



Stellungnahme der Bundesingenieurkammer zu den Fragestellungen des Grünbuchs BARL vom Juni 2011

Einleitung

Die Bundesingenieurkammer ist das Vertretungsorgan der 16 Ingenieurkammern der Länder. Sie ist Mitglied im European Council of Engineers Chambers (ECEC), dem Kammerorganisation aus 16 EU-Mitgliedstaaten angehören. Sowohl Bundesingenieurkammer als auch ECEC haben sich im März 2011 jeweils mit einer Stellungnahme an der öffentlichen Konsultation zur Richtlinie über Berufsqualifikationen beteiligt.

Eine Überarbeitung der Richtlinie wird aus Sicht der Ingenieurkammern begrüßt. Wir sind der Auffassung, dass das in der Richtlinie vorgesehene Anerkennungsverfahren einfacher, transparenter und nutzerfreundlicher ausgestaltet werden sollte. Bei Aufrechterhaltung eines hohen Qualifikationsniveaus sehen wir erheblichen Bedarf in der Entlastung von bürokratischen Anforderungen, die sich in der Vergangenheit als nicht erforderlich erwiesen haben. Die EU-Kommission beklagt die zu geringe Mobilität von Berufstätigen in der EU, wonach eine Anerkennung der entsprechenden Diplome die Aufnahme einer Berufstätigkeit in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen an die Dienstleistungen, unterschiedliche Standards in Bezug auf Bau- und Vergabevorschriften sowie Softwaresystemen mit Schwierigkeiten behaftet ist.

Zu dem Konsultationsdokument mit dem aufgeworfenen Fragen nimmt die Bundesingenieurkammer zu einzelnen Fragen wie folgt Stellung.

Der Europäische Ausweis

Frage 1:

Haben Sie Anmerkungen zur jeweiligen Rolle der zuständigen Behörden im Herkunftsmitgliedstaat bzw. im Aufnahmemitgliedstaat?

Die Bundesingenieurkammer stimmt den Aussagen der Stellungnahme der Bundesregierung darin zu, dass Berufsausweise nicht von kommerziellen Stellen oder Vereinen ausgestellt werden dürfen.

Berufsausweise werden nur dann einen Mehrwert haben, wenn sich die Behörden der Mitgliedstaaten, die Verbraucher und die potenziellen Arbeitgeber auf die in den Berufsausweisen enthaltenen Angaben verlassen können. Deswegen ist für die ausgebenden Stellen ein Höchstmaß an Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit erforderlich, dass nur **gesetzlich ermächtigte Stellen** bieten. Hierzu gehören insbesondere die Berufskammern. Auf EU-Ebene gibt es bereits eine Vielzahl von Berufsausweisen, die von den jeweiligen Berufskammern ausgestellt werden. Die Ingenieurkammern der Länder sind hierzu als gesetzlich autorisierte Stelle in der Lage, Berufsausweise für ihre Mitglieder vorzuhalten. Bereits jetzt wird von über der Hälfte der Ingenieurkammern der Länder Berufsausweise für ihre Mitglieder hergestellt. Es muss aber sichergestellt werden, dass angemessene Sanktionsmechanismen gegen eine missbräuchliche Ausstellung oder Fälschung von Berufsausweisen in Kraft gesetzt werden.

Frage 2 a:

Sind Sie einverstanden, dass ein Berufsausweis je nach den Zielen des Inhabers folgende Auswirkungen haben könnte?

Der Inhaber des Ausweises zieht vorübergehend um (vorübergehende Mobilität)

- **Option 1: Durch den Berufsausweis würde die Meldung, die die Mitgliedstaaten bislang gemäß Artikel 7 der Richtlinie fordern, überflüssig.**
- **Option 2: Das Meldesystem wird beibehalten, aber der Berufsausweis könnte anstelle von Begleitdokumenten vorgezeigt werden.**

Die Bundesingenieurkammer spricht sich dafür aus, das Meldesystem grundsätzlich beizubehalten, die erforderlichen Begleitdokumente aber auch durch den Berufsausweis ersetzen zu können. Eine physische Vorlage des Berufsausweises im Rahmen der Meldung erscheint nicht erforderlich. Ausreichend sollte sein, die Nummer und die ausstellende Behörde des Berufsausweises elektronisch zu übermitteln. Das Recht der zuständigen Behörden, die Berufsqualifikation von Dienstleistungserbringern nachzuprüfen, darf nicht in Frage gestellt werden.

Frage 2 b:

Sind Sie einverstanden, dass ein Berufsausweis je nach den Zielen des Inhabers folgende Auswirkungen haben könnte?

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

Auch wenn die Vorlage des Berufsausweises das Anerkennungsverfahren beschleunigen würde, so erscheint eine Reduzierung der derzeitigen Frist von drei Monaten auf zwei Wochen gegenwärtig nicht realistisch und handhabbar.

Frage 2 c:

Sind Sie einverstanden, dass ein Berufsausweis je nach Zielen des Inhabers folgende Auswirkungen haben könnte?

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

Für Ingenieure, die den allgemeinen Regelungen der Richtlinie unterliegen, können Berufsausweise nicht die Kompetenz des Aufnahmemitgliedstaates im Anerkennungsverfahren ersetzen. Auch können sie grundsätzlich nicht den Nachweis der für die Durchführung des Anerkennungsverfahrens erforderlichen Informationen bzw. Ausgleichsverfahren entbehrlich machen. Hier kann nur eine teilweise Verfahrenserleichterung durch die Einführung eines Berufsausweises erwartet werden. Eine allgemeine Verkürzung der Dauer der Anerkennungsverfahren nach der allgemeinen Regelung auf einen Monat erscheint aus Sicht der Bundesingenieurkammer auch bei der Einführung eines Berufsausweises als nicht durchführbar. Nur dann, wenn der Berufsausweis eine ausreichende Entscheidungsgrundlage bietet, ist die Verkürzung der Prüfungsfrist denkbar.

Schwerpunkt auf Wirtschaftstätigkeiten: der Grundsatz des partiellen Zugangs

Frage 3:

Sind Sie ebenfalls der Auffassung, dass die Aufnahme des partiellen Zugangs und spezifischer Kriterien für seine Anwendung in die Richtlinie deutliche Vorteile mit sich bringen würde?

Aus Sicht der Bundesingenieurkammer sollten Fälle des partiellen Zugangs zu einem reglementierten Beruf wegen des Schutzes der Verbraucher auf Einzelfälle beschränkt werden. Zutreffend ist, dass ein partieller Zugang zur Folge haben kann, dass Betroffene nicht alle Tätigkeiten ausüben dürfen, die Angehörige des jeweiligen Berufs üblicherweise ausführen dürfen. Insofern ist eine Zersplitterung gewachsener Berufsbilder und damit einhergehend eine Rechtsunsicherheit zu befürchten. Daher wird der Bundesregierung dahingehend zugestimmt, dass es positiver wäre, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, jedem Berufsangehörigen anzubieten, durch Ausgleichsmaßnahmen den vollen Berufszugang zu erwerben. Das Recht zur Führung der Berufsbezeichnung „Ingenieur“ bzw. „Beratender Ingenieur“ ist nach Ländergesetzen nicht teilbar. Darüber hinaus existiert für Ingenieure kein Berufsausübungsrecht, wie beispielsweise bei Ärzten und Rechtsanwälten, so dass eine Teilanerkennung von Berufsbildern kaum möglich ist.

Umgestaltung der gemeinsamen Plattform

Frage 4:

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

Die Bundesingenieurkammer spricht sich für die Erweiterung des Systems und der automatischen Anerkennung aus. Insofern wird empfohlen, beispielsweise den Beruf des Bauingenieurs, dessen Ausbildung und die weiteren Voraussetzungen des Berufszugangs harmonisiert sind, in das System der automatischen Anerkennung zu überführen. Die Bundesingenieurkammer stimmt der EU-Kommission darin zu, dass sich das derzeitige Konzept der gemeinsamen Plattform als Fehlschlag erwiesen hat. Insofern wird die Absicht der EU-Kommission, das Konzept zu überarbeiten, ohne dass alle Mitgliedstaaten teilnehmen müssen, begrüßt. Der von der Bundesregierung vorgeschlagene neue aussagekräftige Begriff der „gemeinsamen Ausbildungsgrundsätze“ könnte hier ein Ansatz sein. Allerdings ist der bisherige Schwellenwert von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten zu hoch. Aus Sicht der Bundesingenieurkammer würde ein Schwellenwert von neun Mitgliedstaaten ausreichend sein, um dieses System durchführbar zu gestalten. Als Ausgleich für die Absenkung des o. g. Schwellenwertes sollte den EU-Mitgliedstaaten ein Einspruchsrecht eingeräumt werden, zumal das bisherige Anhörungsrecht als nicht ausreichend erscheint.

Berufsqualifikationen in reglementierten Berufen

Frage 5:

Sind Ihnen reglementierte Berufe bekannt, bei denen EU-Bürger tatsächlich in eine solche Lage geraten können (dass die gesamte deutsche Ausbildung durchlaufen werden muss, um die innerstaatliche Qualifikation in Deutschland zu erlangen)? Bitte erläutern Sie den Beruf, die Qualifikationen und die Gründe, aus denen diese Lage nicht gerechtfertigt wäre.

Fälle, in denen die gesamte deutsche Ausbildung durchlaufen werden muss, um die innerstaatliche Qualifikation in Deutschland zu erlangen, sind nicht bekannt. Im Übrigen besteht die Möglichkeit, grundsätzliche Unterschiede durch Ausgleichsmaßnahmen auszugleichen.

Zugang zu Informationen und e-government

Frage 6:

Würden Sie es befürworten, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, sicherzustellen, dass die Angaben zu den für die Anerkennung von Berufsqualifikationen zuständigen Behörden und erforderlichen Dokumenten über eine zentrale Online-Zugangsstelle in jedem Mitgliedstaat zugänglich sind? Würden Sie eine Verpflichtung befürworten, die Online-Abwicklung von Anerkennungsverfahren für alle Berufstätigen zu ermöglichen?

Aus Sicht der Bundesingenieurkammer sollten für Fragen der Berufsankennung, die nicht in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fallen, keine Doppelstrukturen zu den bestehenden Einheitlichen Ansprechpartnern nach der Dienstleistungsrichtlinie aufgebaut werden. Die Online-Zugangsstelle zur Berufsankennungsrichtlinie parallel zu den bestehenden Einheitlichen Ansprechpartnern nach der Dienstleistungsrichtlinie zu neuen Einheitlichen Ansprechpartnern für Fragen der Berufsankennung weiterzuentwickeln wäre praxisfern und nicht vermittelbar. Es wird daher empfohlen, auch weiterhin für den Bereich der Berufsankennungsrichtlinie die vorhandenen bewährten Strukturen beizubehalten.

Vorübergehende Mobilität

Frage 7:

Teilen Sie die Auffassung, dass die Anforderung einer zweijährigen Berufserfahrung im Fall von Berufsangehörigen aus einem Mitgliedstaat, in dem der Beruf nicht reglementiert ist, aufgehoben werden sollte, wenn Verbraucher die Grenze überschreiten und nicht von einem örtlichen Berufsangehörigen im Aufnahmemitgliedstaat begleitet werden? Sollte der Aufnahmemitgliedstaat in diesem Fall berechtigt sein, eine vorherige Meldung zu verlangen?

Eine vorherige schriftliche Meldung bzw. eine Nachprüfung der Berufsqualifikation ist unseres Erachtens dann nicht erforderlich, wenn die Dienstleistung ausschließlich dem Verbraucher gegenüber erbracht werden soll und keinerlei rechtliche Maßnahme im Aufnahmemitgliedstaat getroffen wird. Wird beispielsweise ein Bauantrag gestellt, ist eine entsprechende Meldung erforderlich. Eine Änderung der Richtlinie in diesem Punkt wird als nicht sachgemäß erachtet.

Frage 8:

Sind Sie damit einverstanden, dass der Begriff der „reglementierten Ausbildung“ alle von einem Mitgliedstaat anerkannten, für einen Beruf relevanten Ausbildungen umfassen könnte, und nicht nur die speziell auf die Ausübung eines bestimmten Berufes ausgerichtete Ausbildung?

Die Legaldefinition des Begriffs „reglementierte Ausbildung“ in Art. 3 Abs. 1 e umfasst nur Ausbildungen, die speziell auf die Ausübung eines bestimmten Berufs ausgerichtet sind. Diese Definition trifft beispielsweise auf die Berufe der Architekten- und Ingenieure zu, deren Dienstleistungen dem Verbraucherschutz dienen und in sicherheitsrelevanten Bereichen tätig sind.

Öffnung der allgemeinen Regelungen

Frage 9:

Würden Sie die Streichung der in Artikel 11 (einschließlich Anhang II) genannten Klassifizierung befürworten?

Aus Sicht der Bundesingenieurkammer sollte die Unterteilung in Qualifikationsniveaus im Rahmen der allgemeinen Regelungen für die Anerkennung und Ausbildungsnachweisen nicht aufgegeben werden. Dieses stellt ein sinnvolles System zur Prüfung der Anerkennung erworbener Berufsqualifikationen dar. Im Übrigen birgt die Streichung von Art. 11 die Gefahr von mehr Ausgleichsmaßnahmen und damit ein Anwachsen der Bürokratie. Gegenwärtig sind die allgemeinen Regelungen ein unverzichtbares Instrument für die Prüfung der Berufsqualifikation der Migranten, der Fachrichtung Ingenieur, da diese nicht der automatischen Anerkennung unterfallen. Die Streichung der Qualifikationsstufen würde dazu führen, dass unverbindliche Orientierungshilfen zur Einstufung der Berufsqualifikation entwickelt werden müssten. In diesem Zusammenhang werden die Qualifikationsniveaus des europäischen Qualifikationsrahmens genannt, die nützliche Anhaltspunkte bieten könnten. Der EQF ist bisher europaweit noch nicht ausgereift und in vielen europäischen Mitgliedstaaten nicht eingeführt. Im Übrigen erscheint es zweifelhaft, ob dieser als Basis für eine Berufsanerkennung dienen kann. Die Bundesingenieurkammer unterstützt hier auch die Meinung des ECEC, der darauf hinweist, dass die Abschaffung von Art. 11 zu weiterem Bürokratismus und zu einer Verringerung der Mobilität führen würde. Wenn das Regulativ der Ausbildungsdauer fehlt, bedeutet dies, dass nachgewiesene einschlägige Berufserfahrung den Nachweis einer entsprechenden Ausbildung komplett ersetzen könnte. Nach diesem System bedürfte es nicht einmal mehr der Ausgleichsmaßnahmen durch Anpassungslehrgänge oder einer Eignungsprüfung, weil die nachgewiesene Berufserfahrung die „wesentlichen Unterschiede“, die durch Ausgleichsmaßnahmen auszugleichen wären, obsolet macht. Die Ansicht der EU-Kommission, dass die Anwendung der Art. 11 und Art. 13 der Richtlinie zur Einstufung von Berufsqualifikationen in bestimmte Qualifikationsniveaus sich in der Praxis als fehleranfällig oder gar willkürlich erwiesen haben, kann nicht bestätigt werden und ist auch nicht belegbar. Letztendlich werden diese Regelungen nur im Rahmen von Verfahren durch die zuständigen Stellen, d. h. Berufskammern, beurteilt.

Frage 10:

Falls Artikel 11 der Richtlinie gestrichen wird, sollten die oben beschriebenen vier Schritte im Rahmen der überarbeiteten Richtlinie durchgeführt werden? Wenn Sie die Umsetzung aller vier Schritte nicht unterstützen, würden Sie irgendeinem der Schritte zustimmen?

Hierzu kann auf die Frage 9 verwiesen werden.

Die Tatsache, dass die Kommission anstelle der Streichung dieses Art. 11 vier neue Prüfungsschritte empfiehlt, macht deutlich, dass auch die Kommission sich über die Probleme im Klaren ist, die mit einer Streichung von Art. 11 verbunden sind.

Teilweise qualifizierte Berufsangehörige

Frage 11:

Würden Sie eine Ausweitung der Vorteile der Richtlinie auf die Absolventen einer akademischen Ausbildung befürworten, die während einer bezahlten Berufsausübung unter Aufsicht Berufserfahrung im Ausland sammeln möchten?

Die Bundesingenieurkammer unterstützt Absolventen, die noch nicht den vollen Berufszugang haben, einen praktischen Ausbildungsteil in einem Mitgliedstaat durchzuführen. Dies setzt aber voraus, dass Herkunfts- und Aufnahmestaat einen zeitlich und inhaltlich vergleichbaren praktischen Ausbildungsteil vorsehen. Im Übrigen müsste gewährleistet sein, dass der zuständigen Behörde die Möglichkeit eingeräumt wird, von ihrem Prüfungsrecht hier Gebrauch zu machen.

Berlin, 16.09.2011