in Bezug auf die Zulassungsvoraussetzungen, die Anzahl der Ausbildungsstunden und die Aufsicht während der klinisch-praktischen Ausbildung, Rechnung zu tragen.

Rumänien startete das endgültige Programm für Krankenschwestern und Krankenpfleger auf der Grundlage des gemeinsamen Erlasses des Ministers für nationale Bildung und des Gesundheitsministers Nr. 4317/943/2014, der durch den rumänischen Orden für Krankenschwestern und Krankenpfleger, Hebammen und medizinische Assistenten und den Erlass des Ministeriums für nationale Bildung Nr. 5114/2014 gebilligt worden war.

Zur Umsetzung des Aufstiegsfortbildungsprogramms auf postsekundärer Ebene wurden vom rumänischen Ministerium für nationale Bildung, vom rumänischen Gesundheitsministerium, vom rumänischen Orden der Krankenschwestern und Krankenpfleger, Hebammen und medizinischen Assistenten und von der nationalen Kommission für Krankenhausakkreditierung zwischen 2013 und 2014 acht Tagungen zur Ausbildung der Ausbilder mit Experten aus fünf Mitgliedstaaten (BE, DK, IE, PL und UK) organisiert.

Das Programm lief im akademischen Jahr 2014/2015 an und nach Angaben des rumänischen Ministeriums für Bildung und Forschung hatten es bis zum Ende des akademischen Jahres 2018/2019 mehr als 3000 Absolventen auf postsekundäre Ebene und 23 Absolventen auf Hochschulebene abgeschlossen.

Im März und Mai 2018 stellte Rumänien das Programm den Mitgliedstaaten in der Koordinatorengruppe auf dem Gebiet der Anerkennung der Berufsqualifikationen vor.

Die Experten der Mitgliedsstaaten analysierten die von Rumänien vorgelegten Informationen und Dokumente und übermittelten der Kommission Feedback zu den Ergebnissen des

Programms. Rumänien antwortete auf sämtliche Fragen und Anmerkungen der Mitgliedstaaten zu deren Zufriedenheit. Kein Mitgliedstaat erhob Einwände gegen den Vorschlag Rumäniens, dass die Absolventen künftig in den Genuss einer automatischen Anerkennung kommen sollten.

Abschließend setzte Rumänien das zuvor mit den Mitgliedstaaten ausgehandelte Aufstiegsfortbildungsprogramm um, um seinen Teilnehmern die Möglichkeit zu geben, ihre Qualifikationen so zu verbessern, dass sie den in der Richtlinie 2005/36/EG festgelegten Mindestanforderungen entsprechen. Eine beträchtliche Anzahl von Teilnehmern hat das Programm inzwischen erfolgreich abgeschlossen.

Für weitere Informationen hierzu siehe Teil V der diesem Bericht beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

5. JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN

Aufgrund der ganz unterschiedlich ambitionierten nationalen Aktionspläne und in Anbetracht der oft unzureichenden Qualität der während der gegenseitigen Evaluierung vorgenommenen Verhältnismäßigkeitsprüfungen veröffentlichte die Kommission im Rahmen der Binnenmarktstrategie 2017 zwei Initiativen, die darauf abzielen, das Potenzial des Binnenmarkts in den von der überarbeiteten Richtlinie abgedeckten Bereichen vollständig auszuschöpfen. Die Kommission hat eine Mitteilung über Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung[46] sowie einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen veröffentlicht.

Die Mitteilung über Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung befasst sich mit der Reglementierung von sieben Berufen in den Mitgliedstaaten. Sie enthält Empfehlungen an diejenigen Mitgliedstaaten, in denen die Reglementierung im Hinblick auf die zu erreichenden Ziele (z. B. Schutz der Gesundheit oder Sicherheit der Dienstleistungsempfänger) und im Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten besonders streng erscheint. Die Leitlinien basieren auf einer quantitativen und qualitativen Bewertung der Regulierungsintensität (Indikator der Regulierungsintensität). Dabei handelt es sich um ein zusätzliches Instrument, mit dem die Reformbemühungen der Mitgliedstaaten unterstützt werden sollen, indem Fälle von potenzieller Überregulierung ermittelt werden.

Die Richtlinie (EU) 2018/958[47] über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung wurde am 28. Juni 2018 erlassen und muss bis 30. Juli 2020 in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Mit dieser Richtlinie werden klare Verpflichtungen sowie ein rechtlicher Rahmen für die Durchführung von Verhältnismäßigkeitsprüfungen vor Erlass neuer Rechtsvorschriften bzw. vor Änderung bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Beschränkung des Zugangs zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung festgelegt. Sobald die Richtlinie umgesetzt ist, sollte sie dazu beitragen, unverhältnismäßige Reglementierungen zu verhindern. Die Kommission verfolgt derzeit die über die Koordinatorengruppe und auf bilateraler Ebene mit den Mitgliedstaaten die in den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung erzielten Fortschritte.

Im Jahr 2018 erließen die Mitgesetzgeber die Verordnung über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors[48], um Einzelpersonen und Unternehmen den Zugang zu Online-Informationen und -Verfahren sowie zu Hilfs- und Problemlösungsdiensten zu ermöglichen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Erfüllung der mit der Verordnung über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors eingeführten Informationspflichten erleichtert wird, wenn die Mitgliedstaaten ihre Informationspflichten gemäß der

[46] Mitteilung über Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung, 10. Januar 2017 (COM(2016) 820 final).
[47] ABl. L 173 vom 9.7.2018, S. 24.
[48] Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (Text von Bedeutung für den EWR).

Dienstleistungsrichtlinie und der überarbeiteten Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen einhalten. Parallel dazu werden in der Koordinierungsgruppe für das Zugangstor Gespräche geführt, um den Umfang und die Qualität der Informationen abzustimmen und den grenzüberschreitenden Zugang zu Online-Verfahren sicherzustellen.

Im März 2019 forderte der Europäische Rat die EU und die Mitgliedstaaten auf, noch bestehende ungerechtfertigte Hindernisse für den Binnenmarkt zu beseitigen, und betonte, dass keine neuen Hindernisse geschaffen werden sollten.[49] Aufbauend auf dieser ersten Forderung ersuchte der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) die Kommission im Mai 2019, „bis März 2020 … die Bewertung der verbleibenden Hindernisse mit oder ohne Regulierungscharakter und der Möglichkeiten im Binnenmarkt mit besonderem Schwerpunkt auf dem Dienstleistungsbereich abzuschließen, wobei diese Bewertung aus der Perspektive von Unternehmern und Verbrauchern … erfolgen sollte“[50]. Als Reaktion darauf nahm die Kommission einen Bericht an, in dem die von den Unternehmen selbst am häufigsten gemeldeten Hindernisse ermittelt werden.[51] Auf der Grundlage dieser Unternehmensperspektive sowie der Erfahrungen der Verbraucher, wie sie im EU-Verbraucherbarometer für Verbraucherbedingungen[52], das im November 2019 veröffentlicht wurde, zum Ausdruck kommen, nahm die Kommission im März 2020 eine Mitteilung über Hindernisse und Hemmnisse für den Binnenmarkt an. In dieser Mitteilung analysierte die Kommission die am häufigsten von Verbrauchern und Unternehmen vorgebrachten Bedenken, um die wichtigsten Bereiche zu ermitteln, in denen der Binnenmarkt weiter vertieft und gestärkt werden muss.[53]

Auf Aufforderung des Europäischen Rates und zur Begleitung der Mitteilung über Hindernisse und Hemmnisse für den Binnenmarkt entwickelte die Kommission in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten zudem einen langfristigen Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften[54]. Die Kommission begrüßte die Aufforderung des Europäischen Rates und entwickelte eine Reihe von Maßnahmen, die darauf abzielen, die Durchsetzung und Einhaltung der Binnenmarktvorschriften zu verbessern. Zu den Maßnahmen, die für Berufsreglementierungen besonders relevant sind, gehört Folgendes:

[49] Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 22. März 2019 (EUCO 1/19).

[50] Schlussfolgerungen des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) über „Neue Zielvorgaben für einen wettbewerbsfähigen Binnenmarkt“ vom 27. Mai 2019 (COMPET 437, 9743/19).

[51] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – *Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers* (Entwicklung von Unternehmen im Binnenmarkt: praktische Hindernisse und Hemmnisse) (SWD(2020) 54 final).

[52] Europäische Kommission: *Consumer conditions scoreboard: consumers at home in the single market – 2019 edition* (Verbraucherbarometer für Verbraucherbedingungen: Verbraucher zu Hause im Binnenmarkt – Ausgabe 2019) vom 28. November 2019.

[53] Mitteilung – Hindernisse für den Binnenmarkt ermitteln und abbauen, 10. März 2020 (COM(2020) 93 final).

[54] Mitteilung – Langfristiger Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften, 10. März 2020 (COM(2020) 94 final).

- Veröffentlichung aktualisierter Reformempfehlungen für die Regulierung freiberuflicher Dienstleistungen auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission vom 17. Januar 2017 und

- Unterstützung und Beratung für die Mitgliedstaaten durch die Kommission zur Verbesserung der Ex-ante-Verhältnismäßigkeitsprüfungen einschränkender Reglementierungen im Rahmen der Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Auf der Grundlage der in diesem Bericht enthaltenen Informationen kann die Kommission einige Schlussfolgerungen hinsichtlich der Umsetzung der mit der überarbeiteten Richtlinie eingeführten Änderungen und hinsichtlich der Bereiche ziehen, die weiterer Bemühungen oder Verbesserungen bedürfen. Im Allgemeinen ist der Rechtsrahmen, der mit der überarbeiteten Richtlinie geschaffen wurde, in Bezug auf die Förderung der Mobilität von Berufsangehörigen in den Mitgliedstaaten wirksam.[55] Auch wenn der Einsatz moderner Technologien bei den Verfahren zur Anerkennung von Berufsqualifikationen als Erfolg betrachtet werden kann, müssen die Mitgliedstaaten weitere Anstrengungen unternehmen, um die Einhaltung der Anforderungen in Bezug auf die Bereitstellung von Informationen und das E-Government über die einheitlichen Ansprechpartner sicherzustellen.

Auch wenn einige Bereiche weiterhin Anlass zur Sorge geben, haben die Mitgliedstaaten bei der Lösung verschiedener, in den laufenden Vertragsverletzungsverfahren aufgeworfenen Fragen Fortschritte erzielt. Mehrere spezifische Fragen sind noch offen, und ihre Lösung bedarf unter Umständen der kontinuierlichen Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitgliedstaaten.

a) Problembereiche

Trotz der Vorteile elektronischer Verfahren und einer gut entwickelten Verwaltungszusammenarbeit werden in einigen Mitgliedstaaten immer noch Verfahrensvorschriften beibehalten, die zu erheblicher Belastung und zu beträchtlichen Kosten für die Antragsteller führen. Auch in Bezug auf E-Government-Einrichtungen und die Anwendung von Verfahren, die über die gemäß der Richtlinie zulässigen Praktiken hinausgehen, bestehen weiterhin Schwierigkeiten.

Die Funktionsweise der nationalen einheitlichen Ansprechpartner im Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen und Online-Verfahren muss in den meisten Mitgliedstaaten verbessert werden.

Die gegenseitige Evaluierung im Zeitraum 2014–2016 hat nicht zu wesentlichen Reformen der Vorschriften für reglementierte Berufe geführt. Die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Verhältnismäßigkeitsprüfungen waren häufig von unzureichender Qualität und von dem Interesse gelenkt, bestehende Reglementierungen aufrechtzuerhalten. Die jüngsten Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission bestätigten, dass zahlreiche Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen hinsichtlich der Transparenz von Informationen über reglementierte Berufe und der Verhältnismäßigkeit der Reglementierung noch immer nicht mit einem angemessenen Maß an Sorgfalt nachkommen. Dies bestätigt, dass die rechtzeitige

[55] Wie das Abschneiden in Bezug auf die EU-weiten Anerkennungsquoten bewertet wird, kann im Binnenmarktanzeiger auf folgender Website (in englischer Sprache) eingesehen werden: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/professional_qualifications/index_en.htm.

Umsetzung und konsequente Anwendung der Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung eine Notwendigkeit darstellen.

b) Offene Fälle

In mehreren Fällen von Nichteinhaltung der überarbeiteten Richtlinie seitens bestimmter Mitgliedstaaten steht eine Lösung noch aus, entsprechende Vertragsverletzungsverfahren sind noch im Gange. Die Fälle betreffen die fehlerhafte Umsetzung der Bestimmungen in Bezug auf Überprüfungen der Sprachkenntnisse, die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen und den partiellen Zugang.

Es sind weitere Studien erforderlich, um die Notwendigkeit und den Umfang möglicher Anpassungen der Anforderungen im Hinblick auf die Kenntnisse und Fähigkeiten sowie der Verzeichnisse der für „sektorale“ Berufe mindestens vorgeschriebenen Ausbildungsinhalte an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt zu bewerten, was mittels delegierter Rechtsakte der Kommission erfolgen kann.

Es konnte nur eine Einigung über gemeinsame Ausbildungsgrundsätze (gemeinsame Ausbildungsprüfungen für Skilehrer) erzielt werden. Selbst bei Verfolgung eines Bottom-up-Ansatzes hat sich die Erzielung einer Einigung über Mindeststandards für die Berufsausbildung als schwierig erwiesen. Vorschläge aus einer Reihe von Berufen konnten die erforderlichen Schwellenwerte für die Regulierung in den Mitgliedstaaten nicht erreichen, was nicht nur zu einer Harmonisierung, sondern auch zu einer Ausweitung der Reglementierung auf nationaler Ebene führen könnte.

Die Funktionsweise des Vorwarnmechanismus bringt einige praktische Schwierigkeiten für die Mitgliedstaaten mit sich, insbesondere bei der Verwaltung großer Mengen von Vorwarnungen und beim Filtern relevanter Vorwarnungen.

c) Positive Entwicklungen

Die Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie wurde durch die von der Kommission ergriffenen Durchsetzungsmaßnahmen wirksam verbessert.

Das IMI unterstützt das reibungslose Funktionieren der Richtlinie, indem es eine sichere Online-Plattform für den Austausch von Verwaltungsinformationen, die Bearbeitung von Anträgen auf den Europäischen Berufsausweis und das Funktionieren des proaktiven Vorwarnmechanismus bietet. Eine kontinuierliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, rechtliche und technische Unterstützung und eine weitere Feinabstimmung sind unerlässlich, um die wirksame Funktionsweise des Systems weiterhin sicherzustellen.

Das Verfahren zur Aktualisierung von Anhang V der Richtlinie hat sich bewährt. Die Kommission hat von ihren delegierten Befugnissen regelmäßig Gebrauch gemacht, um die Aktualisierungen auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten über das IMI übermittelten Meldungen vorzunehmen.

Die Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung ergänzt die in der Richtlinie verankerten Transparenzvorschriften und wird zukünftig als Instrument zur Verhinderung unverhältnismäßiger Berufsreglementierung dienen.

Mit diesem Bericht erfüllt die Kommission die Berichtspflicht gemäß Artikel 60 Absatz 2 der Richtlinie 2005/36/EG in der durch die Richtlinie 2013/55/EU geänderten Fassung.

Die Kommission fordert das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen auf, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.