

Antrag

der Abgeordneten Dr. Joachim Pfeiffer, Nadine Schön, Thomas Bareiß, Veronika Bellmann, Erich G. Fritz, Dr. Michael Fuchs, Michael Grosse-Brömer, Dr. Matthias Heider, Rudolf Henke, Ernst Hinsken, Robert Hochbaum, Dieter Jasper, Andreas Jung, Dr. Stefan Kaufmann, Dr. Rolf Koschorrek, Andreas Lämmel, Ulrich Lange, Stephan Mayer, Hans Michelbach, Dr. Mathias Middelberg, Stefan Müller (Erlangen), Dr. Philipp Murmann, Dr. Georg Nüßlein, Franz Obermeier, Rita Pawelski, Ulrich Petzold, Eckhart Rehberg, Dr. Heinz Riesenhuber, Albert Rupprecht, Anita Schäfer, Tankred Schipanski, Uwe Schummer, Jens Spahn, Christian von Stetten, Stephan Stracke, Lena Strothmann, Antje Tillmann, Andrea Voßhoff, Kai Wegner, Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Martin Lindner, Heinz Lanfermann, Claudia Bögel, Christine Aschenberg-Dugnus, Klaus Breil, Birgit Homburger, Manfred Todtenhausen, Rainer Brüderle und der Fraktion der FDP

Berufsqualifikation – Mobilität erleichtern, Qualität sichern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Deutsche Bundestag begrüßt die Überarbeitung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarktinformationssystems. Sie ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass das europäische Fachkräftepotential optimal genutzt und die Freizügigkeit in Europa verbessert werden kann.

Unverzichtbares Element des europäischen Binnenmarktes ist die Möglichkeit zum möglichst reibungslosen beruflichen Wechsel für alle Bürgerinnen und Bürger bzw. zur Dienstleistungserbringung von einem europäischen Land in ein anderes. Grundsätzlich begrüßt wird daher die Zielrichtung des Richtlinienvorschlages, durch transparente und effiziente Verfahren die Anerkennung von Berufsqualifikationen und die berufliche Mobilität in Europa zu erhöhen. Eine höhere Mobilität trägt zur Belebung des Dienstleistungsbinnenmarktes bei und kann bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Europa helfen. Als Element der aktuellen Wachstumsstrategie zur Flankierung der Maßnahmen aus dem europäischen Fiskalpakt kommt letzterem eine besondere Bedeutung bei. Deutsche Unternehmen wiederum profitieren von einfacheren Anerkennungsverfahren bei der Anstellung von Fachkräften oder beim Export von Dienstleistungen.

Zusätzliche Chancen auf berufliche Mobilität bzw. auf grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel dürfen allerdings nicht zu Lasten bestehender und bewährter beruflicher Qualifikationsniveaus gehen. Vor diesem Hintergrund muss sichergestellt sein, dass dem in Deutschland seit Jahrzehnten bewährten, qualitativ hochwertigen und hervorragend funktionierenden dualen Ausbildungssystem ebenso wie dem in Deutschland bestehenden hohen Qualifikationsniveau

bei der Überarbeitung angemessen Rechnung getragen werden. Das duale Ausbildungssystem darf durch den Richtlinienvorschlag nicht gefährdet werden.

Das duale Berufsbildungssystem gewährleistet einen im internationalen Vergleich sehr hohen Bildungsstand der Gesamtbevölkerung. 84 Prozent der Erwachsenen in Deutschland besitzen mindestens einen Abschluss der Sekundarstufe II (Bezugsjahr 2009, OECD-Durchschnitt: 82 Prozent). Leider steht bei internationalen Vergleichsstudien allzu oft nur die Akademiker-Quote im Blickpunkt. Regelmäßig wird kritisiert, dass die deutsche Abschlussquote von 29 Prozent (2009) deutlich unter dem OECD-Schnitt von 39 Prozent liege.

Mit dem dualen System verfügen Deutschland und andere Länder neben dem Hochschulsystem über ein hervorragendes Berufsausbildungssystem, das nicht zuletzt auch eine hochwertige Ausbildung in den Gesundheits- und Erzieherberufen sowie im Handwerk sicherstellt. Insbesondere wegen der durch die Praxisnähe gewonnenen Handlungskompetenz sind die Absolventen auf dem Arbeitsmarkt begehrt. Nicht zuletzt wegen des sogenannten Klebeeffekts ist die Jugendarbeitslosigkeit deutlich geringer als im OECD oder EU-Durchschnitt. Nach der aktuellen EU-Statistik (Juni 2012) sind in Deutschland lediglich 7,9 Prozent der jungen Leute arbeitslos. In Ländern mit weniger stark ausgeprägtem Berufsbildungssystem ist die Jugendarbeitslosigkeit hingegen viel höher: Spanien 51,5 Prozent, Frankreich 22,0 Prozent. Eine Ausbildung im dualen System ist für viele Schulabgänger attraktiv. Neben den pädagogischen Vorteilen ("Lernen im Arbeitsprozess") fällt aus volkswirtschaftlicher Sicht zudem ins Gewicht, dass die Kosten der Ausbildung nicht vom Steuerzahler, sondern traditionell zu einem Großteil von der Wirtschaft übernommen werden, die auf diese Weise ihren Fachkräftebedarf sichert. Dabei gilt der Grundsatz: Kein Abschluss ohne Anschluss. Mit einem Abschluss des Berufsbildungssystems stehen in der Regel vielfältige Möglichkeiten der Weiterqualifizierung offen, entweder im Berufsbildungssystem (z.B. Meister, Techniker, Fachwirte) oder im Hochschulsystem (Bachelor, Master, Promotion).

Viele der beruflichen Bildungsgänge sind akademischen Ausbildungen im In- und Ausland gleichwertig. Dies wird jetzt auch durch die Zuordnung der Abschlüsse zu den Niveaustufen des Deutschen bzw. des Europäischen Qualifikationsrahmens auf der Grundlage von kompetenzbezogenen Deskriptoren hinreichend dokumentiert.

Folgende Punkte des Richtlinienvorschlags sind im Zusammenhang mit der Überarbeitung für den Deutschen Bundestag von besonderer Bedeutung:

a) Notare

Der Beruf des Notars sollte nicht in den Anwendungsbereich der Berufsqualifikationsrichtlinie aufgenommen werden, da die Zielsetzung der Richtlinie mit den Grundprinzipien der vorsorgenden Rechtspflege, wie sie in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten verankert sind, schwer vereinbar ist und die Kompetenz für die Errichtung und Ausgestaltung eines Systems der vorsorgenden Rechtspflege bei den Mitgliedstaaten liegt.

b) Krankenpflege- und Hebammenausbildung

Die Zugangsvoraussetzungen zur Krankenpflege- und Hebammenausbildung müssen bei einer zehnjährigen allgemeinen Schulausbildung bleiben und dürfen nicht auf eine zwölfjährige allgemeine Schulausbildung angehoben werden. In Deutschland müssen auch zukünftig die – auf der Grundlage des mittleren Bildungsabschlusses zugelassenen – dreijährig an den

Pflegeschulen ausgebildeten Pflegefachkräfte die stärkste Säule im Berufsfeld der Pflege bilden. Diese Pflegefachkräfte müssen auch zukünftig in den Genuss der automatischen Anerkennung ihres Berufsabschlusses innerhalb der Europäischen Union kommen. Eine Anhebung der Zugangsvoraussetzungen würde hingegen gravierende Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt haben. Rund 50 Prozent eines heutigen Ausbildungsjahrgangs in der Gesundheits- und Krankenpflege würden dann von der Ausbildung ausgeschlossen. Die sehr hohe Fachkraftquote, die ein wesentliches Qualitätsmerkmal der deutschen Gesundheitsversorgung ist, könnte dann nicht mehr aufrecht erhalten werden. Eine Ausbildung in der Gesundheits- und Krankenpflege und der Geburtshilfe muss auch Schulabgängern mit einem mittleren Bildungsabschluss möglich bleiben, denn auch solche Berufsausbildungen sind für die niedrige Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland verantwortlich. Diese Erwägungen müssen bei der Ausgestaltung der Richtlinienmodernisierung Berücksichtigung finden. Dabei muss der Fokus sowohl auf die Gewährleistung von Mobilität im Binnenmarkt als auch auf die Qualitätssicherung gerichtet werden. Maßgebend müssen auch in Zukunft die durch die Ausbildung erworbenen beruflichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen sein und nicht in erster Linie die Anzahl der besuchten Schuljahre als Zulassungsvoraussetzung zur Ausbildung.

c) Apotheker

Anders als in anderen Mitgliedstaaten besteht in Deutschland für Apotheker Niederlassungsfreiheit. Deshalb ist eine Streichung der Regelung, die die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, Ausbildungsnachweise anderer EU-Staatsangehöriger für die Errichtung von neuen (bis zu drei Jahre alten) öffentlichen Apotheken zuzulassen, nicht akzeptabel. Artikel 21 Absatz 4 der Richtlinie ist weiterhin erforderlich, um Marktverzerrungen durch Ausweichbewegungen von Apothekern aus Mitgliedsstaaten mit Beschränkung der Niederlassungsfreiheit für Apotheker vorzubeugen.

d) Neue Kompetenzen für die Kommission bei Ausbildungsinhalten/delegierte Rechtsakte

Die vorgeschlagene tieferegehende Kompetenzübertragung der EU-Kommission etwa durch delegierte Rechtsakte ist zur Koordinierung der Mindestanforderungen an die Ausbildungen nicht erforderlich und greift in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Bereich der beruflichen Bildung ein. Diese Zuständigkeit der Mitgliedstaaten muss gewahrt werden. Es dürfen keine tieferegehenden Kompetenzen an die EU-Kommission übertragen werden.

e) Sprachkenntnisse

Die Sprachkompetenz ist für die Integration einer Fachkraft im Aufnahmeland in vielen Fällen von entscheidender Bedeutung. Sie ist Grundvoraussetzung u.a. für die Qualität der erbrachten Dienstleistungen, für den Schutz der Verbraucher und für die Sicherheit von Patienten. Die Bestimmungen über die sprachlichen Anforderungen für Berufe, insbesondere im Gesundheitsbereich müssen daher für ausgewählte Berufe Sprachkenntnisprüfungen durch das Aufnahmeland erlauben und deren Ausgestaltung auch diesem überlassen.

Die Regelung zur Feststellung der Sprachkenntnisse in Artikel 53 Absatz 2 ist in diesem Zusammenhang problematisch. Insbesondere stellt sie einseitig auf die Sprachprüfung durch eine Behörde ab und bietet zu wenig Flexibilität bei Nachprüfungen. Hier sollte nachgebessert werden.

f) Europäischer Berufsausweis

Die Einführung eines Europäischen Berufsausweises, mit dessen Hilfe die Mobilität in der EU erleichtert werden soll, ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Die abschließende Entscheidung über die Anerkennung der Qualifikation muss jedoch letztendlich dem Aufnahmeland vorbehalten bleiben. Hinsichtlich der Auswahl der Berufe, für die der Berufsausweis ausgewählt werden soll, muss eine hinreichende Beteiligung der Mitgliedstaaten vorgesehen werden.

g) Vorwarnmechanismus

Bei Berufen, die die Patientensicherheit berühren, ist eine schnelle Information der zuständigen Stellen über ein gegenüber einem Angehörigen eines Gesundheitsberufs verhängtes Berufsausübungsverbot zum Schutz von Patienten unerlässlich.

Daher ist ein Vorwarnmechanismus, wie er für die der automatischen Anerkennung unterliegenden Gesundheitsberufe im Richtlinienentwurf vorgeschlagen wird, wichtig, bei dem alle Mitgliedstaaten und die Kommission über die Untersagung der Ausübung der entsprechenden beruflichen Tätigkeit unterrichtet werden. Der Mechanismus muss allerdings praktikabel sein. Die vorgesehene Dreitagesfrist ist zwar sachlich gerechtfertigt, erscheint jedoch kaum umsetzbar.

h) Gemeinsame Ausbildungsrahmen und -prüfungen

Eine Stärkung der automatischen Anerkennung durch gemeinsame Ausbildungsgrundsätze ist wichtig. Dadurch können weitere, dafür geeignete Berufe in die automatische Anerkennung überführt werden. Grundsätzlich kommen dafür auch weitere Gesundheitsberufe in Betracht. Wenn sich nicht alle Mitgliedstaaten auf gemeinsame Ausbildungsrahmen einigen können, muss es als Ultima Ratio möglich sein, dass eine große Gruppe von Mitgliedstaaten voranschreitet. Allerdings muss es den Mitgliedstaaten frei stehen, nicht an den gemeinsamen Ausbildungsrahmen oder Qualifikationsprüfungen teilzunehmen. Eine Entscheidungskompetenz der EU-Kommission über ein opt-out ist hiermit nicht vereinbar.

i) Partieller Zugang

Das Prinzip des partiellen Berufszugangs ist problematisch, selbst bei einer Verweigerungsmöglichkeit aufgrund eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses wie die öffentliche Gesundheit. Ein partieller Zugang muss zum Schutz von Verbrauchern und Patienten auf Einzelfälle beschränkt bleiben. Andernfalls droht eine Zersplitterung gewachsener Berufsbilder und erhebliche Rechtsunsicherheit. Das von der Kommission vorgeschlagene Herkunftslandprinzip hinsichtlich der Abtrennbarkeit eines Tätigkeitsfeldes als eigenen Beruf würde zu einer Zersplitterungsspirale führen. Die Abtrennbarkeit muss in jedem Fall objektiv bestimmt werden.

j) Binnenmarkt-Informationssystem (IMI)

Eine Richtlinie, die den Mitgliedstaaten detailliert vorschreibt, wie IMI organisatorisch auszugestalten ist, geht über den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hinaus. Es muss genügen, die Kommunikationsform (Nutzung der Plattform IMI) und das Zeitfenster für die Bearbeitung der Anfragen zu definieren. Hierüber hinausgehende Anforderungen sind nicht erforderlich, um die Ziele des Artikels 26 AEUV im Rahmen von IMI umzusetzen.

k) Elektronische Verfahren

Die Einführung von optionalen elektronischen Verfahren wie nach der Dienstleistungsrichtlinie wird begrüßt. Solche Verfahren erleichtern grenzüberschreitende Anträge und tragen der weit verbreitenden Verwendung digitaler Kommunikationsmittel Rechnung. Allerdings müssen erforderliche Nachweise bei Zweifeln an ihrer Echtheit in Papierform vorgelegt werden können, falls eine Nachprüfung über Binnenmarktinformationssystem IMI nicht möglich ist.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

diese Punkte in den laufenden Verhandlungen über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates und des Europäischen Parlaments zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems zu berücksichtigen und sich für eine weitgehende Umsetzung dieser Punkte einzusetzen.

Berlin, den 25. September 2012

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Rainer Brüderle und Fraktion

elektronische Vorab-Fassung*