



# ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Anerkennung von Berufsqualifikationen in der EU:  
Ein wichtiger Mechanismus, der aber nur wenig genutzt und  
nicht einheitlich angewandt wird

# Inhalt

I. ZUSAMMENFASSUNG DER ANTWORTEN DER KOMMISSION .....	2
II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EURH.....	3
1. Reglementierte Berufe und das EU-System zur Anerkennung von Berufsqualifikationen ....	3
2. Wirksame Anwendung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.....	4
3. Im Jahr 2013 eingeführte Instrumente zur weiteren Erleichterung der Anerkennung von Berufsqualifikationen .....	6
4. Koordinierungsfunktion der Kommission zur Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen .....	8
5. Bereitstellung von Informationen.....	9
III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH.....	11
1. Empfehlung 1 – Die einheitliche Anwendung des Systems zur Anerkennung von Berufsqualifikationen sicherstellen.....	11
2. Empfehlung 2 – Den Vorwarnmechanismus in das Anerkennungsverfahren integrieren...12	
3. Empfehlung 3 – Anhang V aktualisieren und die Frist für die Anerkennung im Rahmen der automatischen Regelung für sektorale Berufe verkürzen.....	13
4. Empfehlung 4 – Die Bereitstellung zuverlässiger und stimmiger Informationen für die Bürgerinnen und Bürger sicherstellen.....	13

Dieses Dokument enthält die Antworten der Europäischen Kommission auf die in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes gemäß Artikel 259 der [Haushaltsordnung](#) enthaltenen Bemerkungen. Es wird zusammen mit dem Sonderbericht veröffentlicht.

# I. ZUSAMMENFASSUNG DER ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die EU hat mit der Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung<sup>1</sup> einen Rechtsrahmen geschaffen, um neue Reglementierungen auf gerechtfertigte Fälle zu beschränken, und mit der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen<sup>2</sup> die Anerkennung von Qualifikationen zu erleichtern. Damit geht sie die Herausforderungen an, die sich aus den unterschiedlichen Berufsreglementierungen im Binnenmarkt in den einzelnen Mitgliedstaaten ergeben.

Die Zahl der reglementierten Berufe in der gesamten EU ist nach wie vor hoch, und die Kommission setzt ihre Bemühungen fort, die Verhältnismäßigkeit der Reglementierungen sicherzustellen. Ziel ist es, den Zugang zu Berufen standardmäßig uneingeschränkt zu gewähren, sofern die Reglementierung eines Berufs nicht im Hinblick auf Ziele des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismäßig ist.

In Anerkennung der Bedeutung eines wirksamen Systems zur Anerkennung von Berufsqualifikationen in den Fällen, in denen Berufe reglementiert sind, setzt sich die Kommission dafür ein, die wirksame Anwendung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen zu verbessern. Die Kommission betont die Notwendigkeit von schnellen, erschwinglichen und einfachen Anerkennungsverfahren. Sie spricht sich für zugängliche Online-Verfahren, die Abschaffung von Gebühren für Anerkennungsanträge, soweit möglich, und eine Vereinfachung der Dokumentenanforderungen aus. Die Kommission unterstützt digitale Lösungen wie die Nutzung des Binnenmarkt-Informationssystems (IMI), des einheitlichen digitalen Zugangstors zum technischen System für die einmalige Erfassung (SDG-OOTS)<sup>3</sup> und der europäischen digitalen Zertifikate, um Verfahren zu straffen und den Verwaltungsaufwand zu verringern.

Der uneingeschränkte und schnelle Zugang zum Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ist das Hauptziel des Anerkennungsverfahrens. Ausgleichsmaßnahmen für Unterschiede in der allgemeinen und beruflichen Bildung sollten begrenzt und von Fall zu Fall bewertet werden. Bei der Erbringung von vorübergehenden und gelegentlichen Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat sollten Nachprüfungen der Qualifikation selten erfolgen und sich auf Berufe beschränken, die die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit betreffen. Bei den Bemühungen um eine Verringerung der Nachprüfungen der Qualifikation wurde eine Reihe von Nachprüfungen abgeschafft, aber es bedarf noch weiterer Anstrengungen.

Die Kommission drängt auch auf schnellere Anerkennungsverfahren durch den Kapazitätsaufbau, eine bessere Nutzung digitaler Instrumente und die Zusammenarbeit der Verwaltungen. Sie hat Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, wenn die Mitgliedstaaten die Fristen fortwährend nicht einhalten.

Im Jahr 2013 wurde die Richtlinie überarbeitet, um die Anerkennung effizienter und flexibler zu gestalten. Hierzu wurden der Europäische Berufsausweis, partieller Zugang, gemeinsame Ausbildungsprüfungen und gemeinsame Ausbildungsrahmen sowie eine erweiterte Nutzung des

---

<sup>1</sup> Richtlinie (EU) 2018/958.

<sup>2</sup> Richtlinie 2005/36/EG.

<sup>3</sup> Das SDG-OOTS ermöglicht den Austausch von Daten zwischen staatlichen Stellen im Einklang mit dem Grundsatz der einmaligen Erfassung und stellt sicher, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen bestimmte Informationen und Dokumente nur einmal vorgelegen müssen, wenn sie elektronische Behördendienste und öffentliche Dienstleistungen nutzen.



aufgelistet sein als in Ländern, die noch nicht alle ihre reglementierten Berufe gemeldet haben. Andererseits können mitunter mehrere spezifisch reglementierte Berufe in einem bestimmten Sektor zu einer geringeren Reglementierung führen als ein Beruf mit sehr weit gefassten vorbehaltenen Tätigkeiten. Daher konzentriert sich die Kommission bei ihren Überwachungstätigkeiten eher auf die Verhältnismäßigkeit der Berufsreglementierung und das Ausmaß der Regulierungsintensität als auf die Gesamtzahl der reglementierten Berufe. Um Probleme mit einer potenziell unverhältnismäßigen und übermäßig einschränkenden Reglementierung von Berufen anzugehen, greift die Kommission auf eine Mischung politischer Instrumente zurück, z. B. Durchsetzungsmaßnahmen (wie beispielsweise laufende Vertragsverletzungsverfahren gegen zehn Mitgliedstaaten wegen Nichtübereinstimmung der nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie), regelmäßige Berichte über die Regulierungsintensität reglementierter Berufe zusammen mit Reformempfehlungen an die Mitgliedstaaten<sup>6</sup> und länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre Bemühungen fortzusetzen, um sicherzustellen, dass Berufe nur dann reglementiert werden, wenn dies gerechtfertigt und verhältnismäßig ist und die Einschränkungen auf das zur Erreichung der politischen Ziele erforderliche Minimum begrenzt werden.

In Fällen, in denen die Reglementierung von Berufen gerechtfertigt ist, ist es von entscheidender Bedeutung, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Dienstleistungserbringer Zugang zu einem wirksamen System zur Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen haben. Die Kommission setzt sich uneingeschränkt dafür ein, die wirksame Funktionsweise und Nutzung des Systems zur Anerkennung von Berufsqualifikationen sicherzustellen, um „Verschwendung von Kompetenzen“ und Überqualifizierung zu vermeiden sowie freien Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt zu gewährleisten. Mehr als eine Million Anerkennungsentscheidungen, die seit Inkrafttreten der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen getroffen wurden, zeigen auf beeindruckende Weise, wie wichtig dieses System für die EU-Bürgerinnen und -Bürger ist.

## **2. Wirksame Anwendung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen**

Die wirksame Anwendung der Richtlinie setzt voraus, dass die Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen für Berufsangehörige schnell, einfach und kostengünstig erfolgt. Bei ihren Bemühungen legt die Kommission daher einen besonderen Schwerpunkt auf die Beseitigung von administrativen Hindernissen, zusätzlichen Kosten oder unangemessenen Belastungen.

Um die Schwelle für Berufsangehörige bei der Beantragung der Anerkennung zu senken, hält die Kommission den Zugang zu elektronischen Verfahren für wesentlich.<sup>7</sup> Online-Verfahren müssen über den jeweiligen einheitlichen Ansprechpartner oder die jeweils zuständigen Behörden zugänglich sein. Diese bestehende Verpflichtung war Gegenstand von durch die Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren. Infolge dieser Vertragsverletzungsverfahren haben die Mitgliedstaaten im Allgemeinen die Verfügbarkeit von Online-Verfahren für die Anerkennung von Berufsqualifikationen verbessert. Es kann immer noch Fälle geben, in denen einige der Verfahren nicht vollständig online verfügbar sind (d. h. über Online-Formulare). Die Verordnung über das einheitliche digitale Zugangstor gibt den Mitgliedstaaten einen zusätzlichen Anreiz, die

---

<sup>6</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Bestandsaufnahme und Aktualisierung der Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung von 2017, COM(2021) 385 final.

<sup>7</sup> Zu den fehlenden elektronischen Verfahren siehe Sonderbericht des EuRH, Ziffern 37–40.

Funktionsweise der elektronischen Verwaltung im Allgemeinen zu verbessern und damit auch die elektronischen Verfahren für die Anerkennung von Berufsqualifikationen besser einzubeziehen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten die Verordnung weiter umsetzen, insbesondere die Digitalisierung der Verfahren und den Austausch elektronischer Beweismittel über das technische System für die einmalige Erfassung.

Was die Gebühren<sup>8</sup> für die Anerkennung von Berufsqualifikationen betrifft, so unterstützt die Kommission uneingeschränkt die in dem von der Koordinatorengruppe genehmigten Verhaltenskodex zum Ausdruck gebrachte Auffassung, dass die beste Vorgehensweise ist, von Berufsangehörigen keine Gebühren für ihre Anträge zu erheben. Digitalisierung bietet die Möglichkeit, die Kosten für Anerkennungsverfahren in den zuständigen Behörden weiter zu senken, entsprechend weniger Gebühren zu erheben und mehr Anerkennungsverfahren kostenlos zu gestalten.

Die Anforderung vieler Belege, häufig in Form von beglaubigten Kopien und/oder beglaubigten Übersetzungen, ist für die Antragstellerinnen und Antragsteller kostspielig und umständlich.<sup>9</sup> Anhang VII der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen enthält eine abschließende Liste der Dokumente, die die zuständigen Behörden in Anerkennungsverfahren anfordern können. Es handelt sich hierbei um eine Maximalliste, und es besteht ausreichend Spielraum für eine weitere Vereinfachung des Antragsverfahrens. Über die Wege der Verwaltungszusammenarbeit, für die die Kommission das Binnenmarkt-Informationssystem bereitstellt, wurden Beglaubigungen der Kopien und Übersetzungen oft obsolet, da die Echtheit direkt zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten überprüft werden kann. Der EU-Rechtsrahmen für elektronische Signaturen, der Rahmen für europäische digitale Zertifikate und das einheitliche digitale Zugangstor zum technischen System für die einmalige Erfassung (SDG-OOTS) bieten zusätzliche Möglichkeiten, um vertrauenswürdige Informationen und Dokumente zu erhalten. Darüber hinaus stellte die Kommission allen Behörden der Mitgliedstaaten ihren eTranslation-Dienst zur Verfügung, um den Bedarf an Dokumentenübersetzungen zu verringern. Die Kommission wird sich weiterhin darum bemühen, den Verwaltungsaufwand für Antragstellerinnen und Antragsteller durch den Einsatz digitaler Lösungen zu verringern, und die Mitgliedstaaten auffordern, die Möglichkeiten zur Vereinfachung des Antragsverfahrens in vollem Umfang zu nutzen. Schließlich leitet die Kommission gegebenenfalls auch Vertragsverletzungsverfahren ein.

Ausgleichsmaßnahmen müssen ausschließlich auf wesentliche Unterschiede in der allgemeinen und beruflichen Bildung beschränkt werden, die nicht durch die von den Antragstellerinnen und Antragstellern erworbenen Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen ausgeglichen werden können.<sup>10</sup> Dementsprechend ist es wichtig, dass Ausgleichsmaßnahmen im Zusammenhang mit „Kenntnissen des nationalen Rechts“ von Fall zu Fall bewertet werden müssen, wobei der Schwerpunkt auf dem Umfang der betreffenden Ausgleichsmaßnahmen in Bezug auf die jeweilige Berufsreglementierung liegt. Bei möglichen Fällen mangelhafter Anwendung greift die Kommission ein, wenn stichhaltige Beweise für eine fortwährende Vorgehensweise vorliegen.

In Fällen, in denen qualifizierte Berufsangehörige vorübergehend und gelegentlich Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat erbringen möchten, sollten Nachprüfungen der Qualifikation<sup>11</sup> die Ausnahme sein und sich auf Berufe beschränken, die die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit berühren. Im Rahmen der Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften ist es der Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten gelungen, die Zahl der Berufe mit Nachprüfungen

---

<sup>8</sup> Siehe Sonderbericht des EuRH, Ziffern 41–45.

<sup>9</sup> Siehe Sonderbericht des EuRH, Ziffern 46–47.

<sup>10</sup> Zur Vorgehensweise bei Ausgleichsmaßnahmen siehe Sonderbericht des EuRH, Ziffern 48–51.

<sup>11</sup> Zu den Unterschieden bei der Anwendung von Nachprüfungen der Qualifikation siehe Sonderbericht des EuRH, Ziffern 52–56.

der Qualifikation zu verringern. Die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, eine beträchtliche Anzahl von Nachprüfungen der Qualifikation abzuschaffen. Es sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich, um sicherzustellen, dass Nachprüfungen der Qualifikation ausschließlich auf die Fälle beschränkt werden, in denen sie erforderlich sind. Die Kommission überwacht und bewertet die Situation in den Mitgliedstaaten und wird erforderlichenfalls Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

Langwierige Anerkennungsverfahren<sup>12</sup> sind für die Antragstellerinnen und Antragsteller ein Ärgernis und bedeuten oft einen Verdienstaufschlag von mehreren Monaten. Die Kommission ist der Auffassung, dass der Aufbau von Kapazitäten, einschließlich einer ausreichenden personellen Ausstattung der zuständigen Behörden, eines guten Informationsmanagements, einer wirksamen Nutzung digitaler Instrumente und einer guten Zusammenarbeit der Verwaltungen zwischen den Mitgliedstaaten, von entscheidender Bedeutung zur Beschleunigung der Anerkennungsverfahren sind, und sie wird weiterhin eng mit den Mitgliedstaaten in dieser Richtung zusammenarbeiten. Auch wenn die Mitgliedstaaten nach EU-Recht rechtlich nicht verpflichtet sind, die Dauer ihrer Anerkennungsverfahren zu erfassen, sollte es als bewährtes Verfahren gelten, dies zu tun und Maßnahmen zu ergreifen, um die durchschnittliche Dauer der Anerkennungsentscheidungen zu verkürzen. Die Kommission leitete auch Vertragsverletzungsverfahren ein, wenn ihr Beweise für eine fortwährende Nichteinhaltung der in der Richtlinie festgelegten Fristen vorlagen.

### **3. Im Jahr 2013 eingeführte Instrumente zur weiteren Erleichterung der Anerkennung von Berufsqualifikationen**

Im Jahr 2013 haben die gesetzgebenden Organe die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen überarbeitet, um die Anerkennung von Berufsqualifikationen effizienter und transparenter sowie die Richtlinie flexibler zu gestalten. Mit der Reform wurden unter anderem der Europäische Berufsausweis, der Grundsatz des partiellen Zugangs, die Möglichkeit gemeinsamer Ausbildungsprüfungen und gemeinsamer Ausbildungsrahmen sowie eine erweiterte Nutzung des Binnenmarkt-Informationssystems eingeführt.

Der Europäische Berufsausweis ist derzeit für fünf verschiedene Berufe verfügbar. Die tatsächliche Nutzung ist je nach Beruf sehr unterschiedlich.<sup>13</sup> Insgesamt wurde der Europäische Berufsausweis gut angenommen, da er die Gesamtkosten senkt, für Antragstellerinnen und Antragsteller leicht zugänglich ist und ein transparentes Verfahren ermöglicht. Die Kommission erörtert derzeit mit den Mitgliedstaaten in der Koordinatorengruppe auf dem Gebiet der Anerkennung der Berufsqualifikationen Möglichkeiten für eine künftige Verbesserung des Europäischen Berufsausweises, einschließlich einer Überarbeitung des Verfahrens zur besseren Nutzung neuer technologischer Möglichkeiten, einer möglichen Ausweitung auf neue Berufe oder seiner Einbeziehung in den Anerkennungsprozess.

Ein partieller Zugang zu einem Beruf<sup>14</sup> kann eine angemessene Lösung sein, wenn kein uneingeschränkter Zugang gewährt werden kann und andernfalls der Antrag abgelehnt werden müsste. Unter bestimmten Bedingungen, die in der Richtlinie aufgeführt sind, besteht dann die Möglichkeit eines partiellen Zugangs. Es ist zu betonen, dass ein partieller Zugang in Ausnahmefällen eine Lösung sein kann, während das letztendliche Ziel des Anerkennungsverfahrens der uneingeschränkte Zugang zum Beruf ist.

---

<sup>12</sup> Siehe Sonderbericht des EuRH, Ziffern 57–63.

<sup>13</sup> Siehe Sonderbericht des EuRH, Ziffern 64–67.

<sup>14</sup> Siehe Sonderbericht des EuRH, Ziffern 68–69.

Gemeinsame Ausbildungsgrundsätze (gemeinsame Ausbildungsprüfungen und Ausbildungsrahmen) bieten eine Möglichkeit, den Grundsatz der automatischen Anerkennung auf weitere Berufe auszuweiten.<sup>15</sup> Eine gemeinsame Ausbildungsprüfung für Skilehrer, dem Beruf mit der größten Mobilität im Bereich der vorübergehenden Mobilität während des Prüfungszeitraums, wurde im Jahr 2019 eingeführt. Die Kommission hat kürzlich den Rechtsakt zur Einführung der gemeinsamen Ausbildungsprüfungen für Skilehrer aktualisiert.<sup>16</sup>

Um erfolgreich einen gemeinsamen Ausbildungsrahmen einrichten zu können, müssen die Bedingungen des Artikels 49a Absatz 2 der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen erfüllt sein, und es muss ein gewisses Maß an Ähnlichkeit bei der Reglementierung der zu dem Beruf hinführenden allgemeinen und beruflichen Bildung vorhanden sein. Auch wenn gemeinsame Ausbildungsrahmen für Assistenten im Gesundheitswesen und für Bauingenieure vor einigen Jahren nicht als durchführbar erachtet wurden, setzt sich die Kommission nach wie vor uneingeschränkt für eine kontinuierliche Bewertung der Durchführbarkeit der Einrichtung von gemeinsamen Ausbildungsrahmen ein.<sup>17</sup> Sie hat kürzlich Gespräche über die Durchführbarkeit eines gemeinsamen Ausbildungsrahmens für Physiotherapeuten mit der Koordinatorengruppe aufgenommen, die am 13. März 2024 beschlossen hat, eine neue Untergruppe für die Arbeit an gemeinsamen Ausbildungsrahmen einzurichten.

Mit der oben genannten Überarbeitung der Richtlinie wurde auch die Nutzung des Binnenmarkt-Informationssystems für die neu eingeführten Mechanismen erweitert.<sup>18</sup> Das Binnenmarkt-Informationssystem spielt eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung und Durchsetzung der geltenden Vorschriften, insbesondere hinsichtlich der Verpflichtungen zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Es erleichtert und unterstützt die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und verbindet sie über Grenzen und Sprachen hinweg. Entscheidend für den Erfolg des Binnenmarkt-Informationssystems ist jedoch, dass die Mitgliedstaaten die Informationen dort regelmäßig aktualisieren und eingehende Anfragen zeitnah beantworten.

Der Vorwarnmechanismus über Berufsangehörige, deren Berufsausübung beschränkt oder untersagt wurde, erstreckt sich auf Angehörige der Gesundheitsberufe, Tierärzte und Berufsangehörige, die Tätigkeiten im Bereich der Erziehung Minderjähriger, einschließlich Kinderbetreuungseinrichtungen und frühkindliche Erziehung, ausüben.<sup>19</sup> Die Richtlinie verpflichtet zwar den Mitgliedstaat, der den betreffenden Beruf reglementiert, in solchen Fällen andere Mitgliedstaaten zu benachrichtigen, sie enthält jedoch keine Vorschriften über die Folgemaßnahmen von Warnmeldungen, die nach den geltenden Vorschriften weiterhin dem nationalen Recht unterliegen. Warnmeldungen im Binnenmarkt-Informationssystem beziehen sich auf eine Vielzahl von Gründen, die die Ausübung des Berufs im Herkunftsmitgliedstaat beschränken oder untersagen. Sie reichen von administrativen Gründen wie der Nichtzahlung von Mitgliedsbeiträgen bis zu erheblichen berufsethischen Verstößen. Es bestehen Verbesserungsmöglichkeiten, um die Mitgliedstaaten bei der Verwaltung der eingehenden Warnmeldungen zu unterstützen.

---

<sup>15</sup> Siehe Sonderbericht des EuRH, Ziffern 70–73.

<sup>16</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2023/865 der Kommission vom 23. Februar 2023 zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2019/907 in Bezug auf Befähigungsnachweise und Berufsqualifikationen in bestimmten Mitgliedstaaten.

<sup>17</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – 30 Jahre Binnenmarkt, COM(2023) 162 final.

<sup>18</sup> Siehe Sonderbericht des EuRH, Ziffern 74–77.

<sup>19</sup> Siehe Sonderbericht des EuRH, Ziffern 78–81.

## 4. Koordinierungsfunktion der Kommission zur Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen

Die Kommission nimmt die Verantwortung für die Gesamtkoordinierung einer wirksamen Umsetzung und Anwendung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen<sup>20</sup> mittels einer Vielzahl von Instrumenten wahr:

- **Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten:** In der Koordinatorengruppe arbeitet die Kommission kontinuierlich mit den Mitgliedstaaten zusammen, um eine einheitliche Anwendung der Richtlinie sicherzustellen, z. B. durch die gemeinsame Entwicklung eines Leitfadens für die Bürgerinnen und Bürger sowie eines Verhaltenskodexes und durch die Erörterung von Fragen der Anerkennungspolitik. Darüber hinaus hält die Kommission regelmäßig Sitzungen zu Themenpaketen mit den Mitgliedstaaten ab, um Beschwerden und laufende Vertragsverletzungsverfahren zu erörtern.
- **Durchsetzungsmaßnahmen:** Die Kommission hat eine umfassende Überprüfung der nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie durchgeführt und bei Bedarf verschiedene Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet (z. B. im Jahr 2018 zu einer Vielzahl von Themen wie u. a. Berichtspflichten, fehlende elektronische Verfahren), die zu erheblichen Fortschritten in den jeweiligen Bereichen geführt haben.
- **Überwachung der Datenbank der reglementierten Berufe:** Die Kommission ist für die Überwachung der Datenbank der reglementierten Berufe zuständig, damit sichergestellt ist, dass die Mitgliedstaaten ihren Berichtspflichten nachkommen.
- **Ausübung der übertragenen Befugnisse,** um die regelmäßige Aktualisierung der Richtlinie sicherzustellen (regelmäßige Aktualisierung der Liste der Qualifikationen in Anhang V der Richtlinie<sup>21</sup>, Überprüfung der Mindestanforderungen an die Ausbildung für verschiedene Berufe<sup>22</sup>).
- **Bereitstellung von Leitlinien und Empfehlungen für die Mitgliedstaaten,** z. B. Empfehlungen zur Reform der Berufsreglementierung, länderspezifische Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters, Empfehlungen im Zusammenhang mit COVID-19-Notfallmaßnahmen<sup>23</sup>, zur Anerkennung der Qualifikationen von Menschen, die vor der Invasion Russlands in der Ukraine fliehen<sup>24</sup>, und zur Anerkennung der Qualifikationen von Drittstaatsangehörigen<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Siehe Sonderbericht des EuRH, Ziffern 86–94.

<sup>21</sup> Diese Aktualisierungen werden alle ein bis zwei Jahre erlassen. Wenn die Mitgliedstaaten die Kommission rechtzeitig über die Einführung neuer oder aktualisierter Qualifikationen unterrichten, bleibt ausreichend Zeit, um die automatische Anerkennung der Qualifikation bis zu dem Zeitpunkt sicherzustellen, zu dem die Lernenden die Qualifikation erhalten.

<sup>22</sup> Am 4. März 2024 erließ die Kommission eine delegierte Richtlinie zur Modernisierung der Mindestanforderungen an die Ausbildung von Krankenschwestern und Krankenpflegern, Zahnärzten und Apothekern: [https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/modernising-minimum-training-requirements-nurses-dental-practitioners-and-pharmacists-across-eu-2024-03-04\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/modernising-minimum-training-requirements-nurses-dental-practitioners-and-pharmacists-across-eu-2024-03-04_en).

<sup>23</sup> Mitteilung der Kommission, Leitlinien zur Freizügigkeit von Angehörigen der Gesundheitsberufe und zur Mindestharmonisierung der Ausbildung in Bezug auf COVID-19-Notfallmaßnahmen – Empfehlungen zur Richtlinie 2005/36/EG, 2020/C 156/01, C(2020) 3072.

<sup>24</sup> Empfehlung (EU) 2022/554 der Kommission vom 5. April 2022 zur Anerkennung der Qualifikationen von Menschen, die vor der Invasion Russlands in der Ukraine fliehen.

<sup>25</sup> Empfehlung der Kommission vom 15.11.2023 zur Anerkennung der Qualifikationen von Drittstaatsangehörigen, C(2023) 7700 final.

- **Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften:** Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten erfolgen Anstrengungen zum Abbau von Hindernissen im Binnenmarkt durch die Arbeit im Rahmen der Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften, um Unterschiede bei den Nachprüfungen der Qualifikation anzugehen und diese nach Möglichkeit abzuschaffen.
- **Regelmäßige Bewertungen der Umsetzung von Rechtsakten,** wie dem anstehenden Bericht über die Umsetzung gemäß Artikel 60 Absatz 2 der Richtlinie im Jahr 2025 und der Bewertung der Empfehlung (EU) 2022/554 der Kommission vom 5. April 2022 zur Anerkennung der Qualifikationen von Menschen, die vor der Invasion Russlands in der Ukraine fliehen<sup>26</sup>, die dazu beitragen können, die Diskussionen über die Prüfung weiterer Reformen, wie in der Mitteilung über Kompetenz- und Fachkräftemobilität<sup>27</sup> erwähnt, zu unterstützen.
- **Bereitstellung von Informationen für Berufsangehörige,** z. B. auf der Website der Kommission oder über den Leitfaden<sup>28</sup>.
- **Betrieb von IT-Systemen zur Förderung der Transparenz und der Verwaltungszusammenarbeit,** insbesondere des Binnenmarkt-Informationssystems und der Datenbank der reglementierten Berufe (die derzeit auf das Binnenmarkt-Informationssystem migriert wird).

Darüber hinaus unterstützt die Kommission die Transparenz und die faktengestützte Politikgestaltung durch die Datenbank der reglementierten Berufe, die die Berichterstattung vergleichbarer Informationen über die Reglementierung von Berufen und über Statistiken zu Anerkennungsverfahren und -entscheidungen ermöglicht. Während die Kommission die technische Infrastruktur bereitstellt und mit den Mitgliedstaaten Rücksprache hält, fällt die Übermittlung dieser Informationen und Daten in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Angesichts der Lücken und Unstimmigkeiten in den von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten sucht die Kommission nach neuen Lösungen für eine bessere Nutzung der Digitalisierung, die dazu beitragen, den Berichterstattungsaufwand für die zuständigen Behörden zu verringern und gleichzeitig die Daten und Berichte zuverlässiger und vollständiger zu gestalten.

## 5. Bereitstellung von Informationen

Transparente Informationen über die Anerkennung von Berufsqualifikationen sind unerlässlich, damit Berufsangehörige ihre Rechte wirksam ausüben können.<sup>29</sup> Während im Rechtsrahmen der EU allgemeine Vorschriften für die Anerkennung von Berufsqualifikationen festgelegt sind und für einige Berufe Mindestanforderungen an die Ausbildung gestellt sind, sind die tatsächlichen Anerkennungsverfahren nicht vollständig harmonisiert. Informationen über die Anerkennung von Berufsqualifikationen müssen daher in einem Zusammenspiel zwischen den Behörden auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.

Die Kommission verwaltet mehrere Informationsquellen auf EU-Ebene:

<sup>26</sup> [https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/assessment-ec-recommendation-recognition-qualifications-people-fleeing-ukraine\\_en](https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/assessment-ec-recommendation-recognition-qualifications-people-fleeing-ukraine_en)

<sup>27</sup> COM(2023) 715 final.

<sup>28</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU, Leitfaden, Richtlinie 2005/36/EG – Was Sie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen wissen müssen, Amt für Veröffentlichungen, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2873/447732>.

<sup>29</sup> Siehe Sonderbericht des EuRH, Ziffern 95–101.

- Die **Datenbank der reglementierten Berufe**, die Informationen über die von den Mitgliedstaaten gemeldeten reglementierten Berufe und statistische Informationen über die Anerkennung enthält.
- **„Your Europe“**, das umfassende Informationen über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und weiterführende Hinweise zu nationalen Behörden enthält.
- Eine **eigens dafür eingerichtete Website**, auf der der politische Rahmen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen auf EU-Ebene erläutert wird (eine Überarbeitung der Informationsarchitektur und der Inhalte ist für das Jahr 2024 geplant).

In ihrer Mitteilung über Kompetenz- und Fachkräftemobilität hat die Kommission auch dargelegt, wie der Zugang zu Informationen über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, die in Drittländern erworben wurden, verbessert werden kann.

Die Mitgliedstaaten verwalten die einheitlichen Ansprechpartner und die Websites der zuständigen Behörden auf nationaler oder regionaler Ebene. Die Mitgliedstaaten entscheiden, ob berufsspezifische Informationen direkt auf der Website der einheitlichen Ansprechpartner verfügbar sind oder ob die Website der einheitlichen Ansprechpartner als Zugangstor zu den von den zuständigen Behörden bereitgestellten spezifischen Informationen dient. Nach EU-Recht müssen die einheitlichen Ansprechpartner unter anderem folgende wesentliche Informationen zur Verfügung stellen:

- eine Liste aller reglementierten Berufe des Mitgliedstaats;
- eine Liste der Berufe, für die ein Europäischer Berufsausweis verfügbar ist;
- eine Liste aller Berufe, die einer Nachprüfung der Qualifikationen gemäß Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen unterliegen;
- Dokumenten- und sonstige Verwaltungsanforderungen, unter anderem alle von den Bürgerinnen und Bürgern zu entrichtenden Gebühren und die von den Bürgerinnen und Bürgern bei den zuständigen Behörden einzureichenden Dokumente;
- Einzelheiten zur Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen ablehnende Entscheidungen.

### III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH

#### 1. Empfehlung 1 – Die einheitliche Anwendung des Systems zur Anerkennung von Berufsqualifikationen sicherstellen

Die Kommission sollte

- a) beispielsweise im Wege von Vorschlägen zur Änderung der Rechtsvorschriften oder durch Empfehlungen der Kommission verdeutlichen,
  - dass die Überprüfung der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Verhältnismäßigkeitsprüfungen durch die Kommission und/oder einem unabhängigen Gremium wichtig sind,

- was unter Tätigkeiten, die die öffentliche Gesundheit und Sicherheit berühren, zu verstehen ist, um eine restriktive Auslegung der Vorschriften durch die Behörden zu vermeiden, was einem wirksamen Verfahren für die Anerkennung von Berufsqualifikationen entgegensteht, und
- b) die Wirksamkeit des gesamten Systems überwachen und zeitnahe und wirksame Abhilfemaßnahmen ergreifen, wenn Schwachstellen festgestellt werden. Diese sollten insbesondere auf den Erhalt harmonisierter Daten seitens der Mitgliedstaaten, die ihren Berichtspflichten entsprechen, abzielen, sowie auf die Sicherstellung der Einhaltung der Fristen, die in der Richtlinie für die einzelnen Anerkennungsverfahren festgelegt sind.

### **Zieldatum für die Umsetzung: 2025**

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**.

Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Einbeziehung eines unabhängigen Gremiums in die Verhältnismäßigkeitsprüfung die Wirkung der Prüfung verbessern kann, weshalb sie dies ursprünglich in ihren Vorschlag für die Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung aufgenommen hatte. Der endgültige, von den gesetzgebenden Organen erlassene Rechtsakt enthält diese Anforderung jedoch nicht. Die Kommission wird mit den Mitgliedstaaten Rücksprache halten, um die Vorteile der Einbeziehung eines unabhängigen Gremiums in die Verhältnismäßigkeitsprüfung hervorzuheben, den Mitgliedstaaten konkrete Leitlinien zur Verfügung stellen und den Austausch bewährter Verfahren erleichtern.

Der Begriff der Tätigkeiten, die die öffentliche Gesundheit und Sicherheit berühren, unterliegt der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union. Die Kommission wird den Mitgliedstaaten über die Koordinatorengruppe Leitlinien zu diesem Thema zur Verfügung stellen, um eine einheitliche Anwendung dieses Begriffs sicherzustellen.

Die Kommission setzt sich auch weiterhin uneingeschränkt dafür ein, die Wirksamkeit des gesamten Systems der Anerkennung von Berufsqualifikationen zu überwachen und rechtzeitig wirksame Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, wenn Schwachstellen festgestellt und dokumentiert werden. Sie wird weiterhin den Bereichen höchste Priorität einräumen, die unmittelbare Auswirkungen auf die Berufsangehörigen und die einstellenden Unternehmen haben, und die Verpflichtung zur Bereitstellung von Daten und zur Berichterstattung in ihre Überwachungstätigkeit aufnehmen.

## **2. Empfehlung 2 – Den Vorwarnmechanismus in das Anerkennungsverfahren integrieren**

Die Kommission sollte

- a) beispielsweise durch einen Durchführungsrechtsakt klarstellen, was im Zusammenhang mit dem Vorwarnmechanismus mit „wesentlichen Gründen“ gemeint ist, und
- b) die Mitgliedstaaten verpflichten, den Vorwarnmechanismus des Binnenmarkt-Informationssystems im Rahmen der Anerkennungsverfahren zu nutzen, damit sichergestellt ist, dass die Warnmeldungen, die sie bei Vorliegen wesentlicher Gründe erhalten, entsprechend berücksichtigt werden. Dies ist besonders für Berufsangehörige von Bedeutung, die in direktem Kontakt mit Patienten oder Minderjährigen stehen.

**Zieldatum für die Umsetzung: So bald wie möglich, spätestens jedoch bis 2025.**

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**.

Die Kommission teilt die Auffassung, dass der Vorwarnmechanismus insbesondere durch folgende Maßnahmen verbessert werden könnte:

- Bereitstellung von mehr Hintergrundinformationen über die zugrunde liegenden Gründe, um den Mitgliedstaaten die Unterscheidung zwischen Fällen zu erleichtern, die Folgemaßnahmen erfordern, und solchen, die keine erfordern (einschließlich größerer Klarheit hinsichtlich des Begriffs der „wesentlichen Gründe“);
- Bereitstellung von Leitlinien und die Erleichterung des Austauschs bewährter Verfahren bei den Folgemaßnahmen von Warnmeldungen. Sie weist jedoch darauf hin, dass die rechtlichen Folgen der Warnmeldungen weiterhin in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen.

Die Kommission wird ferner mit den Mitgliedstaaten gemeinsam erörtern, welche weiteren Maßnahmen die Wirksamkeit des Vorwarnmechanismus verbessern könnten.

### **3. Empfehlung 3 – Anhang V aktualisieren und die Frist für die Anerkennung im Rahmen der automatischen Regelung für sektorale Berufe verkürzen**

Bei ihren Vorschlägen zur Änderung der Rechtsvorschriften sollte die Kommission in Betracht ziehen,

- a) eine jährliche Aktualisierung von Anhang V der Richtlinie vorzuschreiben, und
- b) für das automatische System auf der Grundlage von Anhang V die Frist für den Erlass einer mit Gründen versehenen Entscheidung durch die zuständigen Behörden auf einen Monat ab dem Tag, an dem die vollständigen Unterlagen der Antragstellerinnen und Antragsteller eingereicht wurden, zu verkürzen.

#### **Zieldatum für die Umsetzung: 2026**

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**.

Die Kommission setzt sich uneingeschränkt dafür ein, Möglichkeiten zu finden, die Verwaltung von Anhang V zu vereinfachen, seine Zugänglichkeit zu verbessern und sicherzustellen, dass dieser mindestens einmal jährlich aktualisiert wird, insbesondere durch eine bessere Nutzung digitaler Lösungen. Sie wird konkrete Schritte innerhalb des derzeitigen Rechtsrahmens ermitteln.

Die Kommission teilt auch die Auffassung, dass eine kürzere Frist für die zuständigen Behörden für den Erlass einer mit Gründen versehenen Entscheidung in Fällen, die unter die automatische Anerkennung fallen, geprüft werden sollte. Die Kommission wird daher mit den Mitgliedstaaten erörtern, welche Informationen und Unterstützung, unter anderem durch digitale Instrumente, die zuständigen Behörden benötigen, um eine kürzere Frist einhalten zu können.

Sollte die Kommission in Zukunft mögliche Vorschläge für Änderungen der Rechtsvorschriften ausarbeiten, wird sie bei dieser Gelegenheit entsprechend der Empfehlung sicherstellen, dass weitere Verbesserungen in Bezug auf die Verwaltung der regelmäßigen Aktualisierungen von Anhang V und die verkürzte Frist für Entscheidungen über die automatische Anerkennung in Betracht gezogen werden. Bevor jedoch ein Gesetzgebungsvorschlag vorgelegt werden kann, müssen möglicherweise

weitere Schritte im Sinne der Grundsätze der besseren Rechtsetzung unternommen werden. Das Ergebnis dieses Verfahrens kann daher nicht vorweggenommen werden.

## **4. Empfehlung 4 – Die Bereitstellung zuverlässiger und stimmiger Informationen für die Bürgerinnen und Bürger sicherstellen**

Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten dazu anhalten, den Bürgerinnen und Bürgern die Informationen gesammelt über nur eine Informationsquelle auf EU-Ebene zur Verfügung zu stellen (oder durch einen Verweis darauf) und zudem sicherzustellen, dass die bereitgestellten Informationen – beispielsweise über die Reglementierung einzelner Berufe, Nachprüfungen der Qualifikation, Ausgleichsmaßnahmen oder die voraussichtlichen Gebühren für das Anerkennungsverfahren – stets zuverlässig sind.

### **Zieldatum für die Umsetzung: 2025**

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten dazu anhalten, die auf EU-Ebene bereitgestellten Informationen als einzige Informationsquelle für den EU-Rechtsrahmen und für Informationen über die Reglementierung bestimmter Berufe zu nutzen. Sie wird auch Maßnahmen ergreifen, um die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Informationen zu verbessern, unter anderem durch

- die Überarbeitung der Website der GD GROW zur Anerkennung von Berufsqualifikationen, einschließlich einer Aktualisierung der Informationsarchitektur und des Inhalts, um einen besseren Zugang zu Informationen zu gewährleisten,
- regelmäßige Rücksprachen mit den Mitgliedstaaten über die Koordinatorengruppe und bilaterale Kontakte bei festgestellten unvollständigen oder widersprüchlichen Informationen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die einzige Informationsquelle für Angelegenheiten, die im Einklang mit dem EU-Recht im nationalen Recht geregelt sind, wie etwa Informationen zu Gebühren und den praktischen Schritten des Anerkennungsverfahrens, das jeweilige Aufnahmeland sein sollte.

Die Kommission geht ferner davon aus, dass die Einführung von KI-gestützten großen Sprachmodellen (Large Language Model, LLM) in den kommenden Jahren die Art und Weise verändern wird, wie Menschen nach Informationen suchen und die traditionelle Informationsarchitektur von Websites allmählich ersetzen könnte. Die Kommission wird daher prüfen, welche Möglichkeiten LLM-Chatbots bieten, um Informationen auf nationaler und EU-Ebene auf zuverlässige und auf individuelle Fragen zugeschnittene Weise zusammenzuführen.