



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 60.291/4
vom 23. November 2016

über

einen Dekretvorentwurf der Deutschsprachigen Gemeinschaft
,zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die
Anerkennung von Berufsqualifikationen‘

Am 21. Oktober 2016 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Minister für Bildung und wissenschaftliche Forschung der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, die bis zum 25. November 2016 verlängert wurde^(*), ein Gutachten über einen Dekretvorentwurf ‚zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Anerkennung von Berufsqualifikationen‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von der vierten Kammer am 23. November 2016 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Pierre LIÉNARDY, Kammerpräsident, Martine BAGUET und Bernard BLERO, Staatsräte, Christian BEHRENDT und Jacques ENGLEBERT, Beisitzer, und Colette GIGOT, Greffier.

Der Bericht wurde von Roger WIMMER, Erster Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 23. November 2016 abgegeben.

*

^(*) Durch E-Mail vom 27. Oktober 2016.

Da der Begutachtungsantrag aufgrund von Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat eingereicht wurde, beschränkt sich die Gesetzgebungsabteilung gemäß Artikel 84 § 3 der o.a. koordinierten Gesetze darauf, die Rechtsgrundlage des Vorentwurfs¹, die Befugnis des erlassenden Organs sowie die Einhaltung der vorangehenden Formvorschriften zu untersuchen.

Was diese drei Aspekte betrifft, sind über den Vorentwurf folgende Bemerkungen zu formulieren.

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

1. Der Vorentwurf zielt darauf ab, die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 ‚über die Anerkennung von Berufsqualifikationen‘ (nachstehend: die Richtlinie 2005/36/EG), in ihrer durch die Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 ‚zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems‘ („IMI-Verordnung“) (nachstehend: die Richtlinie 2013/55/EU) geänderten Fassung, umzusetzen. Er hebt das Gesetz vom 12. Februar 2008 ‚zur Einführung eines neuen allgemeinen Rahmens für die Anerkennung von EG-Berufsqualifikationen‘ auf (Artikel 36 des Vorentwurfs).

Der Anwendungsbereich des Vorentwurfs wird folgendermaßen definiert (Artikel 4 § 1 Absatz 1 des Vorentwurfs):

„Unbeschadet der Zuständigkeit des Föderalstaats findet vorliegendes Dekret Anwendung auf alle Staatsangehörige eines Mitgliedstaats oder auf Staatsangehörige eines Drittlandes, die unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, die als Selbstständige oder abhängig Beschäftigte, einschließlich der Angehörigen der freien Berufe, einen reglementierten Beruf in der Deutschsprachigen Gemeinschaft ausüben wollen und die ihre Berufsqualifikation in einem anderen Mitgliedstaat erworben haben“.

Im Kommentar zu Artikel 4 des Vorentwurfs wird bemerkt:

„In Absatz 2 [des Paragraphen 2] wird festgehalten, dass das Dekret einen neuen horizontalen Rechtsrahmen schafft. [...] Das Dekret ist nur anwendbar, wenn in anderen Dekreten der Deutschsprachigen Gemeinschaft keine spezifischen Regelungen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen festgelegt sind. Dies gilt auch für zukünftige Dekrete“.

¹ Da es sich um einen Dekretvorentwurf handelt, wird unter „Rechtsgrundlage“ die Übereinstimmung mit den höheren Rechtsnormen verstanden.

Der Kommentar zu Artikel 1 des Vorentwurfs lautet wie folgt²:

„Das vorliegende Dekret behandelt die Teilumsetzung der Richtlinie 2005/36/EG. Es handelt sich um eine Teilumsetzung, da

– einige Initiativen unter die Zuständigkeit des Föderalstaats fallen oder vorab auf föderalem Niveau geregelt werden müssen (so z.B. die Schaffung und das Aufrechterhalten von Beratungszentren gemäß Artikel 57b der Richtlinie);

– von der Richtlinie und dem zukünftigen Dekret abweichende Bestimmungen durch die betroffenen Fachbereiche des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft in spezifischen Erlassen angepasst werden müssen;

– einige Bestimmungen der Richtlinie Ausführungshandlungen auferlegen, die keine Abänderung der bestehenden oder Schaffung einer neuen Gesetzeslage in der Deutschsprachigen Gemeinschaft erfordern (so z.B. Bestimmungen über die Berichterstattung der Mitgliedstaaten gegenüber der Europäischen Kommission im Rahmen des Artikels 59 der Richtlinie)“.

2. Mit dem durch Artikel 36 des Vorentwurfs aufgehobenen Gesetz vom 12. Februar 2008 hat die Föderalbehörde die von ihr selbst, den Regionen und den Gemeinschaften durchgeführten „vertikalen Umsetzungen“ der Richtlinie 2005/36/EG durch eine „horizontale Umsetzung“ vervollständigt.

In ihrem Gutachten 43.406/1/V hat die Gesetzgebungsabteilung in der Tat Folgendes bemerkt³:

„Portée de l’avant-projet de loi

L’avant-projet de loi [...] vise à transposer en droit belge la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil de l’Union européenne du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Cette directive a pour objectif de promouvoir l’accès transfrontalier aux professions réglementées dans les États membres. À cette fin, la directive établit les règles selon lesquelles un État membre qui subordonne l’accès à une activité professionnelle à la possession de qualifications professionnelles déterminées, reconnaît les qualifications professionnelles acquises dans un autre État membre qui permettent au titulaire de celles-ci d’exercer la même profession dans cet État membre.

La directive 2005/36/CE, précitée, prévoit un régime de reconnaissance spécifique pour sept professions dites sectorielles (à savoir les professions de médecin, d’infirmier responsable des soins généraux, de praticien de l’art dentaire, de vétérinaire, de sage-femme, de pharmacien et d’architecte). Il ressort de l’exposé des motifs que l’intention est de procéder à une transposition distincte pour les professions concernées en adoptant une réglementation spécifique par catégorie professionnelle (transposition verticale). En ce qui concerne toutes les autres professions, il est opté pour une transposition générale de la directive en droit interne afin d’éviter, selon

² Siehe auch die von der beauftragten Beamtin übermittelte Umsetzungstabelle.

³ Am 9. August 2007 abgegebenes Gutachten 43.406/1/V über einen Vorentwurf, der zum Gesetz vom 12. Februar 2008 „zur Einführung eines neuen allgemeinen Rahmens für die Anerkennung von EG-Berufsqualifikationen“ geworden ist (*Parl. Dok.*, Kammer, 2007-2008, Nr. 52-0282/001, S. 82-83).

l'exposé des motifs accompagnant le projet, qu'un grand nombre de dispositions communes soient chaque fois reproduites dans les nombreux textes de transposition pour des professions spécifiques (transposition horizontale). Le projet de loi soumis pour avis vise à créer ce nouveau cadre général de reconnaissance de qualifications professionnelles.

Compétence

1. D'une manière globale, le projet de loi porte sur les conditions d'accès à la profession qui, comme il ressort de l'article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, est une matière qui relève en principe de la compétence de l'autorité fédérale. Il faut toutefois tenir compte des exceptions à la compétence fédérale de principe, en ce qui concerne, notamment, les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme, pour lesquelles les régions sont compétentes (article 6, § 1^{er}, VI, dernier alinéa, 6°, de la loi spéciale) et l'enseignement, qui est de la compétence des communautés (article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la Constitution).

Vu le champ d'application général inhérent à la transposition horizontale de la directive, il faudra tenir compte de ces exceptions. [...]

2. [...]“.

In der Deutschsprachigen Gemeinschaft wurde die Richtlinie 2005/36/EG durch das Dekret vom 25. Mai 2009 ‚über Maßnahmen im Unterrichtswesen und in der Ausbildung 2009‘ teilweise umgesetzt (Artikel 1 bis 11, 33, 39 und 46 bis 53)⁴.

In ihrem Gutachten 45.924/2 hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates Folgendes bemerkt⁵:

„2. Die o.a. Richtlinie 2005/36/EG muss für die gesamten diesbezüglichen Kompetenzen der Deutschsprachigen Gemeinschaft unter Berücksichtigung auch der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der gesetzgebenden Gewalt und der ausführenden Gewalt umgesetzt werden.

Im Bereich des Unterrichtswesens, des öffentlichen Dienstes und, mehr im allgemeinen, in allen der Deutschsprachigen Gemeinschaft unterliegenden Angelegenheiten, für die Bedingungen zur Erfüllung gemeinnütziger Aufgaben und öffentlicher Dienstleistungen im funktionalen Sinn des Wortes festgelegt werden, ist die Deutschsprachige Gemeinschaft zuständig⁶.

⁴ Siehe auch den Erlass der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 4. Juni 1998 ‚über die Vergabe von Konformitätsbescheinigungen für Anwerbungsämter im Unterrichtswesen in Ausführung der Europäischen Richtlinie 2005/36/EG‘.

⁵ Am 25. Februar 2009 abgegebenes Gutachten 45.924/2 über einen Vorentwurf, der zum Dekret vom 25. Mai 2009 ‚über Maßnahmen im Unterrichtswesen und in der Ausbildung 2009‘ geworden ist (*Parl. Dok.*, Parl. DG, 2008-2009, Nr. 150/1, S. 19-20).

⁶ Fußnote 4 aus dem zitierten Gutachten: Es trifft zu, dass die Regelung der Niederlassungsbedingungen nach dem Wortlaut des Artikels 6, 1, VI, Absatz 5, Nr. 6, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen dem Föderalgesetzgeber vorbehalten ist. Diese Zuständigkeit bezieht sich jedoch nicht auf die Festlegung der Bedingungen für den Zugang zu öffentlichen Ämtern, die nämlich keine Berufe im Sinne von Artikel 6, 1, VI, letzter Absatz, Nr. 6, des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980 sind. Dies gilt nicht nur für die Personen, die dem öffentlichen Dienst im organisierenden Sinne des Wortes angehören, sondern auch für die Personen, die ungeachtet der Art ihrer juristischen Beziehung zur Verwaltung eine gemeinnützige Aufgabe

Die Kapitel I und III des Dekretvorentwurfs sind dahingehend zu revidieren, dass ihr Anwendungsbereich - ohne die in den Artikeln 2, Absatz 2, und 3 des Dekretvorentwurfs vorgesehene Einschränkung⁷ - auf alle Angelegenheiten ausgedehnt wird, die nach der o.a. Zuständigkeitsverteilung der gesetzgebenden Gewalt der Deutschsprachigen Gemeinschaft⁸ unterliegen.

Eine andere Vorgehensweise bestünde darin, die Verabschiedung anderer Dekrete zur Ergänzung der Umsetzung der o.a. Richtlinie 2005/36/EG in den anderen Angelegenheiten aus dem Kompetenzbereich des Gemeinschaftsgesetzgebers zu erwägen.

[...]“.

Der Anwendungsbereich des Dekrets vom 25. Mai 2009 wurde jedoch nicht auf die anderen zum Zuständigkeitsbereich der Deutschsprachigen Gemeinschaft gehörenden Angelegenheiten ausgedehnt. Was diese Angelegenheiten betrifft, wurde die Richtlinie 2005/36/EG durch Erlasse der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft teilweise umgesetzt⁹⁻¹⁰.

3. Die Zuständigkeit in Sachen Niederlassungsbedingungen wurde durch das Sondergesetz vom 6. Januar 2014 ‚über die Sechste Staatsreform‘ an die Regionen übertragen.

wahrnehmen und die somit einen öffentlichen Dienst im funktionalen Sinn des Begriffs leisten (Verfassungsgerichtshof, Nr. 67/1999, 17. Juni 1999, B.7; siehe auch Verfassungsgerichtshof, Nr. 2/1997, 16. Januar 1997, B.9; Nr. 81/1997, 17. Dezember 1997, B.12.2).

⁷ Fußnote 5 aus dem zitierten Gutachten: Siehe in diesem Sinn das Gutachten 45.390/2, das am 24. November 2008 über einen Dekretvorentwurf „portant des dispositions relatives à la reconnaissance des qualifications professionnelles pour l'exercice de fonctions dans les établissements d'enseignement préscolaire, primaire, secondaire ordinaire et spécialisé, artistique, de promotion sociale et supérieur non universitaire, secondaire artistique à horaire réduit de la Communauté française et les internats dépendant de ces établissements, et dans les centres psycho-médico-sociaux et diverses mesures urgentes en matière d'enseignement“ abgegeben wurde, allgemeine Bemerkung Nr. 2.5 (*Dok., Parl. Fr. Gem.*, 2008-2009, Nr. 629/1, S. 164 und 165).

⁸ Fußnote 6 aus dem zitierten Gutachten: Einschließlich für die Personalmitglieder der dezentralisierten Einrichtungen, die der Deutschsprachigen Gemeinschaft unterstehen, unter Berücksichtigung von Artikel 9 des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980, der aufgrund von Artikel 5, 1, des o.a. Gesetzes vom 31. Dezember 1983 für anwendbar auf die Deutschsprachige Gemeinschaft erklärt worden ist.

⁹ Es handelt sich um:

- Artikel 4 § 3 des Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 7. Mai 2009 ‚über den nicht dringenden Krankentransport‘;
- Artikel 30 § 2 des Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 14. Mai 2009 ‚über die Jugendhilfe und den Jugendschutz‘;
- Artikel 5 des Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 26. Juni 2009 ‚zur Abänderung des Erlasses vom 26. Februar 1997 zur Festlegung der Normen für Aufnahmestrukturen für Senioren‘.

¹⁰ In Bezug auf den Erlass der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 9. Dezember 2010 ‚zur Abänderung des Erlasses der Regierung vom 13. Juni 1997 zur Festlegung der Bedingungen für die Verleihung des Brevets in Krankenpflege‘ war die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates der Ansicht, dass gemäß Artikel 24 § 5 der Verfassung die durch den Entwurf geregelte Angelegenheit zum Kompetenzbereich des Gesetzgebers gehört (am 6. Oktober 2010 abgegebenes Gutachten 48.733/2 über einen Entwurf, der zum Erlass der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 9. Dezember 2010 geworden ist).

So sind die Regionen aufgrund von Artikel 6 § 1 VI Absatz 1 Nr. 6 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘, eingefügt durch das Sondergesetz vom 6. Januar 2014, für die Niederlassungsbedingungen, mit Ausnahme der Bedingungen für den Zugang zu Gesundheitspflegeberufen und zu geistigen Berufen im Dienstleistungsbereich, zuständig.

Was die zwei in dieser Bestimmung erwähnten Ausnahmen betrifft, wird in den Erläuterungen zum Vorschlag eines Sondergesetzes präzisiert¹¹ :

„L'accès aux professions intellectuelles prestataires de services continuera à être réglementé par l'autorité fédérale. [...]

En ce qui concerne les professions des soins de santé, la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les communautés fait l'objet de l'article 5, § 1^{er}, I, 6° (lire : 7°), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, introduit par l'article 6 de la même proposition de loi spéciale. C'est pourquoi la présente disposition exclut les conditions d'accès à ces professions de la compétence régionale“¹².

Was diese Zuständigkeit der Regionen in Sachen Niederlassungsbedingungen betrifft, ist der Deutschsprachigen Gemeinschaft allein die Zuständigkeit bezüglich der Niederlassungsbedingungen im Bereich Tourismus durch die Dekrete vom 27. März 2014 (Wallonische Region) und 31. März 2014 (Deutschsprachige Gemeinschaft) ‚über die Ausübung der Zuständigkeiten der Wallonischen Region im Bereich des Tourismus durch die Deutschsprachige Gemeinschaft‘ übertragen worden.

Zur Umsetzung der Richtlinie 2013/55/EU muss diese Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Föderalbehörde, der Wallonischen Region und der Deutschsprachigen Gemeinschaft berücksichtigt werden.

Die Deutschsprachige Gemeinschaft darf also diese Richtlinie 2013/55/EU nicht horizontal umsetzen, da allein die Wallonische Region dazu zuständig geworden ist; in Angelegenheiten, die zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehören, wird sie hingegen „vertikale Umsetzungen“ dieser Richtlinie durchführen müssen¹³.

¹¹ *Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2232/1, S. 90.

¹² Aufgrund von Artikel 5 § 1 I Nr. 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980, der durch das Sondergesetz vom 6. Januar 2014 ersetzt wurde und durch Artikel 4 § 2 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 ‚über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft‘ auf die Deutschsprachige Gemeinschaft für anwendbar erklärt wurde, sind die Gemeinschaften, was die Gesundheitspflegeberufe betrifft, für ihre Zulassung, unter Einhaltung der von der Föderalbehörde festgelegten Zulassungsbedingungen, und ihr Kontingent, gegebenenfalls unter Berücksichtigung der Gesamtzahl, die die Föderalbehörde jährlich pro Gemeinschaft für den Zugang zu den jeweiligen Gesundheitspflegeberufen festlegen kann, zuständig.

¹³ Siehe insbesondere das am 29. Juni 2015 geschlossene Vereinbarungsprotokoll zwischen der Föderalregierung und den in den Artikeln 128, 130, 135 und 138 der Verfassung erwähnten Behörden in Bezug auf die Vereinbarungen zwischen der Föderalbehörde und den Gemeinschaften bezüglich der Durchführung der Richtlinie 2013/55/EU über die Berufsqualifikationen (*Staatsblatt* vom 4. August 2015, S. 49110-49117).

Aus dem Vorstehenden folgt, dass der Vorentwurf grundlegend zu revidieren ist.

DER GREFFIER

Der PRÄSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Roger WIMMER, Erster Auditor, übersetzt.

FÜR DEN CHEFGREFFIER,

Wim GEURTS
GREFFIER