



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 03.02.2000
KOM(2000) 17 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND
DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

**ÜBER DIE ANWENDUNG DER RICHTLINIE 92/51/EWG
IN ÜBEREINSTIMMUNG MIT ARTIKEL 18 DER RICHTLINIE 92/51/EWG**

INHALTSVERZEICHNIS

I. EINLEITUNG	5
II. ZUSAMMENFASSUNG	5
III. VORGESCHICHTE	8
IV. HINTERGRUND.....	9
A. Stand der Umsetzung.....	9
B. Anwendung	9
1. Einleitung	9
2. Berichtszeitraum 1995-96.....	9
3. Fazit	11
4. Berichtszeitraum 1997-98.....	12
5. Fazit	15
C. Statistische Angaben	15
V. KOMMENTARE ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN.....	16
VI. BEMERKUNGEN ZU DEN BERUFEN.....	39
A. Öffentliche Verwaltung	36
B. Lehrer	39
C. Soziale Berufe.....	43
D. Paramedizinische Berufe	44
1. Allgemeine Erwägungen.....	44
2. Grenzen der Anerkennung von Diplomen	45
a) Bestimmten Berufen vorbehaltene Tätigkeiten	45
b) Berufe, die in zwei Mitgliedstaaten scheinbar vergleichbar sind, doch unterschiedliche Tätigkeitsfelder umfassen.....	45
c) Berufe unterschiedlicher Stufen.....	45
d) Grenzen, die durch das Bestehen anderer Richtlinien gesetzt sind (Beispiel spezialisierte Krankenpflege).....	46
3. Aufgetretene Probleme	47
a) Nichtumsetzung der Richtlinie	47
b) Mängel bei der Anwendung.....	47
4. Schlußfolgerungen.....	49
a) Wechselbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten	49

b) Die Spezifik der Berufsangehörigen des Gesundheitswesens	50
E. Berufe des Verkehrswesens	50
F. Berufe des Tourismusbereichs	51
1. Reisebegleiter	51
2. Fremdenführer	52
a) Einleitung	52
b) Rechtsprechung Fremdenführer	53
c) Niederlassung und Dienstleistungserbringung	54
3. Abgrenzung der Tätigkeitsfelder der beiden Berufe Reisebegleiter und Fremdenführer	54
4. Schlußfolgerungen	57
G. Sportberufe	57
1. Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Niederlassungsfreiheit	58
2. Dienstleistungsfreiheit	58
VII. KOORDINATORENGRUPPE	59
A. Sitzungen und Berichte	59
B. Von der Koordinatorengruppe gebilligter Verhaltenskodex für die allgemeine Regelung zur Anerkennung von Diplomen	61
C. Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten	62
VIII. SPRACHLICHE ANFORDERUNGEN	63
IX. ZEITWEILIGE DIENSTLEISTUNGSERBRINGUNG	64
X. SCHLUSSFOLGERUNGEN	70
ANHANG I	72
I. BEMERKUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN	72
A) Belgien	72
B) Dänemark	72
1. Eine komplizierte Regelung	72
2. Ziel der allgemeinen Regelung	73
3. Besondere Bemerkungen	74
a) Frankreich: Sportlehrer	74
b) Österreich: Skilehrer und Bergführer	75
c) Sportberufe	75

C) Niederlande	76
D) Österreich.....	76
E) Portugal.....	77
F) Vereinigtes Königreich.....	77
G) Finnland	78
H) Liechtenstein	78
I) Deutschland.....	78
 ANHANG II	 80

I. EINLEITUNG

1. Die Richtlinie 92/51¹ wurde angenommen, um die mit der Richtlinie 89/48 eingeführte allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, auf andere Ausbildungsniveaus auszudehnen.
2. Die Grundsätze sind dieselben²: Ein Berufsangehöriger, der die Qualifikationsvoraussetzungen für die Ausübung eines Berufs in einem Mitgliedstaat erfüllt, gilt als ausreichend qualifiziert, um diesen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben. Wie auch in der Richtlinie 89/48 vorgesehen, behalten die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer Koordinierung der Ausbildung³, die Möglichkeit, bei wesentlichen Unterschieden zwischen den Ausbildungen unter Einhaltung bestimmter Verfahrensregeln Ausgleichsmaßnahmen zu fordern. Angesichts der größeren Vielfalt der Ausbildungsgänge zeichnet sich die Richtlinie jedoch durch eine größere Komplexität aus: So gibt es im wesentlichen drei Qualifikationsniveaus, wobei Übergangsregelungen vorgesehen sind, und es mußten auch solche Ausbildungsgänge berücksichtigt werden, die im Vergleich zur ersten Regelung untypisch sind.
3. Wie in Artikel 18 vorgesehen, ist fünf Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist ein Bericht über den Stand der Anwendung der Richtlinie vorzulegen.⁴
4. Der vorliegende Bericht geht zunächst auf die Ausarbeitung der Richtlinie ein. Anschließend werden ihre Umsetzung erläutert und statistische Angaben im Zusammenhang mit ihrer Anwendung gemacht. Es folgt eine Kommentierung der verschiedenen Artikel der Richtlinie sowie der Erfahrungen bei ihrer Anwendung auf die wichtigsten Berufsgruppen, die unter die Richtlinie fallen. Die Arbeit der Gruppe der mit der Durchführung der Richtlinie betrauten Koordinatoren wird zusammenfassend dargestellt. Im Anschluß werden zwei wichtige Fragen erörtert: die sprachlichen Anforderungen sowie die Erbringung von Dienstleistungen. Die Schlußfolgerungen zielen darauf ab, richtungweisende Erkenntnisse für die Zukunft abzuleiten.

II. ZUSAMMENFASSUNG

5. Die Annahme der Richtlinie 92/51/EWG leitete eine bedeutsame neue Phase der Umsetzung der allgemeinen Regelung ein. Mit der Richtlinie wurde die Anwendung der allgemeinen Regelung auf einen umfangreichen neuen Bereich ausgedehnt, der eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Berufe umfaßt. Das breite Spektrum der unter die allgemeine Regelung fallenden Berufe, die Abweichungen zwischen den einschlägigen Ausbildungsgängen, die für die Ausübung dieser Berufe in den

¹ ABl. L209 vom 24. Juli 1992, S. 25.

² Die ergänzende allgemeine Regelung beruht „auf denselben Grundsätzen“ und enthält „Vorschriften, die denen der ersten allgemeinen Regelung entsprechen“ (Erwägungsgrund 5 der Richtlinie).

³ „Bei denjenigen Berufen, für deren Ausübung die Gemeinschaft kein Mindestniveau der notwendigen Qualifikation festgelegt hat, behalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, dieses Niveau mit dem Ziel zu bestimmen, die Qualität der in ihrem Hoheitsgebiet erbrachten Leistungen zu sichern.“ (Erwägungsgrund 2).

⁴ 18.Juni 1994.

einzelnen Mitgliedstaaten vorausgesetzt werden, und die „Übergangsmöglichkeiten“ zwischen dieser Richtlinie und der ersten Richtlinie über die allgemeine Regelung waren bedeutsame neue Herausforderungen für die gegenseitige Anerkennung der Berufsabschlüsse durch die Mitgliedstaaten.

6. In vielen Mitgliedstaaten kam es bei der Umsetzung der Richtlinie zu beträchtlichen Verzögerungen. In einigen Fällen waren diese Verzögerungen so weitreichend und von so langer Dauer, daß sie die Richtlinie jahrelang für das gesamte Spektrum der Berufe, die in einem Mitgliedstaat insgesamt unter diese Regelung fallen, de facto unwirksam machten. In anderen Mitgliedstaaten kam es mehr zu sporadischen Verzögerungen in spezifischen Fällen, die oftmals durch die eher schrittweise Umsetzung für einzelne Berufe verursacht wurden, die jedoch insgesamt zu erheblichen und weitreichenden Verzögerungen bei der Anwendung führten. Inzwischen wurden jedoch die meisten dieser Probleme gelöst, und die Aussichten für eine umfassendere und wirksamere Anwendung der Richtlinie haben sich verbessert.
7. Nach und nach werden statistische Angaben verfügbar, die erkennen lassen, in welcher Größenordnung Bewegungen stattfinden und auf welche Berufe sie sich am stärksten konzentrieren, wie zum Beispiel auf Berufe im Seeverkehr und im Gesundheitswesen. Insgesamt sind unter der allgemeinen Regelung Lehrer und Ingenieure am stärksten an den Wanderungsbewegungen beteiligt. Die Umsetzung der dritten Richtlinie über die allgemeine Anerkennungsregelung - der Richtlinie 99/42/EWG⁵ - im Jahre 2001 wird einen weiteren bedeutsamen Fortschritt darstellen.
8. Die Erfahrungen bei der Durchführung der Richtlinie haben dazu beigetragen, einige wichtige Punkte zu klären. So besteht zum Beispiel nach wie vor eine Lücke in den Rechtsvorschriften, die durch die Bestimmungen des EG-Vertrages gemäß der Auslegung durch den Gerichtshof geschlossen wird. Diese betrifft Fälle, die weder unter eine sektorbezogene Richtlinie noch unter die allgemeine Regelung fallen, wie spezialisierte Krankenschwestern/-pfleger, die die Anerkennung in einem Mitgliedstaat beantragen, in dem es nur den Abschluß für allgemeine Krankenpflege gibt. Es bleiben gewisse Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Anerkennung von Berufsabschlüssen gemäß der in der Richtlinie vorgesehenen Übergangsregelung, nach der Mitgliedstaaten, in denen Diplome im Sinne der Richtlinie 89/48 vorausgesetzt werden, verpflichtet sind, die in anderen Mitgliedstaaten geltenden Diplome im Sinne der Richtlinie 92/51 anzuerkennen. Darüber hinaus wird in Kürze eine weitere Klärung vom Gerichtshof erwartet, was die Frage der sprachlichen Anforderungen betrifft, und die Kommission hat weitere Bemühungen bezüglich der medizinischen Abschlüsse unternommen.
9. Die Anwendung von Artikel 14 ist nach wie vor strittig. Dieser sieht die Möglichkeit vor, von dem Grundsatz abzuweichen, daß der Bewerber die Wahl hat, was die Art der Anpassungsmaßnahme betrifft, die bei wesentlichen Unterschieden zwischen seiner Qualifikation und den Qualifikationsanforderungen des Aufnahmestaats verlangt werden kann. Nach wie vor werden solche Anträge nur in wenigen Fällen gestellt, und bislang wurden nur vorübergehende Abweichungen gewährt. Der strittigste Fall betrifft die Anerkennung der Qualifikation von Skilehrern. Diesem

⁵ Richtlinie 99/42 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Verfahren zur Anerkennung der Befähigungsnachweise für die unter die Liberalisierungs- und Übergangsrichtlinien fallenden Berufstätigkeiten in Ergänzung der allgemeinen Regelung, ABl. Nr. L 201 vom 31.07.1999, S. 77-93.

Bereich wird in den kommenden Monaten weitere Aufmerksamkeit gewidmet werden. In den vergangenen Monaten wurden auf Antrag Frankreichs unbefristete Ausnahmen für Bergführer und Höhlenführer gewährt. Österreich und Frankreich wurden für mehrere Skilehrerberufe sowie für Tauchlehrer und Fallschirmsprunglehrer vorübergehende Ausnahmen genehmigt, die bis zum 31. Juli 2000 gelten. Die Frage der Anerkennung der Qualifikation von Skilehrern wird in einer Reihe von Ad-hoc-Sitzungen weiter geprüft, die den Informationsaustausch und die Klärung der Standpunkte sowie die Ausarbeitung eines weitreichenden Abkommens über die Bedingungen der Freizügigkeit erleichtern sollen. Nach den bisherigen Erfahrungen wird möglicherweise mehr Zeit erforderlich sein, um die umfassende Prüfung künftiger Anträge auf Ausnahmen sowie die diesbezügliche Beratung sicherzustellen.

10. Darüber hinaus wurde das Verfahren zur Aktualisierung der Richtlinie als zu zeitaufwendig und arbeitsintensiv kritisiert. Obwohl es sich offensichtlich um ein schwieriges Thema handelt, müssen Lösungen zur Vereinfachung des Verfahrens geprüft werden.
11. Die Anwendung der Richtlinie 92/51 hat auch Auswirkungen auf die Tourismusbranche gehabt. Sie hat viele Diskussionen ausgelöst und einige Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit örtlichen Qualifikations- und Zulassungsanforderungen für Fremdenführer und Reisebegleiter nach sich gezogen. Im Ergebnis der Entwicklungen in diesem Bereich sowie in damit zusammenhängenden Bereichen und aufgrund des neuen Vorschlags für eine Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr wurden im Hinblick auf die Notwendigkeit einer größeren Rechtsklarheit und -sicherheit weitere Überlegungen angestellt. Dazu gehören auch Vorschriften, die den modernen Marktanforderungen bezüglich der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen im Gegensatz zur Niederlassung in dem betreffenden Mitgliedstaat Rechnung tragen.
12. Die Anwendung der Richtlinien über die allgemeine Regelung führte auch zur Prüfung abstrakter Fragen wie der Rolle des Gemeinschaftsrechts im Zusammenhang mit Einstellungen im öffentlichen Dienst einschließlich der Einstellungen für die Ausübung spezifischer Berufe im öffentlichen Dienst, allgemeiner Einstellungen auf der Grundlage eines bestimmten Qualifikationsniveaus und der Durchführung von Auswahlverfahren.
13. Die Arbeit der Koordinatorengruppe wurde auf die Richtlinie 92/51 ausgedehnt. Die nutzbringende Tätigkeit dieser Gruppe wurde fortgesetzt und hat an Bedeutung gewonnen, insbesondere mit der Annahme des von der Koordinatorengruppe für die allgemeine Regelung der Anerkennung der Diplome gebilligten Verhaltenskodexes zu Verwaltungsformalitäten bei der Umsetzung der allgemeinen Regelung. Angesichts des großen Umfangs der von der Kommission in jüngster Zeit im Zusammenhang mit der gegenseitigen Anerkennung im allgemeinen geleisteten Arbeit, zieht die Gruppe derzeit in Betracht, die Rolle der Koordinatoren beim Informations- und Meinungsaustausch zu stärken, um auf diese Weise die Entscheidungsfindung in bezug auf die gegenseitige Anerkennung zu unterstützen.

III. VORGESCHICHTE

14. Die erste Richtlinie über die allgemeine Regelung (89/48) betraf nur mindestens dreijährige Berufsausbildungen an einer Universität oder einer anderen Hochschuleinrichtung. Es schien daher notwendig, die allgemeine Regelung durch eine Richtlinie zu ergänzen, die sich auf Berufsausbildungen von kürzerer Dauer bzw. unterschiedlichem Niveau bezieht.
15. Die erste Empfehlung der Kommission vom 08.08.1999 befaßte sich demnach mit zwei Ausbildungsniveaus:
 - Schulausbildung oder Berufserfahrung (Ausbildungsnachweis) und
 - kurze postsekundäre Ausbildung (Diplom).
16. Sie sah die Anerkennung innerhalb eines jeden Niveaus sowie zwischen den Niveaus 2 und 3 einerseits (d.h. dem Diplom gem. Richtlinie 89/48 nach einer mindestens dreijährigen Berufsausbildung und dem Diplom nach einer kurzen postsekundären Ausbildung) und zwischen den Niveaus 1 und 2 (d.h. dem Ausbildungsnachweis und dem Diplom nach einer kurzen postsekundären Ausbildung) andererseits vor.
17. Darüber hinaus wurde auch Vorsorge für eine Anerkennung der Berufserfahrung innerhalb des Niveaus 1 (Ausbildungsnachweis) getroffen.
18. In der am 08.08.90 vorgelegten abgeänderten Empfehlung wurden die am 17.05.90 durch das Parlament angenommenen Änderungsanträge im wesentlichen übernommen. Zu den wichtigsten Änderungen gehörten folgende: Das Diplom wurde auf Ausbildungen ausgeweitet, deren tatsächliches Niveau mit dem der entsprechenden kurzen Hochschulausbildung vergleichbar ist, auch wenn diese im Herkunftsmitgliedstaat nicht als Hochschulbildung angesehen wird. Hinsichtlich der Zeugnisse wurde festgelegt, daß die Ausbildungen wechselweise in einer Berufsschule und einem Unternehmen stattfinden können. Im Falle einer Ausbildungsdauer von über vier Jahren im Aufnahmestaat wurden die Übergangsmöglichkeiten für Diplome zwischen dem Niveau 2 und 3 zudem begrenzt, um Probleme bei der Anwendung der Regelung zu vermeiden. Weiterhin wurde die Möglichkeit der Wahl zwischen einer Eignungsprüfung und einem Anpassungslehrgang in der Kategorie der Zeugnisse eingeführt.
19. Im Rat wurden zwei neue Begriffe eingeführt: der Befähigungsnachweis, der sehr kurze Ausbildungen betrifft, für die die für Diplome und Zeugnisse vorgesehenen Anerkennungsregelungen und Ausgleichsmaßnahmen zu langwierig wären, und die reglementierte Ausbildung, mit der aufgrund des Verzichts auf die bei nicht reglementierten Berufen geforderten zwei Jahre Berufserfahrung ein besserer Ausgleich zwischen denjenigen Mitgliedstaaten, die Berufe reglementieren, und denen, die sich darauf beschränken, die Ausbildungsgänge zu reglementieren, erreicht wird⁶.

⁶ Gemäß den Erklärungen der Kommission in ihrer Mitteilung an das Parlament vom 05.03.1992 über den Gemeinsamen Standpunkt des Rates.

20. Da der Gemeinsame Standpunkt des Rates die Meinung des Parlaments widerspiegelte, hatte dieses entschieden⁷, in zweiter Lesung keinen Änderungsantrag vorzulegen. Dementsprechend wurde die Richtlinie am 18.06.1992 angenommen.

IV. HINTERGRUND

A. Stand der Umsetzung

21. Die Richtlinie, die bis zum 18. Juni 1994 umzusetzen war, findet inzwischen nunmehr in allen Mitgliedstaaten Anwendung⁸. In einigen Mitgliedstaaten wurde die in Artikel 16 festgelegte zweijährige Frist nicht eingehalten, wodurch die Erfahrungen im Zusammenhang mit ihrer Anwendung entsprechend eingeschränkt werden. In Spanien betrug die Verzögerung etwa ein Jahr, während sie sich in Irland auf zwei Jahre, in Portugal und im Vereinigten Königreich auf zweieinhalb Jahre, in Belgien auf drei Jahre und in Griechenland auf vier Jahre erstreckte. Aus diesem Grund wurden von der Kommission Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

B. Anwendung

1. Einleitung

22. In Übereinstimmung mit Artikel 18 der Richtlinie 92/51/EWG sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission statistische Angaben über die Zahl der während eines zweijährigen Berichtszeitraums anerkannten EU-Diplome sowie einen schriftlichen Bericht über die wichtigsten Fragen und Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie zu übermitteln. Die nachstehende Analyse betrifft die Umsetzung der Richtlinie 92/51/EWG während des Zeitraums von 1995 bis einschließlich 1998. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde wegen der geringen Menge der verfügbaren Informationen keine solche Analyse erstellt. Angesichts der Änderungen am EWR-Abkommen zur Aufnahme der diesbezüglichen Richtlinien wurden bei der Analyse auch Angaben aus Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums berücksichtigt⁹.

2. Berichtszeitraum 1995-96

23. Die in diesem Abschnitt des Berichts enthaltenen Informationen stammen zum größten Teil aus den nordeuropäischen Mitgliedstaaten (Dänemark, Deutschland, Österreich, Niederlande, Schweden, Finnland, Vereinigtes Königreich), aber auch aus Italien. Von den EWR-Ländern legte nur Liechtenstein statistische Angaben vor.
24. Die südeuropäischen Mitgliedstaaten übermittelten der Kommission aus verschiedenen Gründen keine Angaben (Umsetzung erst vor kurzer Zeit oder noch im Gange: Portugal, Spanien, Griechenland; nur geringe Wanderungsbewegungen: Frankreich; keine Informationen verfügbar: Irland, Luxemburg; keine Anträge: Belgien). Ein Überblick über die verfügbaren Daten bestätigt die Art der Freizügigkeit, die hauptsächlich unter den nördlichen Mitgliedstaaten selbst sowie zwischen ihnen und Italien in Anspruch genommen wird.

⁷ Dokument PE 200.275.

⁸ Unabhängig von der Umsetzung bei den einzelnen Berufen.

⁹ Island erkannte Diplome gemäß Richtlinie 92/51/EWG nicht an.

25.

Hauptberufe, welche die Freizügigkeit nach der Richtlinie in Anspruch nehmen
Physiotherapeuten (Zuwanderung nach Deutschland)
Schiffahrtsberufe (Zuwanderung nach Dänemark, Schweden, Vereinigtes Königreich und Deutschland)
Spezialisierte Krankenschwestern (Zuwanderung nach Österreich und Deutschland)
Erzieher (Zuwanderung nach Österreich)
Masseur (Zuwanderung nach Italien)
Röntgenassistenten (Zuwanderung nach Italien)

26.

Staaten, die in größerem Maße Diplome anerkennen	Herkunftsländer
Deutschland 767	Niederlande, Vereinigtes Königreich
Österreich 164	Deutschland
Vereinigtes Königreich 106	Niederlande
Dänemark 76	Schweden
Italien 25	Deutschland
Schweden 21	Dänemark, Norwegen, Finnland und Island
Liechtenstein 8	Deutschland
Niederlande 7	Belgien
Finnland 4	Zu wenig Daten für signifikante Auswertung

27.

Deutschland verzeichnet die höchsten Zahlen bei der Anerkennung von Diplomen (767), wobei unter den Herkunftsländern die Niederlande (288 Diplome von Physiotherapeuten und 102 Seefahrtdiplome) und das Vereinigte Königreich (52/64 - Seefahrer) an erster Stelle stehen. In bezug auf die Niederlande hingegen wurde festgestellt, daß sie nur wenige Diplome anerkennen (7). Österreich steht mit 164 anerkannten ausländischen Diplomen in größerem Abstand an zweiter Stelle hinter Deutschland, wobei es sich zum großen Teil um Kindergärtner/innen und Pflegehelfer handelt. An dritter Stelle steht das Vereinigte Königreich, das hauptsächlich niederländische Seefahrtdiplome anerkannte. Dänemark, in dem mehr Diplomhaber die Anerkennung ihrer Diplome beantragen als dänische Diplomhaber in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten wollen, erkannte im

wesentlichen schwedische Diplome an, die Zugang zu Schiffsberufen ermöglichen: Matrose (matros), Mechaniker (motormand) und Schiffsassistent (skibassistent), während es sich bei den in Schweden anerkannten Diplomen (21) um Seefahrtdiplome aus den skandinavischen Ländern handelte (hauptsächlich Dänemark, gefolgt von Norwegen, Finnland und Island).

28. Im Hinblick auf die Niederlande und Finnland wurde festgestellt, daß sie wesentlich weniger Diplome anerkennen als ihre Nachbarländer, was zum Teil daran liegt, daß in diesen beiden Ländern weniger Berufe reglementiert sind.

29.

Hauptländer, aus denen Diplominhaber abwandern	Zuwanderungsland
Niederlande 574	Vereinigtes Königreich, Deutschland
Deutschland 171	Österreich
Schweden 78	Dänemark
Vereinigtes Königreich 64	Deutschland
Österreich 55	Deutschland
Dänemark 29	Deutschland
Finnland 29	Deutschland
Italien 20	Deutschland
Liechtenstein 1	Deutschland

30. Die größte Abwanderung von Diplomen nach der zweiten Richtlinie erfolgte mit 574 aus den Niederlanden. Diese Diplome wurden im Vereinigten Königreich und in Deutschland anerkannt. Deutschland steht bei den Zuwanderungen an erster und bei den Abwanderungen (171) an zweiter Stelle, wobei deutsche Diplome hauptsächlich in Österreich anerkannt werden. Schwedische Diplome aus dem Seefahrtsektor werden meist in Dänemark anerkannt. Aus dem Vereinigten Königreich (64) wandern Diplominhaber hauptsächlich im Seefahrtbereich nach Deutschland ab; aus Österreich (55) wandern meist Physiotherapeuten nach Deutschland ab, während die Abwanderungen aus Dänemark (29) meist Deutschland zum Ziel haben.

31. Diese absoluten Zahlen sind jedoch je nach der zahlenmäßigen Entwicklung der Berufe in den einzelnen Mitgliedstaaten nuanciert zu betrachten.

3. *Fazit*

32. Im Seefahrtbereich treten grenzüberschreitende Wanderungsbewegungen in beide Richtungen auf. So wandern Diplominhaber von den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich nach Dänemark, Schweden, dem Vereinigten Königreich und Deutschland.

33. Kindergärtnerinnen und spezialisierte Krankenschwestern wandern in der Regel einseitig von Deutschland nach Österreich. In ähnlicher Weise kommt es zu Zuwanderungen von Physiotherapeuten aus den Niederlanden nach Deutschland. Masseur und Röntgenassistenten sind in geringer Zahl in Italien zugewandert.

4. *Berichtszeitraum 1997-98*

34. Es zeigte sich, daß im oben genannten Zeitraum die Freizügigkeit im Rahmen dieser Richtlinie vor allem von Berufsangehörigen des Gesundheitswesens und des Seeverkehrs (Schiffahrtsberufe) in Anspruch genommen wurde. Norwegen (EWR-Land) nahm die höchste Zahl von Einwanderern aus EU-Ländern, vor allem aus Nordeuropa (Schweden, Vereinigtes Königreich) auf, und die am meisten anerkannten Berufe waren der Beruf des technischen Offiziers und der Beruf des nautischen Offiziers. Besonders hoch ist die Freizügigkeit auch bei den Krankenschwestern in Österreich, Spanien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und dem Vereinigten Königreich.

35. Mit Ausnahme Griechenlands übermittelten sämtliche Mitgliedstaaten der EU und des EWR vollständige Angaben.

- 36.

Hauptberufe, welche die Freizügigkeit nach der Richtlinie in Anspruch nehmen
Schiffahrtsberufe (Zuwanderung nach Norwegen, Deutschland, Dänemark, Schweden und dem Vereinigten Königreich)
Physiotherapeuten (Zuwanderung nach Deutschland)
Kindergärtnerinnen und Krankenschwestern (Zuwanderung nach Österreich, Spanien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und dem Vereinigten Königreich)
Optiker (Zuwanderung nach Frankreich)
Ingenieure (Zuwanderung nach dem Vereinigten Königreich)
Zahnpfleger (Zuwanderung nach dem Vereinigten Königreich) und Zahntechniker (Zuwanderung nach Portugal)
Masseur (Zuwanderung nach Italien)
Fluggerätetechniker (Zuwanderung nach Irland)
Erzieher (Zuwanderung nach Österreich und Italien)

- 37.

Mitgliedstaaten, die in größerem Maße Diplome anerkennen	Herkunftsmitgliedstaaten
Norwegen 1535	Schweden, Vereinigtes Königreich, Griechenland
Deutschland 822	Niederlande, Vereinigtes

	Königreich und Belgien
Luxemburg 283	Frankreich, Deutschland und Österreich
Spanien 229	Deutschland, Vereinigtes Königreich und Frankreich
Vereinigtes Königreich 173	Irland, Niederlande und Finnland
Österreich 91	Deutschland
Dänemark 61	Deutschland und Schweden
Italien 44	Deutschland
Frankreich 37	Belgien
Irland 36	Vereinigtes Königreich
Schweden 31	Finnland
Niederlande 26	Deutschland und Belgien
Portugal 20	Frankreich und Spanien
Finnland 20	Schweden
Liechtenstein 10	Österreich
Belgien 7	Niederlande

38.

Mitgliedstaaten, aus denen Diplominhaber abwandern	Zuwanderungsland
Schweden 701	Norwegen (620), Dänemark (30), Finnland (15) und das Vereinigte Königreich (13)
Vereinigtes Königreich 580	Norwegen (460), Deutschland (54), Spanien (32) und Irland (21)
Niederlande 574	Deutschland (504), Vereinigtes Königreich (36) und Spanien (12)
Deutschland 307	Spanien (75), Österreich (68), Luxemburg (37), Italien (32),

	Norwegen (34) und Dänemark (27)
Frankreich 277	Luxemburg (206), Spanien (38), Deutschland (10)
Dänemark 142	Norwegen (86), Deutschland (27) und Spanien (18)
Spanien 136	Norwegen (98), Deutschland (14), Vereinigtes Königreich (11)
Österreich 131	Norwegen (51), Deutschland (42) und Luxemburg (24)
Belgien 124	Deutschland (53), Frankreich (35), Luxemburg (11) und Spanien (10)
Griechenland 111	Norwegen (93), Deutschland (7)
Finnland 101	Norwegen (35), Schweden (22), Vereinigtes Königreich (22)
Irland 89	Vereinigtes Königreich (77), Norwegen (18)
Island 52	Deutschland (35), Norwegen (16)
Italien 47	Spanien (22), Deutschland (13)
Portugal 28	Deutschland (12), Norwegen (8)
Luxemburg 14	Deutschland (13)
Norwegen 7	Deutschland
Liechtenstein 4	Deutschland

39. Ohne Berücksichtigung von Griechenland betrug die Zahl der Anerkennungen im oben genannten Berichtszeitraum 3 425. Während des Zeitraums von 1995 bis einschließlich 1998 waren allein im Rahmen der „zweiten“ allgemeinen Regelung 4 603 Anerkennungen zu verzeichnen. Der Berichtszeitraum 1997-98 weist eine Nettozunahme (nahezu um das Dreifache) der Zahl von Anerkennungen auf. Bei vielen der anerkannten Qualifikationen handelte es sich um Diplome, die unter die in Anhang C definierten Bescheinigungen oder Befähigungsnachweise fallen.

40. Die vergleichsweise hohe Zahl der von den nordeuropäischen Ländern anerkannten Diplome läßt sich mit dem diesen Ländern gemeinsamen Interesse an der Seefahrt erklären. Am meisten wird die Freizügigkeit im Rahmen der allgemeinen Regelung insgesamt wahrscheinlich von Physiotherapeuten in Anspruch genommen. Das erklärt auch die hohe Zahl der in Deutschland im Rahmen der Richtlinie 92/51/EWG anerkannten Diplome, da Deutschland diesen Beruf als einziger Mitgliedstaat gemäß der oben genannten Richtlinie reglementiert.

Die hohe Zahl der Kindergärtnerinnen/Krankenschwestern, die an den Wanderungsbewegungen zwischen Österreich, Spanien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und dem Vereinigten Königreich beteiligt sind, und die hohe Zahl der Erzieher, die nach Österreich und Italien zuwandern, erklärt sich aus der Tatsache, daß es in diesen Ländern eine große Zahl von Kindergärtnerinnen/Krankenschwestern und Erziehern gibt. Die von Frankreich übermittelten statistischen Angaben deuten darauf hin, daß neuerdings eine Wanderungsbewegung von Optikern stattfindet. Die Kommission führt eine detaillierte Untersuchung der Reglementierung von Berufen des IT-Sektors durch, aus der sich eine Erklärung für die große Zahl der im Vereinigten Königreich anerkannten Ingenieure ergeben müßte. Auch die verstärkte Zuwanderung von Zahnpflegern ins Vereinigte Königreich soll eingehender untersucht werden.

5. *Fazit*

41. Ausschlaggebend sind in diesem Zusammenhang offenbar die nachstehend genannten einzelnen bzw. miteinander verbundenen Gründe: das Vorhandensein von Berufsangehörigen derselben Kategorie in einem oder mehreren Mitgliedstaaten und gleichwertige Qualifikationen gemäß der Richtlinie - Diplom, Prüfungszeugnis, Befähigungsnachweis usw. - (z. B. die Wanderungsbewegung von Krankenschwestern zwischen Österreich, Spanien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und dem Vereinigten Königreich); die hohe Zahl der Berufsangehörigen des Seefahrtbereichs in Schweden, dem Vereinigten Königreich, Griechenland und Norwegen ist möglicherweise eine Erklärung dafür, daß die Zuwanderung von Seefahrern vor allem nach Norwegen besonders hoch ist; die geographische Nähe und ein ähnliches kulturelles Umfeld mögen ebenfalls eine Rolle spielen (z. B. für die Zuwanderung von niederländischen Physiotherapeuten, zugelassenen Schiffsführern und Sprachtherapeuten nach Deutschland, für die Wanderungsbewegung von britischen Fluggerätetechnikern nach Irland; für die Wanderungsbewegung von Optikern von Belgien nach Frankreich, und für die verstärkte Zuwanderung französischer und spanischer Zahntechniker nach Portugal).

C. **Statistische Angaben**

42. Dieser Abschnitt enthält ergänzende statistische Informationen über Anerkennungsentscheidungen im Rahmen der allgemeinen Regelung insgesamt.
43. Von 1993 bis 1998 belief sich die Zahl der Anerkennung beruflicher Abschlüsse unter beiden Richtlinien über die allgemeine Regelung auf insgesamt 23 224. Aus einer Analyse des Zeitraums 1993-1996 ergab sich, daß bei den 12 595¹⁰ Anerkennungen in 1 954 Fällen (15,5 %) Ausgleichsmaßnahmen zur Anwendung

¹⁰ Dies ist die genaueste verfügbare Information.

kamen. Davon machten wiederum 63 % Anpassungslehrgänge und 37 % Eignungsprüfungen aus. Nach Aufschlüsselung der 15,5 % ergeben sich die folgenden relativen Anteile: Eignungsprüfungen wurden in 5,6 % aller Anerkennungsfälle nach der allgemeinen Regelung und Anpassungslehrgänge in 9,8 % dieser Fälle durchgeführt. Darüber hinaus wurden auch 1 781 negative Entscheidungen getroffen. Dies führt – zumindest beim ersten Versuch - zu einer Ablehnungsquote von 12 %. Bei 7,13 % der verweigerten Anerkennungen wurden Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt, die in 95 % der Fälle in einer Eignungsprüfung bestanden. 6,7 % der negativen Entscheidungen wurden somit im Ergebnis der Eignungsprüfung getroffen und 0,3 % nach dem Anpassungslehrgang. 14,47 % aller positiven und negativen Anerkennungsentscheidungen wurden nach Ausgleichsmaßnahmen getroffen.

44. Es ist nicht unbedingt möglich oder angemessen, aus den bis jetzt verfügbaren statistischen Angaben zur Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Bereich der allgemeinen Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise spezielle Schlußfolgerungen zu ziehen. Die in diesem Bericht bereitgestellten Informationen und Analysen können sich für weitere Überlegungen und Diskussionen über die Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstands als nützlich erweisen. Wahrscheinlich kann jedoch ganz allgemein die Schlußfolgerung gezogen werden, daß die bislang verfügbaren statistischen Angaben offenbar bestätigen, was aufgrund der in diesem Bereich zur Anwendung kommenden verschiedenen Arten von Gemeinschaftsvorschriften zu erwarten war.
45. Möglicherweise ist auch der Umfang der Wanderungsbewegungen für die Bewertung der Richtlinien über die allgemeine Regelung nicht ausschlaggebend, und zwar zum Teil deshalb, weil sie bislang nur für kurze Zeit zur Anwendung kamen, so daß das Wissen über ihre Verfügbarkeit und Anwendbarkeit sich noch entwickeln kann. Einzelpersonen können unabhängig von ihrem beruflichen Werdegang berechtigterweise vom Gemeinschaftsrecht Unterstützung erwarten, wenn es um die Erleichterung der Wanderung innerhalb der Europäischen Union geht. Bestehende hohe Wanderungsraten können jedoch bereits als Zeichen für den Erfolg der Richtlinien über die allgemeine Regelung betrachtet werden.

V. KOMMENTARE ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

46. Die Richtlinie 92/51/EWG bezieht sich auf ex-Artikel 49 (jetzt 40), 57 (jetzt 47) Absatz 1 und 66 (jetzt 55) EG-Vertrag in der Fassung von Amsterdam. Sie findet daher Anwendung auf die Arbeitnehmer, das Niederlassungsrecht und den Dienstleistungsverkehr.
47. Die Erwägungsgründe erläutern die wichtigsten Bestimmungen der Richtlinie. In diesem Bericht werden die Haupterwägungsgründe jeweils im Zusammenhang mit den Bestimmungen genannt, auf die sie sich beziehen.
48. Die in der Richtlinie verwendeten Grundbegriffe sind in Artikel 1 definiert. In Artikel 2 ist der Anwendungsbereich festgelegt, insbesondere im Verhältnis zu den anderen Richtlinien. Es folgen die wichtigsten Anerkennungsverfahren auf der Grundlage des vom Aufnahmestaat geforderten Ausbildungsniveaus: Diplom (Artikel 3 bis 5) oder Prüfungszeugnis (Artikel 6 und 7) mit Angabe der Ausgleichsmaßnahmen, die der betreffende Mitgliedstaat bei wesentlichen

Unterschieden in der Ausbildung verlangen kann (Artikel 4, 5 und 7). Für andere Ausbildungen sind in Artikel 8 und 9 vereinfachte Verfahren vorgesehen. Die Anerkennung von Nachweisen für die persönlichen Zuverlässigkeit usw. (Artikel 10), das Führen der Ausbildungs- sowie der Berufsbezeichnung (Artikel 11) und Verfahrensgarantien für Anerkennungsanträge (Art. 12) sind in horizontalen Bestimmungen geregelt. Der im Rahmen der ersten Richtlinie über die allgemeine Regelung eingesetzten Koordinatorengruppe wird die Zuständigkeit für diese Richtlinie übertragen (Art. 13). In Artikel 14 ist ein Verfahren zur Abweichung von der Wahlfreiheit zwischen Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung vorgesehen, und in Artikel 15 ist ein Verfahren zur Änderung der Anhänge C und D festgelegt. Die übrigen Artikel beziehen sich auf die von den Mitgliedstaaten (Art. 16) und von der Kommission (Art. 18) zu übermittelnden Berichte sowie auf die Umsetzung der Richtlinie (Art. 17).

A. ARTIKEL 1

49. Artikel 1 widmet sich der Definition einer bestimmten Anzahl von Begriffen, die für das richtige Verständnis der Richtlinie von Bedeutung sind.

ARTIKEL 1 BUCHSTABE A

50. Diese Bestimmung beschreibt das „**Diplom**“ als Ergebnis eines postsekundären Ausbildungsgangs von mindestens einem Jahr (jedoch kürzer als die in Richtlinie 89/48 für das Diplom geforderten drei Jahre). Diese Ausbildung entspricht einem höheren Niveau, da für den Zugang die gleichen Ausbildungsbedingungen wie für die Aufnahme eines Hochschulstudiums gelten. Darüber hinaus dehnt die Bestimmung die Definition des „Diploms“ auf die in Anhang C aufgeführten Ausbildungsgänge aus (s. Bemerkung in Art. 15).
51. Das Diplom muß, wie auch in Richtlinie 89/48 gefordert, von einer Behörde ausgestellt werden, und es muß daraus hervorgehen, daß der Diplominhaber über die beruflichen Qualifikationen verfügt, die für den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung in dem betreffenden Mitgliedstaat erforderlich sind.
52. Die Bestimmung gilt, wie auch die entsprechende Bestimmung der Richtlinie 89/48, unter bestimmten Umständen für in Drittländern erworbene Diplome. Es sind jedoch die Diplome einbezogen, die in einem Land außerhalb der Gemeinschaft durch Ausbildungseinrichtungen ausgestellt wurden, deren Ausbildung den Rechts- und Verwaltungsvorschriften eines Mitgliedstaats entspricht.
53. Wie in Richtlinie 89/48 werden Ausbildungen, die auf anderem Wege erworben wurden, dem Diplom gleichgestellt, vorausgesetzt, sie sind von dem Mitgliedstaat, in dem sie erworben wurden, als gleichwertig anerkannt und verleihen dort in bezug auf den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung dieselben Rechte. Hierbei kann es sich um parallel zur Hauptausbildung bestehende oder weiter zurückliegende Ausbildungsgänge handeln.

ARTIKEL 1 BUCHSTABE B

54. Das „**Prüfungszeugnis**“ schließt eine postsekundäre berufliche Ausbildung oder eine Sekundarschulausbildung technischer oder beruflicher Art ab.
55. Ein postsekundärer Ausbildungsgang z. B. in Form eines Studiums, einer Berufsausbildung, eines Praktikums oder einer entsprechenden Berufspraxis ist erforderlich, wenn die schulische Ausbildung allgemeiner Natur war. Nach der Definition des „Prüfungszeugnisses“ ist der postsekundäre Ausbildungsgang fakultativ, wenn die Sekundarschulausbildung technischer oder beruflicher Art war. Das Studium oder die Berufsausbildung kann in einer Ausbildungseinrichtung bzw. in einem Unternehmen oder im Wechsel in einer Ausbildungseinrichtung und in einem Unternehmen stattfinden.
56. Das Prüfungszeugnis muß, wie auch das Diplom, von einer Behörde ausgestellt werden, und es muß daraus hervorgehen, daß der Diplominhaber über die beruflichen Qualifikationen verfügt, die für den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung in dem betreffenden Mitgliedstaat erforderlich sind.
57. Erfolgte die Ausbildung in einem Land außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums in einer Ausbildungseinrichtung, die nicht gemäß den Vorschriften des Mitgliedstaats unterrichtet, der den Ausbildungsnachweis anerkannt hat, muß in dem betreffenden Mitgliedstaat eine Berufspraxis von zwei Jahren (und nicht von drei Jahren wie im Falle des Diploms) nachgewiesen werden, damit der Inhaber aufgrund der allgemeinen Regelung einen Anspruch auf Anerkennung in anderen Mitgliedstaaten geltend machen kann.
58. Die auf anderem Wege erlangten Ausbildungsnachweise werden Prüfungszeugnissen unter den gleichen Bedingungen wie bei Diplomen gleichgesetzt.

ARTIKEL 1 BUCHSTABE C

59. In dieser Bestimmung wird der „**Befähigungsnachweis**“ als Nachweis, der eine Ausbildung abschließt und kein Diplom im Sinne der Richtlinie 89/48 oder 92/51 und kein Prüfungszeugnis ist, definiert. Es handelt sich hierbei also um eine sehr kurze Ausbildung. Die Definition umfaßt weiterhin Nachweise, die im Anschluß an eine Beurteilung der persönlichen Eigenschaften, der Fähigkeiten oder der Kenntnisse des Antragstellers durch eine Behörde ausgestellt werden, ohne daß eine vorherige Ausbildung vorliegt.
60. Bei der Annahme der Richtlinie verpflichtete sich die Kommission, im Zusammenhang mit der Überprüfung des Funktionierens der Richtlinie gemäß Artikel 18 und vor dem Hintergrund etwaiger in der Praxis auftretender Probleme insbesondere zu berücksichtigen, daß ein „Befähigungsnachweis“ weniger bedeute als ein „Prüfungszeugnis“, um Bedenken im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen den beiden Begriffen Rechnung zu tragen. Der Kommission liegen jedoch bisher keine Informationen über diesbezüglich aufgetretene Probleme vor.

ARTIKEL 1 BUCHSTABE G

61. In einigen Mitgliedstaaten sind nur relativ wenige Berufe reglementiert. Dennoch kann es für die nichtreglementierten Berufe eine speziell auf die Ausübung des Berufes ausgerichtete Ausbildung geben, deren Struktur und Niveau von den zuständigen Behörden des jeweiligen Mitgliedstaats festgelegt oder kontrolliert werden.
62. Da diese **reglementierten Ausbildungsgänge** Garantien bieten, die mit denen der reglementierten Berufe vergleichbar sind, braucht der Zuwanderer keine Berufserfahrung nachzuweisen, wenn die Tätigkeit im Herkunftsmitgliedstaat nicht reglementiert ist (siehe Art. 3, 5 und 6).
63. In Anhang D (siehe weiter unten) sind die reglementierten Berufe aufgelistet, die dem Niveau des Diploms 92/51 entsprechen. Darüber hinaus kann es noch weitere reglementierte Ausbildungen geben, die z. B. dem Niveau des Prüfungszeugnisses entsprechen.

ARTIKEL 1 BUCHSTABEN D, E, F, H, I und J

64. Die Definitionen des Aufnahmestaats, des reglementierten Berufs, der reglementierten beruflichen Tätigkeit, der Berufserfahrung, des Anpassungslehrgangs und der Eignungsprüfung entsprechen im wesentlichen denen der Richtlinie 89/48. Aufgrund der Vielzahl der reglementierten beruflichen Tätigkeiten im Vergleich zur Richtlinie 89/48 gibt es im Anhang keine Liste solcher Tätigkeiten.
65. Diese Definitionen erfordern keine besonderen Bemerkungen, die von denen im Bericht über die Richtlinie 89/48 abweichen¹¹.

B. ARTIKEL 2 (und Anhänge A und B)

66. In Absatz 1 ist festgelegt, daß die Richtlinie für alle Angehörigen eines Mitgliedstaats gilt, die einen reglementierten Beruf als Selbständige oder abhängig Beschäftigte ausüben wollen.
67. Durch Artikel 2 Absatz 2 werden aus dem Geltungsbereich der Richtlinie Berufe ausgenommen, die Gegenstand einer Einzelrichtlinie sind, mit der in den Mitgliedstaaten eine gegenseitige Anerkennung der Diplome eingeführt wird. Hierbei geht es um Krankenschwestern, Krankenpfleger, Ärzte, Hebammen, Apotheker, Tierärzte, Zahnärzte und Architekten sowie um Berufe des Verkehrswesens (vgl. hierzu Punkt VI E „Berufe des Verkehrswesens“). Die Richtlinie gilt ebenfalls nicht für Tätigkeiten, die unter eine der in Anhang A aufgeführten Richtlinien, die sogenannten Übergangs- (bzw. Liberalisierungs°)-richtlinien, fallen.

¹¹ Dokument KOM (96) 46 endg. vom 15.02.1996. Bei nicht unter die gemäß den Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG reglementierten Berufen hat der Aufnahmemitgliedstaat dennoch Verpflichtungen gemäß EG-Vertrag im Hinblick auf die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen (siehe Urteil in der Rechtssache 234/97 vom 08.07.1999 „Bobadilla“).

68. Aufgrund dieses zweiten Ausschlusses wurde von der Kommission im Vorschlag für die dritte Richtlinie über die allgemeine Regelung, der vom Parlament in zweiter Lesung am 07.05.1999 und vom Rat am 11.05.1999 angenommen wurde, ein Anerkennungsverfahren für die Diplome dieser Berufe vorgesehen. Diese am 7. Juni unterzeichnete Richtlinie muß innerhalb von zwei Jahren ab dem Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt, d. h. bis zum 31. Juli 2001, umgesetzt werden. Das Verfahren stützt sich auf die allgemeine Regelung, jedoch mit zwei Unterschieden. Erstens ist es einfacher, insbesondere weil es nur ein Ausbildungsniveau gibt. Die unter das Verfahren fallenden Berufe weisen im Hinblick auf die Ausbildung weniger Unterschiede auf. Zweitens liegt die Wahl zwischen Eignungsprüfung und Anpassungslehrgang bei erheblichen Unterschieden in der Ausbildung immer dann beim Aufnahmestaat, wenn der Zuwanderer als Selbständiger oder Führungskraft eine Tätigkeit ausüben möchte, die die Kenntnis und Anwendung der nationalen Vorschriften erfordert. Diese zweite Besonderheit ergibt sich aus der Einigung zwischen Parlament und Rat, die schließlich im Rahmen des Vermittlungsverfahrens gemäß Artikel 189 B (jetzt 251) EG-Vertrag erzielt wurde.
69. Durch Verweis im dritten Absatz auf Anhang B werden einige der vorgenannten Richtlinien auf die Berufsausübung in abhängiger Beschäftigung ausgeweitet.
70. Mit dieser Ausweitung wurde eine Lücke geschlossen, die bei den anderen Richtlinien zur Anerkennung von Berufsabschlüssen nicht bestand. Die ersten Richtlinien beschränkten sich ja bekanntlich in Übereinstimmung mit den allgemeinen Programmen des Rates zur Beseitigung der Hemmnisse für die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit auf Fragen der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit, während in die nachfolgenden Richtlinien die Ausübung der betreffenden Berufe in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen einbezogen wurde.
71. Nach den Erkenntnissen der Kommission hat es bei der Anwendung dieser Richtlinien auf die Berufsausübung in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen auch in anderen als Führungspositionen keine Probleme gegeben.

C. ARTIKEL 3

72. In diesem Artikel sind die Grundsätze der Anerkennung für die Fälle dargelegt, in denen der Aufnahmestaat den Besitz eines Diploms im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG oder 89/48/EWG verlangt.
73. Eine Unterscheidung der Diplome gemäß der jeweiligen Richtlinie erfolgt nach dem Kriterium des Ausbildungsniveaus. Ein Diplom im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG bescheinigt grundsätzlich eine Universitätsausbildung von mindestens einem Jahr (höchstens jedoch von drei Jahren).
74. Je nachdem, ob der Beruf im Herkunftsmitgliedstaat reglementiert ist, gibt es mehrere Lösungen. Ist der Beruf nicht reglementiert, so richtet sich die entsprechende Lösung danach, ob die Ausbildung reglementiert ist.
75. a) Wenn der Beruf im Herkunftsmitgliedstaat reglementiert ist und der Antragsteller im Besitz eines Diploms im Sinne der Richtlinie 89/48/EWG oder 92/51/EWG ist, ist das Diplom grundsätzlich durch den Aufnahmestaat anzuerkennen (ggf. nach Ausgleichsmaßnahmen: siehe Art. 4).

76. b) Ist der Beruf im Herkunftsmitgliedstaat nicht reglementiert, doch besitzt der Antragsteller ein oder mehrere Ausbildungsnachweise¹² vom Niveau eines Diploms im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG, ist dieses Diplom durch den Aufnahmestaat grundsätzlich anzuerkennen, wenn der Antragsteller diesen Beruf mindestens zwei Jahre lang innerhalb der letzten zehn Jahre ausgeübt hat. Dies gilt unbeschadet etwaiger Ausgleichsmaßnahmen (siehe Art. 4).
77. Ist die Ausbildung im Herkunftsmitgliedstaat reglementiert, kann jedoch keine zweijährige Berufserfahrung gefordert werden. Der Begriff der reglementierten Ausbildung ist in Artikel 1 Buchstabe g definiert. Demnach handelt es sich dabei um eine Ausbildung, die speziell auf die Ausübung eines bestimmten Berufs ausgerichtet ist und deren Struktur und Niveau in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats festgelegt sind.
78. Die Garantie, die die Reglementierung durch den Herkunftsmitgliedstaat dem Aufnahmestaat bietet, wird gewissermaßen dadurch ersetzt, daß eine Mindestberufserfahrung oder eine reglementierte Ausbildung gewährleistet ist.
79. Für Diplome gemäß Richtlinie 92/51/EWG für den Zugang zu einem reglementierten Beruf ist kein Anerkennungsverfahren vorgesehen, wenn für diesen Zugang der Besitz eines Diploms im Sinne der Richtlinie 89/48 gefordert wird, das den Abschluß eines mehr als vierjährigen postsekundären Studiums voraussetzt, da in einem solchen Fall der Unterschied zwischen den zwei Ausbildungsgängen mehr als drei Jahre betragen würde. In diesem Fall kann sich der Zuwanderer jedoch auf die Rechtsprechung berufen („Vlassopoulou“¹³), um die Anerkennung seiner Qualifikationen durchzusetzen.

D. ARTIKEL 4

80. Dieser Artikel legt Maßnahmen fest, die einem Zuwanderer auferlegt werden können, um mögliche Defizite seiner Ausbildung im Vergleich zu der im Aufnahmestaat gemäß Artikel 3 geforderten Ausbildung auszugleichen. Es sind drei Maßnahmen vorgesehen, die je nach Art des betreffenden Defizits zur Anwendung

¹² Handelt es sich um einen parallel zur üblichen Ausbildung bestehenden oder weiter zurückliegenden Ausbildungsgang, so kann die Berufsbezeichnung der im Rahmen des üblichen Ausbildungsgangs erworbenen Berufsbezeichnung gleichgesetzt werden, sofern die im vorletzten Absatz dieses Artikels vorgesehenen Bedingungen erfüllt sind.

¹³ In seinem Urteil in der Rechtssache 340/89 leitet der Gerichtshof aus Art. 52 (jetzt 43) EG-Vertrag über die Niederlassungsfreiheit für den Aufnahmemitgliedstaat folgende Verpflichtung ab: „Ein Mitgliedstaat, bei dem die Zulassung zu einem Beruf beantragt worden ist, hat ... die Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise, die der Betroffene erworben hat, um den gleichen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben, in der Weise zu berücksichtigen, daß er die durch diese Diplome bescheinigten Fachkenntnisse mit den nach nationalem Recht vorgeschriebenen Kenntnissen und Fähigkeiten vergleicht.“ (Randnummer 16) Der Aufnahmemitgliedstaat kann vom Antragsteller nur dann einen Nachweis über den Erwerb der fehlenden Kenntnisse und Qualifikationen verlangen, wenn der Vergleich eine nur teilweise Übereinstimmung ergibt (Randnummer 19). Darüber hinaus muß er die auf seinem Staatsgebiet oder im Herkunftsmitgliedstaat erworbene Berufserfahrung berücksichtigen (Randnummer 21). Das Prüfungsverfahren muß mit Garantien verbunden sein: Jede Entscheidung muß gerichtlich auf ihre Rechtmäßigkeit im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht überprüft werden und der Betroffene von den Gründen Kenntnis erhalten können, auf denen die ihm gegenüber ergangene Entscheidung beruht (Randnummer 22). Dieses Urteil hat zu einer ständigen Rechtsprechung geführt, die auch auf die Berufsausübung in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen ausgedehnt wurde (siehe Urteil in der Rechtssache 234/97 „Bobadilla“).

kommen: a) Wenn es die Ausbildungsdauer betrifft, kann es mit einem Nachweis über eine Berufspraxis ausgeglichen werden; b) Wenn es den Inhalt der Ausbildung und gegebenenfalls das Tätigkeitsfeld betrifft, kann der Ausgleich in einem Anpassungslehrgang oder in einem Eignungstest bestehen.

81. a) Der Nachweis über eine Berufspraxis kann verlangt werden, wenn die Dauer der vom Zuwanderer absolvierten Ausbildung mindestens ein Jahr unter der Dauer der im Aufnahmestaat geforderten Ausbildung liegt.
82. Die vom Zuwanderer nachzuweisende Berufspraxis darf das Doppelte der fehlenden Ausbildungszeit nicht überschreiten. In bestimmten Fällen, d.h. wenn die fehlende Ausbildungszeit dem Erwerb von Berufserfahrungen diene, darf die Forderung des Aufnahmestaates die fehlende Zeit nicht überschreiten. Die Dauer der verlangten Berufserfahrung darf auf keinen Fall vier Jahre überschreiten. Wenn vom Aufnahmestaat ein Diplom gefordert wird, das einen der unter Anhang C fallenden Ausbildungsgänge abschließt, so kann dieser von einem Antragsteller, der ein Diplom im Sinne der Richtlinie 89/48 oder 92/51 besitzt, keine Berufspraxis verlangen. Die in Anhang C genannten Ausbildungsgänge sind im Hinblick auf ihre abweichenden Dauer nicht ohne weiteres mit Diplomen im Sinne der beiden Richtlinien zu vergleichen, obwohl sie Diplomen im Sinne der Richtlinie 92/51 gleichgestellt sind.
83. b) Ein Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung können verlangt werden, wenn:
84. sich die bisherige Ausbildung des Zuwanderers inhaltlich wesentlich von der im Aufnahmestaat vorgeschriebenen Ausbildung unterscheidet
85. oder wenn der reglementierte Beruf im Aufnahmestaat eine oder mehrere reglementierte berufliche Tätigkeiten umfaßt, die im Herkunftsmitgliedstaat des Antragstellers nicht Bestandteil des betreffenden reglementierten Berufs sind und die Gegenstand einer speziellen Ausbildung sind, die in der vom Zuwanderer absolvierten Ausbildung nicht in ausreichendem Maße abgedeckt wird.
86. Für den Anpassungslehrgang legt die Richtlinie eine Höchstdauer von drei Jahren fest.
87. Der Zuwanderer hat prinzipiell die Wahl zwischen Eignungstest und Anpassungslehrgang. Nur in drei Fällen können sich die nationalen Behörden die Entscheidung vorbehalten:
 - wenn die Ausübung des betreffenden Berufs „eine genaue Kenntnis des nationalen Rechts erfordert“ und wenn die Beratung und/oder der Beistand in Fragen des innerstaatlichen Rechts ein „wesentlicher Bestandteil“ der Tätigkeit ist;
 - wenn ein Mitgliedstaat die Ausnahmeregelung nach Artikel 14 in Anspruch genommen hat, vom Grundsatz der freien Wahl des Zuwanderers abzuweichen (siehe weiter unten);
 - wenn der Aufnahmestaat ein Diplom fordert, das einen Ausbildungsgang von mehr als drei Jahren voraussetzt, und der Antragsteller nur über ein Diplom

verfügt, zu dessen Erwerb ein Ausbildungsgang von einem Jahr oder weniger erforderlich war.¹⁴

88. Anpassungslehrgang und Eignungsprüfung sind in Artikel 1 Buchstaben i und j definiert.
89. Der Aufnahmestaat kann jedoch vom Zuwanderer jeweils nur eine dieser drei Ausgleichsmaßnahmen fordern (Art. 4 Abs. 2).

E. ARTIKEL 5

90. Dieser Artikel befaßt sich mit dem Fall, daß der Aufnahmestaat ein Diplom im Sinne der Richtlinie 92/51 fordert, und der Antragsteller nur ein Prüfungszeugnis besitzt.
91. In diesem Fall ist der Aufnahmestaat grundsätzlich verpflichtet, einen in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Ausbildungsnachweis für den Zugang zu einem reglementierten Beruf anzuerkennen. Jedoch kann der Aufnahmestaat verlangen, daß der Antragsteller einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang absolviert oder eine Eignungsprüfung ablegt. Diese Forderung ist nicht von dem Nachweis eines Defizits zwischen der Ausbildung des Zuwanderers und der von Angehörigen des Mitgliedstaats geforderten Ausbildung abhängig. Ein solches Defizit wird gewissermaßen aufgrund des Unterschieds zwischen dem geforderten Diplom und dem vorliegenden Prüfungszeugnis vorausgesetzt. Die Wahl der Ausgleichsmaßnahme liegt jedoch beim Zuwanderer, sofern nicht eine Abweichung nach dem in Artikel 14 vorgesehenen Verfahren gewährt wurde.
92. Wenn der betreffende Beruf im Herkunftsmitgliedstaat nicht reglementiert ist, der Antragsteller jedoch einen oder mehrere Ausbildungsnachweise vom Niveau eines Prüfungszeugnisses besitzt, ist die betreffende Ausbildung grundsätzlich vom Aufnahmestaat anzuerkennen, sofern der Antragsteller den Beruf innerhalb der letzten zehn Jahre mindestens zwei Jahre lang ausgeübt hat. Ist die Ausbildung im Herkunftsmitgliedstaat reglementiert, kann jedoch keine zweijährige Berufserfahrung gefordert werden. Der Begriff „reglementierte Ausbildung“ ist in Artikel 1 Buchstabe g definiert.
93. Diese Regelungen gelten unbeschadet etwaiger Ausgleichsmaßnahmen unter den oben genannten Bedingungen.

F. ARTIKEL 6

94. Artikel 6 regelt die Anerkennung in den Fällen, in denen der Aufnahmestaat für die Ausübung eines Berufs ein Prüfungszeugnis fordert.
95. Der Zugang zu einem reglementierten Beruf kann nicht wegen mangelnder Qualifikation verweigert werden, wenn der Antragsteller:

¹⁴ Für den Fall, daß der Zuwanderer über eine Qualifikation dieses Niveaus verfügt, der Aufnahmestaat jedoch einen Ausbildungsgang von mehr als vier Jahren fordert, ist keine Anerkennungsregelung vorgesehen. In diesem Fall ist die Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Sache „Vlassopoulou“ maßgeblich.

96. a) im Besitz eines Diploms oder eines Prüfungszeugnisses ist, das in einem anderen Mitgliedstaat zur Ausübung dieses Berufs gefordert wird,
97. b) oder - wenn der Beruf im Herkunftsmitgliedstaat nicht reglementiert ist - in den vorangegangenen zehn Jahren seinen Beruf zwei Jahre lang ausgeübt hat sowie über einen oder mehrere Ausbildungsnachweise¹⁵ (Diplome oder Prüfungszeugnisse) verfügt. Bei einer reglementierten Ausbildung kann jedoch keine Berufserfahrung gefordert werden;
98. c) oder - falls der Antragsteller weder über ein Diplom noch über ein Prüfungszeugnis oder einen sonstigen Ausbildungsnachweis verfügt -, wenn er den betreffenden Beruf während der letzten zehn Jahre in drei aufeinanderfolgenden Jahren ausgeübt hat. Dank dieser Regelung erhält ein Zuwanderer, der nicht an einer seiner Situation angemessenen Ausbildung teilnehmen konnte, die Möglichkeit, einen reglementierten Beruf, der normalerweise ein Prüfungszeugnis voraussetzt, auf der Grundlage seiner Berufserfahrung auszuüben. So kann diese Regelung auf Personen Anwendung finden, die sich die für den Baumschnitt erforderlichen Fertigkeiten bei der Arbeit angeeignet haben.

G. ARTIKEL 7

99. Dieser Artikel betrifft die Fälle, in denen der Aufnahmestaat Ausgleichsmaßnahmen fordern kann, wenn in diesem Mitgliedstaat ein Prüfungszeugnis für die Ausübung eines Berufs erforderlich ist.
100. Es wird zwischen zwei Möglichkeiten unterschieden:
101. a) Der Zuwanderer besitzt ein Diplom, ein Prüfungszeugnis oder einen sonstigen Ausbildungsnachweis¹⁶:
102. - Der Mitgliedstaat muß nachweisen, daß erhebliche Unterschiede in der Ausbildung oder zwischen den Tätigkeitsbereichen bestehen, da die Ausbildung im Aufnahmemitgliedstaat Fachgebiete umfaßt, die sich wesentlich von den Fachgebieten unterscheiden, die durch den Ausbildungsnachweis des Antragstellers abgedeckt sind;
103. - Er muß dem Zuwanderer jedoch die Wahl zwischen einem Anpassungslehrgang (höchstens zwei Jahre) und einer Eignungsprüfung lassen (sofern er nicht eine Ausnahme nach Artikel 14 erwirkt);

¹⁵ Handelt es sich um einen parallel zur üblichen Ausbildung bestehenden oder weiter zurückliegenden Ausbildungsgang, so kann die Berufsbezeichnung der im Rahmen des üblichen Ausbildungsgangs erworbenen Berufsbezeichnung gleichgesetzt werden, sofern die im vorletzten Absatz dieses Artikels vorgesehenen Bedingungen erfüllt sind.

¹⁶ Fälle gemäß Art. 6 Buchst. a und b.

104. b) Der Zuwanderer besitzt weder ein Diplom noch ein Prüfungszeugnis noch einen Ausbildungsnachweis¹⁷:
105. - Der Mitgliedstaat braucht diese Unterschiede nicht nachzuweisen (das Fehlen der betreffenden Qualifikationen deutet gewissermaßen auf entsprechende Unterschiede hin);
106. - und der Mitgliedstaat kann sich die Wahl zwischen Anpassungslehrgang (höchstens zwei Jahre) und Eignungsprüfung vorbehalten (ohne eine Ausnahme gemäß Artikel 14 beantragen zu müssen).

H. ARTIKEL 8

107. Da der Befähigungsnachweis entweder eine sehr kurze Ausbildung abschließt oder aufgrund einer Beurteilung der persönlichen Eigenschaften, Fähigkeiten oder Kenntnisse erteilt wird, ohne daß eine vorherige Ausbildung erforderlich ist (siehe Definition in Art. 1 Buchst. c), wären die von der Richtlinie vorgesehenen Anerkennungsregelungen zu schwerfällig. Wenn der Aufnahmestaat einen Befähigungsnachweis verlangt, muß er demzufolge den von einem anderen Mitgliedstaat für den Zugang zu dem betreffenden Beruf oder dessen Ausübung vorgeschriebenen Befähigungsnachweis ohne weitere Qualifikationsanforderungen anerkennen. In Ermangelung eines Befähigungsnachweises muß der Aufnahmestaat die vom Antragsteller nachgewiesenen Qualifikationen anerkennen, wenn diese insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz Garantien geben, die den von ihm geforderten gleichwertig sind. Bei diesen Qualifikationen kann es sich auch um persönliche Eigenschaften, Kenntnisse und Fähigkeiten handeln, die auf andere Weise als in einem Ausbildungsgang erworben wurden.
108. Kurz gesagt, der Befähigungsnachweis dient zwei Zielen, und zwar als Nachweis für den Abschluß einer sehr kurzen Ausbildung, die nicht mit der vorangegangenen Sekundarstufe verbunden ist, oder im Falle bestimmter Tätigkeiten, die dennoch spezifische Kenntnisse voraussetzen, als Nachweis einer Prüfung auf einfachem Niveau.
109. Hier sind also keine Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen. Die Richtlinie läßt folglich nur die Wahl zwischen zwei Möglichkeiten – der Anerkennung (die bei Erfüllung der durch die Richtlinie vorgesehenen Bedingungen zwingend ist) oder der Nichtanerkennung. Eine „dritte Möglichkeit“ wird nicht in Betracht gezogen. Dennoch sollte ein Mitgliedstaat, ohne gegen den logischen Zusammenhang der Richtlinie zu verstoßen, eine Regelung einführen, die für den Antragsteller vorteilhafter ist als eine einfache Nichtanerkennung. Es scheint nur logisch und entspricht auch den Zielsetzungen der Richtlinie, wenn der Mitgliedstaat neben einer klaren Ablehnung bei offensichtlicher Nichterfüllung der Bedingungen der Richtlinie auch Übergangsregelungen (Prüfungen, Lehrgänge, usw.) zur Anwendung bringen kann, die dem Zuwanderer den Zugang zu diesem Beruf im betroffenen Mitgliedstaat ermöglichen, denn dies kann die Freizügigkeit nur fördern. Im übrigen ist jeder Mitgliedstaat nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs („Vlassopoulou“) auch für

¹⁷ Fälle gemäß Art. 6 Buchst. c.

den Fall, daß keine der in den Richtlinien enthaltenen Bestimmungen anwendbar ist, zur Berücksichtigung der Diplome anderer Mitgliedstaaten, die sich im Besitz eines Angehörigen der Gemeinschaft befinden, verpflichtet. Dabei obliegt es den nationalen Behörden, zu überprüfen, inwiefern die Kenntnisse und Fähigkeiten des Antragstellers, die in seinem im Herkunftsland erworbenen Diplom bescheinigt werden, den gemäß der Regelungen des Aufnahmestaats geforderten entsprechen.

110. Dieses Problem wurde im Rahmen der gemäß der Richtlinien eingesetzten Koordinatorengruppe angesprochen¹⁸. Nach Ansicht der Kommission sowie einer Mehrheit der Mitgliedstaaten müssen die Qualifikationen eines Zuwanderers gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannt werden, auch wenn er die Bestimmungen des Aufnahmestaats nur teilweise erfüllt.

I. ARTIKEL 9

111. Fordert der Aufnahmestaat nur den Nachweis über eine allgemeine Schulbildung von Primar- oder Sekundarniveau, so muß er den durch eine zuständige Stelle in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Ausbildungsnachweis des entsprechenden Niveaus anerkennen.

J. ARTIKEL 10

112. In diesem Artikel geht es um den Nachweis der persönlichen Zuverlässigkeit, der finanziellen Situation sowie der körperlichen bzw. geistigen Gesundheit. Diese Bestimmungen wurden aus vorangegangenen Richtlinien über die Freizügigkeit von ausgebildeten Erwerbspersonen, z. B. für Kaufleute oder bestimmte Berufsangehörige aus dem Gesundheitswesen, übernommen.
113. Die Anwendung dieser Bestimmungen hat insbesondere im Rahmen der Richtlinie 89/48/EWG einige Fragen aufgeworfen. Dies gilt sinngemäß auch für die Richtlinie 92/51/EWG.
114. So sind beispielsweise die Dienststellen der Kommission von den für die Erteilung des „qualified teacher status“ zuständigen britischen Behörden zu der Möglichkeit konsultiert worden, von den Kandidaten aus anderen Mitgliedstaaten eine offizielle Bescheinigung über Ehrenhaftigkeit, moralisch einwandfreie Lebensführung sowie Nichtvorliegen einer strafrechtlichen Verurteilung wegen Vergehen gegen Kinder zu verlangen. Eine solche Forderung geht jedoch über die in den Richtlinien vorgesehenen Anforderungen hinaus.
115. Die Frage lief also darauf hinaus, ob es zulässig ist, strengere Bedingungen als in den Richtlinien vorgesehen vorzuschreiben und damit Bewerbern den Zugang zur Lehrertätigkeit zu verweigern, die zwar die in den Richtlinien vorgesehene eidesstattliche Erklärung abgeben, aber keine Bescheinigung über Ehrenhaftigkeit, moralisch einwandfreie Lebensführung sowie Nichtvorliegen einer strafrechtlichen Verurteilung wegen Vergehen gegen Kinder beibringen. Die zuständigen nationalen Behörden vertreten die Auffassung, daß eine einfache eidesstattliche Erklärung gemäß Artikel 6 Absatz 2 RL 89/48/EWG und Artikel 10 Absatz 2 RL 92/51 EWG

¹⁸ Auf der Sitzung am 10. und 11. April 1995.

nicht ausreicht, um auszuschließen, daß der „qualified teacher status“ auch Personen zuerkannt wird, die Kindern Schaden zufügen können (z. B. Pädophile).

116. Nach Auffassung der Kommission wäre es unangemessen, ausgehend vom Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen der Richtlinien, zu schlußfolgern, daß, da diese keine Ausnahme von der Verpflichtung zur Annahme einer eidesstattlichen Erklärung vorsehen, der Aufnahmemitgliedstaat verpflichtet wäre, sich bei Bewerbern, deren berufliche Tätigkeit den täglichen direkten Kontakt mit Kindern bedingt, mit einer solchen Erklärung zu begnügen. Der Schutz der Kinder vor pädophilen Verhaltensweisen kann als zwingendes Erfordernis von öffentlichem Interesse betrachtet werden, das eine Einschränkung der im Vertrag vorgesehenen Freizügigkeit rechtfertigt. Eine Maßnahme wie die Forderung nach Vorlage einer amtlichen Bescheinigung (polizeiliches Führungszeugnis bzw. eine ähnliche behördlich ausgestellte Bescheinigung) erscheint als geeignet, den angestrebten legitimen Zweck zu erfüllen, ohne über das zu seiner Erreichung erforderliche Maß hinauszugehen.
117. Ein weiteres Beispiel ergibt sich aus einer Beschwerde gegen einen Mitgliedstaat, weil dieser für den Zugang zum Beruf des Tauchers und dessen Ausübung eine Bescheinigung verlangt, die ausschließlich von durch die zuständigen örtlichen Behörden zugelassenen Ärzten ausgestellt werden darf.
118. Um einzuschätzen, ob die Regelung zur Zulassung von Ärzten durch die Behörden des Aufnahmestaats im Hinblick auf die Richtlinien 89/48 und 92/51 annehmbar ist, empfiehlt es sich, diesbezüglich eine Einzelfallprüfung vor dem Hintergrund der durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs¹⁹ festgelegten Kriterien vorzunehmen (allgemeines Interesse, Nicht-Diskriminierung, Verhältnismäßigkeit). Diesbezüglich kann man die folgenden allgemeinen Grundsätze aufstellen:
 119. - Wenn ein Mitgliedstaat eine von einem zugelassenen Arzt unterzeichnete und bestätigte ärztliche Bescheinigung verlangt, dann muß dies im allgemeinen Interesse liegen, d. h. es muß dazu dienen, daß bestimmte gesundheitliche Anforderungen erfüllt werden, die in dem Aufnahmestaat für die Ausübung bestimmter Berufe gelten, so beispielsweise für Berufe im Zusammenhang mit der Personenbeförderung.
 120. - Es wäre nicht annehmbar, die Möglichkeit der Erlangung der Zulassung auf die Ärzte des betreffenden Mitgliedstaats zu begrenzen, wenn Angehörigen anderer Mitgliedstaaten dadurch der Zugang zu einem Beruf im Hoheitsgebiet des Aufnahmestaats gegenüber den eigenen Staatsbürgern in der Praxis mit Sicherheit erschwert würde.
 121. - Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muß der Aufnahmestaat bestrebt sein, das mit den geringsten Beeinträchtigungen verbundene Mittel zur Gewährleistung eines hohen Niveaus des Gesundheitsschutzes anzuwenden. Daraus ergeben sich folgende Schlußfolgerungen:

¹⁹ Unbeschadet der Richtlinie 89/391/EWG, nach der es den Mitgliedstaaten im wesentlichen erlaubt ist, strengere gesundheitliche Anforderungen zu stellen, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit zu gewährleisten. Die Auswirkungen dieser Richtlinie werden derzeit geprüft.

122. 1) Wenn es im Herkunftsmitgliedstaat ein Zulassungsverfahren gibt, das gleichwertige Garantien bietet, dann ist der Aufnahmestaat nicht berechtigt, eine im Herkunftsmitgliedstaat ausgestellte Bescheinigung abzulehnen.
123. 2) Wird im Herkunftsmitgliedstaat keine derartige Bescheinigung verlangt wie im Aufnahmestaat, d.h. muß die geforderte Bescheinigung nicht von einem zugelassenen Arzt ausgestellt sein oder ist überhaupt keine Bescheinigung erforderlich, dann ist die Anwendung von Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 89/48 bzw. von Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie 92/51 angemessen. Der Aufnahmestaat kann in diesem Fall eine von den Behörden des Herkunftsmitgliedstaats ausgestellte Bescheinigung verlangen, die über eine einfache, von einem nicht zugelassenen Arzt ausgestellte Bescheinigung hinausgeht, auch wenn die Behörde, die die Bescheinigung ausstellt, selbst nicht zugelassen ist. Im übrigen schreibt die Richtlinie 89/391 nicht ausdrücklich eine Zulassung der Ärzte zur Sicherung der Gesundheitsüberwachung vor, auf die Artikel 14 dieser Richtlinie abzielt.
124. 3) Schließlich ist der Aufnahmestaat offenbar nur dann berechtigt, vom Zuwanderer die Vorlage einer ärztlichen Bescheinigung zu verlangen, die von einem durch ihn zugelassenen Arzt ausgestellt wurde, wenn die Behörden des Herkunftsmitgliedstaats keine Bescheinigung im Sinne der oben genannten Bestimmungen ausstellen.
125. 4) Man kann hinzufügen, daß, um die Freizügigkeit der Berufsangehörigen nicht übermäßig zu erschweren, die dem Aufnahmestaat angebotene Möglichkeit, ein Verzeichnis der zugelassenen Ärzte zu erstellen, in jedem Fall mit zwei Verpflichtungen einhergehen sollte: Er muß einerseits die besonderen gesundheitlichen Anforderungen nachweisen, die die Schaffung eines solchen Netzes zugelassener Ärzte rechtfertigen, und er muß andererseits den Zuwanderer über die verschiedenen Möglichkeiten informieren, die sich ihm zur Erfüllung dieser Anforderungen bieten (im Herkunftsmitgliedstaat zugelassener Arzt, von den Behörden des Herkunftsmitgliedstaats ausgestellte Bescheinigung oder ersatzweise vom Aufnahmestaat zugelassener Arzt).

K. ARTIKEL 11

126. Dieser Artikel sieht die Verpflichtung der zuständigen Behörde des Aufnahmestaats vor, den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die die Voraussetzungen für den Zugang zu einem reglementierten Beruf und dessen Ausübung im Hoheitsgebiet des Aufnahmestaats erfüllen, das Recht zuzuerkennen, die diesem Beruf entsprechende Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats zu führen.
127. Gleiches gilt für das Recht, die entsprechende Ausbildungsbezeichnung zu führen, wobei jedoch der Aufnahmestaat vorschreiben kann, daß neben dieser Bezeichnung Name und Ort der betreffenden Lehranstalt oder des betreffenden Prüfungsausschusses aufgeführt werden, um Verwechslungen mit Ausbildungsbezeichnungen auszuschließen, die in seinem eigenen Hoheitsgebiet verliehen werden.
128. Wird ein Beruf im Aufnahmestaat durch einen Verband oder eine Organisation reglementiert, so sind Zuwanderer zur Führung der Berufsbezeichnung nur berechtigt, wenn sie ihre Mitgliedschaft bei diesem Verband oder dieser Organisation nachweisen können. Machen der Verband oder die Organisation die Aufnahme eines

Mitglieds von Qualifikationsanforderungen abhängig, so müssen sie die in der Richtlinie, insbesondere in den Artikeln 3, 4 und 5 niedergelegten Bedingungen einhalten (Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstigen Ausbildungsnachweise).

L. ARTIKEL 12

129. Dieser Artikel bezieht sich auf die Beweismittel für die Qualifikationen des Antragstellers sowie auf einige Verfahrensregeln.
130. Zunächst ist es Aufgabe des Antragstellers, seine Qualifikationen nachzuweisen. Der Aufnahmestaat muß jedoch die von den Behörden der Mitgliedstaaten ausgestellten Bescheinigungen als Beweismittel anerkennen. Anders gesagt dürfen die Forderungen des Aufnahmestaats nach Beweismitteln nicht überzogen sein. In diesem Zusammenhang hat die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen „Verhaltenskodex zu Verwaltungsformalitäten“ erarbeitet, der einen Konsens der Koordinatorengruppe in diesem Bereich darstellt (siehe weiter unten). Es muß festgehalten werden, daß die Kommission davon ausgeht, daß die Ausstellung einer Bescheinigung für den Zuwanderer durch eine Stelle des Herkunftsmitgliedstaats, die das Qualifikationsniveau des Zuwanderers gemäß der Kriterien der Richtlinie ausweist (89/48 Diplom, 92/51 Diplom, Prüfungszeugnis, Befähigungsnachweis), für diesen von großem praktischen Nutzen ist. Der Aufnahmestaat kann jedoch grundsätzlich keine Bescheinigung des Herkunftsmitgliedstaats fordern, aus der hervorgeht, daß der Zuwanderer im Besitz eines Diploms gemäß der in der Richtlinie enthaltenen Definition ist, oder daß er berechtigt ist, den betreffenden Beruf im Herkunftsland auszuüben (siehe Kodex Punkt 3 Absatz C Buchst. b).
131. Das Verfahren zur Prüfung eines Antrags muß spätestens vier Monate nach Vorlage der vollständigen Unterlagen mit einer begründeten Entscheidung abgeschlossen werden. Gegen diese Entscheidung oder gegen die Unterlassung einer Entscheidung muß ein gerichtlicher Rechtsbehelf nach innerstaatlichem Recht eingelegt werden können.

M. ARTIKEL 13

132. Nach diesem Artikel sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die zuständigen Behörden zu benennen, die ermächtigt sind, Anträge entgegenzunehmen und die in der Richtlinie genannten Entscheidungen zu treffen, und die übrigen Mitgliedstaaten sowie die Kommission davon in Kenntnis zu setzen.
133. Darüber hinaus legt der Artikel fest, daß jeder Mitgliedstaat einen Koordinator benennen muß, dessen Aufgabe insbesondere darin besteht, die einheitliche Anwendung dieser Richtlinie zu fördern. Diese Koordinatoren werden Mitglied der gemäß der Richtlinie 89/48 eingerichteten Koordinatorengruppe. Die Aufgaben der Koordinatorengruppe werden auf diese Richtlinie ausgeweitet, d.h. Erleichterung der Durchführung der vorliegenden Richtlinie und Sammlung aller zweckdienlichen Informationen über ihre Anwendung.
134. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Auskünfte über die Anerkennung von Qualifikationen und damit zusammenhängende Probleme zur Verfügung zu stellen.

Sie können dazu auf die bestehenden Informationsnetze zurückgreifen oder gegebenenfalls die betreffenden Berufsverbände oder -organisationen um Unterstützung bitten. Die Kommission ist verpflichtet, die erforderlichen Initiativen zu ergreifen, um die entsprechenden Maßnahmen zur Koordinierung und Erteilung von Auskünften auf den Weg zu bringen.

135. Die Arbeit der Koordinatorengruppe ist im nachstehenden Teil VII beschrieben.

N. ARTIKEL 14:

1. Allgemeines

136. Möchte ein Mitgliedstaat dem Antragsteller nicht die Wahl zwischen einem Anpassungslehrgang und einer Eignungsprüfung lassen, so hat er der Kommission unverzüglich den Entwurf der betreffenden Bestimmung zu übermitteln und der Kommission gleichzeitig die Gründe mitzuteilen, die eine solche Regelung erforderlich machen.
137. Die Kommission unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten unverzüglich von dem Entwurf. Sie kann auch die Koordinatorengruppe zu diesem Entwurf konsultieren.
138. Der Mitgliedstaat darf die Bestimmung nur erlassen, wenn die Kommission sich innerhalb einer Frist von drei Monaten nicht im Wege einer Entscheidung dagegen ausgesprochen hat. Die Kommission kann auch Anmerkungen zu dem Entwurf vorlegen.
139. Der endgültige Wortlaut ist von dem betreffenden Mitgliedstaat auf Verlangen eines anderen Mitgliedstaats oder der Kommission mitzuteilen.
140. Im Zuge der Anwendung der Richtlinie 92/51/EWG hat die Kommission drei Abweichungsanträge nach Artikel 14 erhalten. Abgesehen von einem Fall, der als „gegenstandslos“ eingestuft wurde, hat die Kommission die anderen Fälle teilweise positiv beschieden. Die Anträge stammten aus Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Österreich.

2. Frankreich: Sportlehrer (éducateur sportif)

141. Am 17.06.1996 beantragte Frankreich eine Ausnahme gemäß Artikel 14 der Richtlinie 92/51/EWG für Lehrer in bestimmten Sportarten. Der französische Antrag betraf den Beruf des Sportlehrers, für den bei bestimmten Sportarten eine Abweichung vom Grundsatz der freien Wahl des Bewerbers gefordert wurde. Für den Fall, daß im Rahmen des Anerkennungsverfahrens festgestellt wird, daß die in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Diplome wesentliche Unterschiede zu der in Frankreich geforderten Qualifikation aufweisen, wollen die französischen Behörden die Möglichkeit haben, das Ablegen einer Eignungsprüfung zu fordern zu können.
142. Zusammen mit dem Antrag übermittelten die französischen Behörden der Kommission den Entwurf eines Dekrets, das nur die Niederlassung von Sporterziehern bzw. -lehrern betrifft, die ihr Diplom in einem anderen Mitgliedstaat erworben haben. Dies ist darauf zurückzuführen, daß Frankreich im Ergebnis eines

Vertragsverletzungsverfahren, welches von der Kommission im Zusammenhang mit der vorübergehenden Erbringung von Dienstleistungen eingeleitet worden war, für dieselben Berufe bereits eine ständige Abweichung gewährt wurde, die auf einer gesonderten französischen Rechtsvorschrift und den einschlägigen Artikeln des EG-Vertrags beruht, und nicht auf der Richtlinie 92/51/EWG. Mit diesem Entwurf eines Dekrets über die Niederlassung soll das für diesen Bereich geltende Gemeinschaftsrecht umgesetzt, zugleich aber eine Ausnahmeregelung für fünf Sportarten eingeführt werden, für die der Sportminister nach dem Entwurf „eine Eignungsprüfung vorschreiben kann“. Nach dem der Kommission vorgelegten Entwurfstext soll eine solche Eignungsprüfung in folgenden fünf Sportarten vorgeschrieben werden können: Skilehrer, Bergführer, Tauchlehrer, Fallschirmsprunglehrer, Höhlenführer. Nach Auffassung der französischen Behörden stellt ihr gemäß Artikel 14 gestellter Antrag nicht den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens in Frage, sondern „trägt vielmehr zur Stärkung dieses Prinzips im Falle von Tätigkeiten bei, bei denen es um dem Allgemeininteresse dienende Ziele, wie die Wahrung der Sicherheit, geht“. Der Antrag betrifft daher nur „Risikosportarten“ und ist nach Meinung der französischen Behörden durch die Gefährlichkeit der einbezogenen Sportarten gerechtfertigt.

143. Gemäß Artikel 14 der Richtlinie 92/51/EWG wurde der französische Abweichungsantrag den Behörden der Mitgliedstaaten unterbreitet, indem er sämtlichen Koordinatoren der allgemeinen Regelung zur Anerkennung von Diplomen zugeleitet wurde. Diese erörterten ihn auf der Zusammenkunft der Koordinatorengruppe am 08.07.1996.
144. Nach Prüfung des französischen Antrags gelangte die Kommission zu der Meinung, daß die Abweichung von der Wahlfreiheit in dem vorliegenden Fall gerechtfertigt sein kann, insofern der Mitgliedstaat in jedem einzelnen Fall nachweist, daß die Ausgleichsmaßnahme durch erhebliche Unterschiede zwischen den von der Ausbildung des Zuwanderers abgedeckten Tätigkeitsbereichen und der geforderten Qualifikation gerechtfertigt ist, wobei die Berufserfahrung der betreffenden Person berücksichtigt werden muß. Die Gefährlichkeit der betreffenden Aktivitäten und das Bestreben, die Sicherheit der Sportausübenden zu gewährleisten, können gegen die Wahlfreiheit und für die Pflicht zur Ablegung einer Eignungsprüfung in den im französischen Antrag aufgeführten besonderen Fällen gemäß den Festlegungen der Richtlinie 92/51/EWG sprechen.
145. Die Kommission traf ihre Entscheidung am 09.01.1997 und genehmigte darin die Abweichung für einen begrenzten Zeitraum bis zum 30.09.1999, da die Kommission vor einer endgültigen Zulassung dieser Abweichung erst eine Analyse der sich bei ihrer praktischen Umsetzung ergebenden Probleme vornehmen will. Sie möchte des weiteren Frankreich die Möglichkeit einräumen, zu prüfen, ob die Eignungsprüfung tatsächlich das geeignetste Mittel zur Erreichung des gesetzten Ziels darstellt. Sie möchte darüber hinaus allen betroffenen Seiten ermöglichen, vor Erlaß einer endgültigen Entscheidung Stellung zu nehmen.
146. Die Kommission forderte daher Frankreich auf, ihr bis zum 30.04.1999 einen Evaluierungsbericht vorzulegen und, falls gewünscht, bis zum 30.06.1999 einen weiteren Abweichungsantrag zu stellen. Darüber hinaus hat die Kommission beschlossen, die anderen Mitgliedstaaten sowie alle Betroffenen zu einer diesbezüglichen Stellungnahme aufzufordern. Ferner wird sie selbst einen Bericht erstellen.

147. Frankreich hat seinen Evaluierungsbericht am 12.05.1999 vorgelegt und die Bewilligung einer ständigen Abweichung für die fünf genannten Sportarten beantragt. Die Kommission traf, nachdem sie zusätzliche Informationen eingeholt hatte, am 14.07.1999 die Entscheidung, die Abweichung für Skilehrer - unter strikten Auflagen - sowie für Tauchlehrer, und Fallschirmsprunglehrer für ein Jahr und für Bergführer und Höhlenführer für unbefristete Zeit zu verlängern.

3. Österreich: Berufe im Bergsportbereich

148. Mit Schreiben vom 15.07.1998 ersuchte Österreich um eine Abweichung nach Artikel 14 der Richtlinie 92/51/EWG für Führer bzw. Lehrer für bestimmte Sportarten. Dem Schreiben waren zwei Verordnungsentwürfe sowie eine Argumentation beigelegt. Der Antrag betrifft acht Sportberufe (Skilehrer, Skilehrwart, staatlich geprüfter Skilehrer, Skiwanderlehrer, Skilanglauflehrer, Lehrwart für Skilanglauf, Bergführer, Bergführeranwärter), bei denen von der freien Wahlmöglichkeit des Bewerbers abgewichen werden soll. Wenn sich im Anerkennungsverfahren herausstellt, daß bei den in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Diplomen wesentliche Unterschiede zu den in Österreich geforderten Qualifikationen bestehen, möchten die österreichischen Behörden dem Bewerber das Ablegen einer Eignungsprüfung vorschreiben können.
149. Die österreichischen Behörden betonten, daß ihr Antrag nach Artikel 14 lediglich Risikosportarten betrifft. Er ist ihrer Meinung nach durch die Gefährlichkeit der betreffenden Sportarten gerechtfertigt.
150. Gemäß Artikel 14 der Richtlinie 92/51/EWG wurde der Antrag Österreichs den Mitgliedstaaten unterbreitet. Er wurde am 11.08.1998 sämtlichen Koordinatoren für die Anerkennung von Diplomen übermittelt, die auf der Zusammenkunft der Koordinierungsgruppe am 19.11.1998 noch zusätzliche Informationen erhielten. Anschließend wurden von Österreich ergänzende Informationen und Garantien angefordert und erhalten. Auf dieser Grundlage bewilligte die Kommission am 14.07.1999 eine Abweichung für die Dauer eines Jahres, parallel zu der am gleichen Tag getroffenen Entscheidung zu dem Antrag Frankreichs.

4. Vereinigtes Königreich: Seefahrtberufe

151. Am 20.02.1998 erhielt die Kommission einen Antrag der britischen Behörden auf Genehmigung einer Abweichung nach Artikel 10 der Richtlinie 89/48/EWG sowie nach Artikel 14 der Richtlinie 92/51/EWG betreffend die Berufe „merchant navy and fishing vessel deck and engineer officers“ (Deckoffiziere und technische Schiffsoffiziere auf Handels- und Fischereifahrzeugen). Der Antrag der britischen Behörden betrifft die Abweichung vom Grundsatz der freien Entscheidung des Bewerbers in Fällen, in denen eine Ausgleichsmaßnahme (Anpassungslehrgang bzw. Eignungsprüfung) verlangt werden kann. Die britischen Behörden möchten in allen Fällen, in denen ein wesentlicher Mangel („substantial shortfall“) an Sprachkenntnissen vorzuliegen scheint, einen Sprachtest vorschreiben. Der Antrag wird mit Sicherheitserfordernissen begründet.
152. Nach eingehender Prüfung dieses Antrags und des betreffenden beruflichen Kontexts wurde festgestellt, daß das von den britischen Behörden angesprochene Problem außerhalb des Anwendungsbereichs dieser Richtlinien liegt, da Sprachkenntnisse

nicht zu den Ausbildungsformen gehören, die Anlaß zu Ausgleichsmaßnahmen geben können. Die britischen Behörden wurden mit Schreiben vom 07.05.1998 darüber informiert.

5. Schlußfolgerungen:

153. Alle der Kommission derzeit vorliegenden Informationen deuten darauf hin, daß die Anerkennung der Qualifikation von Skilehrern für die Beteiligten im Zusammenhang mit den bislang bewilligten Abweichungen die strittigste Frage darstellt. Obwohl dieses Problem in Wirklichkeit offenbar auf unterschiedlichen Auffassungen bezüglich des für die Anerkennung als Skilehrer objektiv angemessenen Qualifikationsniveaus - und somit auch bezüglich der Frage, inwieweit Unterschiede zwischen den bestehenden einzelstaatlichen Qualifikationen relevant und wesentlich sind - beruht, konzentrierte sich die Diskussion bislang weitgehend auf die Anwendung der Abweichung gemäß Artikel 14. Und dies, obwohl die Abweichungen keinerlei Auswirkungen auf das geforderte Qualifikationsniveau haben, sondern lediglich die Art der Ausgleichsmaßnahmen betreffen, die angewandt werden können, wenn wesentliche Unterschiede zwischen den Qualifikationen bestehen.
154. Gleichzeitig ist klar, daß die Art und Weise, in der die Anerkennungsregelung gehandhabt wird, im Hinblick auf die für den Marktzugang angewandten Bedingungen ebenso bedeutsam sein kann wie die ihr zugrundeliegenden Rechtsvorschriften. In dieser Hinsicht hängt die Zweckmäßigkeit des Anerkennungsverfahrens und dessen Annehmbarkeit für die Betroffenen unter anderem vom Grad der Objektivität dieses Verfahrens in all seinen Aspekten, der Art und Weise seiner Handhabung, der realistischen Würdigung der Fähigkeiten und Erfahrung eines jeden Bewerbers sowie von der Begründetheit der Entscheidungen ab. Es liegt auf der Hand, daß diese Faktoren um so bedeutsamer werden, wenn Rechte, die Zuwanderern normalerweise gewährt werden, Gegenstand einer ausnahmsweisen Beschränkung sind, wie dies bei Abweichungen gemäß Artikel 14 der Fall ist.
155. Vor diesem Hintergrund beschloß die Kommission, Österreich und Frankreich bis zum 31. Juli 2000 befristete Abweichungen zu gewähren. Zu diesem Zeitpunkt sollen endgültige Entscheidungen getroffen werden, die dann ständig Anwendung finden. Die Kommissionsdienststellen beabsichtigen, während der Geltungsdauer der befristeten Abweichungen einen möglichst umfassenden Informations- und Meinungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und den Beteiligten sicherzustellen. Im Rahmen dieses Austauschs sollen alle einschlägigen Informationen erfaßt und bewertet und die entsprechenden Probleme erörtert werden, um die von der Kommission zu treffenden endgültigen Entscheidungen vorzubereiten. Auf diese Weise soll ein allgemeines Verständnis und Einvernehmen entwickelt werden, das eine stabile und dauerhafte Basis für die Zukunft bildet. Dieses Verfahren wird sowohl die Frage der Abweichungen als auch alle anderen sachlichen oder verfahrenstechnischen Angelegenheiten umfassen, die für die Anerkennung der Qualifikation von Skilehrern von Bedeutung sind.
156. Zugleich haben sich das Verfahren und der Zeitrahmen für Entscheidungen über Abweichungen gemäß Artikel 14 als sehr kurz erwiesen, insbesondere im Hinblick auf die Konsultationen mit den Mitgliedstaaten, denen die Kommission einen hohen

Stellenwert beimißt. Mehrfach wurde die geltende Frist von drei Monaten zwischen der Einreichung des Antrags eines Mitgliedstaats und der Entscheidung der Kommission überschritten, weil zusätzliche Informationen angefordert werden mußten, und weil die betreffende Frist erst von dem Zeitpunkt an gerechnet wird, zu dem der Kommission alle erforderlichen Informationen vorliegen. Angesichts der bisherigen Erfahrungen erscheint es wahrscheinlich, daß bei künftigen Anträgen auf Abweichungen, insbesondere wenn es dabei um bedeutsame, weitreichende, komplizierte oder sehr fachspezifische Fragen geht, zwischen dem Zeitpunkt der Antragstellung und dem der Annahme einer Entscheidung durch die Kommission mehr als drei Monate vergehen werden. Im Hinblick auf die Beratung und Prüfung aller einschlägigen Meinungen und Informationen kann es in besonderen Fällen, in denen eine befristete negative Entscheidung getroffen werden sollte, gerechtfertigt sein, daß die Kommission eine vorläufige Entscheidung trifft, um gegebenenfalls mehr Zeit für eine umfassendere Erörterung der betreffenden Fragen zu gewinnen. In diesem Fall muß jedoch eine Frist für die endgültige Entscheidung festgelegt werden.

157. Natürlich hat die Kommission auch auf die Möglichkeit der befristeten und an Bedingungen geknüpften Gewährung von Ausnahmen zurückgegriffen. Auch wenn endgültige und dauerhafte Entscheidungen aus Gründen der Rechtsbeständigkeit und -sicherheit eindeutig vorzuziehen sind, können befristete und an Bedingungen geknüpfte Entscheidungen weiterhin nicht ausgeschlossen werden. Sie haben den großen Vorteil, daß sie einen Probezeitraum ermöglichen, in dem die tatsächlichen Auswirkungen der Abweichung erfaßt und die Meinungen derjenigen berücksichtigt werden können, die am direktesten betroffen sind, bevor eine endgültige Entscheidung getroffen wird. In Anbetracht der allgemeinen Rechtsprechung des Gerichtshofs bezüglich der restriktiven Auslegung der Abweichungen von allgemeinen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts²⁰ scheint es nach wie vor angemessen zu sein, daß solche Kontrollen und Möglichkeiten der Abwägung weiterhin auf Abweichungsanträge im Rahmen dieser Richtlinie anwendbar sind.

O. ARTIKEL 15 und Anhänge C und D

1. Ratio legis

158. Bestimmte Ausbildungsgänge, die nicht der Definition gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchst. a) zweiter Anstrich Punkt i) der Richtlinie 92/51 entsprechen, führen dennoch zum Erwerb einer vergleichbaren Qualifikation und bereiten auf die Ausübung ähnlicher Verantwortlichkeiten und Tätigkeiten vor²¹. Als Beispiel seien die Krankengymnasten-Ausbildung in Deutschland und die Ausbildung in Kinderkrankenpflege in Luxemburg genannt. Aufgrund der großen Vielfalt dieser Ausbildungsgänge ist in der Richtlinie 92/51 ihre Gleichsetzung mit dem vorgenannten Diplom durch Aufnahme in eine im Anhang C enthaltene Liste (siehe Erwägungsgrund 15) vorgesehen. Des weiteren sind bestimmte reglementierte Ausbildungsgänge durch Aufnahme in die in Anhang D enthaltene Liste hinsichtlich ihrer Abschlüsse dem Diplom gleichgestellt worden.

²⁰ Siehe beispielsweise das Urteil vom 30.11.1995 „Gebhardt“ in der Rs. C-55/94.

²¹ Wie in den Erwägungsgründen 15 und 16 der Richtlinie angegeben.

159. Durch diese Gleichstellung werden im Aufnahmestaat Übergangsmöglichkeiten zu den Diplomen gemäß der Richtlinie 89/48 (die eine drei- bis vierjährige Ausbildung voraussetzen) eröffnet, und in Fällen, in denen ein Diplom gemäß der Richtlinie 92/51/EWG erforderlich ist, sind Ausgleichsmaßnahmen nur bei wesentlichen Unterschieden in der Ausbildung erforderlich.

2. Aktualisierungsverfahren

160. Das Verfahren zur Änderung dieser Anhänge ist in Artikel 15 festgelegt²². Dabei ist zu prüfen, ob die auf begründeten Antrag eines Mitgliedstaates eingereichten Ausbildungsgänge zu einem mit dem Diplom 92/51 vergleichbaren Ausbildungsniveau (Ausbildung von mindestens einem Jahr nach einer zur Hochschulreife führenden Sekundarausbildung) führen und ein ähnliches Verantwortungs- und Tätigkeitsniveau vermitteln.

3. Änderungen aufgrund des Beitrittsvertrags mit Österreich, Finnland und Schweden

161. Gemäß Artikel 29 des Beitrittsvertrags vom 24.06.1994 wurden mit Wirkung vom 01.01.1995 mehrere Bildungs- und Ausbildungsgänge zu Anhang C hinzugefügt. Diese Änderung betraf nur Berufe in Österreich.
162. Unter der Überschrift „paramedizinischer und sozialpädagogischer Bereich“ bezog sie sich auf Kontaktlinsenoptiker, Fußpfleger, Hörgeräteakustiker, Drogisten, Masseure, Kindergärtner/innen und Erzieher. Im Abschnitt „Meister“ wurden die Berufe Bandagist, Miederwarenerzeuger, Optiker, Orthopädieschuhmacher, Orthopädietechniker, Zahntechniker und Gärtner sowie 14 weitere Ausbildungsgänge zum Meister hinzugefügt. Darüber hinaus wurden die folgenden Ausbildungsgänge in den technischen Bereich integriert: Förster, technisches Büro, Überlassung von Arbeitskräften - Arbeitsleihe, Arbeitsvermittlung, Vermögensberater, Berufsdetektiv, Bewachungsgewerbe, Immobilienmakler, Immobilienverwalter, Werbeagentur, Bauträger (Bauorganisator, Baubetreuer), Inkassoinstitut, Berater in Versicherungsangelegenheiten, planender Baumeister oder Zimmermeister und Durchführung von technischen Berechnungen.

4. Durchführungsrichtlinien

163. Die Kommission hat zahlreiche Anträge zur Änderung der in den Anhängen C und D enthaltenen Listen erhalten. Nach Prüfung dieser Anträge (zusammen mit dem gemäß Artikel 15 gebildeten Ausschuss²³) wurden bis jetzt drei Richtlinien der Kommission verabschiedet.

Dieses Verfahren wird geändert werden müssen, um es an den neuen Beschluß des Rates Nr. 1999/468/EG vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 184 vom 17. Juli 1999, S. 23 ff.) anzupassen.

²³ In Vorbereitung der Beratungen dieses Ausschusses fanden oftmals Diskussionen im Rahmen der Koordinatorengruppe statt (siehe Teil VII dieses Berichts bezüglich der Koordinatorengruppe).

a) Richtlinie 94/38/EG der Kommission vom 26. Juli 1994

164. Anhang C wurde um mehrere in Deutschland bestehende paramedizinische Ausbildungsgänge ergänzt: medizinisch-technische(r) Laboratoriums-Assistent(in), medizinisch-technische(r) Radiologie-Assistent(in), medizinisch-technische(r) Assistent(in) für Funktionsdiagnostik, veterinärmedizinisch-technisch(e) Assistent(in), Diätassistent(in), Pharmazieingenieur, psychiatrische(r) Krankenschwester/-pfleger sowie Sprachtherapeut(in). Die italienischen Ausbildungsgänge für Buchprüfer und Wirtschaftsprüfer sowie für den Beruf des „consulente del lavoro“ wurden gestrichen.
165. Anhang D wurde ergänzt durch einen Abschnitt zu bestimmten deutschen Fachschulausbildungen für die Berufe technische(r) Assistent(in), kaufmännische(r) Assistent(in), staatlich geprüfte(r) Atem-, Sprech- und Stimmlehrer(in), staatlich geprüfte(r) Techniker(in), Betriebswirt(in), Gestalter(in), Familienpfleger(in) sowie bestimmte soziale Berufe mit besonderen Voraussetzungen.

b) Richtlinie 95/43/EG der Kommission vom 20. Juli 1995

166. Diese Richtlinie geht auf Anträge der Niederlande und Österreichs zurück. Die Ergänzungen in Anhang C beruhen auf Anträgen der niederländischen Regierung zu Ausbildungsgängen für veterinärmedizinische Assistenten und mehrere Berufe in der Seefahrt (Deckoffizier in der Küstenschiffahrt, Maschinenwachdienstkundiger, VTS-Beamter). In Anhang D wurden Ausbildungsgänge der mittleren Berufsausbildung an niederländischen Sekundarschulen sowie der Lehrausbildung neu aufgenommen sowie Bildungsgänge an österreichischen höheren berufsbildenden Schulen und höheren land- und forstwirtschaftlichen Lehranstalten, Meisterschulen und Meisterklassen sowie Werkmeisterschulen und Bauhandwerkerschulen. Für alle diese Ausbildungsgänge wurden spezifische Bedingungen festgelegt.
167. Der Inhalt der Anhänge wäre aufgrund der zahlreichen Änderungen im Zuge des Beitritts der Republik Österreich unverständlich geworden. Aus diesem Grund wurden in der neuen Richtlinie die geänderten Listen der Ausbildungsgänge in konsolidierter Fassung veröffentlicht.

c) Richtlinie 97/38/EG der Kommission vom 20. Juni 1997

168. Aus der Liste wurden einige Ausbildungsgänge des Vereinigten Königreichs, die als „nationale berufliche Befähigungsnachweise („National Vocational Qualifications“) bzw. als „berufliche Befähigungsnachweise für Schottland“ („Scottish Vocational Qualifications“) zugelassen sind, gestrichen, da sie nicht mehr in der Richtlinie 89/48/EWG enthalten sind (medizinisch-wissenschaftlicher Laborant) bzw. nicht mehr reglementiert sind (Bewährungshelfer, Prothetiker).

d) Richtlinie 99/ / der Kommission vom..... 1999

169. Der Entwurf einer Richtlinie wurde von dem gemäß Artikel 15 Absatz 3 gebildeten Ausschuß der Vertreter der Mitgliedstaaten einstimmig gebilligt. Dieser Richtlinienentwurf trägt begründeten Forderungen von Österreich und dem Vereinigten Königreich in bezug auf folgende Probleme Rechnung:

170. Bestimmte Nachweise über die fachliche Qualifikation auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft im Vereinigten Königreich sollen in Anhang C aufgenommen werden, ebenso wie spezielle Ausbildungsgänge für psychiatrische Krankenschwestern/-pfleger sowie Kinderkrankenschwestern/-pfleger in Österreich. Andererseits sollen die im Vereinigten Königreich zugelassenen Berufe „approved social worker – mental health“ und „trade mark agent“ gestrichen werden. Ferner soll der Wortlaut von Anhang C und D im Zusammenhang mit nationalen/für Schottland zugelassenen beruflichen Befähigungsnachweisen („National/Scottish Vocational Qualifications“) im Vereinigten Königreich an die gegenwärtig in den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften verwendete Terminologie angepaßt werden. Die Richtlinie wird von der Kommission voraussichtlich zu Beginn des Jahres 2000 angenommen.
171. Aufgrund von weiteren Veränderungen im nationalen Recht werden in Zukunft weitere Richtlinien erforderlich sein.

5. Fazit

172. Die Erfahrung²⁴ zeigt, daß diese Verfahrensweise schwerfällig und kompliziert ist und mit dem Anwachsen der Liste immer schwerer handhabbar wird. Es erhebt sich die Frage, ob nicht ein alternatives Verfahren wünschenswert wäre, beispielsweise die Ersetzung des derzeitigen Verfahrens und der Listen durch eine bzw. mehrere allgemeine Definitionen²⁵ zur Gleichsetzung dieser Abschlüsse mit dem Diplom gemäß der Richtlinie 92/51.
173. Eine solche Lösung wird derzeit von den Kommissionsdienststellen untersucht. Aus dieser allgemeinen Definition, die in die Definition des Diploms einbezogen würde, soll hervorgehen, daß das berufliche Niveau der Ausbildung dem Ausbildungsgang, der zum Erhalt des Diploms führt, entsprechen muß, und daß diese Ausbildung darauf vorbereitet, Verantwortung zu übernehmen und Aufgaben auszuüben, die von der zuständigen Stelle des Herkunftsmitgliedstaats in einer zusätzlichen Bescheinigung beschrieben werden. Von einem Zuwanderer, der das Recht auf Anerkennung auf dieser Grundlage geltend macht, könnte die Vorlage einer von der zuständigen Stelle ausgefertigten Bescheinigung verlangt werden, die den Status des betreffenden Ausbildungsganges bestätigt und Informationen darüber enthält, wo der Aufnahmestaat erforderlichenfalls weitere Informationen anfordern kann.
174. Die Anhänge C und D werden gestrichen, wobei erworbene Rechte der Diplominhaber in einer speziellen Klausel erwähnt und somit garantiert werden.

P. ARTIKEL 16

175. Artikel 16 ist der erste Artikel von Kapitel XI der Richtlinie, der die abschließenden Bestimmungen zur allgemeinen Anwendung enthält. In dem Artikel ist festgelegt, daß die Mitgliedstaaten der Kommission alle zwei Jahre einen Bericht über die

²⁴ Siehe insbesondere die im Anhang aufgeführten kritischen Anmerkungen Belgiens, Dänemarks und Finnlands, die eine Änderung der Regelung wünschen.

²⁵ Die Niederlande haben eine allgemeine Formulierung bzw. ein Verfahren vorgeschlagen, nach dem die zuständige Behörde bescheinigt, daß die Ausbildung des Migranten den Kriterien der Richtlinie entspricht.

Anwendung der Richtlinie übermitteln. Neben allgemeinen Bemerkungen sollen diese Berichte statistische Aufstellungen der getroffenen Entscheidungen sowie eine Beschreibung der Hauptprobleme, die sich aus der Anwendung dieser Richtlinie ergeben, enthalten.

176. Die aktuellsten statistischen Angaben aus diesen Berichten sind in Teil IV.B dieses Berichts enthalten.

Q. ARTIKEL 17

177. In diesem Artikel ist eine maximale Frist von zwei Jahren für die Umsetzung²⁶ der Richtlinie.

R. ARTIKEL 18

178. In dem Artikel ist die Erstellung des vorliegenden Berichts verankert. Darüber hinaus heißt es darin: „Nach Vornahme aller notwendigen Anhörungen unterbreitet die Kommission ihre Schlußfolgerungen hinsichtlich etwaiger Änderungen der bestehenden Regelung. Gegebenenfalls legt die Kommission gleichzeitig Vorschläge zur Verbesserung der bestehenden Regelung mit dem Ziel vor, die Freizügigkeit, das Niederlassungsrecht und den freien Dienstleistungsverkehr zu erleichtern.“
179. In diesem Bericht sind bereits Vorschläge für einige Änderungen der in den Anhängen C und D genannten Qualifikationen sowie im Hinblick auf deren Aktualisierung und Möglichkeiten der weiteren Flexibilisierung bezüglich der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen enthalten. Im Zusammenhang mit Vorschlägen für die Verbesserung der bestehenden Regelungen ergeben sich jedoch weitreichendere Überlegungen, die auch für die Richtlinie 89/48/EWG von Bedeutung sind.

S. ARTIKEL 19

180. Zu diesem Artikel gibt es keine Bemerkungen.

VI. BEMERKUNGEN ZU DEN BERUFEN

A. Öffentliche Verwaltung

181. Die öffentliche Verwaltung ist traditionell ein beruflicher Bereich, in dem die Freizügigkeit stark in Anspruch genommen wird. In Schreiben aus der Bevölkerung, in Beschwerden oder Petitionen wird die Kommission häufig zu diesem Thema angesprochen. So wurden in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der Anerkennung von Diplomen mehrfach Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Davon betroffen sind auf gesamtstaatlicher und lokaler Ebene mehrere Mitgliedstaaten in unterschiedlichen beruflichen Bereichen, die unter die Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG fallen (Lehrer, Übersetzer, Krankenhausangestellte, Flugpersonal, allgemeine Verwaltung usw.). Im

²⁶ Über die Umsetzung wurde bereits in Teil IV.A berichtet.

Zusammenhang mit diesen Verfahren haben einige Mitgliedstaaten grundsätzliche Probleme zur Sprache gebracht, die von der Kommission sehr aufmerksam geprüft wurden. Im Mittelpunkt der Überlegungen standen die folgenden drei Themenkreise:

182. - das Prinzip der Anwendung der allgemeinen Regelung zur Anerkennung der Diplome (Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG) auf die öffentliche Verwaltung als solche;
183. - die Anwendung der allgemeinen Anerkennungsregelung auf die öffentliche Verwaltung insgesamt oder lediglich auf Berufe oder berufliche Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung, für die eine besondere Berufsausbildung erforderlich ist;
184. - die Auswahlprüfung.
185. Im achten Erwägungsgrund der Richtlinie 92/51/EWG heißt es: "Die ergänzende allgemeine Regelung präjudiziert nicht die Anwendung des Artikels 48 Absatz 4 und des Artikels 55 des Vertrages." In der Folge findet sich kein weiterer direkter oder indirekter Hinweis auf die öffentliche Verwaltung. Außerdem geht es in den Artikeln 48 Absatz 4 (jetzt 39) und 55 (jetzt 45) lediglich um die Staatsangehörigkeit.
186. Die Kommission war immer der Ansicht, daß nicht *a priori* davon auszugehen ist, daß die öffentliche Verwaltung nicht in den Geltungsbereich der Richtlinien fällt²⁷: Die Tatsache allein, daß ein Beruf der öffentlichen Verwaltung zugeordnet wird, bedeutet noch nicht, daß er aus dem Geltungsbereich der Richtlinie herausfällt. Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, daß öffentliche Einrichtungen verpflichtet sind, die Bestimmungen der Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG einzuhalten. Dennoch gilt die allgemeine Anerkennungsregelung nicht für die gesamte öffentliche Verwaltung. Diese Frage steht in einem engen Zusammenhang mit der Definition der Begriffe Diplom, reglementierter Beruf und berufliche Qualifikation.
187. Nach der Definition des Diploms muß der Diplominhaber erfolgreich einen Studien- oder Ausbildungsgang von entsprechender Dauer absolviert haben. Darüber hinaus muß der Diplominhaber über alle für den Zugang zu einem im Herkunftsmitgliedstaat reglementierten Beruf oder dessen Ausübung erforderlichen beruflichen Qualifikationen verfügen (Diplom bzw. Diplome oder Ausbildungsnachweis). Letzteres Kriterium muß so verstanden werden, daß damit ausschließlich Voraussetzungen gemeint sind, die aufgrund einer die Ausübung eines bestimmten Berufs vorbereitenden und ausschließlich auf diesen ausgerichteten Ausbildung erworben werden.
188. So sind die Ausgleichsmaßnahmen (Eignungsprüfung, Anpassungslehrgang) nicht geeignet für Fälle, in denen der Zugang zu einem universellen Beruf über ganz unterschiedliche Wege erlangt werden kann (beispielsweise allgemeine Auswahlprüfung für Inhaber verschiedenartiger Diplome). Andererseits erscheint das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein spezifischerer Elemente individueller beruflicher Qualifikationen, wenn für die betreffende Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung ein solch breites Spektrum von Fachkenntnissen akzeptiert wird, weniger bedeutsam, so daß auch Ausgleichsmaßnahmen an Bedeutung verlieren. Besteht kein grundlegender Unterschied in der Art bzw. in der Ebene der

²⁷

Randnummer 12 des Urteils vom 8. Juli 1999 in der Rechtssache 234/97 „Bobadilla“.

betreffenden beruflichen Qualifikation, dann sollte der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zur Anwendung kommen. Soll jedoch mit den Ausgleichsmechanismen ein Unterschied im Qualifikationsniveau insgesamt wettgemacht werden, so sind solche Maßnahmen anscheinend nicht leicht an die Einstellungsverfahren der öffentlichen Verwaltung anzupassen. Die Kommission beabsichtigt, weiterhin mögliche Lösungen zu prüfen.

189. Im Hinblick auf die Anwendung von Auswahlprüfungen für die Anerkennung der beruflichen Qualifikation im Hinblick auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung ergeben sich drei Fragen: Wie ist die Auswahlprüfung zu beurteilen? Sind die Berufe, zu denen man durch eine Auswahlprüfung Zugang erlangt, reglementierte Berufe im Sinne der Richtlinie? Wie wird der Begriff „voll qualifizierter Bewerber“ im Hinblick auf einen Beruf definiert, zu dem man durch eine Auswahlprüfung gelangt?
190. Die Kommission ist der folgenden Ansicht, die wiederholt auch in Antworten auf (schriftliche und mündliche) parlamentarische Fragen und Anfragen bezüglich der Prinzipien der Auswahlprüfung und im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren zum Ausdruck gebracht wurde: Den Mitgliedstaaten bleibt es unbenommen, ihre eigenen Einstellungsverfahren festzulegen, sofern die in anderen Mitgliedstaaten ausgestellten Diplome nach dem Gemeinschaftsrecht anerkannt werden. Die Auswahlprüfung wie auch andere Einstellungsverfahren (Bewerbungsunterlagen, Gespräch, Tests usw.) stellt nur ein Zugangsverfahren zu dem betreffenden Beruf dar. Demzufolge muß ein Mitgliedstaat, auch wenn nichts dagegen spricht, daß er seine Beamten mittels Auswahlprüfung einstellt, den Inhabern von Diplomen anderer Mitgliedstaaten die Bewerbung gestatten (sofern es um einen reglementierten Beruf im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG geht) vorausgesetzt diese verfügen über ein Diplom, das ihnen den Zugang zu dem betreffenden Beruf in dem Mitgliedstaat ermöglicht, der das Diplom ausgestellt hat. Folglich muß sich auch ein qualifizierter Berufsangehöriger aus einem anderen Mitgliedstaat der Auswahlprüfung unterziehen. Die Richtlinie gibt ihm das Recht, unter denselben Voraussetzungen wie Inländer Zugang zu dem betreffenden Beruf zu erhalten.
191. Sind berufliche Tätigkeiten, zu denen der Zugang aufgrund einer staatlichen Auswahlprüfung für Inhaber bestimmter Diplome möglich ist, reglementierte berufliche Tätigkeiten im Sinne der Richtlinien 89/48 EWG und 92/51/EWG?
192. Artikel 1 Absatz f der Richtlinie 92/51/EWG definiert eine reglementierte berufliche Tätigkeit als „eine berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten ihrer Ausübung in einem Mitgliedstaat direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz eines Ausbildungs- oder Befähigungsnachweises gebunden ist“. Daher kann man davon ausgehen, daß die Richtlinien für Auswahlprüfungen gelten, in denen eine besondere berufliche Qualifikation zur Ausübung des betreffenden Berufs gefordert wird.
193. Tatsächlich beruhen die Regelungen der Richtlinie auf der Übereinstimmung zwischen den beruflichen Tätigkeiten (des Aufnahmestaates und des Herkunftsstaates). Der Zuwanderer muß das zur Ausübung des gleichen Berufs im Herkunftsstaat geforderte Diplom besitzen.
194. In bezug auf eine allgemeinere Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung im Gegensatz zu den für den Zugang für die Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung

erforderlichen spezielleren beruflichen Qualifikationen, trifft es nach wie vor zu, daß das Anerkennungsverfahren im Kontext der betreffenden speziellen beruflichen Qualifikation erfolgen kann, wobei angesichts der Tatsache, daß die erforderlichen Qualifikationen sich mehr auf das allgemeine Niveau der betreffenden beruflichen Tätigkeit als auf die besonderen Kenntnisse beziehen, die für spezielle Berufe von Bedeutung sind, möglicherweise eine noch flexiblere Anwendung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens in Frage kommt. Im Hinblick auf einige der Unterschiede bei den einschlägigen beruflichen Qualifikationen und in Ermangelung ausreichender Gründe für eine Ablehnung könnten Einstufungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung oder andere Verfahren angewandt werden. Bevor jedoch endgültige Schlußfolgerungen gezogen werden, müßte diese Analyse noch weiter überprüft werden.

195. Jemand, der die Anerkennungsrichtlinien in Anspruch nehmen will, muß in seinem Herkunftsstaat ein voll qualifizierter Berufsangehöriger sein. Wenn nach der Auswahlprüfung eine Berufsausbildung stattfindet, bringt dies eine gewissen Schwierigkeit mit sich. In diesem Falle kann jemand als ein in seinem Herkunftsstaat voll qualifizierter Berufsangehöriger nur dann gelten, wenn die Kombination: Diplom als Voraussetzung für die Teilnahme an der Auswahlprüfung + erfolgreiche Teilnahme an der Auswahlprüfung + Berufsausbildung gegeben ist (das Praktikum kann je nach den beruflichen oder nationalen Gegebenheiten entweder als Bestandteil der Ausbildung, also des Diploms, oder als Zusatzausbildung nach dem Erwerb des Diploms angesehen werden). Diese Regelung ist in der Tat für Diplomhaber aus den Ländern, in denen sich eine Berufsausbildung an die Auswahlprüfung anschließt, ungünstig, denn sie können nur dann, wenn sie die Auswahlprüfung bestanden (und folglich auch die anschließende Berufsausbildung absolviert) haben, als „fertig ausgebildet“ gelten, weshalb ihnen die Inanspruchnahme der Richtlinien vorenthalten werden kann. Dies hat zur Folge, daß beispielsweise ein Prüfungszeugnis einer französischen Universität im Hinblick auf die Zugangsvoraussetzungen für die öffentliche Verwaltung in vielen Fällen kein Diplom im Sinne der Richtlinien ist. (In Frankreich besteht nämlich eine ausgeprägte Tradition von Auswahlprüfungen mit anschließender Ausbildung). Andererseits haben auch fertig ausgebildete Berufsangehörige, wie zum Beispiel Lehrer aus anderen Mitgliedstaaten, die die Anerkennung in Frankreich beantragen, den Nachteil, daß sie an der letzten Phase (Auswahlprüfung) der französischen Berufsausbildung teilnehmen müssen.
196. Aus diesen Gründen bleiben die sehr häufigen Fälle, in denen die Anerkennung mit dem Ziel der Teilnahme an einer Auswahlprüfung beantragt wird, außerhalb des Geltungsbereichs der Richtlinie. Die Kommission hat dazu erste Überlegungen angestellt.

B. Lehrer

197. In den meisten Ländern erfordert der Zugang zu einem Beruf im Bereich des *Vorschulunterrichts* ein Diplom im Sinne der Richtlinie 89/48; außer in Spanien („educador infantil“ Diplom 92/51), in Deutschland („Erzieher“, Diplom 92/51), in Österreich und in Liechtenstein („Kindergärtner“, Diplom 92/51). Bei der Anwendung der Richtlinie 92/51/EWG in diesem Bereich haben die Dienststellen der Kommission keine konkreten Probleme ermitteln können.

198. Zugangsvoraussetzung zum Lehrerberuf in der *Grundstufe* ist in allen Mitgliedstaaten der Besitz eines Diploms 89/48, außer in Italien und Liechtenstein.
199. Für *postprimare* Ausbildungsgänge ist in allen Mitgliedsländern der Besitz eines Diploms im Sinne der Richtlinie 89/48 erforderlich (mit Ausnahme einiger Lehrertätigkeiten in Luxemburg und Griechenland, die den Besitz eines Diploms im Sinne der Richtlinie 92/51 erfordern).
200. Allerdings traten hier Probleme im Zusammenhang mit der Auslegung der Richtlinie 92/51/EWG auf. Die Kommission erhielt Beschwerden von Lehrern mit einem Diplom 92/51²⁸ — (diese Ausbildungsart wurde in der Vergangenheit in einigen Ländern praktiziert), denen in Deutschland die Anerkennung verweigert wurde.
201. Artikel 3 der Richtlinie 92/51/EWG sieht „Übergangsmöglichkeiten“ zwischen den beiden Richtlinien vor: Der Aufnahmestaat hat die Diplome im Sinne der Richtlinie 89/48 anzuerkennen, auch wenn für den betreffenden Beruf nur eine Ausbildung auf der Ebene der Richtlinie 92/51 erforderlich ist. Umgekehrt ist der Aufnahmestaat im Prinzip gehalten, die Diplome im Sinne der Richtlinie 92/51 anzuerkennen, selbst wenn für den betreffenden Beruf ein „Diplom 89/48“ Voraussetzung ist.
202. In der Richtlinie ist eine Ausnahme von dieser „Übergangsregelung“ vorgesehen: Der Aufnahmestaat ist nicht gezwungen, die Übergangsregelung anzuwenden, wenn der Zugang zu dem betreffenden Beruf vom Besitz eines „*Diploms im Sinne der Richtlinie 89/48 abhängig gemacht wird, das unter anderem den erfolgreichen Abschluß eines postsekundären Ausbildungsgangs von mehr als vier Jahren voraussetzt*“.
203. Unter Bezugnahme auf diese Ausnahme wurde mehreren Lehrern mit einem Diplom im Sinne der Richtlinie 92/51 die Anerkennung ihrer Diplome verweigert.
204. Die Kommission ist der Ansicht, daß in solchen Fällen die Übergangsregelung anwendbar ist. Die Richtlinie erlaubt es nämlich nicht, sich der Übergangsregelung zu entziehen, wenn der Zugang zu dem entsprechenden Beruf vom Besitz eines Diploms abhängt, das eine mehr als vierjährige Gesamtausbildung abschließt. Um von der Übergangsregelung abweichen zu können, muß das geforderte Diplom „ein Diplom im Sinne der Richtlinie 89/48“²⁹ sein, das unter anderem den erfolgreichen Abschluß eines Hochschulausbildungsgangs von mehr als vier Jahren voraussetzt. Das entscheidende Kriterium für die Anwendung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit ist folglich die Dauer des Studienganges, und zwar unabhängig von der Dauer der möglicherweise noch über den Studiengang hinaus vorausgesetzten Berufsausbildung.

²⁸ Es muß darauf hingewiesen werden, daß es sich hierbei um Lehrer handelt, die im Besitz von Diplomen gemäß der Richtlinie 92/51 sind, und nicht von Diplomen, die eine Ausbildungsdauer von zwei Jahren voraussetzen und einem Diplom gemäß der Richtlinie 89/48 gleichgestellt wurden. Der letztgenannte Fall unterliegt den Bestimmungen der Richtlinie 89/48/EWG. Die Kommission verweist diesbezüglich auf den Bericht über den Stand der Anwendung der Richtlinie 89/48/EWG aus dem Jahre 1996 (Bericht vom 15.02.1996 KOM(46) endg., S. 10).

²⁹ Ein Diplom im Sinne der Richtlinie 89/48 ist ein Diplom, das einen Ausbildungsgang von mindestens drei Jahren abschließt und gegebenenfalls eine Berufsausbildung über den Studiengang hinaus voraussetzt (vgl. Art. 1a) der Richtlinie 89/48).

205. Lehrer mit einem Diplom 92/51 besitzen in der Regel „alte“ Diplome, die in einer Zeit verliehen wurden, als die Ausbildung in ihren Ursprungsländern noch zwei Jahre dauerte. Gegenwärtig unterliegt die Ausbildung der Lehrer in allen Mitgliedstaaten im allgemeinen der Richtlinie 89/48/EWG. Das Problem der Anwendung der „Übergangsregelung“ betrifft eher aus der Vergangenheit herrührende Fälle und kommt nur bei einer recht begrenzten Zahl von Lehrern zum Tragen. Da es sich um Inhaber „alter“ Diplome handelt, geht es hier außerdem um Zuwanderer, die normalerweise über eine beträchtliche Berufserfahrung verfügen.
206. Es sei daran erinnert, daß die Mitgliedstaaten nach Artikel 48 des EG-Vertrages gezwungen sind, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft zu gewährleisten (vgl. Urteil *Aranatis*), selbst wenn die Richtlinien nicht anwendbar sind. Es sei daran erinnert, daß es sich um Personen handelt, die alle in ihrem jeweiligen Herkunftsstaat geforderten Qualifikationen sowie ein Diplom gemäß 92/51 und nicht ein Diplom gemäß 89/48 besitzen, weil sie ihre Ausbildung unter den damals geltenden Bestimmungen absolvierten und den in dieser Zeit geforderten Abschluß erwarben.
207. Unter diesen Umständen und unter Berücksichtigung der im Bereich der Freizügigkeit geltenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften dürfte es schwierig sein, eine Entscheidung zur Ablehnung der Anerkennung zu rechtfertigen.

C. Soziale Berufe

208. Nach Informationen der Dienststellen der Kommission setzt der Beruf des Sozialarbeiters in den Ländern, wo er reglementiert ist, den Besitz eines Diploms 89/48 voraus. In einigen Ländern, in denen dieser Beruf nicht reglementiert ist, gibt es Ausbildungsgänge für Sozialarbeiter auf der Ebene Abitur + 2.
209. Laut Statistiken sind die Wanderströme von Sozialarbeitern zwischen den Mitgliedstaaten eher unbedeutend (außer in Frankreich, wo nach den Statistiken 95/96 127 Anerkennungsanträge zur Ausübung dieses Berufs gestellt wurden) und bringen keine besonderen Probleme mit sich.
210. Dennoch gibt es Situationen, die nicht durch die allgemeine Anerkennungsregelung der Richtlinien abgedeckt sind. In Finnland und Portugal setzt der Zugang zum Beruf des Sozialarbeiters den Besitz eines Diploms voraus, das eine fünfjährige Ausbildung abschließt. Folglich können die Behörden dieser beiden Länder bei Zuwanderern aus den Ländern, wo das Ausbildungsniveau der Richtlinie 92/51 entspricht, bestimmungsgemäß von der Übergangsregelung abweichen, wodurch die Zuwanderer dann nicht mehr unter diese Regelung fallen würden.
211. Jedoch sind diese Ausbildungsunterschiede in der Praxis nicht angetan, die Freizügigkeit der betroffenen Berufsangehörigen zu verhindern. Dies wird auch von den betroffenen Staaten bestätigt. In Finnland wurden alle Anträge positiv entschieden, darunter auch ein Antrag, der vom Inhaber eines Diploms gemäß 92/51 gestellt wurde.
212. Darüber hinaus hat die Internationale Vereinigung der Sozialen Arbeit (IFSW) der Kommission ihr Vorhaben mitgeteilt, ein Register für Sozialarbeiter zu erstellen und analog zu dem bereits bestehenden europäischen Ingenieurstitel einen Titel „europäischer Sozialarbeiter“ einzuführen, was die Freizügigkeit für diese Berufsangehörigen weiter erleichtern dürfte. So haben die betroffenen

Berufsangehörigen die Kommission über die Unterschiede in Kenntnis gesetzt, die hinsichtlich der Ausbildung (Dauer, Inhalt, Niveau) von Sozialarbeitern bestehen, und darauf hingewiesen, daß eine Angleichung der Ausbildungen wünschenswert sei, um die Mobilität der Sozialarbeiter innerhalb der Europäischen Union zu fördern.

D. Paramedizinische Berufe

1. Allgemeine Erwägungen

213. Ein bedeutender Teil der Berufe des paramedizinischen Bereichs fällt unter die Richtlinie 89/48/EWG, einige Berufe fallen jedoch auch unter die Richtlinie 92/51/EWG. Außerdem kann ein- und derselbe Beruf je nach Mitgliedstaat unter die erste oder die zweite Richtlinie fallen. Ein Beispiel dafür ist der Beruf Physiotherapeut, der in den meisten Mitgliedstaaten unter die Richtlinie 89/48/EWG fällt, aber in Deutschland unter den Anhang C der Richtlinie 92/51/EWG, da das Ausbildungsniveau unterschiedlich ist.
214. Auf einer Konferenz im September 1999 ging es darum, die derzeitige Lage im Hinblick auf Wanderungsbewegungen von Physiotherapeuten innerhalb der EU eingehender zu prüfen. Dabei wurde bestätigt, daß im Rahmen bilateraler Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und durch andere Maßnahmen ein gewisser Fortschritt auf diesem Gebiet erzielt werden konnte. Als wichtiges Ergebnis der Konferenz kann konstatiert werden, daß die Vertreter des Berufs ausnahmslos darin übereinstimmen, daß sie unabhängig vom jeweiligen EU-Mitgliedstaat denselben Beruf ausüben. Die Europaregion des Weltverbandes für Krankengymnastik hat im Interesse der Ausräumung nach wie vor bestehender Hindernisse für die Freizügigkeit geplant, sich weiterhin mit den Ausgleichsmaßnahmen zu befassen, die von den Mitgliedstaaten für Zuwanderer dieser Berufsgruppe angewandt werden.
215. Aus Zahlenmaterial der Mitgliedstaaten und Informationen der Kommission geht hervor, daß die Richtlinie die Anerkennung einer bedeutenden Zahl von Diplomen für bestimmte Berufsangehörige aus dem Gesundheitswesen ermöglicht hat, auch wenn bei der Anwendung dieser Richtlinien Probleme oder Grenzen festgestellt wurden. Darauf soll in den nachstehenden Punkten ausführlich eingegangen werden.

2. Grenzen der Anerkennung von Diplomen

a) Bestimmten Berufen vorbehaltene Tätigkeiten

216. Die Diplome für bestimmte Berufe können in einem Mitgliedstaat dann nicht anerkannt werden, wenn die entsprechende Tätigkeit von Berufsangehörigen einer anderen Gruppe ausgeübt wird oder diesen vorbehalten ist.
217. Betroffen ist beispielsweise der Bereich der alternativen Medizin. So gilt beispielsweise eine Tätigkeit wie die des Chiropraktikers in einigen Mitgliedstaaten als eigenständiger Beruf, während Tätigkeiten, die mit der „Kunst des Heilens“ zu tun haben, in anderen Mitgliedstaaten ausschließlich den Ärzten vorbehalten sind. Jemand, der einen solchen Beruf ausübt, kann folglich nicht in einen beliebigen, sondern nur in einen Mitgliedstaat überwechseln, wo auch Nicht-Ärzten die

Ausübung dieses Berufs gestattet ist. Mit dem Urteil Bouchoucha³⁰ liegt die Bestätigung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vor, daß dies auch im Sinne des Gemeinschaftsrechts ist. Das gleiche Problem stellt sich auch in bezug auf andere Tätigkeiten.

218. Zwar fällt der Beruf des Psychotherapeuten fast ausschließlich unter die Richtlinie 89/48/EWG, doch trifft hier insofern eine ähnliche Situation zu, als daß die gesetzlichen Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich sind und verhindern, daß Personen, die in bestimmten Mitgliedstaaten ausgebildet wurden, den Beruf, zu dessen Ausübung sie befugt sind, in einem anderen Mitgliedstaat ausüben, da es sich um unterschiedliche Tätigkeiten handelt (die Tätigkeiten im Bereich der Psychotherapie sind oftmals Ärzten und/oder Psychologen vorbehalten).

b) Berufe, die in zwei Mitgliedstaaten scheinbar vergleichbar sind, doch unterschiedliche Tätigkeitsfelder umfassen

219. In einigen Mitgliedstaaten kann ein Beruf die gleiche Bezeichnung, aber einen unterschiedlichen Inhalt aufweisen. In diesem Fall ist die Anwendung der Richtlinie möglich, vorausgesetzt, daß der Tätigkeitsbereich wenigstens teilweise übereinstimmt. Andernfalls kommt die Richtlinie nicht zur Anwendung, da die Anerkennung des Berufsabschlusses auf der Übereinstimmung des Berufs beruht.

220. Die Frage des für die Ausübung des Berufs des Physiotherapeuten bzw. des Röntgenassistenten zulässigen Tätigkeitsbereichs und des dafür erforderlichen Verantwortungsniveaus soll mit Hilfe von Fragebogen geprüft werden, die den Mitgliedstaaten übersandt wurden, um die derzeitige Lage zu klären und die Informationen bereitzustellen, die für eine umfassende Analyse der gegenwärtigen Situation erforderlich sind. Die so erfaßten Informationen werden der Koordinatorengruppe übermittelt und sollen gegebenenfalls weiter erörtert werden.

c) Berufe unterschiedlicher Stufen

221. Bei einigen Tätigkeiten können unterschiedliche Kompetenzniveaus bestehen, die einer jeweils unterschiedlichen Ausbildung entsprechen. So existieren beispielsweise neben der Ausbildung zum Physiotherapeuten kürzere Ausbildungsgänge, die jeweils dem Beruf des physiotherapeutischen Assistenten bzw. des Masseurs allein entsprechen. Dieser Unterschied ist bei den Berufen des Apothekers (obwohl dieser unter eine Einzelrichtlinie fällt) und des pharmazeutisch-technischen Assistenten in den Mitgliedstaaten noch deutlicher. Die Anerkennung der beruflichen Befähigungsnachweise hängt jeweils von der Übereinstimmung zwischen diesen Berufen ab, soll jedoch nicht die Ausübung einer gänzlich anderen Tätigkeit als der erlernten ermöglichen.

222. Im Rahmen der zweiten Richtlinie konnten in einigen Fällen grundsätzliche Unterschiede in der Ausbildung in den Mitgliedstaaten festgestellt werden. Bei bestimmten, zuweilen nicht reglementierten Berufen umfaßte die Ausbildung in einigen Mitgliedstaaten nur einige hundert Stunden, während sich die Ausbildung in anderen Mitgliedstaaten über mehrere Jahre hinzog.

³⁰ Urteil vom 03.10.1990 in der Rechtssache C-61/89 Slg. I S.3564.

223. In solchen Fällen sieht die allgemeine Regelung generell folgendes Verfahren vor: Sofern der Beruf im Aufnahmestaat unter die Richtlinie 89/48/EWG fällt, kommt die Richtlinie nur dann zur Anwendung, wenn die Ausbildung, die der Zuwanderer besitzt, der Ebene des „Diploms“ im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG entspricht oder wenn sie im Anhang C der Richtlinie 92/51/EWG aufgeführt ist. Für die niederen Ausbildungsgänge im Herkunftsstaat, wie beispielsweise auf der Ebene des Prüfungszeugnisses, kommt nicht die allgemeine Regelung, sondern die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Anwendung, wenn das Ausbildungsniveau im Aufnahmestaat dem Niveau im Sinne der Richtlinie 89/48 entspricht. Wenn hingegen das Ausbildungsniveau im Aufnahmestaat dem Diplom im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG oder einem niedrigeren Niveau entspricht, so ist die Richtlinie meistens anzuwenden, selbst wenn die Ausbildungsebene weitaus niedriger ist (siehe Kommentare zu den Artikeln 5 bis 7).

d) Grenzen, die durch das Bestehen anderer Richtlinien gesetzt sind (Beispiel spezialisierte Krankenpflege)

224. Die Frage der Anerkennung der Diplome wird durch besondere Richtlinien für den Beruf Krankenschwester/Krankenpfleger (77/452/EWG und 77/453/EWG), allerdings nur auf den Bereich der allgemeinen Krankenpflege bezogen, geregelt. Nun sind in den Richtlinien über die allgemeine Anerkennungsregelung jene Berufe aus dem Geltungsbereich ausgeschlossen, für die es eine gesonderte Richtlinie gibt. Folglich können Zuwanderer mit einem Diplom als spezialisierte Krankenschwestern/-pfleger, wenn es in dem betreffenden Mitgliedstaat nur den Beruf allgemeine(r) Krankenschwester/-pfleger gibt, weder die Richtlinien zur allgemeinen Regelung noch die Richtlinien für Krankenschwestern/-pfleger in Anspruch nehmen. Sie können sich jedoch in diesen Fällen auf die Bestimmungen des Vertrags in der durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs in den Urteilen Heylens und Vlassopoulou gegebenen Auslegung berufen.

225. Diese Frage wurde bereits im Bericht über den Artikel 13 der Richtlinie 89/48/EWG im Rahmen der Prüfung des Artikels 2 Punkt iii) angesprochen. Als Lösungsmöglichkeit schlug die Kommission die Anwendung der allgemeinen Regelung auf diese Fälle vor. Die zu diesem Zweck in den Entwurf der dritten Richtlinie aufgenommenen Bestimmungen wurden vom Rat im Rahmen des Entwurfs der sogenannten SLIM-Richtlinie (Simpler Legislation in the Internal Market - Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt) übermittelt.

3. Aufgetretene Probleme

a) Nichtumsetzung der Richtlinie

226. i) Ein bedeutendes allgemeines Problem betraf Griechenland, das bis August 1998 die Richtlinie 92/51/EWG nicht umgesetzt hatte und dessen zuständige Behörden die Anwendung dieser Richtlinie ablehnten. Nach Ansicht der Dienststellen der Kommission sind die Behörden jedoch selbst im Falle der fehlenden Umsetzung zur Anwendung der Richtlinie verpflichtet. Diese Frage betraf mehrere Berufe, einschließlich Physiotherapeuten, bei denen griechischen Staatsangehörigen in Deutschland Diplome ausgestellt worden waren. Die griechischen Behörden teilten unterdessen mit, daß ab Januar 1999 die Einzelfälle durch auf nationaler Ebene bestehende Ausschüsse geprüft werden sollen. Dies war erforderlich aufgrund der erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung der Richtlinie 89/48/EWG in

Griechenland, die derzeit Gegenstand eines Gerichtsverfahrens im Zusammenhang mit Bußgeldern und fortgesetzten Beweisen für die Nichtanwendung der Umsetzungsmaßnahmen sind.

227. ii) Die verspätete Umsetzung der Richtlinie 92/51/EWG in Belgien hatte kaum Folgen, da die zuständigen belgischen Behörden die Grundsätze der Richtlinie angewendet haben, auch wenn die Umsetzung noch nicht erfolgt war.
228. iii) In Frankreich wurde die Richtlinie 92/51/EWG im Hinblick auf den Beruf des pharmazeutisch-technischen Assistenten noch nicht umgesetzt. In Frankreich wurde jedoch kürzlich ein Erlaß zur Umsetzung der Richtlinie für diesen Beruf angenommen. Für die vollständige Umsetzung muß allerdings noch ein entsprechendes Gesetz verabschiedet werden. Im Zusammenhang mit der Zuwanderung aus Belgien nach Frankreich wurde der Kommission ein konkreter Fall angezeigt. Dieser Fall wird noch geprüft.
229. iv) In Portugal wurde die Umsetzung der Richtlinie 92/51/EWG im Hinblick auf den Beruf des pharmazeutisch-technischen Assistenten und andere paramedizinische Berufe noch nicht vollständig vollzogen. Diese Situation wurde anhand konkreter Fälle deutlich. Die Untersuchung dazu ist im Gange.

b) Mängel bei der Anwendung

230. i) Die Übergangsregelung der Richtlinie 92/51/EWG
231. Mit dem Inkrafttreten der zweiten Richtlinie wurde es möglich, einige Fälle mit in Anhang C aufgeführten Ausbildungsgängen bzw. deren Ausbildungsniveau nicht dem der ersten Richtlinie entsprach, zu lösen.
232. Der Start für die zweite Richtlinie war jedoch insofern schwierig, als die Mitgliedstaaten sich mit der Anwendung der in der Richtlinie speziell für die unter Anhang C fallenden Ausbildungsgänge vorgesehene Übergangsregelung schwer taten. Es bestehen auch weiterhin Probleme hinsichtlich der Anwendung der Übergangsregelung zwischen den Richtlinien 92/51/EWG und 89/48/EWG, die entweder in Einzelfällen oder im Hinblick auf einen ganzen Berufszweig angezeigt werden.
233. Ein Beispiel liefert der Beruf des Augenoptikers in einem der Mitgliedstaaten. Dort ist die Übergangsregelung der Berufskammer unbekannt, die aufgrund der Tatsache, daß die Zuwanderer Inhaber eines Diploms im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG sind, während der Zugang zum Beruf den Besitz eines unter die Richtlinie 89/48/EWG fallenden Diploms voraussetzt, die Einhaltung des von der zuständigen Behörde verabschiedeten Anerkennungsbeschlusses verweigert.

ii) Die Fristenfrage

234. Die Dienststellen der Kommission wurden mehrfach aufgrund einzelner Fälle angerufen, in denen die in Artikel 12 Absatz 2 der Richtlinie 92/51/EWG genannten Fristen für Anerkennungsentscheidungen nicht eingehalten wurden. Diese Probleme sind zu einem Großteil auf die verspätete Umsetzung der zweiten Richtlinie zurückzuführen. Seitdem hat sich die Lage generell positiv entwickelt. In den meisten Fällen geht es darum, daß die Ausbildung der Zuwanderer weiter zurückliegt

und sich inzwischen geändert hat, was bei den zuständigen Behörden zu Entscheidungsproblemen führt.

iii) Ausgleichsmaßnahmen

235. Mitunter beurteilen die Zuwanderer die von ihnen zur Anerkennung ihrer Diplome verlangten Ausgleichsmaßnahmen als übertrieben. Das Bestehen wesentlicher inhaltlicher Unterschiede in der Ausbildung ist oftmals eine Tatfrage, gegen die der Zuwanderer einen Rechtsbehelf nach innerstaatlichem Recht einlegen kann. Den Dienststellen der Kommission sind noch keine Fälle bekannt, in denen eine Gerichtsbehörde über Ausgleichsmaßnahmen zu entscheiden hatte.
236. Im Ergebnis von Verhandlungen zwischen Deutschland und Österreich wurde für den Beruf des Physiotherapeuten eine Vereinbarung zur Erleichterung der Wanderungsbewegung der Angehörigen dieses Berufszweigs abgeschlossen. Entsprechende Gespräche zwischen den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich dauern noch an.

iv) Verwaltungsformalitäten

237. Mit Hilfe des Verhaltenskodexes (siehe Teil VII B) konnte aufgrund der Erfahrungen der Kommission und der Mitgliedstaaten deutlich gemacht werden, welche Praktiken empfehlenswert bzw. welche annehmbar sind und welche nicht hingenommen werden können. Dank der Annahme dieses Kodexes können die Mitgliedstaaten ihre eigenen Praktiken überprüfen. Nachdem er nunmehr auch veröffentlicht wurde, können sich Zuwanderer darauf berufen und bei der Bearbeitung ihrer Anträge Anspruch auf ordnungsgemäße Verwaltungspraktiken erheben.
238. Fragen gab es in bezug auf bestimmte Maßnahmen in einem der Mitgliedstaaten, wie die obligatorische Konsultation der Nationalen Informationsstelle über die Anerkennung der Hochschuldiplome im Aufnahmestaat sowie beispielsweise die Tatsache, daß ein Zuwanderer außerhalb der Ausgleichsmaßnahmen zu einem Vorgespräch bestellt wird, für das er Gebühren entrichten muß, zu denen noch die Fahrt- und Aufenthaltskosten kommen, was besonders teuer sein kann, wenn er noch nicht in dem betreffenden Mitgliedstaat lebt. Es wird geprüft, auf welche Weise die umfassende Bearbeitung der Anerkennungsanträge gewährleistet, zugleich aber auch die Rechte und Interessen des Zuwanderers gewahrt werden können. Die Frage der Verwaltungsformalitäten wird wohl weiterhin einer der Hauptpunkte in den Überlegungen der Koordinatorengruppe bleiben müssen, um mehr Transparenz zu erzielen und die Wirksamkeit der Regelung zu sicherzustellen.

v) Anerkennung beruflicher Abschlüsse - nicht aber akademische Anerkennung

239. Es gibt häufig Beschwerden über einige Mitgliedstaaten, denen vorgeworfen wird, daß das Verfahren zur beruflichen Anerkennung im Rahmen der allgemeinen Regelung beim Vergleich der Ausbildungsgänge zu akademisch ist und demzufolge Geist und Buchstaben der Richtlinie widerspricht. Diese Frage tauchte in vielen Einzelfällen auf. Solche Probleme können nur im jeweiligen Zusammenhang und auf der Grundlage einer umfassenden Prüfung der Problematik gelöst werden. Dies ist Teil der laufenden Arbeit der Kommission und der Koordinatorengruppe.

4. *Schlußfolgerungen*

a) Wechselbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten

240. Die in einigen Mitgliedstaaten stattfindenden Veränderungen bezüglich des Niveaus der Ausbildung und/oder der Reglementierung der Berufe bleiben auch für die anderen Mitgliedstaaten nicht ohne Folgen. Dies ist im Bereich der paramedizinischen Berufe spürbar. Einige Mitgliedstaaten, in denen bestimmte Tätigkeiten bisher nicht reglementiert waren, beginnen nun, diese zu reglementieren. Auch hinsichtlich des Ausbildungsniveaus ist eine Entwicklung zu verzeichnen. Als Beispiel seien die Berufe Diätassistent und Fußpfleger angeführt.
241. Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten die Frage möglicher „Umgehungsversuche“ aufgeworfen, d.h. Angehörige eines Staates würden ihre Ausbildung in einem anderen Land der Union absolvieren und dann in ihren Herkunftsstaat zurückkehren. Diese Praxis hat Auswirkungen im Hinblick auf den *Numerus clausus* und auf die Eindämmung der Kosten der gesundheitlichen Betreuung. Sie betraf hauptsächlich Staaten, in denen die gleiche Sprache gesprochen wird und zwischen denen beträchtliche Wanderungsströme bestehen, insbesondere Frankreich und Belgien sowie Österreich und Deutschland. In bezug auf griechische Staatsangehörige, die Inhaber deutscher Diplome sind, betrifft dies auch Griechenland und Deutschland.
242. Die Antwort der Dienststellen der Kommission darauf lautete, daß nach den Bestimmungen des Vertrages der Zugang zu einer Ausbildung in einem anderen Mitgliedstaat möglich ist und daß gesichert sein muß, daß ein Staatsangehöriger, der sein Diplom in einem anderen Mitgliedstaat erworben hat, die in den Richtlinien vorgesehenen Regelungen hinsichtlich der Anerkennung der Diplome in Anspruch nehmen kann. Die allgemeine Regelung stärkt das Recht des europäischen Bürgers, seine beruflichen Kenntnisse dort zu erwerben, wo er es wünscht (20. Erwägungsgrund der Richtlinie 92/51).
243. Darüber hinaus gibt es Hinweise darauf, daß einige Mitgliedstaaten, die in bezug auf viele Berufe von jeher keine Reglementierung angewandt bzw. eine Dereglementierung betrieben haben bzw. die dies derzeit tun, diesen Ansatz durch die Probleme gefährdet sehen, mit denen sich die aus ihnen stammenden Berufsangehörigen bei der Zuwanderung in Mitgliedstaaten konfrontiert sehen, in denen eine stärkere Reglementierung herrscht, und die im Gegensatz zu dem vergleichsweise leichten Zugang von Bürgern anderer Mitgliedstaaten zu ihren eigenen relativ unreglementierten Märkten stehen. Ein solches Ungleichgewicht könnte zu einer konkurrierenden Regelung in dem Sinne führen, daß Mitgliedstaaten versuchen, die Bedingungen für die Freizügigkeit im Hinblick auf die Zu- und Abwanderung aus ihrem Hoheitsgebiet durch Angleichung an das in anderen Mitgliedstaaten bestehende Niveau im Gleichgewicht zu halten. Setzte sich diese Tendenz durch, wäre das nicht sehr vorteilhaft. Derzeit liegen der Kommission nur sporadische Hinweise für das mögliche Bestehen solcher Auffassungen bei den zuständigen Behörden von Mitgliedstaaten vor. Die nationalen Koordinatoren sind am besten in der Lage einzuschätzen, inwieweit solche Auffassungen bestehen bzw. vorherrschen und welche Bedeutung ihnen beizumessen ist. Die Kommission steht der Erörterung dieser Fragen im Rahmen der Koordinatorengruppe oder auf bilateraler Ebene stets augeschlossen gegenüber.

b) Die Spezifik der Berufsangehörigen des Gesundheitswesens

244. Die Wanderungsströme der Berufsangehörigen des Gesundheitswesens stellen aufgrund der zahlenmäßigen Entwicklung dieser Berufsgruppen, der Vielfalt der Berufe und der Bedeutung des Gesundheitswesens ein interessantes Barometer dar. Die Wanderungen finden aus persönlichen (oft familiären Gründen sowie aus Gründen der Arbeitsuche in einem Land mit einem möglicherweise günstigeren Arbeitsmarkt statt.

E. Berufe des Verkehrswesens

245. Einige Berufe des Verkehrssektors fallen nicht unter die in der allgemeinen Regelung vorgesehenen Anerkennungsverfahren für Diplome, da sie bereits unter eine Einzelrichtlinie fallen (siehe Art. 2 der Richtlinie 92/51/EWG). Der Bereich, in dem während des Zeitraums 1995 bis einschließlich 1998 die größte Zahl von Diplomen anerkannt wurde, ist jedoch der Seeverkehr. Hier fanden erhebliche Wanderungsbewegungen zwischen den nordeuropäischen Ländern statt.
246. In diesem Zusammenhang seien zwei Beispiele genannt: die Richtlinie 91/670/EWG des Rates vom 16.12.1991 zur gegenseitigen Anerkennung von Erlaubnissen für Luftfahrtpersonal zur Ausübung von Tätigkeiten in der Zivilluftfahrt und die Richtlinie 96/26/EG des Rates vom 29.04.1996 über den Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr sowie über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger Befähigungsnachweise zur Förderung der tatsächlichen Inanspruchnahme der Niederlassungsfreiheit der betreffenden Verkehrsunternehmer.
247. Die Rechtsgrundlage dieser Richtlinien sind die Artikel des EG-Vertrags über die Verkehrspolitik (im vorliegenden Fall Art. 71 (bisher 75) und 80 (bisher 84)).
248. Die Richtlinie 94/58/EWG des Rates vom 22. November 1994 über die Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten bildet hierbei eine Ausnahme. Nach einem Verweis auf Artikel 80 (bisher 84) Absatz 2 EG-Vertrag heißt es dort, daß die *„Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG des Rates über allgemeine Regelungen zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise auf die unter diese Richtlinie fallenden Berufe im Seeverkehr Anwendung finden“*.
249. Eine Streitsache ergab sich auch in bezug auf die Anerkennung der Qualifikation eines Binnenschiffahrtslotsen. Die vollständige Ausbildung für diesen Beruf umfaßt ein Praktikum, das jedoch im wesentlichen dem Erwerb von Kenntnissen über die Bedingungen der örtlichen Binnenwasserstraßen dient. Demzufolge hat dieser Ausbildungsabschnitt, wenn er in dem Mitgliedstaat absolviert wird, in dem die Ausbildung erfolgt, keine Bedeutung für jemanden, der unmittelbar nach deren Abschluß in einem anderen Mitgliedstaat die Anerkennung beantragt. Die Vorschriften über die gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen innerhalb der EU sind jedoch nicht in erster Linie darauf gerichtet, sozusagen als abgekürztes Verfahren für die sofortige Anerkennung in einem anderen Mitgliedstaat zu dienen. Der Zuwanderer muß in jedem Fall im Herkunftsmitgliedstaat über eine abgeschlossene Ausbildung verfügen, selbst wenn für die Ausübung desselben Berufs in einem anderen Mitgliedstaat spezielle Kenntnisse erforderlich sind. Diese speziellen Kenntnisse müssen anschließend im Rahmen von Ausgleichsmaßnahmen

gemäß den Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG erworben werden. Daher sind Personen, die eine Qualifikation erwerben möchten, die sie zur unmittelbaren Aufnahme einer Tätigkeit in einem bestimmten Mitgliedstaat befähigt, am besten beraten, so früh wie möglich den direktesten Weg für den Erwerb einer entsprechenden Qualifikation herauszufinden. Dieser wird in erster Linie darin bestehen, daß sie die Ausbildung in dem Mitgliedstaat abschließen, in dem sie arbeiten möchten.

F. Berufe des Tourismusbereichs

250. Es ist zwischen Reisebegleitern und Fremdenführern zu unterscheiden.

1. Reisebegleiter

251. Der Beruf des Reisebegleiters fällt nicht unter die Richtlinie 92/51/EWG, da er Gegenstand einer von ihrem Geltungsbereich ausgenommenen Einzelrichtlinie ist (siehe Art. 2 Abs. 2). Hierbei handelt es sich um die Richtlinie 75/368/EWG vom 16.06.1975³¹. Mangels einer gegenseitigen Anerkennung der Diplome³², sieht diese Einzelrichtlinie Übergangsmaßnahmen vor, die besagen, daß die tatsächliche Ausübung der fraglichen Tätigkeit im Herkunftsstaat während einer angemessenen und nicht zu weit zurückliegenden Zeit als ausreichende Bedingung für den Zugang zu dieser Tätigkeit in den Mitgliedstaaten gilt, in denen eine Regelung für die Aufnahme der genannten Tätigkeiten besteht. Dadurch soll gewährleistet werden, daß der Begünstigte gleichwertige berufliche Kenntnisse hat, wie sie von den eigenen Staatsangehörigen verlangt werden.

252. Der Beruf des „Fremdenführers“ wird ausdrücklich von dieser Richtlinie ausgenommen.

253. Der Aufnahmestaat ist gemäß dieser Richtlinie dazu verpflichtet, einem Angehörigen der Gemeinschaft die Erlaubnis zu erteilen, den Beruf des „Reisebegleiters“ in seinem Hoheitsgebiet auszuüben, sofern dieser eine Bescheinigung über eine mindestens zweijährige Berufserfahrung im Herkunftsland vorlegen kann, die durch eine zuständige Stelle des betroffenen Herkunftslands ausgestellt wurde.

254. Grundsätzlich gelten die Bestimmungen der Richtlinie 75/368/EWG sowohl für die Niederlassung als auch für die Dienstleistungserbringung. Nach ständiger Rechtsprechung darf jedoch ein Mitgliedstaat die Dienstleistungserbringung nicht den gleichen Bedingungen unterwerfen, wie sie für die Niederlassung gelten, da dies die Gefahr mit sich brächte, den Bestimmungen des EG-Vertrags, deren Ziel in der Gewährleistung des freien Dienstleistungsverkehrs besteht, jede praktische Wirksamkeit zu nehmen³³.

255. Im Falle der Erbringung von Dienstleistungen müssen die Bestimmungen der Richtlinie (und besonders die Forderung nach Vorlage eines Nachweises über Berufserfahrung) daher in Anbetracht des zeitweiligen Charakters der Dienstleistungserbringung sowie der Zielsetzung der Richtlinie, die tatsächliche

³¹ ABl. L 167 vom 30.06.75, S. 22.

³² Diese Anerkennung ist nunmehr in der Richtlinie 99/42 vorgesehen (siehe Kommentar zu Art. 2 Abs. 2).

³³ vgl. insbesondere das Urteil vom 25.07.1991 *Dennemeyer* in der Rs. C-760/90 Slg. S. I-4221.

Inanspruchnahme der Dienstleistungsfreiheit zu erleichtern, mit der nötigen Flexibilität ausgelegt werden.

256. Gemäß der Richtlinie 75/368/EWG können die zuständigen Behörden des Aufnahmestaats von Reisebegleitern die Vorlage eines Nachweises über eine zweijährige Berufserfahrung im Herkunftsland fordern. Diese Anforderung kann sich jedoch abträglich auf die verfolgten Ziele auswirken, insbesondere was die Erleichterung des freien Dienstleistungsverkehrs betrifft, und somit dem Artikel 49 [ehem. 59] EG-Vertrag widersprechen.
257. Es gestaltet sich nämlich Tat schwierig, Berufserfahrung im Herkunftsland zu sammeln, da dieses nur der Ausgangs- und Endpunkt der Reisen ist. In der Praxis ist es eher selten, daß ein Reisebegleiter seinen Beruf in seinem Herkunftsland ausübt und auf diese Weise die nötige Berufserfahrung sammelt, bevor er seine Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat aufnimmt.
258. Aus diesem Grunde geht die Kommission davon aus, daß Reisebegleiter aus einem anderen Mitgliedstaat gemäß Artikel 49 [ehem. 59] EG-Vertrag das Recht auf freie Erbringung ihrer Dienstleistungen (die üblichen Tätigkeiten eines Reisebegleiters) in einem anderen Mitgliedstaat haben. Sollte der Reisebegleiter jedoch nicht gemeinsam mit den Touristen an- und abreisen (diese Situation ist eher unwahrscheinlich), sondern nach der Reise im Aufnahmestaat bleiben, ist er den Rechtsvorschriften zur Niederlassungsfreiheit unterworfen.
259. Die Dienststellen der Kommission haben die nationalen Behörden auf dieses Problem aufmerksam gemacht. Es gab besonders mit den italienischen Behörden zahlreiche Kontakte, die sich im Ergebnis verpflichteten, im Falle der zeitweiligen Dienstleistungserbringung keinen Nachweis über Berufserfahrung im Sinne der Richtlinie 75/368/EWG zu fordern.

2. *Fremdenführer*

a) Einleitung

260. Der Beruf des Fremdenführers wird in den Ländern, in denen er reglementiert ist, von den Richtlinien der „allgemeinen Regelung“ abgedeckt.
261. Dieser Beruf ist in UK, S, SF, D, NL, N, DK, IRL nicht reglementiert, während er in P, A, Luxemburg (Stadt), F, E, GR, I und B reglementiert ist.
262. In den meisten Ländern, in denen der Beruf nicht reglementiert ist, werden Ausbildungskurse für Fremdenführer angeboten, die jedoch keine Voraussetzung für die Ausübung dieser Tätigkeit darstellen. In Deutschland z. B. stellen die Industrie- und Handelskammern einen Ausbildungsnachweis für Fremdenführer aus. Im Vereinigte Königreich vergeben Verbände („boards“) für eine Ausbildung im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG einen Mitgliedsausweis und ein Abzeichen („blue badge“).
263. Der Zugang zum Beruf ist in den Ländern, in denen dieser reglementiert ist, denjenigen Personen vorbehalten, die nach erfolgreichem Abschluß einer vorgeschriebenen Ausbildung das erforderliche Zeugnis erworben haben.

264. In Griechenland wird ein dreijähriger postsekundärer (nichtuniversitärer) Ausbildungsgang vorausgesetzt, der somit unter die Richtlinie 89/48/EWG fällt. In Italien, Spanien, Luxemburg (Stadt) und Österreich erfordert die Ausübung des Berufs den Besitz einer Qualifikation im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG.
265. In Frankreich teilt sich die Ausbildung zum Fremdenführer in drei Sparten: Dolmetscher-Fremdenführer auf regionaler Ebene (Diplom 92/51); Dolmetscher-Fremdenführer auf nationaler Ebene und Erklärer von Kunst- und Geschichtsdenkmälern auf nationaler Ebene (Diplom 89/48), während in Portugal zwei Sparten bestehen: Dolmetscher-Fremdenführer auf regionaler Ebene (Ausbildungsnachweis 92/51) und Dolmetscher-Fremdenführer auf nationaler Ebene (Diplom 89/48).

b) Rechtsprechung Fremdenführer

266. Der Europäische Gerichtshof hat vier Länder aufgrund der Behinderung der freien Dienstleistungserbringung von Fremdenführern verurteilt: I, F, GR und E.³⁴
267. Diese Länder haben nach Auffassung des Gerichtshofs gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 59 (jetzt 49) EG-Vertrag verstoßen, da sie für die Erbringung von Dienstleistungen von Fremdenführern, die mit einer Reisegruppe aus einem anderen Mitgliedstaat anreisen, den Besitz eines Berufsausweises (Lizenz bzw. Zulassung) verlangten, der eine in der Regel durch Bestehen einer Prüfung nachzuweisende bestimmte Qualifikation voraussetzt, wenn die betreffenden Touristen an anderen Orten als Museen oder Geschichtsdenkmälern geführt werden sollen, die einen spezialisierten Fremdenführer erfordern.
268. Der Gerichtshof hat ebenfalls festgestellt, daß die Aufnahmestaaten gemäß Artikel 48 (jetzt 39) und 52 (jetzt 43) EG-Vertrag dazu verpflichtet sind, ein Verfahren zur Prüfung der Qualifikationen von Gemeinschaftsangehörigen, die Inhaber eines in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Fremdenführerdiploms sind, sowie zur Bewertung dieses Diploms in Anbetracht der im Aufnahmestaat erforderlichen Qualifikationen vorzusehen.

c) Niederlassung und Dienstleistungserbringung

269. Der Gerichtshof wies im Rahmen der Urteile darauf hin, daß ein Mitgliedstaat für die Erbringung von Dienstleistungen in seinem Hoheitsgebiet nicht die Einhaltung aller für eine Niederlassung erforderlichen Bedingungen verlangen kann, weil damit den Bestimmungen des Vertrags, die den freien Dienstleistungsverkehr gewährleisten sollen, ihre gesamte praktische Wirksamkeit genommen würde. Ein Mitgliedstaat kann also von Fremdenführern aus einem anderen Mitgliedstaat nicht verlangen, daß sie die nationale Ausbildung absolvieren, um in den Besitz der „nationalen“ Lizenz bzw. Zulassung zu kommen. Ebenso ist es unter normalen Umständen nicht gerechtfertigt, von ihnen zu verlangen, daß sie ihre Qualifikation entsprechend der Richtlinien der „allgemeinen Regelung“ anerkennen lassen.
270. Die Urteile des Gerichtshof beziehen sich auf eine Situation, in der der Fremdenführer zusammen mit den Touristen, die er begleitet, in einer geschlossenen

³⁴ Urteile vom 26.02.1991, Rs. C-180/89 (I); Rs. C-154/89 (F); Rs. C-198/89 (GR) und Urteil vom 22.03.94, Rs. C-375/92 (E)

Gruppe reist, und sie vorübergehend als solche aus dem Mitgliedstaat ihrer Niederlassung in den zu besuchenden Mitgliedstaat reisen, sofern diese Dienstleistung darin besteht, die betreffenden Touristen an anderen Orten als Museen oder Geschichtsdenkmälern zu führen, die nur mit einem spezialisierten gewerblichen Fremdenführer besichtigt werden können.

271. Dahingegen können Fremdenführer, die in einem Aufnahmestaat regelmäßig Touristen bei deren Ankunft empfangen und auf ihrer Reise begleiten, und die nach der Rückkehr der Touristen in ihr Herkunftsland in diesem Staat bleiben, den beruflichen Qualifikationsanforderungen des Aufnahmestaats unterworfen werden. In diesem Fall ist der Aufnahmestaat dazu verpflichtet, die Anerkennungsverfahren im Sinne der Richtlinien des „allgemeinen Systems“ anzuwenden.
272. Laut Statistik wurden nur wenige Anträge auf Anerkennung dieses Berufs gestellt. Nach den von den Mitgliedstaaten vorgelegten Angaben für den Zeitraum 95/96 ist Portugal das einzige Land, in dem Anträge auf Anerkennung eingereicht wurden (insgesamt drei, davon zwei aus Deutschland und einer aus Spanien). Nach erfolgreicher Durchführung einer Eignungsprüfung wurde in diesen drei Fällen eine positive Entscheidung getroffen.
3. *Abgrenzung der Tätigkeitsfelder der beiden Berufe Reisebegleiter und Fremdenführer*
273. Die Kommission hat festgestellt, daß die ihr vorgelegten Probleme im Zusammenhang mit der Dienstleistungsfreiheit in vielen Fällen auf die Verwechslung der zwei unterschiedlichen, sich jedoch ergänzenden Berufe Reisebegleiter und Fremdenführer zurückzuführen waren.
274. Die Dienststellen der Kommission erinnerten in Debatten zu diesem Thema oder im Rahmen von zahlreichen schriftlichen Kontakten mit den betroffenen Berufsangehörigen und den Mitgliedstaaten daran, daß es nicht in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fällt, das Tätigkeitsfeld oder die entsprechenden Aufgabenbereiche eines Berufs zu bestimmen.
275. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, daß die Kommission in der Mitteilung über die Entsprechungen der beruflichen Befähigungsnachweise zwischen den Mitgliedstaaten, Sektor „Tourismus“³⁵ im Abschnitt über Reisebegleiter ausdrücklich feststellt, daß dieses Berufsprofil nicht mit dem des Fremdenführers verwechselt werden darf.
276. Des weiteren ist auf die Antwort der Kommission auf die schriftlichen Anfragen Nr. E-2615/96 von Herrn KELLET-BOWMAN³⁶ und Nr. E-0797/98 von Frau DASKALAKI³⁷ hinzuweisen.
277. Darüber hinaus fanden zahlreiche technische Zusammenkünfte zwischen Vertretern der Kommission und der betroffenen Berufsverbände statt (IATM - International Association of Tour Managers, FEG - European Federation of Tour guides und ETOA - European Tour Operators Association).

³⁵ ABl. C 320 vom 07.12.1992

³⁶ ABl. C 72 vom 07.03.1997, S. 65.

³⁷ ABl. C 323 vom 21.10.1998, S. 75.

278. Die Kommission hat im Mai 1997 ein Arbeitsdokument zur Frage der Fremdenführer angenommen (SEC(97) 837 endg.). Vor und nach der Annahme dieses Arbeitsdokuments wurden die betroffenen Berufsverbände insbesondere zum Thema der Abgrenzung der Tätigkeitsfelder der unterschiedlichen Berufe befragt. Ihre Stellungnahmen wurden dem Arbeitsdokument im Wortlaut beigelegt.
279. Die Frage der Fremdenführer war zudem Gegenstand von Debatten im Europäischen Parlament. Als Beispiel sei hier zu nennen, daß der Petitionsausschuß des Europäischen Parlaments eine Petition prüfte und abschloß, in der ein Reisebegleiter aus einem Mitgliedstaat Hindernisse anführte, auf die er bei der Ausübung seiner Tätigkeit als Fremdenführer in einem anderen Mitgliedstaat gestoßen war (im vorliegenden Fall handelte es sich um eine Führung, die er im Inneren des Baptisteriums von Florenz mit seiner Reisegruppe durchführen wollte).
280. Die Kommission verfügt zur Zeit jedoch nicht über die entsprechenden Fakten, um zu dem Schluß zu kommen, daß die Dienstleistungsfreiheit von Reisebegleitern (die ihre spezifischen Dienstleistungen erbringen) innerhalb der Europäischen Union generell behindert würde.
281. Daß einige Berufsverbände darauf abzielen, nicht die Dienstleistungsfreiheit von Reisebegleitern als solchen zu gewährleisten, wofür sich die Kommission ebenfalls einsetzt (das Wirken der Kommission führte dazu, daß der Nachweis einer zweijährigen Berufserfahrung im Sinne der Richtlinie 75/368/EWG nicht mehr von Reisebegleitern verlangt wird), sondern vielmehr den Zugang zu einem anderen Beruf erreichen wollen, ist eine Bestrebung, die offensichtlich nicht mehr vom geltenden Gemeinschaftsrecht abgedeckt wird.
282. Die Kommission wacht zudem darüber, daß die in den Urteilen des Gerichtshofs zur Fremdenführerproblematik verurteilten Mitgliedstaaten ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes in Einklang bringen. So laufen gegenwärtig mehrere Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 171 EG-Vertrag.

4. *Schlußfolgerungen*

283. Ein Fremdenführer kann den beruflichen Qualifikationsanforderungen des Aufnahmestaats unterworfen werden, wenn er sich in einem Aufnahmestaat niederlassen möchte, um dort regelmäßig Touristen bei ihrer Ankunft zu empfangen und auf ihrer Reise zu begleiten, und nach der Rückkehr der Touristen in ihr Herkunftsland im Aufnahmestaat bleibt (dies entspricht in den überwiegenden Fällen der Praxis, da normalerweise der Reisebegleiter die Reisegruppe begleitet und die An- und Abreise gemeinsam mit der Gruppe unternimmt). In diesem Fall muß der Aufnahmemitgliedstaat die Anerkennungsverfahren gemäß den Richtlinien über die allgemeine Regelung umsetzen.
284. Die beruflichen Qualifikationsanforderungen des Aufnahmestaats können auch dann von einem Fremdenführer gefordert werden, wenn er Touristen, auch im Rahmen einer geschlossenen Gruppe, Museen und Geschichtsdenkmäler erläutern möchte, für die die vorgenannte Ausnahme gilt.
285. In diesen beiden Fällen kann von dem Fremdenführer aus einem anderen Mitgliedstaat der Besitz der im Aufnahmestaat erforderlichen beruflichen Qualifikationen gefordert werden, und zwar entweder über die Anerkennung seiner

in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Qualifikationen nach den Richtlinien der allgemeinen Anerkennungsregelung oder durch Absolvierung der nationalen Ausbildung zur Erlangung des erforderlichen Nachweises.

286. Hinsichtlich der Tragweite dieser Ausnahme ist die Kommission der Ansicht, daß eine zu weite Auslegung, die faktisch alle Museen und Geschichtsdenkmäler einschliesse, die Urteile des Gerichtshofs ihres Inhalts entleeren würde. Eine allzu enge Auslegung würde jedoch das allgemeine Interesse an der Erhaltung des Kulturerbes nicht genügend berücksichtigen, das vom Gerichtshof als Begründung für die Ausnahmeregelung anerkannt wurde. Es scheint daher angemessen, diese Ausnahmeregelung unter Zugrundelegung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auszulegen.
287. Zudem dürfen über der Diskussion der rechtlichen Aspekte nicht die wirtschaftlichen und kommerziellen Zwänge vergessen werden, mit denen Reiseveranstalter in Ländern, die Tourismus in stärkerem Maße „exportieren“, konfrontiert sind. Die Entwicklung der Tendenzen der touristischen Nachfrage läßt ein wachsendes Interesse für touristische Produkte mit einer kulturellen Komponente erkennen, die eine nähere Erklärung des kulturellen Erbes des besuchten Lands beinhalten. Diese Aufgabe fällt traditionell den Fremdenführern in den Ländern zu, die Tourismus überwiegend „importieren“.
288. Einige Reiseveranstalter könnten aufgrund der hohen Kosten für Fremdenführer (je nach Quelle zwischen 1 und 3 % der Gesamtkosten) versucht sein, diese zu reduzieren oder ganz einzusparen, indem sie z. B. diese Aufgaben Reisebegleitern übertragen.
289. Die Kommission hat mehrere Vertragsverletzungsverfahren angestrengt, da einige Mitgliedstaaten den Urteilen zur Fremdenführerproblematik nicht nachgekommen sind.
290. Darüber hinaus hat die Kommission stets Kontakt zu den Mitgliedstaaten und den Berufsverbänden gehalten, um praktische Lösungen für die Probleme im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Berufsangehörigen im Tourismusbereich zu finden. Die Angelegenheit scheint jedoch nach wie vor von einigen Vertretern eher undifferenziert betrachtet zu werden.
291. Einerseits besteht die Notwendigkeit, daß die vom Gerichtshof verurteilten Länder die erforderlichen Gesetzgebungsmaßnahmen abschließen, um ihre Rechtsvorschriften dem Artikel 49 [bisher 59] EG-Vertrag in der vom Gerichtshof ausgelegten Form anzupassen. Neben einigen Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 228 [bisher 171] EG-Vertrag, die inzwischen aufgrund der Verabschiedung innerstaatlicher Rechtsmaßnahmen durch die betroffenen Länder eingestellt werden konnten, gibt es andere, die in Erwartung der endgültigen Annahme der eingeleiteten Gesetzgebungsmaßnahmen noch anhängig sind.
292. Andererseits müssen sich die einzelnen betroffenen Berufsgruppen der Tatsache bewußt sein, daß die durch den Vertrag gewährte Freizügigkeit die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Qualifikationen anzuerkennen, zur unmittelbaren Folge hat. Es kann jedoch nicht gefordert werden, daß der Aufnahmestaat auch im Falle nicht vorhandener Qualifikationen zur Anerkennung verpflichtet ist.

293. Aus der Analyse der Sachlage und den Kontakten mit betroffenen Berufsverbänden und den Mitgliedstaaten geht hervor, daß die an die Kommission herangetragenen Probleme in technischer Hinsicht nicht unlösbar sein dürften. Ihre Lösung hängt vielmehr von dem Willen der hauptsächlichsten Betroffenen ab, Lösungen zu akzeptieren, die darauf gerichtet sind, den Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit mit dem Recht der Mitgliedstaaten in Einklang zu bringen, die Ausübung bestimmter Berufe denjenigen Personen vorzubehalten, die eine angemessene berufliche Qualifikation besitzen.

G. Sportberufe

294. Zwischen dem Sport und den Verfahren zur Anerkennung von Diplomen besteht ein recht komplexer Zusammenhang, da die nationalen Konzepte im Hinblick auf die Sportberufe sehr verschieden sind. In einigen Mitgliedstaaten handelt es sich um stark reglementierte und strukturierte Berufe, die nur von Inhabern bestimmter Qualifikationen ausgeübt werden dürfen. In anderen Ländern stellt der Sport eher eine Freizeitbeschäftigung dar, die auf ehrenamtlicher Basis betreut werden soll. Der Gedanke, aus dieser Betreuertätigkeit Berufe abzuleiten, ist in diesen Staaten noch sehr wenig verbreitet. Des weiteren gibt es Länder, die zwischen diesen beiden Kategorien liegen und wo nur Risikoaktivitäten, die als gefährlich gelten, reglementiert sind.
295. Auch die das Diplom ausstellende Behörde ist in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich. Manche Diplome werden vom Staat ausgestellt, andere von Sportverbänden. Manche Diplome dienen beruflichen Zwecken, andere sollen lediglich eine ehrenamtliche Betreuung ermöglichen (selbst in diesen Fällen sind sie mitunter obligatorisch). Angesichts dieser Verschiedenartigkeit der Situation gestalten sich die Anerkennungsverfahren natürlich schwieriger. Im Rahmen der allgemeinen Regelung gilt, daß die Anerkennung der Diplome um so leichter ist, je mehr sich die Berufe gleichen und das Qualifikationsniveau übereinstimmt. Die Welt des Sports ist jedoch von einer extremen Vielfalt geprägt, so daß sich Übergänge zwischen den einzelnen Regelungen äußerst schwierig gestalten.
296. Im Bereich der Sportberufe wurde jedoch bislang keine Einzelmaßnahme angenommen. Ein entsprechender Antrag war zwar 1994 von einem europäischen Berufsverband der Bergführer eingebracht worden. In ihrer Antwort hatte die Kommission dies davon abhängig gemacht, daß sich die allgemeine Regelung als unzureichend erweist und daß zwischen den Berufsangehörigen aller Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten selbst sowohl grundsätzlich als auch im Hinblick auf die wichtigsten Aspekte ein entsprechender Konsens über die vorzuschlagenden Maßnahmen besteht. Der betreffende Berufsverband hatte eine Plattform der Bedingungen für den Zugang zu diesem Beruf sowie für dessen Ausübung angenommen, für die das Einverständnis der Verbände von vier Mitgliedstaaten vorlag. Außerdem arbeiten außerhalb des Wirkungsbereichs der Gemeinschaft einige Organisationen daran, die Qualifikationen im Bereich des Sports anzugleichen. Die Arbeiten des REISS (Europäisches Netz der sportwissenschaftlichen Institute) sind ein typisches Beispiel dafür.

1. Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Niederlassungsfreiheit

297. Hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Niederlassungsfreiheit treten im Zusammenhang mit der Anwendung der allgemeinen Regelung im

Sportbereich zumindest im Prinzip keine besonderen Probleme auf. Sicherlich gibt es Probleme bei der Umsetzung der Richtlinien oder der korrekten Anwendung des Gemeinschaftsrechts. So wurde seinerzeit wegen einer Rechtsvorschrift eines Mitgliedstaats im Sportbereich ein Verfahren eingeleitet. Die Situation unterscheidet sich jedoch nicht grundsätzlich von anderen Berufen.

2. Dienstleistungsfreiheit

298. Im Bereich des Sports bringt der freie Dienstleistungsverkehr besondere Probleme mit sich. Zunächst scheint es sich, quantitativ gesehen, um einen relativ bedeutenden Bereich zu handeln. Immer häufiger kommt es vor, daß sich Gruppen in Begleitung von Sportbetreuern kurzzeitig außer Landes begeben (Urlaub, Sportveranstaltungen, Lehrgänge). Dabei kann es sich um Jugendliche handeln, die an Maßnahmen der Feriengestaltung teilnehmen (z. B. Ferienlager, Ferienzentren oder Feriendörfer), oder auch um Erwachsene, die einen solchen Aufenthalt zum Skilaufen, Surfen oder Reiten usw. nutzen. Oder es geht um Ausbildungsaufenthalte. Ein Beispiel dafür stellen dänische Skilehrer dar, die im Rahmen ihrer Ausbildung Kurzlehrgänge in den österreichischen Alpen durchführen. Diese Gruppen haben häufig ihre eigenen, im Herkunftsstaat qualifizierten Betreuer. Allerdings sind einige sportliche Aktivitäten naturgemäß von der Jahreszeit geprägt. So kommt es recht häufig vor, daß ein und dieselbe Person im Winter als Skilehrer und im Sommer als Betreuer für Freizeitaktivitäten tätig ist. Daraus ergeben sich im Hinblick auf Personen, die sich im Rahmen ihrer Tätigkeit von einem Mitgliedstaat in den anderen begeben, Fragen bezüglich der Abgrenzung zwischen der Niederlassung und der Erbringung von Dienstleistungen.

VII. KOORDINATORENGRUPPE

A. Sitzungen und Berichte

299. Richtlinie 92/51 verpflichtet, wie schon die erste Richtlinie des allgemeinen Systems, jeden Mitgliedstaat dazu, einen Koordinator zu benennen, der ermächtigt ist, Anträge entgegenzunehmen und die in dieser Richtlinie genannten Entscheidungen zu treffen (Art. 13). Diese Koordinatoren sind gemäß Artikel 13.2 Mitglied der im Sinne der Richtlinie 89/48/EWG eingerichteten Koordinierungsgruppe und ihre Aufgabe besteht in erweiterter Form darin, die Durchführung der vorliegenden Richtlinie zu erleichtern und Informationen zu sammeln.
300. Als direktes Ergebnis wurden nach Annahme und Inkrafttreten der Richtlinie einige Themen im Zusammenhang mit dieser Richtlinie in die Tagesordnung der Sitzungen der Koordinatorengruppe aufgenommen. Dazu gehörten allgemeine Berichte und Diskussionen über die Durchführung der Richtlinie.
301. Zu den allgemeineren Diskussionsthemen gehörten Mitte 1993 die Änderungen in Anhang C der Richtlinie, die eine Ausweitung der Anwendung auf Nichtmitgliedstaaten ermöglichen sollten, die dem Europäischen Wirtschaftsraum angehören. Weiterhin wurden Vorschläge von Seiten der Mitgliedstaaten zur Änderung der Anhänge C und D der Richtlinie diskutiert, die die Aufnahme bzw. die Streichung bestimmter vorhandener bzw. neuer Berufe, neuartige Ausbildungsformen und –nachweise oder aber die Erhöhung des Ausbildungsniveaus eines bestimmten Berufes vom Zeugnis zum Diplom in einem Mitgliedstaat betrafen. Dazu gehörten Berufe, die von einem bestimmten Zeitpunkt an nicht mehr unter die

Richtlinie 92/51, sondern unter die Richtlinie 89/48 fielen, die nicht mehr reglementiert oder aber neuerdings reglementiert waren. In Italien betraf dies „ragionere“ und „consulente del lavoro“; in Deutschland „Masseure und medizinische Bademeister“, „pharmazeutisch-technische Assistenten“, „Fußpfleger“, „Logopäden“ sowie Berufe in Handel, Industrie und Handwerk, die eine Teilausbildung an einer Schule beinhalten; in Dänemark „apotekhassistent“ und „fodterapeuterhovervet“; im Vereinigten Königreich medizinisch-wissenschaftliche Laboranten, Warenzeichenmakler, Prothetiker und Bewährungshelfer, um nur einige Beispiele zu nennen. Insbesondere wurde ein Bericht über das Bildungs- und Ausbildungsniveau in den Mitgliedstaaten für den Beruf des pharmazeutischen Assistenten in Deutschland sowie des Fußpflegers in Deutschland und Dänemark erstellt. Mit diesem Bericht sollte die Vergleichbarkeit der betreffenden Tätigkeiten und Aufgaben im Hinblick auf eine eventuelle Aufnahme dieser Berufe in den Anhang C der Richtlinie untersucht werden. Dies löste auch Diskussionen über das Ausschußverfahren³⁸ im Sinne der Richtlinie aus.

302. Darüber hinaus fanden auch zu anderen Einzelberufen spezielle Diskussionen statt. Ein weiterer Punkt waren die unterschiedlichen Qualifikations- und Tätigkeitsniveaus für den Beruf des Sozialarbeiters. Im Zusammenhang mit einschlägigen Bestimmungen internationaler Verträge wurde auch die Frage der nationalen Anforderungen bei der Anerkennung ärztlicher Bescheinigungen verschiedener Mitgliedstaaten für Berufe in der Seeschifffahrt angesprochen. Zur Zeit werden Fragebögen über den Beruf des Röntgenassistenten und des Physiotherapeuten verteilt; die damit erfaßten Informationen dienen dann als Grundlage für eine Diskussion in der Koordinatorengruppe.
303. Weitere Diskussionsthemen waren gemeinsame Aspekte bei der Anwendung der ersten und zweiten Richtlinie, wie z. B. die Erarbeitung des Verhaltenskodexes für die Verwaltungsstellen der Mitgliedstaaten, die über die Anerkennung entscheiden. Darüber hinaus wurde in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie die Arbeit an einem Verzeichnis der reglementierten Berufe fortgesetzt, das eine konsolidierte Liste der in den Mitgliedstaaten reglementierten und nicht reglementierten Berufe, in Statistiken aufgeführte nationale Aufstellungen und Berufe sowie eine Definition der unter die Richtlinie 92/51 fallenden Berufe beinhaltet. Der erste Bericht des Signpost Service über die Anfragen und Fragen von Einzelpersonen, die im Zeitraum 1997-1998 über gebührenfreie Telefone und Webseiten in den Mitgliedstaaten eingingen, wurde ebenfalls in der Gruppe verteilt und war Gegenstand von Stellungnahmen und Analysen.
304. An mehreren Sitzungen der Koordinatorengruppe nahmen Vertreter der mittel- und osteuropäischen Länder teil. Im Verlauf der Sitzungen wurden die Aktivitäten dieser Länder hinsichtlich ihres zukünftigen Beitritts zur Europäischen Union angesprochen. Die Teilnahme an diesen Sitzungen war im Weißbuch der Kommission zur Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union vorgesehen.
305. Die Koordinatorengruppe bot auch ein Forum für die Verbreitung von Informationen über Aktivitäten auf nationaler und Gemeinschaftsebene, die für die Anerkennung beruflicher Qualifikationen von Bedeutung sind. Die Mitgliedstaaten hatten auf diese

³⁸ Ergebnisse siehe Kommentare zu Artikel 15.

Weise die Möglichkeit, über aktuelle Entwicklungen auf ihrem Hoheitsgebiet zu berichten, und die Kommission stellte die Vorschläge für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt sowie zwei zusammenhängende Vorschläge für Richtlinien über die Möglichkeit von selbständigen oder abhängig beschäftigten Angehörigen von Nichtmitgliedstaaten zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zu reisen, um grenzüberschreitende Dienstleistungen in der EU erbringen zu können. Zudem wurden die Aktivitäten der Kommission sowie Gemeinschaftsprogramme im Bereich der Bildung, Ausbildung und Forschung regelmäßig vorgestellt. Informiert wurde ebenfalls über die Arbeit im Bereich der Anerkennung beruflicher Qualifikationen im Zusammenhang mit der Initiative für eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt (SLIM) sowie über die gemeinsame Konvention der UNESCO und des Europarates über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region. Die Koordinatoren wurden auch über die Arbeiten im Zusammenhang mit den Vorschlägen für folgende drei Richtlinien informiert: der Richtlinie zur Erleichterung des ständigen Ausübens des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde (Richtlinie 98/5), der sogenannten dritten Richtlinie über die allgemeine Regelung (Richtlinie 1999/42) und der sogenannten SLIM-Richtlinie (KOM(97) 638).

306. Zudem spielt die Koordinatorengruppe weiterhin eine wichtige Rolle bei der Sammlung von Informationen über die Umsetzung der zwei Richtlinien über die allgemeine Regelung sowie von statistischen Angaben zur Umsetzung dieser Richtlinien innerhalb ihrer Hoheitsgebiete.

B. Von der Koordinatorengruppe gebilligter Verhaltenskodex für die allgemeine Regelung zur Anerkennung von Diplomen

307. In Anwendung der Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG gilt nunmehr der Grundsatz, daß jeder Berufsangehörige, der in einem Mitgliedstaat zur Ausübung eines Berufs qualifiziert ist, das Recht auf Anerkennung seines Diploms hat, um denselben Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausüben zu können. Damit dieser Grundsatz zur Anwendung gelangen kann, müssen vom Antragsteller und von den für die Bearbeitung seines Antrags zuständigen Behörden jedoch gewisse Verwaltungsformalitäten eingehalten werden. Diese Formalitäten sind zwar für das reibungslose Funktionieren der allgemeinen Regelung erforderlich, dürfen aber nicht als Vorwand dienen, das Recht des Zuwanderers auf Freizügigkeit zu behindern. Diese Verwaltungsformalitäten sind in Artikel 8 der Richtlinie 89/48/EWG und in Artikel 12 der Richtlinie 92/51/EWG ausgeführt.

308. So heißt es in Artikel 12 der Richtlinie 92/51/EWG:

309. „1. Der Aufnahmestaat erkennt als Beweismittel dafür, daß die in den Artikeln 3 bis 9 genannten Voraussetzungen erfüllt sind, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ausgestellten Bescheinigungen an, die der Antragsteller mit seinem Antrag auf Ausübung des betreffenden Berufs vorzulegen hat.

310. 2. Das Verfahren zur Prüfung eines Antrags auf Ausübung eines reglementierten Berufs muß so rasch wie möglich durchgeführt und mit einer mit Gründen versehenen Entscheidung der zuständigen Behörde des Aufnahmestaates spätestens vier Monate nach Vorlage der vollständigen Unterlagen des Betroffenen

abgeschlossen werden. Gegen diese Entscheidung oder gegen die Unterlassung einer Entscheidung kann ein gerichtlicher Rechtsbehelf nach innerstaatlichem Recht eingelegt werden.“

311. Naturgemäß können die Richtlinien nur ganz allgemein Festlegungen zur Durchführung dieser Formalitäten enthalten. Bei der konkreten Durchführung haben sich jedoch zwischen den Mitgliedstaaten größere Unterschiede ergeben, wobei mitunter ein Risiko der Behinderung der Anerkennungsverfahren besteht. Deshalb hielten es die Dienststellen der Kommission für zweckmäßig, die zuständigen Koordinatoren mit dieser Frage zu befassen, um präzisere Regeln zu entwickeln. Zunächst ging es darum, einen Meinungs austausch über die unterschiedlichen Praktiken durchzuführen, um dann in der nächsten Phase zu einem Konsens auf diesem Gebiet zu gelangen.
312. Im Ergebnis dieses Meinungs austauschs haben die Dienststellen der Kommission auf der Grundlage der Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG ein Papier zu den einzelstaatlichen Verwaltungsformalitäten erarbeitet. Dabei ging es um den Versuch, die Verwaltungsformalitäten mit dem in den Richtlinien verankerten Recht auf Anerkennung in Einklang zu bringen, auf das sich der Zuwanderer berufen kann.
313. Das Dokument der Kommission wurde in der Koordinatorengruppe diskutiert und nach einigen Abänderungen schließlich am 18. Juni 1998 verabschiedet. Es legt dar, welche Praktiken im Hinblick auf die nachstehend aufgeführten 14 Punkte wünschenswert, akzeptabel oder inakzeptabel sind: die dem Migrant durch eine Kontaktstelle oder zuständige Behörde seines Herkunftsstaates zu erteilende Informationen; dem Zuwanderer durch eine Kontaktstelle oder eine andere zuständige Behörde des Aufnahmestaates zu erteilenden Informationen; die Unterlagen, deren Vorlage die zuständige Behörde des Aufnahmestaates vom Zuwanderer verlangen kann; die Form der Unterlagen, die durch die zuständige Behörde des Aufnahmestaates vom Antragsteller verlangt werden; Übersetzungen (einschlägige Informationen sind von der zuständigen Behörde des Herkunftsstaates zu erteilen); vom Aufnahmestaats verlangte Übersetzungen; vom Zuwanderer im Aufnahmestaats zu entrichtende Gebühren; Auswahlprüfung im Aufnahmestaats; Anpassungslehrgang im Aufnahmestaats; Zusammenstellung der Unterlagen: Fristen, unvollständige Unterlagen, Begründung und Rechtsbehelfe, Berufsorganisationen, Koordinierung.
314. Das Dokument ist inzwischen zu dem "von der Koordinatorengruppe für die allgemeine Regelung der Anerkennung der Diplome gebilligten Verhaltenskodex" geworden. Durch den im Zusammenhang mit diesem Kodex erlangten Konsens können verschiedene Verwaltungshürden beseitigt werden, mit denen der Zuwanderer bisher konfrontiert war. Der Verhaltenskodex kann sowohl für die einzelstaatlichen Behörden, denen die Prüfung der Anerkennungsanträge obliegt, als auch für Zuwanderer von Nutzen sein.
315. Sicherlich handelt es sich nicht um ein erschöpfendes Dokument. Im Laufe der Zeit werden neue Fragen auftauchen, die eine Aktualisierung erforderlich machen. Außerdem beruht dieses Dokument auf den Richtlinien. Es hat also an sich nur informativen Wert. Als verbindliche Bezugsdokumente dienen selbstverständlich weiterhin die Richtlinien sowie die Rechtsprechung des Gerichtshofs. Dennoch kann der Kodex künftig von beträchtlichem praktischen Wert sein.

316. Der Kodex wurde mit dem Einverständnis der Koordinatoren veröffentlicht.

C. Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten

317. Die Koordinatorengruppe wurde ursprünglich im Rahmen der Richtlinie 89/48 eingesetzt, und zwar insbesondere mit dem Ziel, die Umsetzung der Richtlinie zu erleichtern. Ihr Tätigkeitsbereich wurde seitdem auf die Richtlinie 92/51 ausgedehnt und wird sich auch auf die Richtlinie 99/42/EWG erstrecken (ABl. L 201 vom 31.07.1999, S. 77). Die Rolle der Koordinatoren ist unter allen drei Richtlinien gleich. In Artikel 13 Absatz 3 der Richtlinie 92/51 heißt es dazu: „Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, um im Rahmen dieser Richtlinie die erforderlichen Auskünfte über die Anerkennung der Diplome und Prüfungszeugnisse sowie über die anderen Zugangsvoraussetzungen zu reglementierten Berufen zur Verfügung zu stellen. Die Kommission ergreift die erforderlichen Initiativen, um zu gewährleisten, daß die Erteilung der erforderlichen Auskünfte ausgebaut und koordiniert wird.“

318. Vor kurzem übersandte die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament eine Mitteilung allgemeiner Art über die gegenseitige Anerkennung im Rahmen der Folgemaßnahmen zum Aktionsplan für den Binnenmarkt (KOM(1999)299 endg.). Ziel dieser Mitteilung ist es, auf die zentrale Bedeutung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung für den Binnenmarkt hinzuweisen, die Probleme bei der Anwendung zu prüfen und die entsprechenden Ursachen zu untersuchen sowie Vorschläge für die Verbesserung der Durchführung zu unterbreiten (Auszüge siehe Anhang 2).

319. In diesem Zusammenhang hat die Kommission in der Koordinatorengruppe eine Diskussion über die Verbesserung der Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Koordinatoren auf den Weg gebracht, um durch den Informations- und Meinungsaustausch Anerkennungsentscheidungen zu erleichtern und schnelle, pragmatische Lösungen für auftretende Probleme zu finden. Insbesondere im Zusammenhang mit Entscheidungen bezüglich der Anerkennung von Berufsabschlüssen, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung der betreffenden beruflichen Qualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat zu treffen sind, würden sich verstärkte Kontakt über die Koordinatoren wahrscheinlich vorteilhaft auf eine angemessene Entscheidungsfindung in Einzelfällen auswirken. Schließlich liegen den zuständigen Behörden des Herkunftsmitgliedstaats und des Aufnahmestaats alle Informationen vor, die für die Bewertung der Lage des Antragstellers ausschlaggebend sind. Es wurde eine Reihe von Ideen unterbreitet, um die Diskussion über die praktischen Aspekte der Kommunikation zwischen den Koordinatoren sowie darüber in Gang zu setzen, inwieweit es sinnvoll ist, die verfügbaren Informationen über berufliche Qualifikationen in einer allgemein zugänglichen Datenbank zusammenzufassen und ein Verfahren für den Informations- und Meinungsaustausch zwischen Herkunftsmitgliedstaaten und Aufnahmestaaten über besondere Fälle einzuführen.

VIII. SPRACHLICHE ANFORDERUNGEN

320. Für die Ausübung eines Berufs kann ein gewisser Kenntnisstand in der Sprache des Aufnahmestaates unerlässlich sein. Dennoch dürfen die sprachlichen Anforderungen

die durch den EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten nicht beeinträchtigen, d.h. die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Artikel 39 [bisher 48]), die Niederlassungsfreiheit (Artikel 43 [bisher 52]) und den freien Dienstleistungsverkehr (Artikel 49 [bisher 59]). Forderungen dieser Art dürfen daher keineswegs über das zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderliche Maß hinausgehen, und Angehörige anderer Mitgliedstaaten durch ihre Anwendungsmodalitäten nicht diskriminiert werden.

321. Nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft sind „*Bedingungen, welche die in Anbetracht der Besonderheit der zu vergebenden Stelle erforderlichen Sprachkenntnisse betreffen*“ ausdrücklich zulässig. Die sprachlichen Anforderungen müssen jedoch auf einer Notwendigkeit beruhen³⁹ und in angemessener Weise geltend gemacht werden.
322. Im Zusammenhang mit dem Niederlassungsrecht liegt dem Gerichtshof derzeit ein Vorabentscheidungsersuchen vor⁴⁰.
323. Sprachkenntnisse können grundsätzlich nicht Gegenstand von Ausgleichsmaßnahmen sein, da sie nicht zu den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b abschließend aufgeführten Fällen zählen, in denen solche Maßnahmen erforderlich sind. Es wäre um so ungerechtfertigter, sie einzubeziehen, als der Anpassungslehrgang oder die Eignungsprüfung in der Sprache des Aufnahmestaats durchgeführt werden. Auch können sie in keiner Weise als Rechtfertigungsgrund für eine Abweichung von der Wahl zwischen Eignungsprüfung und Anpassungslehrgang gelten.
324. Gerechtfertigt wäre eine Ausnahme jedoch dann, wenn diese Kenntnisse Teil der Ausbildung sind, wie beispielsweise bei Sprachlehrern⁴¹.
325. Wenn eine Sprachprüfung durch ein gerechtfertigtes Ziel zu begründen ist, so müssen die Prüfung selbst sowie insbesondere auch die Bedingungen für ihre Durchführung auf jeden Fall dem verfolgten Ziel angemessen sein. So dürfen die Anforderungen einer Prüfung vorab nicht über das zur Ausübung des betreffenden Berufs erforderliche Maß hinausgehen.

IX. ZEITWEILIGE DIENSTLEISTUNGSERBRINGUNG

326. Die Artikel 40 [bisher 49], 47 [bisher 57] Absatz 1 und 55 [bisher 66] EG-Vertrag bilden die rechtliche Grundlage der Richtlinien der „allgemeinen Anerkennungsregelung“. Diese beziehen sich daher auf die Ausübung eines Berufs sowohl durch abhängig Beschäftigte als auch Selbständige und im letzten Fall zudem auf die Niederlassung wie auch auf die Dienstleistungserbringung. Im Gegensatz zu den „sektorbezogenen“ Richtlinien über die Anerkennung von Diplomen enthalten

³⁹ z.B. aus Sicherheitsgründen gem. Art. 8 der Verordnung 94/58 des Rates über Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten, in dem Kriterien für die Sprachkenntnisse des Personals an Bord von Passagierschiffen festgelegt sind, ABl. L 319 vom 22.11.1994, S. 28.

⁴⁰ Rs. 424/97 („Haïm II“). Die Schlußanträge wurden am 19.05.1999 vorgelegt.

⁴¹ Siehe Urteil vom 28.11.89, Groener, C-379/87, Slg. S. 3987, über die Ausübung einer abhängigen Tätigkeit (Lehrer), das dem Interesse einer nationalen Kulturpolitik, nämlich der Erhaltung der gälischen Sprache Rechnung trug.

die Richtlinien über die allgemeine Regelung keine besonderen Bestimmungen über die Dienstleistungserbringung und unterscheiden sich somit von denen zur Niederlassung oder zur Tätigkeit in abhängiger Beschäftigung .

327. Grundsätzlich gilt die Richtlinie 92/51/EWG also zum einen für Personen, die im Aufnahmestaat niedergelassen sind oder sich dort niederlassen möchten, um dort die in Frage stehende berufliche Tätigkeit auszuüben, und zum anderen für Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen bleiben, aber im Aufnahmestaat Dienstleistungen erbringen möchten.
328. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß sich die Frage nach der Anwendbarkeit der Bestimmungen über die Anerkennung von Diplomen auf den Fall der Dienstleistungserbringung im Zusammenhang mit beiden Richtlinien der „allgemeinen Regelung“ stellt und sich auf keinen Fall nur auf die Richtlinie 92/51/EWG bezieht. Aus diesem Grunde wird im Verlauf dieses Kapitels auf die „allgemeine Regelung“ und auf die „Richtlinien“ verwiesen.
329. Wie die Erfahrung zeigt, scheinen die mit den Richtlinien 89/48/EWG und 92/51/EWG eingeführten Anerkennungsverfahren nicht in allen Punkten für den Fall der Dienstleistungserbringung geeignet zu sein. Zu den Umständen, die sich möglicherweise als problematisch erweisen könnten, zählen: die Anforderung an den Zuwanderer, den Antrag auf Anerkennung des Diploms in der richtigen Form einzureichen, die viermonatige Frist für die Prüfung des Antrags und die Möglichkeit des Aufnahmestaats, eine Eignungsprüfung, einen Anpassungslehrgang oder zusätzliche Berufserfahrung zu verlangen u.a. Dieses Problem trat überwiegend in den Bereichen Tourismus (siehe weiter oben: *Berufe des Tourismusbereichs*) und Sport auf (siehe weiter oben: *Sportberufe*).
330. So ist es z. B. möglich, daß die Dauer eines Anpassungslehrgangs in keinem Verhältnis zur Dauer der Erbringung der Dienstleistungen steht. Ebenso werden Eignungsprüfungen in der Regel nur eine begrenzte Anzahl von Malen im Jahr durchgeführt, so daß der nächstmögliche Termin so spät liegen kann, daß die Erbringung von Dienstleistungen danach nicht mehr möglich ist.
331. So müßte beispielsweise bei strenger Anwendung der allgemeinen Anerkennungsregelung ein deutscher Tischtennislehrer, der eine Gruppe Jugendlicher drei Tage lang nach Frankreich begleiten wollte, schon Monate im voraus die nötigen Schritte einleiten, um seine Mannschaft auf französischem Hoheitsgebiet betreuen zu können. Das gleiche Problem würde auf eine Gruppe italienischer Jugendlicher zukommen, die mit ihrem Reitlehrer für mehrere Stunden zu einem Reitausflug nach Österreich kommen wollen. Dieser Ausflug müßte schon Monate im voraus vorbereitet werden. In diesen Fällen scheinen die Bestimmungen der allgemeinen Regelung die Freizügigkeit der betroffenen Berufsangehörigen einzuschränken.
332. In der Praxis können die im Rahmen der Richtlinien vorgesehenen Anerkennungsregelungen und besonders die Ausgleichsmaßnahmen in ihrer jetzigen Form tatsächlich ein Hindernis für die Erbringung von Dienstleistungen darstellen. Daher ist die Kommission der Ansicht, daß die Richtlinien im Falle der Dienstleistungserbringung unter Berücksichtigung der betreffenden Tätigkeit und ihres vorübergehenden Charakters ausgelegt werden müssen.

333. Diese Idee einer flexibleren Anwendung auf die Erbringung von Dienstleistungen basiert auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, nach der Artikel 49 [bisher 59] EG-Vertrag nicht nur die Beseitigung jeglicher unterschiedlicher Behandlung von Dienstleistungserbringern aufgrund der Staatsangehörigkeit fordert, sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen, auch wenn sie gleichermaßen für nationale Dienstleister und Dienstleistungserbringer anderer Mitgliedstaaten gelten, die geeignet sind, die Tätigkeit eines Dienstleisters, der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist, in dem er rechtmäßig Dienstleistungen erbringt, zu verhindern oder anderweitig einzuschränken.
334. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil *Dennemeyer*⁴² festgestellt, daß „ein Mitgliedstaat...die Erbringung von Dienstleistungen in seinem Hoheitsgebiet nicht von der Einhaltung aller Voraussetzungen abhängig machen“ darf, „die für eine Niederlassung gelten, und damit den Bestimmungen des EWG-Vertrags, deren Ziel es gerade ist, die Dienstleistungsfreiheit zu gewährleisten, jede praktische Wirksamkeit nehmen“.
335. Auf einen Zuwanderer, der im Aufnahmestaat niedergelassen ist, wird daher das Anerkennungsverfahren im Sinne der Richtlinien der „allgemeinen Regelung“ angewandt. Im Falle der Erbringung von Dienstleistungen sollte dagegen ein flexibleres Anerkennungsverfahren zur Anwendung kommen.
336. Demzufolge ist die Unterscheidung zwischen Dienstleistungserbringung und Niederlassung in diesem Zusammenhang eine wichtige Frage.
337. Gemäß Artikel 50 [bisher 60] EG-Vertrag handelt es sich bei Dienstleistungen um Leistungen, die nicht den Vorschriften über die Freizügigkeit der Personen unterliegen. Demzufolge sind die Bestimmungen des EG-Vertrags über Dienstleistungen den Bestimmungen des Kapitels über das Niederlassungsrecht untergeordnet und kommen nur zur Anwendung, wenn die Bestimmungen über das Niederlassungsrecht nicht greifen⁴³.
338. Der Begriff der Niederlassung ist nach Auffassung des Gerichtshofs ein weiter Begriff, der die Möglichkeit beinhaltet, daß ein Angehöriger der Gemeinschaft sich in stabiler und kontinuierlicher Weise am wirtschaftlichen Leben des Aufnahmestaats beteiligt. Daher kann eine auf Dauer oder jedenfalls ohne absehbare zeitliche Beschränkung ausgeübte Tätigkeit nicht unter die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr fallen⁴⁴.
339. Hinsichtlich des vorübergehenden oder dauerhaften (oder jedenfalls stabilen und kontinuierlichen) Charakters der betreffenden Tätigkeit hat der Gerichtshof präzisiert, daß der vorübergehende Charakter „*einer Dienstleistung nicht nur unter Berücksichtigung ihrer Dauer, sondern auch ihrer Häufigkeit, ihrer regelmäßigen Wiederkehr und ihrer Kontinuität zu beurteilen ist*“.⁴⁵ Für diesen Fall wurde keine besondere Regelung geschaffen, so daß es aufgrund der Umstände dieses Sonderfalls

⁴² Urteil vom 25.07.91, Rs. C-76/90, *Säger gegen Dennemeyer*; Slg. I S. 4007.

⁴³ Urteil vom 30.11.95, Rs. C-55/94, *Gebhard*; Slg. I S. 4165

⁴⁴ Urteil vom 05.10.88, Rs. 196/87, *Steymann*; Slg. S. 6159

⁴⁵ vgl. vorerwähntes Urteil *Gebhard* und Urteil vom 12.12.96, Rs. C-3/95, *Reisebüro Broede*; Slg. I S. 6511

der Klärung bedarf, ob die betroffene Tätigkeit trotz ihres grundsätzlich vorübergehenden Charakters als Niederlassung angesehen werden sollte.

340. Es sollten auch die Fälle berücksichtigt werden, in denen die betreffende Person unter die Regelungen über die Niederlassung fällt, obwohl sie im Herkunftsmitgliedstaat und nicht im Aufnahmestaat niedergelassen ist. Die Schlußanträge des Generalanwalts Ph. Léger in derselben Rechtssache enthalten jedoch zusätzliche Hinweise. So schreibt er unter Randnummer 87: *„Somit läßt sich die Unterscheidung zwischen Dienstleistung und Niederlassung aufgrund eines Bündels von Indizien treffen.“* Weiter heißt es unter Randnummer 88: *„Die Feststellung des Mittelpunktes der Tätigkeit des Rechtsanwalts, der Ort seines Hauptwohnsitzes, die Höhe seines Umsatzes in jedem dieser Staaten, die Länge der dort verbrachten Zeit, der Ort seiner Zulassung als Rechtsanwalt, all dies sind Indizien, die es ermöglichen, die Tätigkeit des Rechtsanwalts in jedem der betreffenden Mitgliedstaaten zu kennzeichnen.“* Diese Erwägungen gelten natürlich *mutatis mutandis* auch für andere Berufe.
341. Darüber hinaus muß auch die Situation in Betracht gezogen werden, in der der Betroffene, obwohl er offiziell im Herkunftsstaat und nicht im Aufnahmestaat niedergelassen ist, unter das Niederlassungsrecht fällt. So hat die Rechtsprechung bestätigt, daß es unzulässig ist, die Niederlassungsregelungen unter Nutzung der Bestimmungen über die Dienstleistungen umgehen zu wollen, indem sie feststellt, daß *„einem Mitgliedstaat nicht das Recht zum Erlaß von Vorschriften abgesprochen werden kann, die verhindern sollen, daß ein Dienstleistungserbringer, dessen Tätigkeit ganz oder vorwiegend auf das Gebiet dieses Staates ausgerichtet ist, sich die durch Artikel 49 [bisher 59] garantierte Freiheit zunutze macht, um sich den Berufsregelungen zu entziehen, die auf ihn Anwendung fänden, wenn er im Gebiet dieses Staates niedergelassen wäre; denn ein solcher Fall kann nach dem Kapitel über das Niederlassungsrecht und nicht nach dem über die Dienstleistungen beurteilt werden“*.
342. Folglich kann die betreffende Person, selbst wenn sie offiziell in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist, unter die Regelungen über die Niederlassung fallen, sobald sich ihre berufliche Tätigkeit vollständig oder überwiegend auf das Hoheitsgebiet des Aufnahmestaats konzentriert.
343. Zugleich ist in dem vor kurzem verabschiedeten Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt (KOM(1998) 586 endg. vom 18.11.1998 – ABl. C 30 vom 05.02.1999, geändert am 01.09.1999 KOM(1999) 427; Nr. 98/0325) in Artikel 3 vorgesehen, daß jeder Mitgliedstaat dafür Sorge trägt, daß die Dienste der Informationsgesellschaft, die von einem in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen Anbieter erbracht werden, den innerstaatlichen Vorschriften entsprechen und daß die Mitgliedstaaten den freien Verkehr von solchen Diensten aus einem anderen Mitgliedstaat nicht einschränken dürfen. In der Begründung zu dem Vorschlag wird unter der Überschrift 'Notwendigkeit eines Rechtsrahmens für den Binnenmarkt' im Abschnitt 'Unklarheiten im bestehenden Rechtsrahmen' festgestellt:
344. *„Die Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften, die in bestimmten Mitgliedstaaten auf die Dienste der Informationsgesellschaft Anwendung finden, führen zu Fällen, in denen ein Mitgliedstaat in Abweichung vom Prinzip des freien Dienstleistungsverkehrs und gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes einen*

Dienst mit Herkunft aus einem anderen Mitgliedstaat Aufsichtsmaßnahmen oder eigenen Rechtsvorschriften unterwerfen darf. In der Praxis bedeutet das: Ein Diensteanbieter, der seine Leistungen überall im Binnenmarkt anbieten will und den Vorschriften des Landes seiner Niederlassung nachkommt, muß sich darüber hinaus vergewissern, daß seine Tätigkeit mit den Vorschriften der 14 anderen Mitgliedstaaten vereinbar ist.

345. Der vorhandene Rechtsrahmen ist durch eine erhebliche Rechtsunsicherheit geprägt. Sie besteht zum einen hinsichtlich der Frage der Rechtmäßigkeit der Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat in bezug auf Dienste von Anbietern treffen kann, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind (Sind diese Maßnahmen nach Maßgabe des Grundsatzes der Dienstleistungsfreiheit oder sekundärrechtlicher EG-Vorschriften zur Umsetzung dieses Grundsatzes gerechtfertigt?) Rechtsunsicherheit besteht auch hinsichtlich der Anforderungen, denen die Dienste der Informationsgesellschaft zu genügen haben (Inwieweit ist die eine oder die andere Gesetzgebung zuständig?). Die in Entstehung begriffene, in sich widersprüchliche Rechtsprechung zeigt bereits erhebliche Rechtsunsicherheiten auf, deren nachteilige Wirkung sich bei den grenzübergreifenden Aktivitäten drastisch verstärkt.“
346. Darüber hinaus kann festgestellt werden, daß, obwohl sich die Dienste der Informationsgesellschaft durch bestimmte Merkmale auszeichnen, wie beispielsweise die potentielle Ungewißheit über den Standort des Dienstleistungsanbieters, viele dieser Argumente auch auf gleichartige Dienste und freiberufliche Dienstleistungen zutrifft, die mit Hilfe von Fax, Telefon, Post oder grenzüberschreitenden Bewegungen des Dienstleistungsanbieters oder des Dienstleistungsempfängers erbracht werden. Ein Großteil der Rechtsunsicherheit, die im Zusammenhang mit dem Vorschlag zum elektronischen Geschäftsverkehr aufgezeigt wurde, ist unter den sich entwickelnden Marktbedingungen und technischen Gegebenheiten von größerer Tragweite. Sowohl die Wirtschaft als auch die einzelnen Dienstleistungsanbieter und Dienstleistungsempfänger haben ein Interesse daran, daß Unsicherheit, Überschneidungen und aufwendige zusätzliche Verfahren vermieden werden, und daß sie von der Verstärkung des Wettbewerbs und der Verbesserung der Chancen profitieren können.
347. In jedem Fall sollte darauf hingewiesen werden, daß gemäß ständiger Rechtsprechung⁴⁶ die Dienstleistungsfreiheit nur eingeschränkt werden kann, wenn vier Voraussetzungen erfüllt sind: Die Maßnahme muß in nicht diskriminierender Weise angewandt werden; sie muß aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein; sie muß geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und sie darf nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen. Das Allgemeininteresse darf in diesem Fall jedoch nicht schon durch die Vorschriften, denen der Dienstleistungserbringer im Mitgliedstaat seiner Niederlassung unterworfen ist, gewährleistet sein. Dies trifft nicht zu, wenn die betreffende berufliche Tätigkeit nicht reglementiert ist und der Betroffene daher im Niederlassungsstaat keine Vorschriften befolgen muß.
348. Ferner ist bei der Anwendung dieser Rechtsprechung auch der Rechtsprechung über die Rechtmäßigkeit der Anforderungen an die beruflichen Qualifikationen für

⁴⁶ Siehe insbesondere „Reisebüro Bröde“-Urteil, Rs. C-3/95, Punkt 28.

bestimmte Tätigkeiten im Interesse der Dienstleistungsempfänger Rechnung zu tragen. So wird im Urteil *Dennemeyer* festgestellt, daß in dem betreffenden Fall „weder die Art der Dienstleistung ... noch die Folgen eines Versäumnisses des Dienstleistenden es rechtfertigen können, die Erbringung dieser Dienstleistung Personen vorzubehalten, die über eine besondere berufliche Qualifikation verfügen ...“ (Rnr. 20). Es handelte sich in dem betreffenden Fall um die Überwachung der Aufrechterhaltung von Patenten. Ebenfalls aufgrund der Einfachheit der Tätigkeit ist nach Einschätzung der Kommission die allgemeine Regelung auch nicht auf die Steuererklärung anwendbar⁴⁷. Dahingegen werden in dem Urteil *Dennemeyer* Qualifikationsanforderungen für andere Tätigkeiten für zulässig erklärt. Auch im Reisebüro-Urteil, in dem es um die Einziehung von Forderungen geht, die in dem betreffenden Mitgliedstaat Rechtsanwälten vorbehalten ist, werden Qualifikationsanforderungen u.a. für die Erbringung von Dienstleistungen für zulässig erklärt.

349. Ein weiteres Beispiel ist die 1996 von der Kommission getroffene Entscheidung, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich wegen der Nichtumsetzung der Richtlinie 92/51 für Betreuungstätigkeiten im Sport-/Freizeitbereich einschließlich der Tätigkeit als Skilehrer einzustellen. Die Kommission berief sich bei dieser Entscheidung auf die Tatsache, daß die Vorschriften der Richtlinie, beispielsweise was die viermonatige Frist für die Prüfung eines Antrags auf Anerkennung betrifft, zu restriktiv sind, um sie auf die vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen anzuwenden. Aus diesem Grund wurde zur Begründung der Annahme der in Frankreich eingeführten Rechtsvorschrift, nach der die französischen Behörden ausländische Skilehrer, die ihre Dienstleistungen vorübergehend in Frankreich erbringen möchten, nur dann einer Eignungsprüfung unterziehen, wenn ihre Ausbildung wesentliche Unterschiede zu der in Frankreich geforderten Ausbildung aufweist, auf die allgemeinen Bestimmungen des EG-Vertrags zurückgegriffen.
350. Im Interesse der Rechtssicherheit für die Zuwanderer und die zuständigen Behörden erscheint es zweckmäßig, eine Änderung der Richtlinien in Betracht zu ziehen, um die Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern, indem das Verfahren nach der allgemeinen Regelung zumindest flexibler gestaltet und dem Aufnahmestaat zugleich gestattet wird, die Einhaltung seiner berechtigten Qualifikationsanforderungen sicherzustellen.
351. Die sektorbezogenen Richtlinien zur Anerkennung von Diplomen⁴⁸ sehen vor, daß die Erbringung der Dienstleistungen der zuständigen Behörde grundsätzlich im voraus anzuzeigen ist. In dringenden Fällen kann die Anzeige jedoch unverzüglich nach Erbringung der Dienstleistungen erfolgen.
352. Auf jeden Fall bewirken diese Richtlinien eine Koordinierung der Ausbildung⁴⁹, was bei der allgemeinen Regelung nicht der Fall ist. Wie kann also der Ausgleich eines etwaigen erheblichen Defizits in der Ausbildung des Dienstleistungserbringers im Vergleich zu den berechtigten Ausbildungsanforderungen des Aufnahmestaates gewährleistet werden? Es wäre beispielsweise denkbar, die Frist für die Prüfung der

⁴⁷ Hinweis auf Pressemitteilung: IP/96/598 vom 4.7.1996.

⁴⁸ Z. B. Art. 17 Abs. 3 der Richtlinie 93/16 zur Erleichterung der Freizügigkeit für Ärzte (ABl. L 165 vom 7. Juli 1993).

⁴⁹ Bzw. die Annahme der Konformität neuer Diplome nach qualitativen und quantitativen Ausbildungskriterien für Architekten.

Unterlagen - die auf eine Erklärung mit entsprechenden Angaben zu der absolvierten Ausbildung beschränkt werden könnten - auf einen Monat zu verkürzen und als Ausgleichsmaßnahme ausschließlich Eignungsprüfungen vorzusehen, da die Dauer von Anpassungslehrgängen von der Sache her kaum mit den Erfordernissen der Erbringung von Dienstleistungen vereinbar ist. Natürlich müßten Anpassungsmaßnahmen je nach Berufserfahrung eingeschränkt werden oder ganz wegfallen.

353. Darüber hinaus besteht offenbar ein deutlicher Unterschied zwischen der Situation von Dienstleistungsanbietern, die fest in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind und ihre Dienstleistungen von diesem Mitgliedstaat aus, wenn auch über eine gewisse Entfernung hinweg, mit Hilfe von Kommunikationsmitteln für Dienstleistungsempfänger in anderen Mitgliedstaaten erbringen, bzw. Dienstleistungsanbietern, die mit denjenigen, für die sie tätig sind, in einen anderen Mitgliedstaat reisen, um dort die betreffende Dienstleistung vorübergehend zu erbringen, und der Situation von Dienstleistungsanbietern, die vorübergehend von einem anderen Mitgliedstaat aus tätig sind bzw. sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben, um ihre Dienstleistungen für Dienstleistungsempfänger in diesem Mitgliedstaat zu erbringen, wobei sämtliche Kontakte zu letzteren in diesem anderen Mitgliedstaat stattfinden. In den erstgenannten Fällen gibt es offenbar, was den Dienstleistungsanbieter und die Dienstleistungsempfänger sowie die zwischen diesen bestehenden Beziehungen betrifft, eine klare und manchmal auch eine engere Verbindung zu dem Rechtssystem des Staats, von dem aus der Dienstleistungsanbieter tätig ist. In anderen Fällen steht der Dienstleistungsanbieter möglicherweise unter der Kontrolle eines ortsansässigen Unternehmens oder der Dienstleistungsempfänger ist genau über den Status und die abweichende Qualifikation des Dienstleistungserbringers informiert und bereit, die Dienstleistung auf dieser Grundlage zu akzeptieren. Angesichts dieser Umstände erscheint es vorbehaltlich spezieller Vorschriften im Zusammenhang mit dem Versicherungsschutz in dem betreffenden Land usw. angemessener, dem Dienstleistungsanbieter die Ausübung seiner Tätigkeit nach dem Recht des Mitgliedstaats zu gestatten, in dem er niedergelassen ist. Unter diesen Umständen wäre darüber nachzudenken, ob und inwieweit für bestimmte berufliche Tätigkeiten eine Richtlinie vorgeschlagen werden könnte, nach der die Erbringung von Dienstleistungen unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung zugelassen wird, und zwar nach ähnlichen Grundsätzen wie in der Richtlinie zum elektronischen Geschäftsverkehr.

Abschließende Bemerkungen:

354. (i) Die allgemeine Regelung kommt nicht zur Anwendung, wenn die Qualifikationsanforderung nicht gerechtfertigt ist.
- 355 (ii) Für diesen Fall müßten flexiblere Verfahren eingeführt werden, wobei der EG-Vertrag so lange Vorrang vor den Richtlinien haben muß, bis diese vereinfacht werden.
- (iii) Für Änderungen der Richtlinie und/oder eine spezifische Richtlinie über Dienstleistungen sind die in Punkt 350 und 354 genannten Erwägungen maßgeblich.

X. SCHLUSSFOLGERUNGEN

356. Angesichts des neuartigen und komplizierten Charakters der Richtlinie ist es noch zu früh, um auf der Grundlage der ersten fünf Jahre umfassende Schlußfolgerungen über ihr Funktionieren zu ziehen. Folgende Fakten zeichnen sich jedoch bereits jetzt ab: Die Richtlinie hat es zahlreichen Bürgern ermöglicht, ihre berufliche Tätigkeit in anderen Mitgliedstaaten auszuüben, sie hat aber auch die Notwendigkeit der Vereinfachung bestimmter Verfahren und die Vorteile eines Ausbaus der administrativen Zusammenarbeit deutlich gemacht.
357. Die Richtlinie ist offenbar, was die Anwendung der darin vorgesehenen Verfahren zur Anerkennung von Qualifikationen und der Ausbildung in Verbindung mit der Erbringung von Dienstleistungen und dem Verfahren⁵⁰ zur Neubewertung bestimmter Ausbildungsgänge (durch Änderung der Anhänge C und D) betrifft, zu schwerfällig. Im Hinblick auf den letztgenannten Punkt wird vorgeschlagen, das bestehende Verfahren durch eine Definition zu ersetzen, durch die diese Abschlüsse unter bestimmten Bedingungen mit dem Diplom gleichgesetzt werden. Um die Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern, wäre es im Interesse der Rechtssicherheit wünschenswert, eine geeignetes Verfahren vorzusehen. Dies ist jedoch nicht ganz einfach, da dieses sowohl ein schnelles Vorgehen gewährleisten als auch wesentliche Ausbildungsdefizite ausschließen muß. Um die Diskussion in Gang zu bringen, schlägt die Kommission vor (ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben), daß Frist für die Prüfung der Anträge verkürzt und das Spektrum der Ausgleichsmaßnahmen beschränkt werden sollte. Generell stellt sich die Frage, ob es nicht zweckmäßig wäre, für einige berufliche Tätigkeiten nach dem Beispiel des Entwurfs der Richtlinie zum elektronischen Geschäftsverkehr eine Ausweitung der Dienstleistungserbringung unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung in Betracht zu ziehen.
358. Im Zuge der administrativen Zusammenarbeit konnte ein Verhaltenskodex zu Verwaltungsformalitäten erstellt werden. Es ist wünschenswert, daß diese Zusammenarbeit in Übereinstimmung mit der Mitteilung der Kommission vom 16.06.1999 durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten weiterentwickelt wird, um die Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung im Binnenmarkt zu verbessern und zu erleichtern. Darüber hinaus enthält der Vorschlag für die sogenannte SLIM-Richtlinie, der derzeit im Rat erörtert wird, Maßnahmen, die auf eine Stärkung der Rolle der Koordinatorengruppe gerichtet sind.

⁵⁰ Sie müßte auf jeden Fall an den neuen Beschluß des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse angepaßt werden.

ANHANG I

I. BEMERKUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN

359. Folgende Beiträge wurden in Form von schriftlichen Mitteilungen an die Kommission gerichtet. Diese Beiträge stimmten in bezug auf zwei Themen weitgehend überein:
360. - die Vereinfachung der Richtlinie;
361. - eine Änderung des Systems der Anhänge C und D.
362. Die folgenden einzelstaatlichen Beiträge wurden eingereicht:

A) Belgien

363. Belgien ist besonders darüber besorgt, daß so häufig von dem Verfahren zur Änderung der Anhänge C und D nach Artikel 15 der Richtlinie 92/51/EWG Gebrauch gemacht wird. Änderungen in diesen Anhängen, auch wenn sie von relativ zweitrangiger Bedeutung sind, werden in Form von Richtlinien vorgenommen. Notwendigerweise muß dann eine Umsetzung in innerstaatliches Recht der Mitgliedstaaten erfolgen (und zwar selbst dann, wenn diese neue Richtlinie möglicherweise zum Teil schon wieder hinfällig geworden ist). Daher wird von Belgien die Suche nach anderen Wegen und Rechtsinstrumenten empfohlen, um Änderungsvorhaben der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Berufe zu berücksichtigen. Das System der Anhänge C und D sollte vereinfacht werden.
364. Außerdem hat Belgien nach eigenen Aussagen bisher noch nicht von den in den Anhängen C und D der Richtlinie 92/51/EWG angebotenen Möglichkeiten Gebrauch gemacht. Folglich mußte auch kein Mitgliedstaat eine Aufstellung von belgischen Ausbildungsgängen in sein innerstaatliches Recht aufnehmen.

B) Dänemark

365. Dänemark hatte den Wunsch, einen umfangreichen Beitrag zum Bericht 92/51 vorzulegen. Im folgenden werden die Schwerpunkte des Beitrags der dänischen Behörden dargestellt:

1. Eine komplizierte Regelung

366. Alle Behörden, die in Dänemark an der Umsetzung der zweiten Richtlinie über die allgemeine Regelung beteiligt sind (also sowohl die zuständigen Stellen, als auch die Koordinatoren) halten den Text für außerordentlich kompliziert. Aufgrund dieser Komplexität ist es für diese zuständigen Behörden oftmals mit Schwierigkeiten verbunden, sich eine Gesamtvorstellung von der angemessenen Vorgehensweise zu machen und auch die Bürger, die diese allgemeine Regelung in Anspruch nehmen wollen, in kurzer und knapper Form darüber zu informieren, unabhängig davon, ob es sich dabei um Angehörige der Union oder des EWR handelt, die in Dänemark einen reglementierten Beruf ausüben wollen, oder um dänische Staatsbürger, die ihren Beruf in einem anderen Land der Union oder des EWR ausüben wollen.

367. In Dänemark läßt sich die Komplexität des Textes besonders an zwei Punkten nachvollziehen:
368. Zum einen seien die zahlreichen Ausbildungsniveaus, deren Rangfolge, der Zusammenhang zwischen den einzelnen Niveaus und die Rechte, die mit diesen Niveaus verbunden sind, genannt. Zu diesem Problemfeld gehört zudem die Gliederung und die Bedeutung der Listen C und D (der sogenannten „Übergangsregelungen“). Ein besonderes Problem stellt sich darüber hinaus für die Ausbildungen nach Artikel 8 der Richtlinie, da diese Ausbildungen von der Kommission im Rahmen ihrer kürzlich abgeschlossenen Untersuchung über die reglementierten Berufe in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht in Betracht gezogen worden seien. In Dänemark betrifft diese Ausbildung vor allem im Seefahrtbereich einen Reihe Berufe.
369. Zum anderen erscheint das Verfahren zur Änderung der Listen C und D übermäßig kompliziert. Dänemark hat z. B. die Aufnahme der Berufe Fußpfleger (fodterapeut) und pharmazeutisch-technischer Assistent (apotecksassistent) in Liste C beantragt. Die Bearbeitung dieses Antrags und vor allem eine Untersuchung dieses Problems durch Sachverständige nahmen dermaßen viel Zeit in Anspruch, daß zu dem Zeitpunkt, als die ablehnende Entscheidung 1997 getroffen wurde, die nationale Rechtsgrundlage schon geändert worden war (dies blieb jedoch ohne Auswirkungen auf die Entscheidung der Kommission) und ein Antrag auf die Aufnahme dieses Berufs in die Liste C nunmehr nicht mehr notwendig war.
370. Dänemark schlägt eine einfache und klare Beschreibung der Rangfolge der einzelnen Ausbildungsniveaus und (falls immer noch die Notwendigkeit besteht) der Übergangsmöglichkeiten vor, um eine deutliche Vereinfachung der Regelung zu erzielen. Die dänischen Behörden ziehen sogar eine Zusammenlegung der ersten und zweiten Richtlinie über die allgemeine Regelung in Betracht, um die Rangfolgen zusammenfassen zu können und eine Wiederholung der übereinstimmenden Vorschriften zu vermeiden.

2. Ziel der allgemeinen Regelung

371. Hierbei handelt es sich um ein weiteres Problem, das Dänemark als diskussionswürdig erachtet. Dänemark geht davon aus, daß mit diesem Regelwerk die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, das Niederlassungsrecht und die Dienstleistungsfreiheit garantiert werden sollen und der Schwerpunkt daher auf der Ausübung des Berufs liegen sollte. Konkret betrifft dies sowohl die nationalen Regelungen und die Angemessenheit der auferlegten Forderungen, die natürlich auf den allgemeinen Prinzipien des Gemeinschaftsrechts wie Nicht-Diskriminierung und die Verhältnismäßigkeit basieren müssen, als auch die berufliche Kompetenz des Antragstellers, die ebenso die Ausbildung wie auch die individuelle Berufserfahrung beinhaltet. Dieses Problem gewinnt in der Praxis mehr und mehr an Bedeutung.
372. Im Rahmen der Koordinatorengruppe kommt diese Problemstellung besonders auf der Ebene der Diskussionsthemen oder der Themen zum Ausdruck, zu denen Informationen erbeten werden, wie z. B. die regelmäßige Information über das Sokrates-Programm oder andere Ausbildungsprogramme im eigentlichen Sinn, sowie die Vorstellung unterschiedlicher Ausbildungsgänge oder Ausbildungseinrichtungen, wie z. B. das Europäische Zertifikat für Psychotherapeuten. Dänemark ist der Ansicht, daß derartige Themen, die einen engen beruflichen Bezug aufweisen,

zweckmäßigerweise im Rahmen der NARIC-Gruppe untersucht werden sollten. Wenn das NARIC-System im Sinne der Richtlinien über die allgemeine Regelung genutzt würde, dann könnte es die Rolle des Sachverständigen für Ausbildungsfragen übernehmen, der Koordinator wäre der allgemeine Sachverständige hinsichtlich der Ausbildung, und die zuständigen Behörden wären die Sachverständigen für die Berufspraxis.

373. Als konkretes Beispiel führt Dänemark in diesem Zusammenhang die Schwierigkeiten an, mit denen dänische Skilehrer in der Alpenregion konfrontiert sind. In dieser Angelegenheit werde der Ausbildung zuungunsten einer stärker berufsorientierten Sichtweise eine zu große Bedeutung beigemessen.

3. Besondere Bemerkungen

a) Frankreich: Sportlehrer

374. Die Kommission hat dem Antrag Frankreichs auf Abweichung gemäß Artikel 14 der Richtlinie 92/51/EWG für Lehrer in bestimmten Sportarten zugestimmt. Frankreich hat somit von der Kommission die Möglichkeit erhalten, von den Antragstellern, die sich ihre Sportlehrausbildung anerkennen lassen wollen, um sich in Frankreich niederzulassen, das Ablegen einer Eignungsprüfung zu fordern, wenn diese Ausbildung wesentliche Unterschiede zu der in Frankreich geforderten Ausbildung aufweist.
375. Die Entscheidung der Kommission bezieht sich allerdings nur auf die Niederlassung. Die Erbringung von Dienstleistungen durch Sportlehrer wird durch das Dekret Nr. 96-1011 vom 25. November 1996 geregelt. Da dieses Dekret ebenfalls eine Eignungsprüfung vorschreibt, ist festzustellen, daß der Grundsatz der Wahlfreiheit des Antragstellers zwischen einer Eignungsprüfung oder einem Anpassungslehrgang auch im Bereich der Dienstleistungen nicht zur Anwendung kommt. Daher möchte Dänemark darauf hinweisen, daß Frankreich sowohl für die Niederlassung als auch für die Erbringung von Dienstleistungen eine Eignungsprüfung fordert, daß aber eine Eignungsprüfung nur verlangt werden kann, wenn wesentliche Unterschiede zwischen den Fähigkeiten des Antragstellers und den im Aufnahmestaat geforderten Fähigkeiten bestehen.
376. Von grundlegender Bedeutung ist aber nicht der Inhalt der Ausbildung, sondern die Gesamtheit der Qualifikationen des Antragstellers. Daher müssen die Fähigkeiten jedes Antragstellers zum Zeitpunkt der Antragstellung in Betracht gezogen werden, um darüber zu entscheiden, inwiefern ein Antragsteller einer Eignungsprüfung unterzogen werden soll. Es dürfte folglich nicht möglich sein, ohne eine vorherige Bewertung der Fähigkeiten der einzelnen Antragsteller generell von allen Antragstellern eines Landes oder mehrerer Länder eine Eignungsprüfung zu fordern.
377. Nach der Auffassung Dänemarks war die französische Regelung Ursache ernster Probleme, mit denen ausländische Skilehrer, die ihren Beruf in Frankreich auf Grundlage der Erbringung von Dienstleistung ausüben wollten, konfrontiert wurden, da alle dänischen Skilehrer, die in Frankreich einen Antrag gestellt hatten ungeachtet ihrer durch die Ausbildung zum Skilehrer erworbenen Fähigkeiten einer Eignungsprüfung unterzogen wurden.
378. Hinsichtlich des Inhalts der Eignungsprüfung legt die Entscheidung der Kommission vom 9. Januar 1997 fest, daß nationalen Maßnahmen, die die Ausübung einer durch

den Vertrag garantierten grundlegenden Freiheit behindern oder weniger attraktiv machen können, nicht auf diskriminierende Weise angewandt werden dürfen, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, die Verwirklichung des verfolgten Zieles gewährleisten und sich auf das beschränken müssen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.

379. Dänemark erkennt in diesem Zusammenhang voll an, daß die Ausübung des Skilehrerberufs gewisse Sicherheitsrisiken bergen kann, die eine Rechtfertigung dafür liefern, daß der Antragsteller daraufhin überprüft werden muß, ob er die notwendigen Bedingungen erfüllt, um diese Sicherheit zu garantieren und eine angemessene Ausbildung gewährleisten zu können. Darüber hinaus räumt Dänemark ein, daß die Fähigkeiten des Antragstellers (z. B. hinsichtlich Lawinengefahr, Suche nach Vermißten, Kenntnisse der französischen Sprache) ein grundlegendes Element für die Prüfung eines Antrags darstellen.
380. Nach Meinung Dänemarks hat die Erfahrung gezeigt, daß bei Ausnahmen die große Gefahr besteht, daß sich diese Regelungen nicht auf das zur Erreichung des angestrebten Zieles erforderliche Maß beschränken.
381. Dänemark möchte darauf hinweisen, daß Ausnahmen soweit wie möglich vermieden werden sollten, damit die Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung auch im Sportbereich verwirklicht werden können. Der Aufnahmestaat sollte also die rein fachlichen Qualifikationen eines Antragstellers, der in einem anderen Mitgliedstaat ausgebildet wurde, grundsätzlich anerkennen und diese nicht überprüfen.

b) Österreich: Skilehrer und Bergführer

382. Per Schreiben vom 15.07.98 ersuchte Österreich um eine Ausnahme nach Artikel 14 der Richtlinie 92/51/EWG. In diesem Antrag wurde die Kommission darum gebeten, eine Abweichung vom Grundsatz der Wahlfreiheit der Antragsteller zwischen einer Eignungsprüfung oder einem Anpassungslehrgang für den Beruf des Skilehrers und des Bergführers zu genehmigen, wenn wesentliche Unterschiede zwischen den Fähigkeiten des Antragstellers und den im Aufnahmestaat geforderten Fähigkeiten bestehen.
383. Dänemark hat unverzüglich deutlich gemacht, daß es den Antrag Österreichs auf Abweichung von der Richtlinie nicht unterstützen könne, da seiner Meinung nach die Tatsache, daß immer mehr Alpenländer Ausnahmen beantragen, ein mögliches Anzeichen für eine bedauernde Entwicklung sei, die dazu führe, daß Skilehrer, die nicht aus Alpenländern stammen, ihren Beruf nicht mehr in den Alpen ausüben können.
384. Die Kommission sollte nach Meinung Dänemarks daher vor einer Evaluierung der Freistellung Frankreichs keinen neuen Ausnahmeantrag nach Artikel 14 genehmigen.

c) Sportberufe

385. Die Kommission hat hinsichtlich der nationalen Konzepte für Sportberufe bedeutende Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festgestellt. In einigen Mitgliedstaaten handelt es sich um Berufe, die durch den Staat anerkannt werden müssen, in anderen Mitgliedstaaten wird die Ausbildung und die Anerkennung von Sportlehrern einzelnen Verbänden überlassen.

386. Diese Situation darf nach Ansicht von Dänemark nicht dazu führen, daß der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nicht auf diese Berufe angewendet wird (und zwar ohne vorherige Forderung nach einer detaillierten Untersuchung der einzelnen Ausbildungen).
387. Derart detaillierte Vergleiche lenken nur von den Regelungen über die gegenseitige Anerkennung von Fähigkeiten ab und führen im Extremfall dazu, daß die Kommission eine Angleichung der Ausbildungen vorschlagen muß; ein Gedanke, dem sich Dänemark aufs schärfste widersetzt. Dänemark ist der Meinung, daß es keinen Grund dafür gibt, auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zwischen Mitgliedstaaten zu verzichten, da sich die Probleme auf die Ebene der beruflichen Kompetenz der Sportlehrer (z. B. Skilehrer) beschränken.

C) Niederlande

388. Die Niederlande stellen fest, daß ihrer Meinung nach eines der Ziele der Richtlinien über die allgemeine Regelung, d. h. die gegenseitige Anerkennung der Diplome, in den Niederlanden häufig erfüllt wird. In den Niederlanden werden in anderen EU-Mitgliedstaaten verliehene Seefahrtdiplome (Befähigungsnachweise) auf die gleiche Art und Weise behandelt, wie in den Niederlanden verliehene Diplome, d. h. sie werden automatisch anerkannt. Dies bedeutet, daß Anträge gemäß den Richtlinien kaum gestellt worden sind und über EU-Bürger, die auf niederländischen Schiffen tätig sind, keine Unterlagen geführt werden.

Der niederländische Koordinator möchte in Erfahrung bringen, ob in anderen Mitgliedstaaten entweder in Form eines stärker praxisbezogenen Ansatzes oder bei der laufenden Anwendung der allgemeinen Regelung Tendenzen feststellbar sind, die bei einigen reglementierten Berufen zu einer Entreglementierung führen können. Zeichnete sich in den anderen Mitgliedstaaten eine solche Tendenz ab, so müßte ermittelt werden, ob diese Veränderungen die gewünschte Lockerung der Vorschriften bewirkt haben bzw. ob sie zur Abschaffung der Reglementierung bestimmter Berufe geführt haben oder dazu führen können.

D) Österreich

389. In Österreich fallen zahlreiche Berufe unter die Richtlinie 92/51/EWG. Gleichwohl bestätigt Österreich, daß sich aus der Anwendung dieser Richtlinie keine besonderen Schwierigkeiten ergeben.
390. Allerdings bedauert es Österreich, daß die Anerkennung bestimmter österreichischer Diplome auf Schwierigkeiten stößt. Die Behörden des Aufnahmelandes würden sich gelegentlich auf wesentliche Unterschiede berufen, die zweifelhaft erscheinen. Diese Probleme werden in bilateralen Gesprächen zwischen den Behörden der betreffenden Länder gelöst.
391. Zur Unterstützung des reibungslosen Funktionierens der allgemeinen Regelung fordert Österreich eine Verbesserung der Übergangsregelung zwischen Diplomen der beiden Richtlinien über die allgemeine Regelung und insbesondere eine Änderung des Artikels 3. b) der Richtlinie 92/51/EWG.

E) Portugal

392. Die Umsetzung der Richtlinie 92/51/EWG in Portugal erfolgte durch den Gesetzeserlaß 242/96 vom 18. Dezember 1996. Rund 40 reglementierte Berufe wurden in Portugal ermittelt, für die fünf Dienststellen in vier verschiedenen Ministerien zuständig sind. Die meisten dieser Berufe sind auf der Ebene Prüfungszeugnis oder Ausbildungsnachweis im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG einzuordnen. Der Bereich Gesundheitswesen mit Ausbildungsgängen auf der Ebene des Diploms im Sinne der Richtlinie bildet eine Ausnahme.
393. Die überwiegende Mehrheit der Antragsteller hat bezüglich der Anerkennung keine Schwierigkeiten und muß sich folglich nicht zu Ausgleichsmaßnahmen bereit erklären. Als eine Schwierigkeit wäre hervorzuheben, daß sich die zuständigen Behörden hinsichtlich der Anwendung der Richtlinie noch in der "Lernphase" befinden. Das äußert sich mitunter in Schwierigkeiten bei der Organisation von Anerkennungsverfahren und Ausgleichsmaßnahmen. Abgesehen davon ist der Bereich der reglementierten Berufe in ständiger Entwicklung begriffen. Daher ist eine regelmäßige Aktualisierung des Verzeichnisses der in Portugal reglementierten Berufe notwendig, und dies um so mehr, da mit der Einführung des SNCP (Nationales System zur Bescheinigung beruflicher Qualifikationen) immer wieder neue Berufsprofile zertifiziert beziehungsweise reglementiert werden.

F) Vereinigtes Königreich

394. Vom Vereinigten Königreich wurden folgende Punkte angeführt:
395. Diese Richtlinie ist komplex und „vielgestaltig“ angelegt, und für sie galt ein längerer Umsetzungszeitraum, so daß die Mitgliedstaaten erst jetzt lernen, mit ihr umzugehen.
396. Die Berufe können sich von einem Staat zum anderen hinsichtlich ihres Niveaus, der Zugangsbedingungen, des Tätigkeitsbereiches, der Definition usw. sehr stark unterscheiden. Jedoch ist aber gerade die Übereinstimmung der Berufe eine wesentliche Grundlage der „allgemeinen Regelung“. Dies ist der Grund, weshalb die Erwartungen der Migranten bezüglich der Anerkennung ihres Diploms, von dem sie sich den Zugang zu einem Beruf versprechen, bei dem in einem anderen Mitgliedstaat keine Übereinstimmung besteht, der dort nicht reglementiert ist, oder den es dort nicht gibt, mitunter enttäuscht werden können.
397. Demzufolge kann die mangelnde Übereinstimmung der Berufe dazu führen, daß entsprechende Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden müssen. In den meisten Fällen werden diese Ausgleichsmaßnahmen von dem Zuwanderer akzeptiert.
398. Der Begriff des wesentlichen Unterschieds war Ursache zahlreicher Schwierigkeiten. Es läßt sich durchaus nicht leicht feststellen, was wesentlich ist und was nicht (betrachtet man beispielsweise die Berufe im Gesundheitswesen oder Skilehrer). Außerdem ist das Gleichsetzungsverfahren zwischen den Diplomen Abitur + 3 und denen Abitur + 2 mitunter schwer zu bewerkstelligen (beispielsweise für Berufe im Gesundheitswesen). Der strittige Punkt besteht jedoch darin, daß eine um ein Jahr verlängerte Ausbildung eine gründlichere Kenntnis des Stoffs ermöglicht und daß der Aufbau der Berufe im Gesundheitswesen im Vereinigten Königreich diese gründlichere Kenntnis erfordert, um die nötige Sicherheit bei der Ausübung des Berufs zu gewährleisten.

G) Finnland

399. In Finnland finden sich die reglementierten Berufe, die unter die Richtlinie 92/51/EWG fallen, vor allem im Gesundheitssektor, im Seefahrtbereich und im Rettungsdienst. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung gibt es solche Fälle in der Stadtverwaltung.
400. Die zuständigen Behörden in Finnland sind grundsätzlich der Ansicht, daß sich die Anwendung der Richtlinie äußerst schwierig gestaltet. Dies erklärt sich vor allem aufgrund der unterschiedlichen nationalen Konzepte für Bildung, Ausbildung und Berufe. Dem Bürger bereiten sowohl das Verständnis als auch die Anwendung der Richtlinie Schwierigkeiten.
401. Nach Meinung von Finnland könnten die Regelungen an sich durch die Änderung des Systems der Anhänge und die Vereinfachung des Anerkennungsverfahrens für Diplome verbessert werden.
402. Nach Meinung der finnischen Behörden sollten in erster Linie die Anhänge gestrichen werden, da diese aufgrund häufiger Änderungen der nationalen Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten ebenso häufig geändert werden müßten, was einen beträchtlichen Arbeitsaufwand für die Kommission und die Mitgliedstaaten bedeutet. Daher schlägt Finnland vor, die Anhänge durch Vorschriften zu ersetzen, die keiner regelmäßigen Änderung bedürfen.

H) Liechtenstein

403. Liechtenstein schätzt ein, daß es keine besonderen Schwierigkeiten bei der Anwendung der Richtlinie 92/51/EWG gibt. Dennoch erscheint es wünschenswert, in den Mitgliedstaaten (vor allem auf der Ebene der lokalen Behörden) die Kenntnisse über den Status der EFTA-Länder sowie über die in diesen Ländern ausgestellten Diplome zu verbessern.

I) Deutschland

404. In Deutschland fallen in den Anwendungsbereich der Richtlinie 92/51 EWG zahlreiche Berufe. Bei der Anwendung der Richtlinie sind bei den in Deutschland durchgeführten Anerkennungsverfahren mit Ausnahme des Lehrerberufes keine größeren Schwierigkeiten aufgetreten. Sie konnten jedoch im Laufe der Zeit weitestgehend gelöst werden.
405. Die Darlegungen der Kommission zur Anerkennung der Lehrerdiplo me in den Fällen, in denen der Antragsteller ein Diplom im Sinne der Richtlinie 92/51/EWG besitzt, der Aufnahme sta at jedoch ein Diplom im Sinne der Richtlinie 89/48/EWG fordert, sind wenig transparent. Einerseits wird die „Durchstiegsregelung“ von dem Anwendungsbereich der Richtlinie 92/51 zum Anwendungsbereich der Richtlinie 89/48 und ihre Grenzen anhand des Richtlinientextes (Ziffern 201 und 202) erläutert. Andererseits wird zu den konkreten Fällen, die in Ziffer 203 genannt werden, ein Standpunkt bezogen, der nicht nachvollzogen werden kann.

Zur Lehrerausbildung in der Bundesrepublik Deutschland kann festgestellt werden, daß die Dauer des postsekundären Ausbildungsgangs mehr als vier Jahre beträgt, sodass die Durchstiegsregelung im Artikel 3 letzter Absatz der Richtlinie 92/51/EWG nicht anwendbar ist.

ANHANG II

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die gegenseitige Anerkennung im Rahmen der Folgemaßnahmen zum Aktionsplan für den Binnenmarkt (KOM(1999)299 endg. - ABl.). Auszüge aus dieser Mitteilung:

406.

„Die gegenseitige Anerkennung entspricht voll und ganz der Philosophie des Binnenmarkts, der zufolge normalerweise die Vorschriften des Ursprungsmitgliedstaats gelten. Die Anwendung dieses Grundsatzes steht auch im Einklang mit einer dynamischen Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips: Da durch die gegenseitige Anerkennung die systematische Entwicklung einer schwerfälligen Reglementierung auf Gemeinschaftsebene vermieden wird, sorgt dieses Prinzip für eine stärkere Beachtung der örtlichen, regionalen und nationalen Traditionen und trägt dazu bei, daß die Vielfalt der auf die Märkte drängenden Waren und Dienstleistungen gewahrt bleiben kann. Sie stellt daher ein einflußreiches pragmatisches Mittel zur wirtschaftlichen Integration dar. [Seite 4]

407. Bei den reglementierten Berufen sind eher Personen als Unternehmen von den bei der Anwendung der gegenseitigen Anerkennung auftretenden Schwierigkeiten betroffen. Auch wenn die Indikatoren zeigen, daß die gegenseitige Anerkennung in diesem Bereich eine positive Rolle gespielt hat, gibt es doch immer noch eine erhebliche Zahl von Einzelbeschwerden, wie dem im Februar 1999 für die Kommission erstellten Bericht des Wegweiserdienstes für Bürger zu entnehmen ist. Die Schwierigkeiten beruhen vor allem auf der individuellen Bewertung der Gleichwertigkeit der erworbenen Ausbildung. [Seite 6]

408. Die von der Kommission durchgeführte Analyse läßt es angezeigt erscheinen, die Kenntnisse über das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung bei den Wirtschaftsteilnehmern und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu verbessern und zu fördern. [Seite 8]

VORSCHLÄGE FÜR ORIENTIERUNGSPUNKTE

Glaubwürdige Überwachung der Anwendung der gegenseitigen Anerkennung

409. Um die bei der Anwendung der gegenseitigen Anerkennung erzielten Fortschritte zu bewerten und verlässlichere und vollständigere Statistiken verfügbar zu machen, wird die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament alle zwei Jahre einen Bewertungsbericht vorlegen. ... [Seite 8]

Aktionen für Bürger und Unternehmen

Von der Kommission durchzuführende Aktionen

410. Die Kommission hat sich verpflichtet, den Dialog mit Bürgern und Unternehmen zu erleichtern. In diesem Bereich sind zahlreiche Initiativen ergriffen worden: Die Arbeiten zum Aktionsplan für den Binnenmarkt im Juni 1997 haben zur Einrichtung von Kontaktstellen in jedem Mitgliedstaat geführt, im Juni 1998 wurde der „Dialog

mit Bürgern und Unternehmen“ ins Leben gerufen und seit Anfang 1999 gibt es eine Website, die sich an die Unternehmen wendet.

Für eine bessere Information und Wirtschaftsanalyse

411. Die Kommission erinnert daran, daß die Anwendung der gegenseitigen Anerkennung wichtige Maßnahmen an Ort und Stelle erfordert; einer der Bereiche, der unbedingt gefördert werden muß, ist der Bereich der Information. [Seite 10]

Effizientere Gestaltung der Mechanismen zur Problembeseitigung

412. Der Zweijahresbericht der Kommission wird eine genauere Einschätzung der Notwendigkeit einer neuen Harmonisierungsinitiative oder eines ergänzenden Harmonisierungselements in bestimmten Bereichen - unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips - ermöglichen. Die Harmonisierung muß dann eingreifen, wenn sie für notwendig erachtet wird, beispielsweise wenn alle Bemühungen um eine Anwendung der gegenseitigen Anerkennung erfolglos bleiben, sowie in den Fällen, in denen Gemeinschaftsmaßnahmen einen Wertzuwachs mit sich bringen. ...[Seite 10]

Von den Mitgliedstaaten durchzuführende Aktionen

413. In erster Linie tragen die **Mitgliedstaaten** die Verantwortung für die Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung. Die Kommission hat den Wunsch, daß sich eine echte Partnerschaft zwischen den Mitgliedstaaten und ihr entwickeln möge, um das Funktionieren der gegenseitigen Anerkennung zu verbessern.
414. Alle Mitgliedstaaten müssen künftig eine systematische Inanspruchnahme der „Kontaktstellen“ fördern, die im Rahmen der Durchführung des Aktionsplans 1997 und der Entscheidung 3052/95 für alle Binnenmarktbereiche eingerichtet wurden. Im Bereich der reglementierten Berufe sind durch die Richtlinien über eine allgemeine Regelung nationale Koordinierungsstellen geschaffen worden. Sie spielen eine ähnliche Rolle wie die Binnenmarkt-Kontaktstellen und müssen in dieser Rolle weiter gestärkt werden. ...“ [Seite 12]

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*