

ASSOCIAZIONE DEI GIUDICI AMMINISTRATIVI TEDESCHI, ITALIANI E FRANCESI  
VEREINIGUNG DEUTSCHER ITALIENISCHER FRANZÖSISCHER VERWALTUNGSRICHTER  
ASSOCIATION DES JUGES ADMINISTRATIFS ALLEMANDS, ITALIENS ET FRANÇAIS

## Tagung 2026

# Die akademische und berufliche Anerkennung von Studentiteln als Schlüssel zur Mobilität junger Menschen in Europa



**Meran**

**17. April 2026**



[www.agatif.org](http://www.agatif.org)

ASSOCIAZIONE DEI GIUDICI AMMINISTRATIVI TEDESCHI, ITALIANI E FRANCESI  
VEREINIGUNG DEUTSCHER ITALIENISCHER FRANZÖSISCHER VERWALTUNGSRICHTER  
ASSOCIATION DES JUGES ADMINISTRATIFS ALLEMANDS, ITALIENS ET FRANÇAIS

## Tagung 2026

# Die akademische und berufliche Anerkennung von Studientiteln als Schlüssel zur Mobilität junger Menschen in Europa

veranstaltet in Zusammenarbeit mit der Autonomen Sektion Bozen des Regionalen  
Verwaltungsgerichts Trentino-Südtirol, der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol, der Vereinigung  
der Verwaltungsrechtsanwälte Bozen und unter der Schirmherrschaft der Stadt Meran

**Kurhaus Meran – Pavillon des Fleurs**

**Freitag 17. April 2026**

Ziel der Tagung ist es, Zweck und Bedeutung der Anerkennung von Studientiteln für die Mobilität und die europäische Integration darzustellen. Zudem sollen Rechtsordnungen und Praxis in Deutschland, Italien und Frankreich analysiert und diskutiert werden, ebenso wie der gemeinsame Rahmen, bürokratische Hürden, Unterschiede der nationalen Systeme, innovative Lösungen und *Best Practices*.

# Programm

## Vormittag

**Vorsitz: RA Carmine Volpe**  
**Stellvertretender Präsident des Staatsrats**

**9.00 – 9.30 Begrüßung durch Vertreter der Behörden**

**Beiträge der italienischen Sektion (9.30 – 10.30)**

**Dr. Christian Staffler, LL.M., Freie Universität Bozen**  
**Staatsrat Stefano Toschei, Mitglied des Präsidialrats der Verwaltungsgerichtsbarkeit**

**Beiträge der deutschen Sektion (10.30 – 11.00)**

**Dr. Jan Neumann, Richter am Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen**

**Beiträge der französischen Sektion (11.00 – 11.30)**

**M. Pascal Trouilly, Staatsrat**

**12.15 Mittagessen (in der Landesberufsschule des Gastgewerbes „Savoy“, Reziastr. 1)**

## Nachmittag

**Vorsitz: RA Stephan Beikircher**  
**Präsident des Regionalen Verwaltungsgerichts Trentino-Südtirol, Autonome Sektion Bozen**

**15.00 Vergleichende Fallanalyse**

**16.00 Präsentation der Ergebnisse der Sektionen**

**16.30 Runder Tisch über aktuelle Themen im Zusammenhang mit der Anerkennung von Studententiteln**

**Teilnehmen werden Richter, Rechtsanwälte und Vertreter der öffentlichen Verwaltung.**

**17.30 Abschluss der Tagung**

Die Referate werden in den drei Sprachen der Vereinigung verfügbar sein.  
Die Tagung ist bei der Anwaltskammer Bozen akkreditiert.

# RAHMENPROGRAMM

**DONNERSTAG, 16. April 2026**

**19 h** Abendessen im Restaurant *Forsterbräu* Meran (Freiheitsstrasse 90)

[www.forsterbrau.it](http://www.forsterbrau.it)



**FREITAG, 17. April 2026**

**12.15 h** Mittagessen in der Landesberufsschule des Gastgewerbes „Savoy“, Reziastr. 1



**19 h** Gala-Dinner im Restaurant *Trautmannsdorf* (St. Valentin Str. 17) [www.trauti.it](http://www.trauti.it)



**SAMSTAG, 18. April 2026**

**10 h** Führung durch die Meraner Altstadt auf Italienisch und Deutsch (Dauer ca. 2 Stunden)

Treffpunkt vor der Kurverwaltung Meran (nahe dem Eingang des Kurhauses)



12 h Empfang durch die Bürgermeisterin von Meran, RA<sup>in</sup> Katharina Zeller (Rathaus Meran, Laubengasse 192)



13 h Mittagessen im Restaurant *Sigmund* (Freiheitsstrasse 2) [www.restaurantsigmund.com](http://www.restaurantsigmund.com)



15.00 h Linienbusfahrt nach Tirol (Linienbus 221, Abfahrt beim Hotel Palace) und Führung im Schloss Tirol, Landesmuseum (Schlossweg 24, Tirol bei Meran) [www.schlosstirol.it](http://www.schlosstirol.it)



19 h Abendessen im Restaurant *Castel Kallmünz* (Sandplatz 12) [www.kallmuenz.it](http://www.kallmuenz.it)

## Referenten

### **Dr. Christian Staffler, PhD, LL.M.**

Jurist und Experte für Europarecht; war über 20 Jahre lang Leiter des Studierendensekretariats und Koordinator des Bereichs Studentische Dienste an der Freien Universität Bozen. Er ist Doktor der Rechtswissenschaften (Europarecht) und Inhaber eines Masterabschlusses (LL.M.) im Europäischen Recht. Autor von Monografien und wissenschaftlichen Publikationen zum Recht der Europäischen Union sowie Referent in Fortbildungsprogrammen für öffentliche Einrichtungen. Mitglied der Euro-Regionalen Vereinigung für Vergleichendes und Europäisches Öffentliches Recht. Seit 2026 Führungskraft des Landes Suedtirol.

### **Staatsrat RA Stefano Toschei**

Stefano Toschei ist seit 2016 Staatsrat und blickt auf eine langjährige berufliche Laufbahn als ordentlicher und Verwaltungsrichter sowie als Rechtsanwalt und juristischer Berater führender öffentlicher Institutionen zurück. Er ist Absolvent der Rechtswissenschaften und spezialisiert auf Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft. Er ist zur Ausübung des Anwaltsberufs sowie zur Lehre der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fächer befugt. Während seiner Karriere bekleidete er zahlreiche hochrangige Verwaltungsfunktionen, darunter als Generalsekretär des Regionalrats von Latium, juristischer Berater beim Präsidentenrat der Minister sowie bei verschiedenen Ministerien, Leiter eines Gesetzgebungsbüros und Kabinettschef im ministeriellen Bereich. Er ist Autor zahlreicher wissenschaftlicher Veröffentlichungen zum Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht, darunter Werke zur Leitungsfunktion des Staatsrates.

### **Dr. Jan Neumann**

Jan Neumann ist Verwaltungsrichter und derzeit als Richter am Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) mit Sitz in Münster tätig, das die zweite Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes bildet. Neben seiner richterlichen Tätigkeit nimmt er bedeutende Funktionen im europäischen Rechtsdialog wahr: Er ist Präsident der deutschen Sektion und Vizepräsident der internationalen Organisation VERDIF. In dieser Funktion wirkt er an der Entwicklung gemeinsamer Überlegungen zum Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahrensrecht und vergleichenden Verfassungsrecht mit und vertritt die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit in transnationalen Kooperationskontexten.

### **M. Pascal Trouilly**

Pascal Trouilly ist französischer Verwaltungsrichter und Conseiller d'État en service ordinaire. Er ist Absolvent der École nationale d'administration (ENA) und trat 2008 als *maître des requêtes* in den Conseil d'État ein, wo er sowohl richterliche als auch beratende Tätigkeiten ausübte. Innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit war er kontinuierlich als Berichterstatter (*rapporteur*) in zahlreichen Entscheidungen des Staatsrates tätig, insbesondere in den Bereichen des wirtschaftlichen öffentlichen Rechts, des Gesundheitsrechts, des Kommunikationsrechts sowie der Staatshaftung. Er bekleidete und bekleidet bedeutende institutionelle Funktionen, darunter als *Délégué à l'exécution des décisions de justice* bei der Section du rapport et des études des Conseil d'État mit besonderer Zuständigkeit für die Effektivität verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen.

# Beiträge der italienischen Sektion

Christian Staffler

## Die Akademische Anerkennung der Studientitel

als Schlüssel zur Mobilität  
junger Menschen in Europa

Meran, 17. April 2026

### Mobilität junger Menschen

Warum muss ich die Anerkennung meines ausländischen Abschlusses beantragen? Sind wir nicht in Europa?

Die jungen Menschen sind in einer EU aufgewachsen, die einen hohen Integrationsgrad erreicht hat (Binnenmarkt: Grundfreiheiten-> Möglichkeit, sich innerhalb der EU frei zu bewegen).

Zunehmende Bedeutung der Mobilität:

- Größere Bereitschaft junger Menschen zur Mobilität
- Mehr Studienmöglichkeiten (Erweiterung des Bildungsangebots) und Arbeitsmöglichkeiten

## Universitätsreform (Bologna-Prozess)

Seit 2000

Angleichung der Studienarchitektur in den einzelnen Staaten: 3+2+3

Zyklus	Studiengang	Dauer
1. Zyklus	Bachelor (IT: laurea triennale)	3 Jahre
2. Zyklus	Master (IT: laurea magistrale)	2 Jahre
3. Zyklus	PhD (IT: dottorato di ricerca)	3 Jahre

Ziel: die internationale Mobilität von Studierenden zu erleichtern.



## Notwendigkeit einer formellen Anerkennung?

### Formelles Anerkennungsverfahren

aus **beruflichen Gründen** :

- Zugang zum öffentlichen Dienst (öffentliche Wettbewerbe) – nicht im privaten Sektor (Unternehmen)
- andere Gründe: Eintragung bei den Arbeitsämtern, Rückkauf der Studienjahre für Rentenzwecke.

aus **privaten Gründen** :

- Verwendung des akademischen Titels (dottore) im Bestimmungsstaat.

### Ad-hoc-Bewertung des Abschlusses bei Zugang zum Studium und Immatrikulation

- **Zugang zur Universität** (Bachelor)
- **Zugang zu weiterführenden Studien** (Master, Doktorat).

## Kompetenzabgrenzung EU/Mitgliedstaaten

### Warum sind Bildungsabschlüsse nicht automatisch in anderen Mitgliedstaaten gültig?

Die Bildungssysteme sind national. Die Mitgliedstaaten wollten die Zuständigkeit für Bildung und Bildungspolitik nicht an die EU übertragen.

Die **Anerkennung von akademischen Abschlüssen**-> **Zuständigkeit der Mitgliedstaaten**.

Die **Union** hat eine **geteilte Kompetenz**: **nur für den Zugang zum Beruf und dessen Ausübung** (sie kann Maßnahmen ergreifen, muss dabei jedoch die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit beachten).

## Anerkennungssysteme

**Akademische Anerkennung** (nationales Recht/Völkerrecht)

**Berufliche Anerkennung** (Unionsrecht)

In Italien: vereinfachte Formen nicht-akademischer Anerkennung für spezifische Zwecke (z. B. Zugang zu öffentlichen Wettbewerben, Rückkauf der Studienjahre für Rentenzwecke, Vergabe von Stipendien)  
Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 189/2009; Gesetz Nr. 29/2006, Art. 12.

## Akademische Anerkennung

Akademische Anerkennung

## Anwendbares Recht

Die akademische Anerkennung ist vorwiegend durch **nationale Regelungen und völkerrechtliche Abkommen** geregelt.

Die Mitgliedstaaten müssen jedoch dabei das **Unionsrecht beachten**.

- **Bei Anerkennung aus beruflichen Gründen** -> personenbezogene Grundfreiheiten des Binnenmarkts.
- **Bei Anerkennung aus privaten Gründen** -> Art. 18 und Art. 21 AEUV.

In beiden Fällen muss es sich um einen grenzüberschreitenden Sachverhalt handeln (auch Heimkehrer).

Akademische Anerkennung

## Zweck der Anerkennung

Ein akademisches Diplom kann:

- **Zulassungstitel für weiterführende Studien** sein
- die **Führung eines akademischen Grades** im Aufnahmemitgliedstaat zum Ziel haben (relevant für Anstellung, Höhe des Entgelts, berufliches Weiterkommen, Ansehen)
- die **Zugangsqualifikation zu einem Beruf** darstellen (z.B. im öffentl. Dienst).

## Rechtsgrundlagen

UNESCO: 6 Regionale Konventionen für die Anerkennung im Hochschulbereich (völkerrechtliche Verträge):

- Mittelmeerländer, arabische Staaten, Europa, Asien und Pazifik, Afrika, Lateinamerika und Karibik.

Relevant: **Regionale Konvention für Europa**: betrifft nicht nur die Mitgliedstaaten der EU und des Europarats, sondern die gesamte westliche Welt, auch die USA, Kanada, Australien, Neuseeland und Israel.

- ein 1. Abkommen 1979 in Paris verabschiedet,
- ein 2. Abkommen 1997 in Lissabon -> Lissabonner Übereinkommen.

## Lissabonner Übereinkommen

**Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region :**

- 1997 in Lissabon unterzeichnet, 1999 in Kraft getreten.
- von 54 Staaten ratifiziert.
- Ziel: den rechtlichen Rahmen für die Studientitelerkennung europaweit zu vereinheitlichen und die Anerkennung ausländischer Abschlüsse zu erleichtern.
- Findet auf alle EU-Mitgliedstaaten, auf die Staaten des EWR, die Schweiz und alle anderen Staaten des Europarats Anwendung.
- Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens in die Qualität der ausländischen Abschlüsse.

Akademische Anerkennung

## Lissabonner Übereinkommen

### **Wesentliche Grundsätze**

- Diskriminierungsverbot bei der Bewertung
- Transparenz bei Verfahren und Kriterien
- Hinreichende Information
- Verfahrensdauer (nicht spezifiziert) und Begründungspflicht

Das Übereinkommen hat außerdem die **Beweislastumkehr** eingeführt:  
Die anerkennende Behörde muss beweisen, dass ein Antrag die Voraussetzungen nicht erfüllt.

Akademische Anerkennung

## Lissabonner Übereinkommen

Für die Anerkennung von Qualifikationen gilt das **Prinzip des wesentlichen Unterschieds**

- Eine Qualifikation darf nur dann nicht anerkannt werden, wenn wesentliche Unterschiede zum entsprechenden innerstaatlichen Abschluss bestehen.

Beispiele:

- Unterschied bei Studiendauer
- Unterschied bei Einrichtung, die den Abschluss ausgestellt hat

## Inhalt

Die akademische Anerkennung umfasst

- den **Hochschulzugang** (Bachelor)
- den Zugang zu **weiterführenden Studien** (Master, Doktoratsstudium)
- die **Anrechnung** von Studien- oder Prüfungsleistungen
- die **Erlangung** von inländischen **Hochschulabschlüssen** (Bachelor, Master, PhD) und akademischen **Graden** (BA, BSc, MA, MSc, usw).

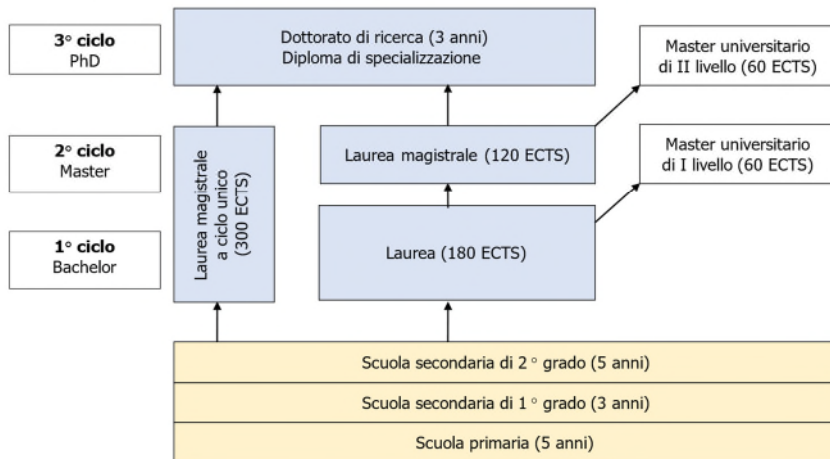
## Anerkennbare Studientitel

Dt. Titel	Entsprechender ital. Titel	Akademischer Grad
Bachelor	Laurea triennale	Dottore
Master	Laurea magistrale	Dottore magistrale
PhD	Dottorato di ricerca	Dottore di ricerca

Nicht anerkannt werden können Aus- und Weiterbildungen, die vergleichbar sind mit:

- ital. Master der Grundstufe (nach dem Bachelor): 1 Jahr.
- ital. Master der Aufbaustufe (nach dem Master): 1 Jahr.

# Italienisches Universitätssystem



Akademische Anerkennung

## Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für die akademische Anerkennung liegt bei den **Universitäten und Hochschulen**, die sie im Rahmen ihrer Autonomie ausüben.

- Mitgliedstaaten und Universitäten können Regelungen zur Anerkennung von Studientiteln erlassen, sie müssen jedoch die **Grundfreiheiten des Binnenmarkts** beachten.
- Gegenüber Studierenden aus anderen Mitgliedstaaten gelten ein **Diskriminierungsverbot** und ein **Beschränkungsverbot**.

## Meritorische Anerkennung

- Prüfung von **wesentlichen und nicht wesentlichen Unterschieden**
- Entwicklung: Prinzip der **Gleichartigkeit** -> Prinzip der **Gleichwertigkeit** -> Prinzip des **wesentlichen Unterschieds**
- Jeder Staat verwendet eine eigene **Terminologie** – ähnliche Bezeichnungen können **unterschiedliche Bedeutungen** haben (dies kommt auch innerhalb desselben Hochschulsystems vor).
  - z.B. franz. Licence (Bachelor) und belg. Licencié (Master), deutsch Doktor (PhD) und ital. Dottore (Bachelor)
- **Schulsysteme**: einheitlich (Italien) vs verzweigt (Niederlande)
- **Hochschulsysteme**: konsekutiv (Italien) vs nicht konsekutiv (UK)

## Die 5 Elemente einer Qualifikation

- **Qualität**: ist die Hochschule bzw. das Studienprogramm anerkannt/akkreditiert?
- **Niveau**: drei Niveaus Bachelor, Master, PhD (Zyklen 1, 2, 3 QFEHEA; Niveau 6, 7, 8 des QF-LLL)
- **Workload**: in Stunden gemessener Arbeitsaufwand, der erforderlich ist, um die Lernziele zu erreichen. ECTS-Leistungspunkte.
- **Profil**: allgemeiner Zweck oder Inhalt eines Studienprogramms.
- **Lernergebnisse** (Learning Outcomes): beschreiben die erwarteten Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen, die Studierende nach Abschluss einer bestimmten Tätigkeit erlangt haben sollten.

## Formale Anerkennung

- Prüfung auf Grund **vorgegebener Gleichwertigkeitsfeststellungen**
- Zwei Staaten können **bilaterale Abkommen** schließen, in denen sie die Gleichwertigkeit akademischer Grade und Titel festlegen, die im Vorfeld von einer Kommission verglichen und als äquivalent bewertet wurden (ex ante-Überprüfung).
- Es handelt sich um **völkerrechtliche Abkommen**, die idR einen allgemeinen Teil und im Anhang eine Liste der gleichgestellten Titel und Grade enthalten.
- Keine meritorische Anerkennung (inhaltliche Prüfung der Studien), sondern nur **formale Anerkennung**

## Begünstigte: Wer darf ansuchen

### **Meritorische Anerkennung**

Das Gesetz 15/2022, Art. 1, Absatz 28-quinquies, Punkt 3.2 hat zwei Neuerungen eingeführt:

- Anerkennung unabhängig von der Staatsangehörigkeit
- auch für Abschlüsse, die in anderen Ländern als den Unterzeichnerstaaten der Lissaboner Konvention erworben wurden.

### **Formale Anerkennung**

- Staatsbürger der Vertragsstaaten, ggf. Unionsbürger (z.B. für Notenwechsel Italien/Österreich).

Akademische Anerkennung

## Verfahren

- **Hochschulzugang (Bachelor) und Zugang zu Studiengängen des 2. Zyklus (Master) 3. Zyklus (PhD)**
  - kein formales Anerkennungsverfahren
  - nur zum Zwecke der Zulassung als gleichwertig bewertet.
- **Anrechnung von Studien- oder Prüfungsleistungen**
  - Nach der Zulassung und Einschreibung: Antrag auf Anerkennung
  - Vergleich der Studieninhalte anhand der beigelegten Leistungsnachweise und Prüfungsprogramme
  - Anerkennung der Studienzeit

Akademische Anerkennung

## Verfahren

- **Meritorische Anerkennung** auf Grund von wesentlichen Unterschieden
  - direkte Anerkennung (volle Anerkennung)
  - Anerkennung von Studienzeiten (Teilanerkennung)
  - Nur durch eine Universität möglich, die ein äquivalentes Studium anbietet
- **Formale Anerkennung** auf Grund vorgegebener Gleichwertigkeitsfeststellungen
  - formale Bewertung (der Vergleich der Studien hat im Vorfeld stattgefunden)
  - Prüfung der im Abkommen enthaltenen Voraussetzungen

## Rechtswirkungen

- Ein ausländischer Studientitel, der als vollkommen gleichwertig mit einem inländischen Titel erklärt wurde, entfaltet **dieselben Rechtswirkungen wie der entsprechende inländische Titel**
- Zu diesem Zweck müssen alle Elemente, die den ausländischen Studientitel kennzeichnen (Niveau, Art, Dauer, Kreditpunkte, akademische und berufliche Rechte), jenen des inländischen grundsätzlich entsprechen.

## Führung ausländischer Titel und Grade

Die entsprechende Regelung fällt in die Zuständigkeit der **Mitgliedstaaten** (unterschiedliche Regelungen in Deutschland, Österreich, Italien).

- Solange ein ausländisches Studium nicht in einem anderen Staat anerkannt wurde, darf ausschließlich der ursprüngliche akademische Grad geführt werden (in dessen Sprache: Art. 54 Richtlinie 2005/36/EG).
- Erst die **akademische Anerkennung** ermöglicht das Führen der Ausbildungsbezeichnung nach dem Recht des Staates, der die Anerkennung vornimmt.

# Abkommen Italien/Österreich (Notenwechsel)

Notenwechsel

## Bedeutung für die sprachliche Minderheit

- Südtirol als **Grenzregion**, in der eine sprachliche Minderheit lebt
- Eine **universitäre Ausbildung in deutscher Sprache** war nur in Österreich, Deutschland und der Schweiz möglich. **Innsbruck** entwickelte sich zur wichtigsten Ausbildungsstätte für die Südtiroler Bevölkerung.
- Für die Südtiroler Studierenden musste sichergestellt werden, dass die in Österreich erlangten Studientitel bei ihrer Rückkehr nach Südtirol (**Heimkehrer**) in Italien anerkannt werden.

Notenwechsel

## Notenwechsel zwischen Österreich und Italien

Seit den 1950er Jahren: **Bilaterales Abkommen**, das die gegenseitige Anerkennung der akademischen Grade und Titel regelt.

- Es ermöglicht eine **formale Anerkennung** auf Grund vorgegebener Gleichwertigkeitserklärungen.
- Die **meritorische Bewertung** wird **ex ante** von einer Gemischten Expertenkommission vorgenommen.
- Die als äquivalent bewerteten Studientitel werden in die **Liste der gleichgestellten Titel und Grade** (Anhang und integrierender Bestandteil des Notenwechsels).

Notenwechsel

## Notenwechsel

### **Alte Studienordnung (Diplomstudien und Lehramtsstudien)**

- Notenwechsel 1956, in der Folge regelmäßig erweitert: 1972, 1976, 1978, 1980 und 1987/1988.
- Notenwechsel 1996 mit neuer Liste, abgeändert 1999 und 2003.

### **Neue Studienordnung (Bachelor- und Masterstudien)**

- Notenwechsel 2007, auf der Grundlage des alten Notenwechsels erstellt, erweitert 2010, 2012, 2015, 2017 und 2021.

Notenwechsel

## Liste der Studien

La Commissione Mista di Esperti austro-italiana, nella sua 23ª Sessione, svoltasi a Vienna dal 19 al 21 marzo 2012, ha inoltre stabilito, ai sensi del punto 3, comma 2 del suddetto Accordo, le seguenti integrazioni della "Lista degli Studi Equiparati":

Beispiel Aktualisierung

Corsi di Bachelor austriaci	Grado accademico austriaco	Classe delle lauree	N.
Angewandte Betriebswirtschaft	Bakkalaureus/-a der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften	Scienze dell'economia e della gestione aziendale	L-18
Anglistik und Amerikanistik	Bachelor of Arts	Lingue e culture moderne	L-11
Archäologien	Bachelor of Arts	Beni culturali	L-1
Internationale Betriebswirtschaft	Bachelor of Science	Scienze dell'economia e della gestione aziendale	L-18
Sozialwirtschaft	Bachelor of Science	Scienze dell'amministrazione e dell'organizzazione	L-16
Technische Physik	Bachelor of Science	Scienze e tecnologie fisiche	L-30
Weinbau, Oenologie und Weinwirtschaft	Bachelor of Science	Scienze e tecnologie agrarie e forestali	L-25
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	Bachelor of Science	Scienze economiche	L-33
Wirtschaftswissenschaften	Bachelor of Science	Scienze dell'economia e della gestione aziendale	L-18

Notenwechsel

## Anerkennung über die Freie Universität Bozen

- **Rechtsgrundlage:** Gesetz Nr. 127/1997 (Bassanini bis): die unibz ist ermächtigt, österreichische Studientitel über den Notenwechsel anzuerkennen, auch wenn sie entsprechenden Fakultäten an der Universität nicht eingerichtet sind (da rein formale Anerkennung).
- Diese Bestimmung sieht eine **Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz** vor, nach dem eine Universität nur Studiengänge anerkennen kann, die sie selbst anbietet (und über deren Anerkennung eine Fakultät inhaltlich befinden kann).

Notenwechsel

## Anerkennungsverfahren an der unibz

- Der **Antrag** wird online gestellt und die Unterlagen werden im betreffenden Portal hochgeladen.
- Die Antragsteller erhalten per Mail eine **Empfangsbestätigung**, die sie für die Anmeldung zu Staatsprüfungen, Wettbewerben usw. verwenden können (Gesetz Nr. 188/1992).
- Die Anträge werden monatlich im Rahmen der **Dienstkonferenz** mit Vertreterinnen der Studieninformation Südtirol geprüft. Sind die gesetzlichen Voraussetzungen für die Anerkennung gegeben, wird der österreichische Grad mit dem beantragten italienischen Studientitel gleichgestellt.
- Das vom Rektor digital unterzeichnete **Dekret** wird den Antragstellern per E-Mail übermittelt. Dauer des Verfahrens: durchschnittlich 2 Monate.

Notenwechsel

## Vorteile der Anerkennung über den Notenwechsel

### An der Freien Universität Bozen

- digitales Verfahren: Online-Antrag und Erhalt des digital signierten Anerkennungsdekrets per E-Mail
- Schnelle Bearbeitungszeit: durchschnittlich 2 Monate (das Abkommen sieht max. 4 Monate vor)
- keine meritatorische Überprüfung erforderlich
- keine Übersetzung der Unterlagen in die ital. Sprache erforderlich (Ersparnis von Zeit und Kosten)
- Rechtssicherheit: man weiß schon vor Antragstellung, ob der Studientitel anerkannt wird.



## Fazit

Die Regel ist die Anerkennung.

Die Ausnahme ist die Nicht -Anerkennung – und diese kann nur mit dem Vorliegen eines wesentlichen Unterschieds begründet werden .

# „Die Anerkennung akademischer und beruflicher Abschlüsse als Schlüssel zur Mobilität junger Menschen in Europa“

**Cons. Stefano Toschei**

Staatsrat, Präsident der Ersten ständigen Kommission  
des Präsidialrates der Verwaltungsgerichtsbarkeit

## **Inhaltsübersicht**

1. Relevante Begriffsbestimmungen – 2. Die rechtliche Bedeutung des Abschlusses im Allgemeinen – 3. Das Unionsrecht und seine Entwicklung – 4. Die von dem Gerichtshof der Europäischen Union entwickelten Grundsätze – 5. Die jüngsten auslegenden Eingriffe des italienischen Verwaltungsrichters – 6. Schlussfolgerungen (gegenwärtiger Stand).

## **Abschnitt 1 – Relevante Begriffsbestimmungen**

Unter dem Ausdruck *Anerkennung eines ausländischen Abschlusses* versteht man gemeinhin das Verwaltungsverfahren, das zur Erlassung eines Verwaltungsaktes durch die zuständige Behörde eines Staates führt, mit dem das Vorliegen einer formellen Gleichwertigkeit des Niveaus eines ausländischen Abschlusses festgestellt wird, wodurch erklärt wird, dass dieser Abschluss für bestimmte Zwecke anerkannt wird. Die sich daraus ergebenden rechtlichen Wirkungen der Anerkennung unterscheiden sich von jenen der Gleichstellung (*Equipollenz*), da sie ausschließlich auf die Zwecke beschränkt sind, für die der Antrag gestellt wurde.

Die Abschlüsse, die Gegenstand dieser Gleichwertigkeitsprüfung sein können, können unterschiedlicher Natur sein. Ausgehend von der Feststellung, dass ausländische akademische und berufliche Abschlüsse im italienischen Recht grundsätzlich keine unmittelbare rechtliche Wirkung entfalten, ist es erforderlich, deren Anerkennung zu beantragen und zu erlangen, wenn der Abschluss im Ausland erworben wurde und in Italien verwendet werden soll – sei es zur Fortsetzung des Studiums, zur Teilnahme an einem Auswahl- oder Wettbewerbsverfahren, zur Eintragung in ein Berufsregister oder zur Ausübung einer beruflichen oder allgemein einer Erwerbstätigkeit.

Im Bereich der Anerkennung ausländischer Abschlüsse lassen sich allgemein drei Kategorien unterscheiden:

**A) Akademische Abschlüsse**, bei denen das Anerkennungsverfahren die technischere Bezeichnung *Gleichstellung (Equipollenz)* trägt. Dieses Verfahren beruht auf der Überprüfung wesentlicher Elemente, insbesondere der Übereinstimmung der Studienniveaus oder der Studiendauer im Vergleich zu

dem Ausbildungsweg, der für den Erwerb des entsprechenden italienischen Abschlusses vorgesehen ist. Ziel ist der Erlass eines Verwaltungsaktes, der ausdrücklich feststellt, dass der ausländische Abschluss einem endgültigen italienischen Abschluss mit rechtlicher Wirkung in Italien gleichgestellt ist. Diese Form der Anerkennung verfolgt ausschließlich akademische Zwecke, einschließlich der Fortsetzung des Studiums zum Erwerb eines höheren Abschlusses, und unterscheidet sich ihrem Wesen nach von dem Verfahren zur Anerkennung eines ausländischen Abschlusses zu beruflichen Zwecken, das einem anderen Regelungsregime folgt. Die zuständige Behörde kann nach Abschluss der Prüfung eine der folgenden Entscheidungen treffen: Anerkennung, Ablehnung der Anerkennung oder Anerkennung unter der Bedingung, dass festgestellte Defizite im Ausbildungsweg durch das Bestehen bestimmter Prüfungen ausgeglichen werden. Es ist daher erforderlich, dass im Rahmen des Prüfungsverfahrens ein angemessener und sorgfältiger *Stress-Test* durchgeführt wird, um die Vergleichbarkeit – wenn auch mit nicht wesentlichen Abweichungen – zwischen dem im Ausland zurückgelegten Ausbildungsweg und dem in Italien als „ordentlich“ anerkannten Ausbildungsweg festzustellen.

**B) Zweckgebundene Anerkennung**, bei der eine Entsprechung zwischen Art und Niveau des im Ausland erworbenen Abschlusses (z. B. akademisch, vorakademisch, nicht akademisch, erster, zweiter oder dritter Zyklus) und einem italienischen Abschluss gleichen Typs und Niveaus besteht, der für einen bestimmten Bereich erforderlich ist. Diese Anerkennung kann ausschließlich für bestimmte Zwecke verwendet werden, etwa für die Zuerkennung von Punkten in öffentlichen Auswahlverfahren, für den beruflichen Aufstieg im öffentlichen Dienst, für den Zugang zu Lehr- oder Nachpraktika, zur Eintragung bei Arbeitsvermittlungsstellen oder zur Teilnahme an Auswahlverfahren für die Vergabe von Stipendien oder ähnlichen Leistungen.

**C) Der „berufliche Abschluss“**, der Abschlüsse umfasst, die Bedeutung haben

a) für nicht reglementierte Berufe, die ohne besondere formale Qualifikation ausgeübt werden können und somit gleichermaßen italienischen wie ausländischen Fachkräften offenstehen;

b) für reglementierte Berufe. Nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2005/36/EG bezeichnet der Ausdruck *reglementierter Beruf* eine berufliche Tätigkeit oder eine Gruppe beruflicher Tätigkeiten, deren Zugang oder Ausübung – oder eine der Modalitäten der Ausübung – unmittelbar oder mittelbar aufgrund gesetzlicher, verordnungsrechtlicher oder verwaltungsmäßiger Vorschriften vom Besitz bestimmter beruflicher Qualifikationen abhängt. In diesem Bereich legt die Rechtsordnung sowohl den wesentlichen Bildungsabschluss als auch die nachfolgenden Ausbildungsanforderungen für die Berufsausübung (z. B. Praktikum, Staatsexamen zur Berufsbefähigung) sowie die berufsrechtlichen Verhaltensregeln fest. Die Ausübung solcher Berufe ist gesetzlich geschützt

und ausschließlich den nach den einschlägigen Vorschriften befugten Personen vorbehalten und setzt die Eintragung in eine Berufskammer voraus. Die Frage der Anerkennung beruflicher Qualifikationen, Abschlüsse und Diplome sowie das damit verbundene Tätigwerden der Europäischen Union kommt der Suche nach einem Gleichgewicht der europäischen Arbeitsmärkte zweifellos eine zentrale Bedeutung zu. Gerade zur Verringerung der Risiken eines „Ungleichgewichts“ in diesem sensiblen Politikfeld hat die Union in den letzten Jahren verstärkt Maßnahmen ergriffen, um die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationsnachweisen, Abschlüssen und Diplomen zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Immer deutlicher zeigt sich, dass von der Wirksamkeit dieser Maßnahmen die tatsächliche Reichweite des Grundsatzes der Freizügigkeit der Arbeitnehmer abhängt.<sup>1</sup>

## **Abschnitt 2 – Die rechtliche Bedeutung des Abschlusses im Allgemeinen**

Nach der einschlägigen rechtswissenschaftlichen Lehre bezeichnet der Begriff des *rechtlichen Werts* eines Abschlusses jene besondere Stellung, welche die italienische Rechtsordnung den anerkannten Bildungsabschlüssen im Hinblick auf ihre objektive Wirksamkeit beimisst. Nur diesen Abschlüssen verleiht das Gesetz die Eignung, bestimmte Rechtswirkungen zu entfalten. Ein Abschluss bescheinigt zunächst das Erreichen eines bestimmten Ausbildungsniveaus oder einer bestimmten Qualifikationsstufe; im Falle anerkannter Abschlüsse kommt dieser Bescheinigung eine besondere Bedeutung zu, da sie mit *rechtlicher Sicherheit und allgemeiner Geltung (erga omnes)* ausgestattet ist. Darüber hinaus stellt der Besitz eines Abschlusses mit rechtlichem Wert eine unerlässliche Voraussetzung für die Fortsetzung des Studiums dar und entfaltet auch Wirkungen außerhalb des rein akademischen Bereichs, da er eine notwendige Voraussetzung für den Zugang zu Auswahlverfahren und zu staatlichen Prüfungen zur Ausübung gesetzlich geregelter Berufe ist.<sup>2</sup>

In der Lehre<sup>3</sup> lassen sich in den nationalen Rechtsordnungen – unbeschadet der unionsrechtlichen Grundsätze der Arbeitnehmerfreizügigkeit – insbesondere folgende Regelungskategorien unterscheiden:

- a) Bestimmungen, die die Befugnis zur Verleihung bestimmter Abschlüsse öffentlichen Einrichtungen oder staatlich anerkannten privaten Einrichtungen vorbehalten;
- b) Bestimmungen über die amtliche Nomenklatur der Abschlüsse, gegliedert nach Fachgebieten und Stufen, sowie über die Voraussetzungen und Modalitäten ihrer rechtmäßigen Verleihung;

---

<sup>1</sup> In diesem Sinne siehe M. Roccella, T. Treu, Arbeitsrecht der Europäischen Union, Padua, 2016.

<sup>2</sup> Zu diesem Punkt vgl. G. Stolfi, Der Schutz des rechtlichen Wertes von Bildungsabschlüssen, in Doc. CIMEA, 2006, mit umfangreichen literaturwissenschaftlichen Verweisen.

<sup>3</sup> Vgl. ferner P. G. Lignani, Der Mythos der Abschaffung des rechtlichen Wertes von Bildungsabschlüssen, in Lexitalia, Nr. 10/2017.

c) Bestimmungen, die die Ausübung bestimmter Berufe oder den Zugang zu öffentlichen Funktionen Personen vorbehalten, die die entsprechenden Abschlüsse erworben haben.

Vor diesem Hintergrund ist auf das unionsrechtliche Regelungssystem zur Arbeitnehmerfreizügigkeit im Zusammenhang mit der Anerkennung rechtlich wirksamer Abschlüsse hinzuweisen. Nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV zählt die Beseitigung der Hindernisse für den freien Verkehr von Personen und Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten zu den Zielen der Union. Art. 47 Abs. 1 AEUV sieht die Annahme von Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung von Diplomen, Zeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen vor.

In Anwendung dieser Bestimmung wurde die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Berufsqualifikationen erlassen. Diese legt die Regeln fest, nach denen ein Mitgliedstaat, der den Zugang zu oder die Ausübung eines reglementierten Berufs vom Besitz bestimmter Qualifikationen abhängig macht, die in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten erworbenen Qualifikationen anerkennt und deren Inhabern die Ausübung desselben Berufs ermöglicht. Beispielhaft sieht Art. 21 Abs. 1 der genannten Richtlinie vor, dass jeder Mitgliedstaat die Ausbildungsnachweise bestimmter Gesundheits- und anderer Berufe anerkennt, sofern sie die in den einschlägigen Artikeln festgelegten Mindestanforderungen erfüllen, und ihnen für den Zugang zur beruflichen Tätigkeit und deren Ausübung dieselben Wirkungen verleiht wie den von ihm ausgestellten Nachweisen.

Die Richtlinie wurde in Italien durch das Gesetzesdekret vom 9. November 2007, Nr. 206, umgesetzt. Die nationalen Umsetzungsvorschriften wurden im Laufe der Zeit durch gesetzgeberische Anpassungen weiterentwickelt und waren Gegenstand mehrerer Eingriffe des Gerichtshofs der Europäischen Union infolge von Vorabentscheidungsersuchen der italienischen Verwaltungsgerichte.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Unter den zahlreichen heranziehbaren Fällen ist beispielhaft auf den Beschluss der Dritten Sektion des Staatsrates vom 14. November 2017, Nr. 5249, hinzuweisen. Gegenstand dieses Beschlusses war die Frage der zutreffenden Auslegung der Artikel 21 und 24 der Richtlinie 2005/36/EG im Zusammenhang mit der automatischen Anerkennung beruflicher Qualifikationen, insbesondere im Hinblick auf den Arztberuf, sowie die Frage, ob diese unionsrechtlichen Vorschriften den Mitgliedstaaten keinerlei Ermessensspielraum bei der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für die Anerkennung belassen. Der Staatsrat äußerte in diesem Zusammenhang Zweifel daran, ob eine in Teilzeit absolvierte Ausbildung, die sich aus der Möglichkeit der gleichzeitigen Teilnahme an zwei oder mehreren universitären Studiengängen ergibt oder ableiten lässt, die in Artikel 24 und in Anhang V der Richtlinie 2005/36/EG vorgesehenen Mindestanforderungen erfüllt, und ob der Mitgliedstaat, bei dem die Anerkennung beantragt wird, befugt ist zu überprüfen, ob die im Herkunftsmitgliedstaat in Teilzeit erworbene Ausbildung tatsächlich der nach den genannten Vorschriften vorgesehenen Mindestanforderung einer kontinuierlichen Vollzeitausbildung entspricht. Der italienische Verwaltungsrichter beabsichtigte somit zu klären, ob der in Artikel 21 der Richtlinie vorgesehene Automatismus der Anerkennung auch dann greift, wenn aufgrund der gleichzeitigen Absolvierung mehrerer Studiengänge der berechnete Verdacht besteht, dass die universitäre Ausbildung in Teilzeit erfolgt ist und daher objektiv nicht geeignet ist, den Besitz der beruflichen Qualifikationen zu belegen, die für die Ausübung der betreffenden Tätigkeit im Inland erforderlich sind. In diesem Zusammenhang hob der Staatsrat die Bedeutung des Artikels 22 Buchstabe a) der Richtlinie hervor, wonach „die Mitgliedstaaten eine Teilzeitausbildung unter den von den zuständigen Behörden festgelegten Voraussetzungen zulassen können; diese tragen dafür Sorge, dass die Gesamtdauer, das Niveau und die Qualität einer solchen Ausbildung nicht hinter denen einer kontinuierlichen Vollzeitausbildung zurückbleiben“. Nach Auffassung des nationalen Verwaltungsgerichts ließ diese Bestimmung jedoch

Nur beispielhaft sei darauf hingewiesen, dass Artikel 21 des Gesetzesdekrets Nr. 206/2007 durch Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe a) Nummern 1) und 2) des Gesetzesdekrets vom 28. Januar 2016, Nr. 15, wesentlich geändert wurde. Darin wurde festgelegt:

„1. Für die Zwecke der Anwendung von Artikel 18 Absatz 1 sind für den Zugang zu oder die Ausübung eines reglementierten Berufs diejenigen beruflichen Qualifikationen zur beruflichen Anerkennung zugelassen, die von einem anderen Mitgliedstaat vorgeschrieben sind, um Zugang zu dem entsprechenden Beruf zu erhalten und ihn auszuüben. Die zur Anerkennung zugelassenen Befähigungsnachweise oder Ausbildungsnachweise werden von einer zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedstaats ausgestellt, die nach den gesetzlichen, verordnungsrechtlichen oder verwaltungsmäßigen Vorschriften dieses Staates bestimmt ist.“

Die Komplexität des Regelungsrahmens wird im Hinblick auf die einschlägige italienische Gesetzgebung dadurch weiter erhöht, dass diese sehr alte Wurzeln aufweist, die insbesondere dem Schutz des rechtlichen Wertes des Hochschulabschlusses dienen.

So bestimmt beispielsweise das Königliche Dekret vom 31. August 1933, Nr. 1592, das bis heute in Kraft ist, dass – vorbehaltlich der Regelung des Artikels 39 Buchstabe c) – eine gleichzeitige Einschreibung an mehreren Universitäten oder Hochschulinstituten, an mehreren Fakultäten oder Schulen derselben Universität oder desselben Instituts sowie an mehreren Studien- oder Diplomstudiengängen derselben Fakultät oder Schule verboten ist.

Auf der Grundlage dieses beispielhaft angeführten Falls, der als paradigmatisch für jede Form der Anerkennung ausländischer Abschlüsse betrachtet werden kann, besteht das eigentliche Problem bei der Suche nach einer ausgewogenen und mit den Grundsätzen der Verträge über die Freizügigkeit der Unionsbürger und Arbeitnehmer im EU-Raum in Einklang stehenden Lösung darin, die innerstaatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten mit dem Harmonisierungsanspruch des Unionsrechts in Einklang zu bringen.<sup>5</sup>

---

nicht erkennen, ob – und gegebenenfalls auf welche Weise – die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats im Rahmen des Anerkennungsverfahrens überprüfen können, dass die im Herkunftsmitgliedstaat absolvierte Ausbildung nicht hinter der kontinuierlichen Vollzeitausbildung zurückbleibt. Das Risiko bestehe daher, mangels geeigneter Kontrollmechanismen eine faktische Diskriminierung zwischen Staatsangehörigen von Staaten zu schaffen, in denen – wie in Italien – die gleichzeitige Einschreibung in mehrere Studiengänge ausdrücklich untersagt ist, und Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in denen ein solches Verbot nicht vorgesehen ist. Hieraus ergaben sich die folgenden Vorlagefragen an den Gerichtshof der Europäischen Union:

a) ob die Artikel 21, 22 und 24 der Richtlinie einen Mitgliedstaat, in dem eine Pflicht zur Vollzeitausbildung sowie das damit verbundene Verbot der gleichzeitigen Einschreibung in zwei Studiengänge gilt, verpflichten, automatisch Abschlüsse anzuerkennen, die im Herkunftsmitgliedstaat gleichzeitig oder in sich teilweise überschneidenden Zeiträumen erworben wurden;

b) ob im Falle einer bejahenden Antwort Artikel 22 Buchstabe a) und Artikel 21 der Richtlinie dahin auszulegen sind, dass sie der Behörde des Mitgliedstaats, bei dem die Anerkennung beantragt wird, dennoch das Recht einräumen, zu überprüfen, ob die Gesamtdauer, das Niveau und die Qualität einer solchen Ausbildung nicht hinter denen einer kontinuierlichen Vollzeitausbildung zurückbleiben.

<sup>5</sup> Kürzlich ist das GvD vom 6. November 2025, Nr. 169, ergangen, das Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/505 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Februar 2024 eingeführt hat, mit der die Richtlinie 2005/36/EG geändert wurde; diese betrifft die Anerkennung der

Mit anderen Worten lassen sich im Zusammenhang mit der Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit, zur Fortsetzung eines Studien- oder Ausbildungswegs oder ganz allgemein zur Erlangung eines Nutzens für den Unionsarbeitnehmer zumindest drei Problemfelder identifizieren:

- A)** erstens die Bedeutung der Entwicklung des Unionsrechts und seiner Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union;
- B)** zweitens die Tragweite der vom Gerichtshof der Europäischen Union aufgestellten Grundsätze;
- C)** drittens die Relevanz der Auslegung durch den nationalen (italienischen) Richter.

Im Folgenden wird versucht, wenn auch in knapper Form, einen aktuellen Überblick über diese drei Problemfelder zu geben, ausgehend von der gegenwärtigen Betrachtung eines im Ausland erworbenen Abschlusses, den ein Unionsbürger in Italien nutzen möchte.

### **Abschnitt 3 – Das Unionsrecht und seine Entwicklung**

Wie bereits ausgeführt, stellt im vorliegenden Bereich die Richtlinie 2005/36/EG die zentrale unionsrechtliche Quelle dar, welche die Harmonisierungsbestimmungen enthält, die die nationale Rechtssetzung der Mitgliedstaaten maßgeblich beeinflussen.

Der Weg zur Richtlinie von 2005 begann im Jahr 1987 mit der Entscheidung des Rates Nr. 85/368 vom 16. Juli 1985 über die Entsprechung der beruflichen Ausbildungsqualifikationen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften.

Diese Entscheidung betraf sämtliche Tätigkeiten qualifizierter Arbeitskräfte und sah vor, dass die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene gemeinschaftliche Beschreibungen praktischer beruflicher Anforderungen für zuvor bestimmte Berufe oder Berufsgruppen ausarbeitet und im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht.

Die durch die Entscheidung Nr. 85/368 vorgesehene Maßnahme wies jedoch eine grundlegende Schwäche auf, da sie im Wesentlichen informativen Charakter hatte. Aufgrund ihrer geringen Wirksamkeit und der fortschreitenden Überalterung der darin enthaltenen Hinweise wurde sie aufgehoben und durch die späteren Leitlinien der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 ersetzt.

Eine deutlich größere Bedeutung – sowohl im Hinblick auf ihre normative Tragweite als auch auf ihre praktische Wirksamkeit – kommt hingegen der Richtlinie 89/48/EWG vom 21. Dezember 1988 zu, die ein allgemeines System zur Anerkennung von Hochschuldiplomen einführte, welche eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen.

---

beruflichen Qualifikationen von Pflegefachkräften für die allgemeine Pflege, die ihre Ausbildung in Rumänien abgeschlossen haben.

Die Einführung der Richtlinie von 1989 ist auch das Ergebnis der – als „pionierhaft“ zu bezeichnenden – Auslegungstätigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union, der mit mehreren Entscheidungen den Weg für ein Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane ebnete und bestimmte unverzichtbare Merkmale aufzeigte, welche die angestrebte Regelung enthalten musste.

Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die Rechtssache Heylens,<sup>6</sup> in der der Gerichtshof über die Rechtmäßigkeit einer nicht begründeten Entscheidung der zuständigen französischen Behörde zu befinden hatte, mit der einem belgischen Staatsangehörigen, Inhaber eines in seinem Heimatstaat erworbenen Diploms, der Zugang zum Beruf des Fußballtrainers verweigert worden war – ein Zugang, der in Frankreich vom Besitz eines nationalen Diploms oder eines als gleichwertig anerkannten ausländischen Diploms abhängt.

Der Gerichtshof stellte fest, dass in einem solchen Fall der Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer gemäß Artikel 48 EWG-Vertrag (heute Artikel 45 AEUV) erfordert, dass die Entscheidung, mit der einem Arbeitnehmer aus einem anderen Mitgliedstaat die Anerkennung der Gleichwertigkeit seines Diploms verweigert wird, einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt, welche ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht überprüfbar macht, und dass der Betroffene die Gründe dieser Entscheidung erfahren kann.

Die Richtlinie 89/48 – die sich klar an den vom Gerichtshof entwickelten Grundsätzen orientierte – wurde ab dem 20. Oktober 2007 zusammen mit weiteren einschlägigen Richtlinien durch die Richtlinie 2005/36/EG vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen ersetzt. Diese wurde später durch die Richtlinie 2013/55/EU vom 20. November 2013 geändert, die gewissermaßen einen konsolidierten Rechtsrahmen mit den bereits im Unionsrecht verankerten Grundsätzen bildet.

Zusammenfassend legt die Richtlinie 2005/36/EG in der Fassung von 2013 folgende wesentliche Leitlinien fest:

- Sie gilt für alle Unionsbürger, die als Arbeitnehmer oder Selbständige – einschließlich der Freiberufler – einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausüben möchten als demjenigen, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben.
- Sie bestimmt, dass ein Aufnahmemitgliedstaat, der den Zugang zu oder die Ausübung eines reglementierten Berufs vom Besitz bestimmter Qualifikationen abhängig macht, Antragstellern, die über den von einem anderen Mitgliedstaat vorgeschriebenen Befähigungs- oder

---

<sup>6</sup> Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 15. Oktober 1987, Rs. 222/86, *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) gegen Heylens u. a.*, in welchem der Gerichtshof ausgeführt hat, dass: „Wird in einem Mitgliedstaat der Zugang zu einer unselbständigen Erwerbstätigkeit vom Besitz eines nationalen Diploms oder eines als gleichwertig anerkannten ausländischen Diploms abhängig gemacht, so verlangt der in Artikel 48 des Vertrages verankerte Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, dass die Entscheidung, mit der einem Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist, die Anerkennung der Gleichwertigkeit des von seinem Herkunftsmitgliedstaat ausgestellten Diploms verweigert wird, Gegenstand eines gerichtlichen Rechtsbehelfs sein kann, der es ermöglicht, ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht zu überprüfen, und dass der Betroffene die Gründe erfahren kann, auf die sich diese Entscheidung stützt.“ Vgl. hierzu E. Ambrosini, Die neue Richtlinie über die Anerkennung beruflicher Qualifikationen, in *Il Diritto dell'Unione europea*, Nr. 1, März 2014, S. 47.

Ausbildungsnachweis verfügen, den Zugang zum Beruf und dessen Ausübung zu denselben Bedingungen gestattet wie seinen eigenen Staatsangehörigen.

- Sie regelt die Fälle, in denen der Aufnahmemitgliedstaat den Nachweis einer Berufserfahrung verlangen oder Anpassungslehrgänge bzw. Eignungsprüfungen vorschreiben darf.
- Sie sieht vor, dass das Verfahren zur Prüfung des Antrags auf Zulassung zur Ausübung eines reglementierten Berufs so rasch wie möglich durch eine ordnungsgemäß begründete Entscheidung der zuständigen Behörde des Aufnahmemitgliedstaats abzuschließen ist und spätestens drei Monate nach Vorlage der vollständigen Unterlagen. Zugleich wird festgelegt, dass eine Entscheidung oder das Ausbleiben einer Entscheidung innerhalb dieser Frist mit einem Rechtsbehelf nach nationalem Recht angefochten werden kann.
- Zur Förderung der Mobilität von Fachkräften und zur Gewährleistung einer effizienteren und transparenteren Anerkennung der Berufsqualifikationen führte die Richtlinie 2013/55/EU ein elektronisches Anerkennungsverfahren ein, die sogenannte Europäische Berufskarte, für bestimmte durch Rechtsakte der Kommission festgelegte Berufe mit hoher Mobilität (z. B. Pflegekräfte, Ärzte, Apotheker, Physiotherapeuten, Ingenieure).

Die Richtlinie 2005/36/EG hebt zwar nicht die Anforderung der Sprachkenntnisse auf, stellt jedoch zweifellos ein weiteres Instrument zur Öffnung des Zugangs zu Beschäftigungen im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten für Unionsbürger anderer Staaten dar – selbstverständlich innerhalb der von der Rechtsprechung des Gerichtshofs festgelegten Grenzen.

#### **Abschnitt 4 – Die vom Gerichtshof der Europäischen Union entwickelten Grundsätze**

In der vielgestaltigen Welt der unterschiedlichen beruflichen Abschlüsse und der Bedingungen ihrer gegenseitigen Anerkennung innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) im Laufe der Jahre wiederholt zur Frage der Anerkennung eines im Ausland erworbenen Abschlusses Stellung genommen, um dessen Nutzung in einem anderen Staat zu ermöglichen. Dabei wurden zahlreiche Berufsbereiche erfasst, die von der Problematik der Gleichstellung betroffen sind. Hervorzuheben sind insbesondere – neben dem bereits erwähnten Urteil der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften vom 15. Oktober 1987 in der Rechtssache C-222/86, *Unectef/Heylens* – folgende Entscheidungen:

- Zum sog. teilweisen Zugang zum Beruf (d. h. zur Möglichkeit für einen Berufsträger, seine Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat – sofern diese in eine weiter gefasste reglementierte Berufsausübung des Aufnahmestaats eingebettet ist – ausschließlich in dem Bereich auszuüben, für den er im Herkunftsstaat qualifiziert ist, um so die Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen zu vermeiden) ist auf das Urteil

des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Erste Kammer, vom 19. Januar 2006, C-330/03, *Colegio de Ingenieros de Caminos*, hinzuweisen. Danach gilt:

I) „Die Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, steht dem nicht entgegen, dass die Behörden des Aufnahmestaats bei einem Antrag auf Zugang zu einem reglementierten Beruf diesen Antrag – auf Antrag des Inhabers des Diploms – teilweise bewilligen, indem sie den Umfang der Genehmigung auf diejenigen Tätigkeiten beschränken, zu denen das betreffende Diplom im Herkunftsstaat berechtigt.“

II) „Die Artikel 39 EG und 43 EG stehen es einem Mitgliedstaat nicht entgegen, einen teilweisen Zugang zu einem Beruf zu verweigern, wenn die Defizite in der Ausbildung des Antragstellers im Vergleich zu der im Aufnahmestaat erforderlichen Ausbildung tatsächlich durch Ausgleichsmaßnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 89/48/EG kompensiert werden können. Hingegen stehen die Artikel 39 EG und 43 EG der Verweigerung eines solchen teilweisen Zugangs entgegen, wenn der Antragsteller diesen beantragt und die Unterschiede zwischen den Tätigkeitsbereichen derart erheblich sind, dass tatsächlich eine vollständige Ausbildung erforderlich wäre, es sei denn, die Verweigerung des teilweisen Zugangs ist durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt, die geeignet sind, die Verwirklichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hierzu Erforderliche hinausgehen.“

- Zur wissenschaftlichen Qualifikation und Lehrbefähigung, die in Deutschland erlangt wurde, ist auf das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 16. Juli 2006, C-586/08, *Rubino/Ministero dell'Università e della Ricerca* (Slg. 2009), hinzuweisen. Danach gilt:  
I) „Der Umstand, dass der Zugang zu einem Beruf Bewerber vorbehalten ist, die im Rahmen eines Auswahlverfahrens auf der Grundlage einer vergleichenden Bewertung ausgewählt werden und denen ein zeitlich begrenzt gültiger Titel verliehen wird, führt nicht dazu, dass es sich um einen reglementierten Beruf im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2005/36/EG handelt.“  
II) „Die Artikel 39 EG und 43 EG verlangen jedoch, dass die in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Qualifikationen ihrem gerechten Wert entsprechend anerkannt und im Rahmen dieses Verfahrens gebührend berücksichtigt werden.“
- Zum Recht freiberuflich tätiger Unionsbürger, ihren Beruf in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben, ist auf das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 17. Juli 2014 in den verbundenen Rechtssachen C-58/13 und C-59/13, *Torresi*, hinzuweisen. Darin wird festgestellt, dass Artikel 3 der Richtlinie 98/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 zur Erleichterung der dauerhaften Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat dahin auszulegen ist, dass es keinen Missbrauch darstellt,

wenn sich ein Unionsbürger in einen anderen Mitgliedstaat begibt, um dort die berufliche Qualifikation als Rechtsanwalt zu erwerben, und anschließend in seinen Herkunftsstaat zurückkehrt, um dort unter der im Aufnahmestaat erworbenen Berufsbezeichnung als Rechtsanwalt tätig zu werden.

In Bezug auf die besonders bedeutsamen Entscheidungen des Gerichtshofs zum Verhältnis zwischen der italienischen Rechtsordnung und dem Unionsrecht ist vor allem das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Sechste Kammer, vom 8. Juli 2021 (C-166/20, *BB/Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*) hervorzuheben. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof zur Anwendung der durch die Artikel 45 und 49 AEUV garantierten Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit entschieden:

a) Die zuständigen Behörden des Aufnahmestaats sind verpflichtet, „sämtliche Diplome, Befähigungs- und Ausbildungsnachweise sowie die einschlägige Berufserfahrung des Betroffenen zu berücksichtigen und einen Vergleich zwischen den durch diese Nachweise belegten Kompetenzen einerseits und den nach dem nationalen Recht geforderten Kenntnissen und Qualifikationen andererseits vorzunehmen“;

b) dieser Grundsatz ist „den durch den AEUV garantierten Grundfreiheiten immanent“ und kann daher „durch den Erlass von Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung von Diplomen nicht an rechtlicher Wirkung verlieren“, da deren Bestimmungen darauf abzielen, „die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Befähigungs- und sonstigen Nachweisen durch die Festlegung gemeinsamer Regeln und Kriterien zu erleichtern, die – soweit möglich – zu einer automatischen Anerkennung führen“, nicht aber darauf, die Voraussetzungen zu schaffen, „um die Anerkennung solcher Diplome, Befähigungs- und sonstigen Nachweise in nicht erfassten Situationen zu erschweren“.

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat somit in jüngerer Zeit klargestellt – wenn auch unter Bezugnahme auf Gesundheitsberufe, jedoch mit übertragbaren Grundsätzen für andere Berufsbereiche –, dass die gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen nach der Richtlinie 2005/36/EG in der durch die Richtlinie 2013/55/EU geänderten Fassung voraussetzt, dass der Antragsteller über eine Ausbildung verfügt, die ihn im Herkunftsmitgliedstaat zur Ausübung eines reglementierten Berufs befähigt. Die Richtlinie findet hingegen keine Anwendung in Fällen, in denen der Betroffene die Anerkennung beantragt, ohne über einen Ausbildungsnachweis zur Ausübung eines reglementierten Berufs zu verfügen.

Folglich ist davon auszugehen, dass bei nicht reglementierten Berufen gemäß Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie das zusätzliche Erfordernis nach Artikel 13 Absatz 2 derselben Richtlinie nicht außer Acht gelassen werden kann, nämlich der Nachweis der einjährigen Berufsausübung im Herkunftsmitgliedstaat, in dem der zur Anerkennung beantragte Ausbildungsnachweis erworben wurde.

Bezogen auf die Vereinbarkeit des *modus operandi* der italienischen Verwaltung mit den Grundsätzen der Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit

(Artikel 45 und 49 AEUV) hat der Gerichtshof in dem genannten Urteil von 2021 entschieden, dass die Artikel 45 und 49 AEUV dahin auszulegen sind, dass die zuständigen Behörden des Aufnahmestaats verpflichtet sind, die beruflichen Kompetenzen eines Antragstellers zu prüfen und zu vergleichen, wenn dieser zwar nicht über einen in Anhang V der Richtlinie 2005/36/EG genannten Ausbildungsnachweis verfügt, aber entsprechende Kompetenzen sowohl im Herkunfts- als auch im Aufnahmestaat erworben hat.

Der Gerichtshof hat hierzu ausgeführt, dass der Aufnahmestaat die Qualifikationen anzuerkennen hat, sofern sie mit den nach nationalem Recht geforderten übereinstimmen; bei nur teilweiser Übereinstimmung dürfen Ausgleichsmaßnahmen verlangt werden, wobei insbesondere die praktische Berufserfahrung zu berücksichtigen ist.

Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass bei der Anerkennung beruflicher Kompetenzen die Prüfung etwaiger Kenntnisdefizite und insbesondere eine Bewertung der praktischen Erfahrung unerlässlich ist – was erneut die Bedeutung des zusätzlichen Erfordernisses nach Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie bei nicht reglementierten Berufen bestätigt.

Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass die Bestimmungen des AEUV über die Freizügigkeit der Personen und die Niederlassungsfreiheit nicht nur darauf abzielen, den Unionsbürgern die Ausübung beruflicher Tätigkeiten im gesamten Unionsgebiet zu erleichtern, sondern auch darauf, zu verhindern, dass Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, die sie benachteiligen könnten, wenn sie eine wirtschaftliche Tätigkeit in einem anderen Staat ausüben möchten.

Der Gerichtshof betont insoweit, dass diese Grundsätze der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Integration der Unionsbürger dienen, indem bürokratische oder nationale Hindernisse bei der Anerkennung von Berufsabschlüssen beseitigt werden.

Dabei geht es weniger um die bloße Förderung der Mobilität als vielmehr darum, Ausbildungsabschlüssen, die der Kontrolle der Aufnahmestaaten entzogen sind, denselben rechtlichen Wert zuzuerkennen wie in der eigenen Rechtsordnung erworbenen Befähigungsnachweisen, wobei sich der Aufnahmestaat auf die Bewertungen der Behörden der anderen Mitgliedstaaten verlassen muss.

Selbstverständlich kommt die Anerkennung eines in einem anderen Staat erworbenen Abschlusses nur dann in Betracht, wenn der Beruf tatsächlich im Aufnahmestaat ausgeübt wird; eine bloß „indirekte“ Berufsausübung ist unbeachtlich. In diesem Sinne hat der Gerichtshof der Europäischen Union, Vierte Kammer, mit Urteil vom 11. September 2025, C-115/24 (*UJ/Österreichische Zahnärztekammer*, mit Beteiligung von Urban Technology GmbH und DZK Deutsche Zahnklinik GmbH), entschieden, dass Artikel 5 der Richtlinie 2005/36/EG dahin auszulegen ist, dass sie weder auf grenzüberschreitende Gesundheitsdienstleistungen im Rahmen der Telemedizin noch auf Fallgestaltungen Anwendung findet, in denen ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Leistungserbringer ohne eigene physische

Präsenz Leistungen durch einen Erbringer in einem anderen Mitgliedstaat vor Ort erbringen lässt.<sup>7</sup>

In noch jüngerer Zeit hat sich der Gerichtshof mit der innergemeinschaftlichen Anerkennung des Spezialisierungstitels für den sonderpädagogischen Unterricht befasst. Mit Urteil der Achten Kammer vom 20. November 2025 (verbundene Rechtssachen C-340/24 und C-442/24) hat er entschieden, dass:

- gemäß Artikel 13 der Richtlinie 2005/36/EG die Anerkennung beruflicher Qualifikationen voraussetzt, dass der Antragsteller über einen Ausbildungsnachweis verfügt, der ihn im Herkunftsmitgliedstaat zur Ausübung eines reglementierten Berufs befähigt; andernfalls findet die Richtlinie keine Anwendung;
- die zuständigen Behörden verpflichtet sind, sämtliche Ausbildungs- und Befähigungsnachweise sowie Berufserfahrungen eines Unionsbürgers zu prüfen und die nachgewiesenen Kompetenzen mit den nach nationalem Recht geforderten zu vergleichen;
- dieses Verfahren der vergleichenden Bewertung auf dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten beruht;
- der Aufnahmestaat nicht verpflichtet ist, einen Ausbildungsnachweis zu berücksichtigen, der im Herkunftsstaat weder als offizieller Titel anerkannt wird noch zur Ausübung des reglementierten Berufs berechtigt;
- die Artikel 45 und 49 AEUV den Aufnahmestaat nicht verpflichten, einem solchen Titel einen höheren rechtlichen Wert zuzuerkennen als er im Herkunftsstaat besitzt;
- es dem Aufnahmestaat jedoch freisteht, einen solchen Nachweis im Rahmen einer vergleichenden Bewertung der Kompetenzen zu berücksichtigen.

Abschließend hat der Gerichtshof den folgenden Rechtssatz aufgestellt: „Die Artikel 45 und 49 AEUV sind dahin auszulegen, dass sie den Aufnahmemitgliedstaat nicht verpflichten, im Rahmen der Prüfung eines Antrags auf Anerkennung beruflicher Qualifikationen einen in einem anderen

---

<sup>7</sup> Der Gerichtshof gelangte zu dieser Entscheidung auf der Grundlage der folgenden Prüfung des einschlägigen Unionsrechts. Artikel 3 Buchstaben d) und e) der Richtlinie 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung ist dahin auszulegen, dass der Begriff der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung im Fall der Telemedizin im Sinne dieser Bestimmung ausschließlich die Gesundheitsversorgung bezeichnet, die einem Patienten von einem Gesundheitsdienstleister erbracht wird, der in einem anderen Mitgliedstaat als dem Versicherungsmitgliedstaat dieses Patienten niedergelassen ist, und zwar auf *дистанс*, also ohne gleichzeitige physische Anwesenheit von Patient und Leistungserbringer am selben Ort, ausschließlich unter Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien. Artikel 3 Buchstabe d) der genannten Richtlinie 2011/24/EU ist außerdem dahin auszulegen, dass er auf sämtliche von dieser Richtlinie erfassten Bereiche Anwendung findet und nicht lediglich auf die Erstattung der Kosten grenzüberschreitender Gesundheitsversorgung im Sinne ihres Artikels 7. Artikel 3 Buchstabe d) der Richtlinie 2011/24/EU sowie Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“) sind dahin auszulegen, dass Telemedizinleistungen im Einklang mit dem Recht des Mitgliedstaats zu erbringen sind, in dem der Dienstleister niedergelassen ist. Aus dem Vorstehenden folgt, dass sich das Recht auf Anerkennung nicht auf den Fall erstrecken kann, in dem der Berufsträger seine Tätigkeit „indirekt“ (über einen Dritten) in dem Staat ausübt, in dem er die Gleichstellung seines Berufsabschlusses anstrebt.

Mitgliedstaat erworbenen Ausbildungsnachweis zu berücksichtigen, der in diesem Staat rechtlich nicht anerkannt ist und dort keinen amtlichen Charakter besitzt.“

## **Abschnitt 5 – Die jüngsten Erkenntnisse der italienischen Verwaltungsgerichtsbarkeit**

Die italienische Verwaltungsgerichtsbarkeit war wiederholt damit befasst, Auslegungsschwierigkeiten hinsichtlich der Vereinbarkeit der italienischen Rechtsvorschriften mit den einschlägigen unionsrechtlichen Bestimmungen zu klären, die den hier behandelten Bereich regeln. Insbesondere hatte er – bezogen auf die einzelnen Anwendungsbereiche des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – die Rechtmäßigkeit der von den italienischen Verwaltungsbehörden nach Einreichung von Anerkennungsanträgen ergriffenen Verfahren zu überprüfen.

In diesem Zusammenhang ist die Plenarversammlung des Staatsrates mehrfach eingeschritten.

Mit Urteil vom 28. Dezember 2022, Nr. 18<sup>8</sup>, hat das oberste Spruchorgan der italienischen Verwaltungsgerichtsbarkeit die bestehenden Zweifel hinsichtlich der Bedeutung von im Ausland erworbenen Befähigungsnachweisen für den Zugang – im konkreten Fall – zum Lehrerberuf ausgeräumt. Dabei wurde festgestellt, dass das Bildungsministerium bei seiner Entscheidung nicht auf die Prüfung der von der zuständigen Behörde des Herkunftsmitgliedstaats ausgestellten Bescheinigungen verzichten darf. Das Ministerium ist daher verpflichtet, einerseits die durch diese Abschlüsse und die einschlägige Erfahrung belegten Kompetenzen zu vergleichen und andererseits die nach nationalem Recht erforderlichen Kenntnisse und Qualifikationen festzustellen, um zu prüfen, ob die Betroffenen die Voraussetzungen für den Zugang zum „reglementierten Beruf“ des Lehrers erfüllen; gegebenenfalls unter Auferlegung der in der einschlägigen Richtlinie vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen.

Die Plenarversammlung hat insbesondere hervorgehoben, dass ein offensichtlicher Ermittlungsfehler (*Ermittlungsdefizit*) der ministeriellen Entscheidung dann vorliegt, wenn die zuständigen Stellen vor deren Erlass nicht angemessen und im Voraus das Gesamtmaß der von jedem Antragsteller auf Anerkennung der Lehrbefähigung erworbenen beruflichen Kompetenzen festgestellt haben, das sich aus dem in Italien absolvierten Studiengang und der anschließend im Ausland – im konkreten Fall in Bulgarien – absolvierten beruflichen Ausbildung ergibt. Daraus folgt die Verpflichtung der Verwaltung, a) „die Gesamtheit der Diplome, Zertifikate und sonstigen Titel“ jedes einzelnen Antragstellers zu prüfen und nicht von den Bescheinigungen der zuständigen Behörde des Herkunftsmitgliedstaats abzusehen; b) sodann einen „Vergleich zwischen den durch diese Titel und die Erfahrung belegten Kompetenzen einerseits und den durch die nationale Gesetzgebung

---

<sup>8</sup> In Dir. & Giust. 2023.

geforderten Kenntnissen und Qualifikationen andererseits“ vorzunehmen, um festzustellen, ob die Betroffenen die Voraussetzungen für den Zugang zum reglementierten Lehrerberuf erfüllen, gegebenenfalls unter Anwendung der nach Artikel 14 der Richtlinie 2005/36/EG vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen.

Die Plenarversammlung hat darüber hinaus den verfahrensrechtlichen Ermittlungsaspekt vertieft, der die Ermittlung der Unterlagen betrifft, die gegebenenfalls vom Antragsteller oder vom Drittstaat anzufordern sind, sofern die vorgelegten Unterlagen nicht ausreichen, um das Ermittlungsbild als vollständig anzusehen. Es wurde klargestellt, dass im allgemeinen System der Anerkennung beruflicher Qualifikationen die Anforderung von Unterlagen zum Nachweis der erforderlichen Qualifikation – bestehend aus Ausbildungsnachweisen, Befähigungsbescheinigungen oder hilfsweise aus einer Mindestdauer praktischer Berufserfahrung (die nach Artikel 13 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 2005/36/EG als unerlässlich für die begehrte Anerkennung gilt) – das Instrument darstellt, das es der zuständigen Behörde des Aufnahmestaats ermöglicht, die erforderliche Prüfung der Mindestvoraussetzungen für den Zugang zu einem reglementierten Beruf durchzuführen.

Diese auf den vom Herkunftsstaat ausgestellten Unterlagen beruhende Ermittlungsarbeit folgt – entsprechend Artikel 13 der Richtlinie – einer Logik der Verfahrensvereinfachung, die darauf abzielt, die grenzüberschreitende Mobilität beruflicher Qualifikationen zu fördern, und ihre Grundlage im Prinzip des „gegenseitigen Vertrauens“ in die von den jeweils zuständigen Behörden ausgestellten Befähigungsnachweise findet.

Aus diesem Grund nimmt die Prüfung durch die Behörde des Aufnahmestaats im Hinblick auf die Anerkennung tendenziell automatisierte Züge an, die sowohl den Anforderungen an die Rechtssicherheit eines einheitlichen nationalen Regelungsrahmens als auch den Zielen der Arbeitnehmer- und Dienstleistungsfreizügigkeit entsprechen, welche mit der Richtlinie verfolgt werden.

Ungeachtet dessen ist das Recht des Aufnahmestaats, die konkrete Vereinbarkeit des im Ausland erworbenen Titels zum Zwecke seiner Anerkennung zu prüfen, nicht ausgeschlossen. Erforderlich ist daher eine konkrete Überprüfung der vom Antragsteller im Herkunftsstaat erworbenen beruflichen Kompetenzen und ihrer Eignung für den Zugang zum reglementierten Beruf im Aufnahmestaat. Mit anderen Worten fügt sich die in der Richtlinie 2005/36/EG typisierte Anerkennung – als normativ vorgegebene Kenntnisnahme des Berufstitels, der Befähigungsbescheinigung oder der Berufserfahrung – in ein System ein, das zur Verwirklichung der grundlegenden wirtschaftlichen Freiheiten der europäischen Verträge darauf abzielt, „die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Zertifikaten und sonstigen Nachweisen durch die Festlegung gemeinsamer Regeln und Kriterien zu erleichtern, die – soweit möglich – zu deren automatischer Anerkennung führen“. Dieser Ansatz gilt nicht nur für das System der automatischen Anerkennung, sondern entfaltet auch Wirkung für das allgemeine Anerkennungsverfahren, das einer verwaltungsrechtlichen

Prüfung der Ausbildungswege und der erworbenen beruflichen Kompetenzen bedarf.

In dieser Perspektive kann das Fehlen der nach Artikel 13 der Richtlinie 2005/36/EG erforderlichen Unterlagen daher nicht automatisch als Hindernis für die Anerkennung der in einem EU-Mitgliedstaat erworbenen beruflichen Qualifikation angesehen werden. Vielmehr ist konkret zu prüfen, welches Niveau beruflicher Kompetenz der Antragsteller erreicht hat und ob dieses den im Aufnahmestaat geforderten Qualifikationen entspricht oder mit ihnen vergleichbar ist. Die zuständige Behörde darf den Anerkennungsantrag folglich nicht allein wegen der als unzureichend erachteten Unterlagendichte ablehnen, sondern muss die Ermittlungen vertiefen und die fehlenden, als erforderlich angesehenen Unterlagen beiziehen, um eine umfassende Gesamtentscheidung treffen zu können.

Mit zeitgleich ergangenen Urteil vom 29. Dezember 2022, Nr. 22<sup>9</sup> (sowie den Urteilen Nr. 19, 20 und 21 aus dem Jahr 2022), hat die Plenarversammlung des Staatsrates – ergänzend zum Urteil Nr. 18/2022 – die Voraussetzungen für die Anerkennung von im EU-Ausland erworbenen Lehrbefähigungen definiert. Sie stellte klar, dass es Sache des zuständigen Ministeriums ist zu prüfen, ob und in welchem Umfang die durch das von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellte Diplom belegten Kenntnisse, die dadurch bestätigte Qualifikation sowie die im Herkunftsstaat erworbene Berufserfahrung – auch nur teilweise – die Voraussetzungen für den Zugang zum Lehrerberuf in Italien erfüllen, vorbehaltlich der Anordnung angemessener und verhältnismäßiger Ausgleichsmaßnahmen gemäß Artikel 14 der Richtlinie 2005/36/EG.

Die mit dem Urteil Nr. 22/2022 entschiedene Frage – betreffend die Vereinbarkeit des in Rumänien absolvierten Ausbildungswegs zum Erwerb der Lehrbefähigung mit der anschließenden Nutzung dieses Titels in Italien – war dadurch erschwert, dass nach rumänischem Recht der bloße Besitz des nach Abschluss der Kurse erlangten Titels den Zugang zum Lehrerberuf nicht ermöglicht, sofern nicht zuvor ein vollständiger höher- und universitätsbezogener Studiengang in Rumänien absolviert wurde. Unabhängig von der unionsrechtlichen Vereinbarkeit dieser nationalen Regelung konnte dem nach Abschluss der rumänischen Kurse ausgestellten Ausbildungszertifikat daher weder der Charakter einer „Befähigungsbescheinigung“ noch der eines „Ausbildungsnachweises“ im Sinne des Artikels 13 Absatz 1 der Richtlinie 2005/36/EG zuerkannt werden. Tatsächlich hatte das verwaltungs- und verwaltungsgerichtliche Verfahren seinen Ausgangspunkt in der Anfechtung eines ablehnenden Bescheids der Abteilung für das Bildungssystem des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Hochschulen und Forschung, mit dem der Antrag auf Anerkennung einer beruflichen Qualifikation gemäß der Richtlinie 2013/55/EU zurückgewiesen worden war. Der Antragsteller war sowohl Inhaber eines in Italien erworbenen Bildungsabschlusses als auch einer in Rumänien erlangten Lehrbefähigung. Konkret hatten die rumänischen Verwaltungsbehörden den Erwerb der Lehrbefähigung durch italienische Staatsbürger mit in Italien

---

<sup>9</sup> In Foro it., 2023, III, 335.

abgeschlossenem Studium und dem rumänischen Titel nicht in Zweifel gezogen. Sie erklärten vielmehr ausdrücklich, dass Absolventen mit in Italien erworbenem Hochschulabschluss, die in Rumänien die Ausbildungsstufen *Nivel I* und *Nivel II* erfolgreich abgeschlossen haben, in Rumänien unterrichten dürfen, auch wenn in der am Ende des Kurses ausgestellten Bescheinigung (*Adeverința*) formal die ausdrückliche Angabe „berufsbefähigend“ fehlt, da diese im rumänischen Recht nur bei vollständig in Rumänien absolvierten höheren und universitären Studiengängen vermerkt wird.

Nach Auffassung der Plenarversammlung war die von der rumänischen Behörde ausgestellte Bescheinigung daher als „gleichgestellter Titel“ im Sinne von Artikel 12 der Richtlinie 2005/36/EG zu qualifizieren. Danach gilt als Ausbildungsnachweis im Sinne von Artikel 11 – auch hinsichtlich des Niveaus – jeder von einer zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats ausgestellte Ausbildungsnachweis oder jede Kombination von Ausbildungsnachweisen, die den erfolgreichen Abschluss einer in der Union absolvierten Voll- oder Teilzeitausbildung bestätigt, die von diesem Staat als gleichwertig anerkannt wird und ihrem Inhaber dieselben Rechte auf Zugang zu oder Ausübung eines Berufs verleiht oder darauf vorbereitet; ebenso gilt als Ausbildungsnachweis jede berufliche Qualifikation, die zwar nicht den formellen Anforderungen des Herkunftsstaats entspricht, ihrem Inhaber jedoch aufgrund dieser Vorschriften erworbene Rechte verleiht.

In diesem Kontext war das zuständige Ministerium daher verpflichtet:

- die Anträge auf Anerkennung des in Rumänien erworbenen Ausbildungsnachweises unter Berücksichtigung der Gesamtheit der erworbenen Kompetenzen, Kenntnisse und Fähigkeiten zu prüfen und sicherzustellen, dass „die Gesamtdauer, das Niveau und die Qualität der Teilzeitausbildungen nicht geringer sind als jene der kontinuierlichen Vollzeitausbildungen“;
- die Gleichwertigkeit des Ausbildungszertifikats zu bewerten und gegebenenfalls angemessene und verhältnismäßige Ausgleichsmaßnahmen gemäß Artikel 14 der Richtlinie 2005/36/EG anzuordnen;<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Zur „absoluten“ Bedeutung der Ausgleichsmaßnahmen, die ein Instrument darstellen, das von der Verwaltung in jedem Fall zu berücksichtigen ist, um die Anerkennung eines im Ausland erworbenen Abschlusses größtmöglich zu ermöglichen, ist insbesondere auf das Urteil des Staatsrates, Dritte Sektion, vom 8. Januar 2025, Nr. 100, hinzuweisen. Mit dieser Entscheidung wurde die vom Gesundheitsministerium ausgesprochene Ablehnung des Antrags auf Änderung der ursprünglich angeordneten Ausgleichsmaßnahme als rechtswidrig angesehen. Konkret hatte sich der Antragsteller zunächst für eine Eignungsprüfung entschieden und nach deren Nichtbestehen für einen Anpassungslehrgang, an den die Anerkennung der im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikation als Dentalhygieniker ursprünglich geknüpft worden war. Zur vollständigen und wirksamen Umsetzung der durch die Artikel 45 und 49 AEUV gewährleisteten Freiheiten ist die Verwaltung nämlich verpflichtet, die nationalen und unionsrechtlichen Vorschriften in einer Weise auszulegen, die die Anerkennung beruflicher Qualifikationen erleichtert und nicht behindert. Zudem dürfen die Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen – insbesondere die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 – weder den Zweck noch die Wirkung haben, die Anerkennung von Diplomen, Befähigungsnachweisen und sonstigen Titeln in von ihnen nicht ausdrücklich geregelten Situationen zu erschweren. Um zu diesem Auslegungsergebnis zu gelangen, hat der Staatsrat ausdrücklich drei einschlägige Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union berücksichtigt. In einem ersten Urteil hat der Gerichtshof von Luxemburg mit Entscheidung vom 6. Oktober 2015, C 298/14, klargestellt, dass die Personenfreizügigkeit nicht vollständig verwirklicht wäre, wenn die Mitgliedstaaten ihren eigenen Staatsangehörigen den Genuss der durch die Artikel 45 und 49 AEUV garantierten Freiheiten versagen

- selbst für den Fall, dass die volle oder unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinie verneint würde, die Anträge weiterhin auf Grundlage der allgemeineren Bestimmungen des AEUV im Hinblick auf eine mögliche Anerkennung der absolvierten Ausbildung zu prüfen, auch wenn die spezifischen Garantien und Voraussetzungen der Richtlinie 2005/36/EG nicht erfüllt sind.

Auch im Hinblick auf die ordnungsgemäße Ermittlungsführung der italienischen Verwaltung bei der Prüfung von Anerkennungsanträgen betreffend im Ausland erworbene Titel sowie die Vollständigkeit der vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen ist die Plenarversammlung erneut eingeschritten. Dies geschah im Rahmen eines Vollstreckungsverfahrens (*ottemperanza*), das auf die ordnungsgemäße Umsetzung des eigenen Urteils Nr. 18/2022 gerichtet war und von der Partei angestrengt wurde, die sich mit der vermeintlichen Umsetzung des *Entscheidungsstenors* der Plenarversammlung nicht zufrieden zeigte.

Mit Urteil der Plenarversammlung des Staatsrates vom 22. April 2024, Nr. 6, wurde zusammenfassend festgestellt:

- erstens, aus allgemeiner Sicht, dass die vom Bildungsministerium ergriffenen organisatorischen Maßnahmen als sachgerecht und geeignet anzusehen seien, eine wünschenswerte institutionelle Zusammenarbeit zu gewährleisten. Zur Erinnerung: Der Rechtsstreit hatte seinen Ursprung in der Weigerung des genannten Ministeriums, den in Bulgarien erworbenen Titel zur Lehrbefähigung anzuerkennen. Die Ablehnung wurde im Wesentlichen damit begründet, dass Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie 2013/55/EU für Staaten, in denen sowohl der Beruf als auch die Ausbildung nicht reglementiert sind (wie in Bulgarien), vorsieht, dass der Zugang zum Beruf und dessen Ausübung nur dann gestattet sind, wenn der Antragsteller in den vorangegangenen zehn Jahren den betreffenden Beruf mindestens ein Jahr lang in Vollzeit ausgeübt hat. Die getroffenen organisatorischen Maßnahmen wurden daher als rechtmäßig erachtet, da sie geeignet seien, eine weitere Anrufung der Gerichte in der betreffenden Materie zu vermeiden, und die in den ministeriellen Klarstellungen enthaltene Regelung als angemessen gelten könne, wonach die Anträge auf

---

könnten, nachdem diese die durch das Unionsrecht vorgesehenen Möglichkeiten genutzt und dadurch berufliche Qualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ihrer Staatsangehörigkeit erworben haben. Diese Erwägung gilt gleichermaßen für Fälle, in denen ein Unionsbürger in einem anderen Mitgliedstaat eine akademische Qualifikation erworben hat, deren Anerkennung er in seinem Herkunftsmitgliedstaat begehrt. Mit dem späteren Urteil vom 8. Juli 2021, C 166/20, hat der Gerichtshof weiter präzisiert, dass die Behörden eines Mitgliedstaats, bei denen ein Unionsbürger einen Antrag auf Zulassung zur Ausübung eines Berufs gestellt hat, dessen Zugang nach nationalem Recht vom Besitz eines Diploms, einer beruflichen Qualifikation oder auch von Zeiten praktischer Berufserfahrung abhängt, verpflichtet sind, sämtliche Diplome, Befähigungsnachweise und sonstigen Titel sowie die einschlägige Berufserfahrung des Antragstellers zu berücksichtigen und einen Vergleich zwischen den durch diese Nachweise belegten Kompetenzen einerseits und den nach nationalem Recht geforderten Kenntnissen und Qualifikationen andererseits vorzunehmen. Schließlich hat der Gerichtshof der Europäischen Union mit Urteil vom 3. März 2022, C 634/20, einen allgemein gültigen Auslegungsmaßstab für die Anerkennung von Abschlüssen entwickelt und entschieden, dass die Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen – insbesondere die Richtlinie 2005/36/EG – weder den Zweck noch die Wirkung haben dürfen, die Anerkennung von Diplomen, Befähigungsnachweisen und sonstigen Titeln in Sachverhalten zu erschweren, die von diesen Richtlinien nicht erfasst sind.

Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen für die Lehrbefähigung in Italien rechtzeitig vor der Vergabe von Lehraufträgen für das folgende Schuljahr zu bescheiden sind;

- gleichwohl stellte die Plenarversammlung unter dem Gesichtspunkt des subjektiven Rechts der Betroffenen auf Vollzug der mit Urteil Nr. 18/2022 getroffenen Entscheidung fest, dass die Anerkennungsanträge trotz der aus dem rechtskräftigen Urteil resultierenden qualifizierten Rechtsstellung der Antragstellerinnen tatsächlich noch nicht abschließend entschieden worden waren;
- folglich wurde dem Antrag auf Vollstreckung (*ottemperanza*) stattgegeben, und dem zuständigen Ministerium wurde aufgegeben, die Anträge auf Anerkennung der im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen der Betroffenen unverzüglich zu prüfen und zu bescheiden, und zwar innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ab Zustellung des Urteils. Zugleich wurde klargestellt, dass etwaige Erfordernisse zur Festlegung weiterer Kriterien oder zur Einführung zusätzlicher Instrumente zur Beschleunigung der Entscheidung weiterhin im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens der Plenarversammlung unterbreitet werden können, unter Inanspruchnahme der vorgesehenen Rechtsschutzmechanismen im Falle weiterer Verzögerungen.

## **Abschnitt 6 – Schlussfolgerungen (gegenwärtiger Stand)**

In den vorangegangenen Abschnitten wurde versucht, wenn auch in zusammengefasster Form, den gegenwärtigen Stand der Anerkennung schulischer, akademischer und beruflicher Abschlüsse darzustellen, die in einem Staat außerhalb Italiens erworben wurden und durch einen entsprechenden Verwaltungsakt der zuständigen italienischen Behörden rechtliche Wirksamkeit erlangen sollen.

Das Bild der einschlägigen Fallkonstellationen weist inzwischen sehr weitreichende Konturen auf, sodass es im Rahmen dieser vertiefenden Untersuchung und innerhalb der Grenzen eines Tagungsbeitrags nicht möglich war, die derzeitige Entwicklung des Zusammenspiels zwischen der italienischen Rechtsordnung, dem Unionsrecht und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union sowie des italienischen Verwaltungsrichters für jeden betroffenen Sektor im Detail darzustellen.

Die Materie befindet sich angesichts ihrer Bedeutung für die unionspolitische Strategie im Bereich des Arbeitsmarkts und der zwischenstaatlichen Beziehungen auf diesem sensiblen Gebiet in stetigem Wandel. Zunehmend erfordern Eingriffe des Unionsrichters Klarstellungen seitens der nationalen Gerichte.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Beispielhaft kann auf den „Block“ der vom Verwaltungsgericht Latium in den Jahren 2024–2025 erlassenen Beschlüsse hingewiesen werden (VwG Latium, IV ter Kammer, 11. Februar 2025, Nr. 2996; 12. Dezember 2024, Nrn. 22483 und 22484; 5. Dezember 2024, Nr. 21959; 11. Oktober 2024, Nr. 17557; 17. Juni 2024, Nr. 12292; 3. Mai 2024, Nr. 8867; sämtliche veröffentlicht unter [www.giustizia amministrativa.it](http://www.giustizia amministrativa.it)).

Gegenwärtig und in Erwartung weiterer Entwicklungen dieser gewissermaßen fortlaufenden „Auslegungssaga“ der unionsrechtlichen Vorschriften zur Anerkennung berufsbefähigender Abschlüsse zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Vereinbarkeit der jeweiligen nationalen Regelungen lässt sich feststellen, dass nicht immer eine Übereinstimmung der Auffassungen zwischen dem italienischen Verwaltungsrichter und dem Gerichtshof der Europäischen Union besteht. Beispielhaft – und dies gilt für zahlreiche weitere Konstellationen – ist festzuhalten, dass der von der Plenarversammlung des Staatsrates mit Urteil Nr. 18/2022 eingeschlagene Ansatz nicht vollständig mit der vom Gerichtshof der Europäischen Union im genannten Urteil der Achten Kammer vom 20. November 2025 (verbundene Rechtssachen C-340/24 und C-442/24) vertretenen Auffassung in Einklang steht.

Nach der Auffassung der Plenarversammlung:

- sollte die zuständige Verwaltung stets eine Bewertung des Inhalts des im Herkunftsmitgliedstaat absolvierten Ausbildungswegs vornehmen und diesen mit dem im Recht des Aufnahmestaats vorgesehenen Ausbildungsweg vergleichen, um geeignete Ausgleichsmaßnahmen zur Ermöglichung der Anerkennung zu bestimmen; dies gilt auch dann, wenn der beantragte Titel im Herkunftsmitgliedstaat weder in seiner amtlichen Eigenschaft noch als berufsbefähigend rechtlich anerkannt ist;
- dieser Ansatz stehe in vollem Einklang mit dem Urteil des Gerichtshofs vom 8. Juli 2021, C-166/20, sodass die zuständige italienische Verwaltung – insbesondere das Bildungsministerium – verpflichtet ist, nicht nur sämtliche der Anerkennungsanträge beigefügten Unterlagen zu prüfen, sondern auch einen Vergleich zwischen den durch die Titel und die Erfahrung belegten Kompetenzen einerseits und den nach nationalem Recht geforderten Kenntnissen und Qualifikationen andererseits vorzunehmen, um festzustellen, ob der Antragsteller die Voraussetzungen für den Zugang zum reglementierten Lehrerberuf erfüllt, gegebenenfalls unter Auferlegung der in Artikel 14 der Richtlinie 2005/36/EG vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen.

Demgegenüber sind nach Auffassung des Gerichtshofs der Europäischen Union die Artikel 45 und 49 AEUV dahin auszulegen, dass sie den Aufnahmemitgliedstaat nicht verpflichten, im Rahmen der Prüfung eines Antrags auf Anerkennung beruflicher Qualifikationen einen

---

Die dem Unionsrichter vorgelegte Vorabentscheidungsfrage betraf in den meisten Fällen die Auslegung von Artikel 13 der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung beruflicher Qualifikationen in der durch die Richtlinie 2013/55/EU geänderten Fassung, gelesen im Lichte des unionsrechtlichen Ziels der Beseitigung von Hindernissen für den freien Verkehr von Personen und Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie der Freizügigkeit der Lehrkräfte.

Insbesondere wurde gefragt, ob diese Bestimmung dahin auszulegen ist, dass sie im Rahmen der innergemeinschaftlichen Anerkennung beruflicher Qualifikationen – mit besonderem Bezug auf den Spezialisierungstitel für den sonderpädagogischen Unterstützungsunterricht – der Auslegung und Anwendung einer nationalen Regelung entgegensteht, die es ermöglicht, die Voraussetzungen für die Anerkennung auch dann als erfüllt anzusehen, wenn der im Herkunftsmitgliedstaat erworbene spezialisierte Ausbildungsnachweis die Ausübung des entsprechenden Berufs in diesem Staat nicht erlaubt und dort nicht rechtlich als zur Berufsausübung befähigender Titel anerkannt ist.

Ausbildungsnachweis zu berücksichtigen, der im Herkunftsmitgliedstaat weder rechtlich anerkannt ist noch dort einen amtlichen Charakter besitzt. Der Auslegungsdiallog zwischen den Gerichten bleibt somit offen. Dies legt nahe, dass die Zeit reif sein könnte, die derzeit geltenden Bestimmungen der einschlägigen Unionsrichtlinie zu überdenken, um die in den letzten zehn Jahren entwickelten unterschiedlichen Tendenzen stärker miteinander in Einklang zu bringen und die Standpunkte sowie Bedürfnisse der Mitgliedstaaten, die besonders vom Austausch von Fachkräften und Arbeitnehmern betroffen sind, harmonisch anzunähern. Ziel wäre es einerseits, den Grundsatz der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf dem europäischen Arbeitsmarkt immer wirksamer umzusetzen, und andererseits – nicht minder bedeutsam – eine tatsächliche Reduzierung des in den letzten Jahren entstandenen nationalen und europäischen Prozessaufkommens zu ermöglichen.

Hinzu kommt, dass sich aus der Empfehlung des Rates zur Förderung der automatischen gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen und im Ausland absolvierten Lernzeiten, die am 21. März 2023 vorgelegt wurde, ergibt, dass die Mitgliedstaaten eine politische Verpflichtung eingegangen sind, bis 2025 schrittweise die automatische Anerkennung der Abschlüsse der Hochschulbildung sowie der Sekundarstufe II und der im Ausland erzielten Lernergebnisse einzuführen. Gleichzeitig sind Maßnahmen vorgesehen, die darauf abzielen, das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten in ihre jeweiligen Bildungssysteme zu stärken und sie dabei zu unterstützen, die Anerkennung zu verbessern und die Mobilität zu Lernzwecken zu erleichtern.

Diese Empfehlung beruht auf zwei gedanklichen Leitlinien, die sich in folgenden Zielsetzungen bündeln:

a) die Verbesserung der Verfahren zur gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen in den EU-Mitgliedstaaten stellt einen der Grundpfeiler für die Schaffung eines Europäischen Bildungsraums bis 2025 dar;

b) die Lernmobilität fördert die Entwicklung von Schlüsselkompetenzen und entscheidenden Erfahrungen für eine aktive Teilhabe an der Gesellschaft und am europäischen Arbeitsmarkt, der damit wirksam ausgestaltet und abgesichert werden soll.

Der Arbeitsmarkt für junge Menschen in der Europäischen Union ist durch einen starken Mobilitätsdrang gekennzeichnet, der durch Initiativen zur Vereinfachung der Anerkennung von Bildungsabschlüssen und beruflichen Qualifikationen unterstützt wird. Ziel ist die Schaffung eines Europäischen Bildungsraums bis 2025, in dem die automatische Anerkennung von Abschlüssen zur Regel wird.

Diese Initiative kann zweifellos als Hebel dienen, um die Stärkung der rechtlichen Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten auch auf die Anerkennung sämtlicher beruflicher Abschlüsse auszudehnen. Dadurch könnte eine tatsächliche berufliche Territorialität verwirklicht werden, die den vielschichtigen Anforderungen an die Sicherung von Beschäftigung für Bürgerinnen und Bürger sowie Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten innerhalb der Grenzen der Europäischen Union gerecht wird und im Ergebnis den Grundsatz der Freizügigkeit der Personen und der Arbeitnehmer im europäischen Raum konkret gewährleistet.

# Beiträge der deutschen Sektion

Die grenzüberschreitende Anerkennung von  
Berufsqualifikationen als Schlüssel zur Mobilität junger  
Menschen in Europa

*Tagung der Associazione dei Giudici Amministrativi Tedeschi, Italiani e  
Francesi am 17. April 2026 in Meran*

Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von  
Berufsqualifikationen in Deutschland

*Beitrag der deutschen Sektion*

Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Jan Neumann

*Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland*

Übersicht:

**A) Richtlinie 2005/36/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (i. d. F. des Delegierten Beschlusses (EU) 2025/2187 der Kommission vom 30. Juli 2025)

**B) Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BQFG**

**C) Spezielle Berufsregelungen des Bundes** (Beispiel BÄO)

**D) Regelungen der Bundesländer** über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, Beispiel Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz NRW

**E) Aufenthaltsrechtliche Regelungen:** § 16d, 81a AufenthG

2

**A) Richtlinie 2005/36/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (i. d. F. des Delegierten Beschlusses (EU) 2025/2187 der Kommission vom 30. Juli 2025)

**Art. 1: Gegenstand:** Vorschriften, nach denen ein Mitgliedstaat, der den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen knüpft („Aufnahmemitgliedstaat“), für den Zugang zu diesem Beruf und dessen Ausübung die in ... anderen Mitgliedstaaten („Herkunftsmitgliedstaat“) erworbenen Berufsqualifikationen anerkennt, die ... berechtigen, dort denselben Beruf auszuüben.

Zudem Regeln über den partiellen Zugang zu einem reglementierten Beruf sowie die Anerkennung von Berufspraktika in einem anderen Mitgliedstaat.

3

#### **Richtlinie 2005/36/EG, Art. 2: Anwendungsbereich**

(1) Diese Richtlinie gilt für alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, die ..., einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben, ausüben wollen. Diese Richtlinie gilt auch für alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, die ein Berufspraktikum außerhalb ihres Herkunftsmitgliedstaats abgeleistet haben.

(2) Jeder Mitgliedstaat kann in seinem Hoheitsgebiet ... den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die eine Berufsqualifikation vorweisen können, die nicht in einem Mitgliedstaat erworben wurde, die Ausübung eines reglementierten Berufs im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a gestatten.

Für die Berufe in Titel III Kapitel III erfolgt diese erste Anerkennung unter Beachtung der dort genannten Mindestanforderungen an die Ausbildung.

(3) Wurden für einen bestimmten reglementierten Beruf in einem gesonderten gemeinschaftlichen Rechtsakt andere spezielle Regelungen unmittelbar für die Anerkennung von Berufsqualifikationen festgelegt, so finden die Bestimmungen dieser Richtlinie keine Anwendung.

4

*Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland*

**Persönlicher Anwendungsbereich** nach Art. 2 Abs. 1 Richtlinie 2005/36/EG:  
EuGH, Urteil vom 2.10.2025, C-573/24 (Vorlage aus Deutschland)

Klägerin ist **Drittstaatsangehörige**, sie beantragte eine **deutsche Approbation**. Sie ist mit einem Deutschen verheiratet und hat in Serbien erfolgreich Medizin studiert. In Deutschland wurde diese Berufsqualifikation nicht als gleichwertig anerkannt (und Kenntnisprüfungen bestand die Klägerin nicht), in Österreich dagegen schon. Dort hat sie drei Jahre als Ärztin gearbeitet.

Vorlagefrage: Ist der persönl. Anwendungsbereich der RL 2005/36/EG für eine Drittstaaterin eröffnet, weil sie Familienangehörige eines Unionsbürgers ist und nach Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG (Freizügigkeits-RL) grundsätzlich für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen Anspruch auf Gleichbehandlung mit Inländern besteht ?

EuGH: Hier schon deshalb nicht, weil der Ehemann (Unionsbürger) nicht von seiner Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, Art. 24 RL 2004/38/EG daher unanwendbar ist.

*i.Ü.: Ist Art. 2 RL 2005/36/EG, der den Anwendungsbereich auf Unionsbürger beschränkt, eine spezifische Bestimmung i.S.d. Art. 24 RL 2004/38/EG?*

5

*Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland*

### **Richtlinie 2005/36/EG, Art. 3: Begriffsbestimmungen**

(1) Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:

lit. a) „**reglementierter Beruf**“: Berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme oder Ausübung ... direkt oder indirekt durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist.

EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2015 – C-298/14 –, juris, Rn. 38: „bestimmte Berufsqualifikation“ ist nicht jede durch einen allgemeinen Ausbildungsnachweis bescheinigte Qualifikation, sondern nur eine solche, die speziell dazu dient, die Inhaber auf die Ausübung eines bestimmten Berufs vorzubereiten (*nicht Referent bei der Cour de cassation*).

- Liste reglementierter Berufe: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/jobseeker>

Satz 2: Trifft Satz 1 dieser Begriffsbestimmung nicht zu, so wird ein unter Abs. 2 fallender Beruf als reglementierter Beruf behandelt (Abs. 2 Satz 1: Einem reglementierten Beruf gleichgestellt ist ein Beruf, der von Mitgliedern von Verbänden oder Organisationen i. S. d. Anhangs I ausgeübt wird; betrifft nur IRL und GB).

6

## Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland

### Richtlinie 2005/36/EG, Art. 3: Begriffsbestimmungen

(1) lit. b) „**Berufsqualifikationen**“ sind die **Qualifikationen, die** durch einen Ausbildungsnachweis, einen Befähigungsnachweis nach Art. 11 Buchstabe a Ziff. i und/oder durch Berufserfahrung nachgewiesen werden.

lit. c) „**Ausbildungsnachweise**“ sind Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise, die von einer Behörde eines Mitgliedstaats, ..., für den Abschluss einer überwiegend in der Gemeinschaft absolvierten Berufsausbildung ausgestellt werden.

Findet Satz 1 keine Anwendung, so sind Ausbildungsnachweise i. S. d. Abs. 3 diesen Ausbildungsnachweisen gleichgestellt.

(3) Einem **Ausbildungsnachweis gleichgestellt** ist jeder in einem Drittland ausgestellte Ausbildungsnachweis, sofern sein Inhaber in dem betreffenden Beruf drei Jahre Berufserfahrung besitzt im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der diesen Ausbildungsnachweis nach Art. 2 Abs. 2 anerkannt hat, und dieser Mitgliedstaat diese Berufserfahrung bescheinigt.

7

## Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland

Richtlinie 2005/36/EG, **Art. 3 Abs. 1**: Begriffsbestimmungen: lit. e) „reglementierte Ausbildung“, lit. f) „Berufserfahrung“, lit. g) „Anpassungslehrgang“.

lit. h) „**Eignungsprüfung**“ ist eine die beruflichen **Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen** des Antragstellers betreffende und von den zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats durchgeführte oder anerkannte Prüfung, mit der die Fähigkeit des Antragstellers, in diesem Mitgliedstaat einen reglementierten Beruf auszuüben, beurteilt werden soll.

Um die **Durchführung** dieser Prüfung zu ermöglichen, erstellen die zuständigen Behörden ein **Verzeichnis der Sachgebiete, die** aufgrund eines Vergleichs zwischen der im Aufnahmemitgliedstaat verlangten Ausbildung und der bisherigen Ausbildung des Antragstellers **von dem Diplom oder den sonstigen Ausbildungsnachweisen, über die der Antragsteller verfügt, nicht abgedeckt** werden.

Bei der Eignungsprüfung muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der Antragsteller in seinem Herkunftsmitgliedstaat oder dem Mitgliedstaat, aus dem der Antragsteller kommt, über eine berufliche Qualifikation verfügt. Die **Eignungsprüfung erstreckt sich auf Sachgebiete, die aus dem Verzeichnis ausgewählt werden und deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs** im Aufnahmemitgliedstaat ist. Diese Prüfung kann sich auch auf die Kenntnis der sich auf die betreffenden Tätigkeiten im Aufnahmemitgliedstaat beziehenden berufsständischen Regeln erstrecken.

8

## B) Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von

**Berufsqualifikationen, BQFG** vom 6. Dezember 2011, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. August 2023, <https://www.gesetze-im-internet.de/bqfg/>

Teil 1: Allgemeiner Teil (§§ 1-3: Zweck, Anwendungsbereich, Begriffe)

**§ 1 Zweck:** Dieses Gesetz dient der besseren Nutzung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen für den deutschen Arbeitsmarkt, um eine qualifikationsnahe Beschäftigung zu ermöglichen.

**§ 2 Anwendungsbereich :** (1) S. 1: Dieses Gesetz gilt für die Feststellung der Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Ausbildungsnachweise, ... für **bundesrechtlich** geregelte Berufe, sofern die entsprechenden berufsrechtlichen Regelungen nicht etwas anderes bestimmen. ... (ggf. Spezialgesetze, z.B. BÄO)

(2) Dieses Gesetz ist auf alle Personen anwendbar, die im Ausland einen Ausbildungsnachweis erworben haben und ... im Inland eine ihren Berufsqualifikationen entsprechende oder eine andere Erwerbstätigkeit ausüben ... wollen.

*Das BQFG setzt eine erfolgreiche Berufsausbildung voraus und regelt, ob diese die Aufnahme der beruflichen Tätigkeit im Inland ermöglicht; es regelt nicht die Zugangsvoraussetzungen zu einer (akademischen) Ausbildung in Deutschland, vgl. Nds. OVG, Urteil vom 8. November 2021 – 8 LC 11/21 –, juris, Rn. 71.*

9

## B) BQFG

### § 3 Begriffsbestimmungen

(1) **Berufsqualifikationen** sind Qualifikationen, die nachgewiesen werden, durch Ausbildungsnachweise, Befähigungsnachweise oder einschlägige Berufserfahrung.

(2) **Ausbildungsnachweise** sind Prüfungszeugnisse und Befähigungsnachweise, die ... für den Abschluss einer erfolgreich absolvierten Berufsbildung ausgestellt werden.

(4) **Bundesrechtlich** geregelte Berufe umfassen nicht reglementierte Berufe und reglementierte Berufe.

(5) **Reglementierte Berufe** sind berufliche Tätigkeiten, deren Aufnahme oder Ausübung durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist; ...

*Bei nicht-reglementierten Berufen ist die Berufsausübung nicht rechtlich geschützt. Die Tätigkeit kann grundsätzlich ohne Qualifikationsnachweis erfolgen.*

10

Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland

## B) BQFG: Teil 2: Feststellung der Gleichwertigkeit

Kap. 1: nicht reglementierte Berufe:

### § 4 Feststellung der Gleichwertigkeit

(1) Voraussetzungen: ausländ. Ausbildungsnachweis belegt Befähigung zu vergleichbaren beruflichen Tätigkeiten und keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Berufsqualifikationen

(2) Definition wesentlicher Unterschiede: bestehen hinsichtlich der Inhalte oder der Dauer der Ausbildung und dies ist für die jeweilige Berufsausübung wesentlich und kein Ausgleich dieser Unterschiede durch sonstige Befähigungsnachweise, Berufserfahrung oder einschlägige Qualifikationen.

OVG NRW, Beschluss vom 27. Oktober 2016 – 4 E 536/16 –, juris:

Der Beruf Verwaltungsfachangestellter ist ein nicht reglementierter Beruf. Die in Polen erworbene Berufsqualifikation zum "Verwaltungs- und Bürofachangestellten" ist i. S. d. § 4 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 BQFG wesentlich verschieden von deutschen Ausbildungsberuf Verwaltungsfachangestellter. Gegenstand der deutschen fachrichtungsbezogenen Ausbildung ist u. a. die fallbezogene Rechtsanwendung, die in der poln. Ausbildung fehlt.

11

Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland

B) BQFG: nicht reglementierte Berufe:

**§ 7 Entscheidung:** schriftlich/elektronisch, begründet, mit Rechtsbehelfsbelehrung;

insb. Darlegung der wesentlichen Unterschiede zwischen vorhandener Berufsqualifikation und der entspr. inländischen Berufsbildung (um ggf. Ausgleichsmaßnahmen zu ermöglichen, s. BAG, Urteil vom 18. November 2020 – 5 AZR 103/20 –, juris, Rn. 25, *auch wenn § 11 auf nicht reglementierte Berufe nicht direkt anwendbar ist*)

### § 8 Zuständige Stelle

In Deutschland gibt es für viele Berufszweige sog. Kammern der Berufsangehörigen (Zwangskörperschaften), welche die Prüfung der Gleichwertigkeit vornehmen,

z. B. Industrie- und Handelskammer (IHK FOSA), Handwerkskammer, Landwirtschaftskammer, Rechtsanwaltskammer, Notarkammer, Ärztekammer (vgl. Abs. 1).

Für andere Berufe bestimmen die Bundesländer die zuständige Behörde/ Kammer (Abs. 4).

Sachverständige Stelle für die Bewertung von Bildungsqualifikationen (Studiengänge und Ausbildungen): Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (Teil der Kultusministerkonferenz), [zab.kmk.org](http://zab.kmk.org), insb. „Digitale Auskunft zur Berufsqualifikation“ (Feststellung, ob Ausbildung im Herkunftsstaat anerkannt wird und ob sie einer zweijährigen Ausbildung entspricht).

13

**B) BQFG: Teil 2: Feststellung der Gleichwertigkeit**

Kap. 2: reglementierte Berufe:

**§ 9 Voraussetzungen der Gleichwertigkeit**

Abs. 1: Voraussetzungen :

1. ausländ. Ausbildungsnachweis belegt Befähigung zu vergleichbaren beruflichen Tätigkeiten
2. Antragsteller ist bei einem auch im Ausbildungsstaat reglementierten Beruf dort zur Berufsausübung berechtig (oder die Befugnis wird aus Gründen verwehrt, die der Berufsausübung im Inland nicht entgegenstehen)
3. und keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Berufsqualifikationen

Abs. 2: Definition wesentlicher Unterschiede:

1. Unterschiede hinsichtlich der Inhalte **oder** der Dauer der Ausbildung **und**
2. dies ist für die jeweilige Berufsausübung wesentlich **und**
3. kein Ausgleich dieser Unterschiede durch sonstige Befähigungsnachweise, Berufserfahrung oder einschlägige Qualifikationen

14

B) BQFG: Feststellung der Gleichwertigkeit, Kap. 2: reglementierte Berufe:

**§ 10 Feststellung der vorhandenen Berufsqualifikationen**

(1) Sofern keine Feststellung der Gleichwertigkeit möglich ist wegen wesentlicher Unterschiede (i. S. d. § 9 Abs. 2), werden die **vorhandenen Berufsqualifikationen und die wesentlichen Unterschiede** gegenüber der entspr. inländischen Berufsbildung **durch Bescheid festgestellt**.

(2) Im Bescheid wird **zudem festgestellt**, durch **welche Maßnahmen nach § 11 (Ausgleichsmaßnahmen)** die wesentlichen Unterschiede ausgeglichen werden können.

**§ 13 Verfahren:** Die Bewertung der Gleichwertigkeit nach § 9 erfolgt im Rahmen der Entscheidung über die Befugnis zur Aufnahme oder Ausübung eines im Inland reglementierten Berufs.

**§ 14 Sonstige Verfahren** zur Feststellung der Gleichwertigkeit bei (unverschuldet) fehlenden Nachweisen: z. B. Arbeitsproben, Fachgespräche, praktische und theoretische Prüfungen, Sachverständigengutachten

15

*Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland*

B) BQFG: Feststellung der Gleichwertigkeit, Kap. 2: reglementierte Berufe

**§ 11 Ausgleichsmaßnahmen**

(1) Wesentliche Unterschiede i. S. d. § 9 Absatz 2 können durch die **Absolvierung eines höchstens dreijährigen Anpassungslehrgangs**, der Gegenstand einer Bewertung sein kann, **oder** das Ablegen einer **Eignungsprüfung** im Inland ausgeglichen werden.

(2) Bei der Ausgestaltung der Ausgleichsmaßnahmen i. S. d. Abs. 1 sind die vorhandenen Berufsqualifikationen der Antragstellerin oder des Antragstellers zu berücksichtigen. Der Inhalt der **Ausgleichsmaßnahmen ist auf die festgestellten wesentlichen Unterschiede** im Sinne des § 9 Abs. 2 **zu beschränken**.

(3) Der Antragsteller hat die **Wahl zwischen** der Absolvierung eines **Anpassungslehrgangs** und dem Ablegen einer **Eignungsprüfung**, sofern die entsprechenden berufsrechtlichen Regelungen nichts anderes bestimmen.

(4) ... eine Eignungsprüfung ... muss ... innerhalb von sechs Monaten abgelegt werden können.

16

*Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland*

**C) Spezielle Berufs(zulassungs)regelungen i. S. d. § 2 Abs. 1 BQFG**

**Bundesrecht, Bsp.: Bundesärzteordnung** vom 16. April 1987, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 2024

*(Bundesgesetzgebungskompetenz nach Art 74 Abs. 1 Nr. 19 GG: Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen; dagegen ist die Ausgestaltung der Weiterbildungsordnungen zum Facharzt Länderkompetenz, vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Mai 1972 – 1 BvR 518/62 –, BVerfGE 33, 125)*

**§ 2 Abs. 1:** Wer ... den ärztlichen Beruf ausüben will, bedarf der **Approbation als Arzt**.

**§ 3 Abs. 1 Satz 1: Voraussetzungen der Approbation, u. a. Nr. 4:**

Studium der Medizin an einer wissenschaftlichen Hochschule von mindestens 5 500 Stunden und sechs Jahren, von denen mindestens acht, höchstens zwölf Monate praktische Ausbildung in Krankenhäusern oder geeigneten Einrichtungen der ärztlichen Krankenversorgung, und Bestehen der ärztlichen Prüfung in Deutschland (vgl. § 4 BÄO i. V. m. ÄApprO 2002; *diese stellt Anforderungen an die Ärztliche Grundausbildung gemäß Art. 24 RL 2005/36/EG*)

17

**C) Spezielle Berufs(zulassungs)regelungen: BÄO**

§ 3 Abs. 1 Satz 2 BÄO: Eine ärztliche Ausbildung in einem EU-Mitgliedstaat / EWR-Staat gilt als Ausbildung i. S. d. Satz 1 Nr. 4, bei Vorlage eines **Europäischen Berufsausweises** oder eines in der **Anlage zur BÄO aufgeführten**, nach dem 20.12.1976 ausgestellten **ärztlichen Ausbildungsnachweises** eines EU-Mitgliedstaat / EWR-Staats.

*Umsetzung von Art. 21 RL 2005/36/EG: Grundsatz der automatischen Anerkennung*

§ 3 Abs. 1 Satz 4: Satz 2 gilt entsprechend für **Ausbildungsnachweise** von Vertragsstaaten (**Drittstaaten**), denen Deutschland und die EU vertraglich einen entsprechenden Rechtsanspruch eingeräumt haben, ab diesem Zeitpunkt

18

**C) Spezielle Berufs(zulassungs)regelungen: BÄO**

§ 3 Abs. 1 Satz 6 BÄO: **Gleichwertig** den in Satz 2 genannten ärztlichen Ausbildungsnachweisen **sind** von einem der EU-Mitgliedstaat / EWR-Staat oder einem Vertragsstaat, dem Deutschland und die EU vertraglich einen entsprechenden Rechtsanspruch eingeräumt haben, **ausgestellte ärztliche Ausbildungsnachweise, die** den in der Anlage zu Satz 2 für den betreffenden Staat aufgeführten Bezeichnungen nicht entsprechen, aber mit einer **Bescheinigung** der zuständigen Behörde oder Stelle des Staates darüber vorgelegt werden, dass sie eine **Ausbildung abschließen, die den Mindestanforderungen des Art. 24 der RL 2005/36/EG entspricht**, und dass sie den für diesen Staat in der Anlage zu Satz 2 aufgeführten Nachweisen gleichstehen.

19

*Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland*  
C) Spezielle Berufs(zulassungs)regelungen: BÄO

**§ 3 Abs. 2 BÄO:** Ist Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 nicht erfüllt, so ist **bei ärztlicher Ausbildung in EU-Mitgliedstaat/EWR-Staat/der Schweiz** (und kein Fall des Abs. 1 oder § 14b) die Approbation zu erteilen, **wenn die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes** gegeben ist.

Der Ausbildungsstand ist als gleichwertig anzusehen, **wenn die Ausbildung** des Antragstellers **keine wesentlichen Unterschiede** gegenüber der Ausbildung aufweist, die in diesem Gesetz und in der Rechtsverordnung nach **§ 4 Abs. 1** geregelt ist.

**Wesentliche Unterschiede** nach Satz 2 liegen vor, wenn

1. die Ausbildung der Antragsteller sich hinsichtlich der beruflichen Tätigkeit auf Fächer bezieht, die sich wesentlich von der deutschen Ausbildung unterscheiden, oder
2. der Beruf des Arztes eine oder mehrere reglementierte Tätigkeiten umfasst, die in dem Staat des Ausbildungsnachweises nicht Bestandteil des Arztberufs sind, **und** sich die deutsche Ausbildung auf Fächer bezieht, die sich wesentlich von denen unterscheiden, die von dem Ausbildungsnachweis der Antragsteller abgedeckt werden.

Fächer unterscheiden sich wesentlich, bei denen Kenntnis und Fähigkeiten eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs sind und bei denen die Ausbildung der Antragsteller gegenüber der deutschen Ausbildung wesentliche Abweichungen hinsichtlich des Inhalts aufweist.

20

*Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland*  
C) Spezielle Berufs(zulassungs)regelungen: BÄO (Berufspraxis)

**§ 3 Abs. 2 Satz 5: Wesentliche Unterschiede** können ganz oder teilweise **durch Kenntnisse und Fähigkeiten ausgeglichen werden**, die die Antragsteller **im Rahmen ihrer ärztlichen Berufspraxis ... oder durch lebenslanges Lernen erworben** haben, sofern die durch lebenslanges Lernen erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten von einer dafür ... zuständigen Stelle formell als gültig anerkannt wurden; dabei ist **nicht entscheidend, in welchem Staat diese Kenntnisse und Fähigkeiten erworben worden sind.**

OVG NRW, Urteil vom 5. Februar 2020 – 13 A 1115/17 –, juris, Rn. 45:

§ 3 Abs. 2 Sätze 3 bis 5 BÄO setzen ... Art. 14 Abs. 1, 4 und 5 der RL 2005/36/EG um. Sie bestimmen, dass die Ausbildungsdauer nicht mehr Kriterium für die Prüfung der wesentlichen Unterschiede in der Ausbildung ist. Diese Regelung erstreckt sich über § 3 Abs. 3 Sätze 1 und 2 BAO auf Drittstaatenbildungen. Der Verzicht auf die Ausbildungsdauer als Kriterium bezieht sich sowohl auf die Ausbildung als solche als auch auf das einzelne Fach.

*Zum Ausgleich von Ausbildungsunterschieden durch Berufserfahrung in der Zahnheilkunde s. Nds. OVG, Urteil vom 13. März 2014 – 8 LB 73/13 –, juris, Rn. 59 ff.*

21

C) Spezielle Berufs(zulassungs)regelungen: BÄO

**§ 3 Abs. 2 Satz 6 f. BÄO:**

**Liegen wesentliche Unterschiede** nach den Sätzen 3 bis 5 **vor**, **müssen** die Antragsteller **nachweisen, dass** sie über die **Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, die** zur Ausübung des Berufs des Arztes **erforderlich** sind.

Dieser Nachweis ist **durch eine Eignungsprüfung zu erbringen**, die sich auf die festgestellten wesentlichen Unterschiede bezieht. Über die Feststellung der wesentlichen Unterschiede, die zur Auferlegung einer Eignungsprüfung führt, ist den Antragstellern spätestens vier Monate, nachdem der zuständigen Behörde alle erforderlichen Unterlagen vorliegen, ein **rechtsmittelfähiger Bescheid** zu erteilen.

22

C) Spezielle Berufs(zulassungs)regelungen: BÄO

**§ 3 Abs. 3 BÄO:** Antragstellern, die über einen **Ausbildungsnachweis als Arzt aus einem Drittstaat** verfügen und die Voraussetzung des Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 nicht erfüllen, ist die Approbation zu erteilen, wenn die **Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes** gegeben ist. Für die Prüfung der Gleichwertigkeit gilt Abs. 2 Satz 2 bis 6 sowie 8 und 9 entsprechend.

Der Nachweis der erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten wird durch das **Ablegen einer Prüfung erbracht, die sich auf den Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung bezieht (Kenntnisprüfung, § 37 AApprO 2002: mündlich-praktische Prüfung mit Patientenvorstellung)**.

*Sächs. OVG, Urteil vom 29. August 2023 – 2 A 370/22 –, juris:*

*Die Gleichwertigkeitsprüfung ist vorrangig gegenüber einer (nur hilfsweisen) Kenntnisprüfung; diese erfolgt auf Grundlage des Bescheids, der die Defizite bei der Gleichwertigkeit feststellt.*

Schließlich: Übergangsvorschrift § 14b Abs. 1, 2 BÄO: vor dem 20. Dezember 1976 ausgestellte ärztliche Ausbildungsnachweise eines EU-Mitgliedstaats/EWR-Staats/vertraglichen Drittstaats<sup>23</sup>

*Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland*

**Bayerischer VGH, Vorlagebeschluss vom 21. August 2025 – 21 B 24.177 -:**

Ist Art. 3 Abs. 3 der RL 2005/36/EG dahingehend auszulegen, dass die Anerkennung eines medizinischen **Ausbildungsnachweises eines Drittstaates durch einen Mitgliedstaat sowie** die Bescheinigung einer mindestens **dreijährigen Berufserfahrung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats** durch diesen Mitgliedstaat von einem **anderen Mitgliedstaat als gleichwertig** zu den in Anhang V Nr. 5.1.1. der RL 2005/36/EG genannten Ausbildungsnachweisen **anzusehen ist**, und der andere Mitgliedstaat deswegen nach dem Grundsatz der automatischen Anerkennung nach Art. 21 Abs. 1 den Nachweisen im Sinne des Art. 3 Abs. 3 der RL 2005/36/EG in Bezug auf die Aufnahme und Ausübung der beruflichen Tätigkeiten in seinem Hoheitsgebiet dieselbe Wirkung wie den von ihm ausgestellten Ausbildungsnachweisen verleihen muss?

24

*Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland*

**Bayerischer VGH, Vorlagebeschluss vom 21. August 2025– 21 B 24.177 -:**

Art. 3 Abs. 3 RL 2005/36/EG: Einem Ausbildungsnachweis gleichgestellt ist jeder in einem Drittland ausgestellte Ausbildungsnachweis, sofern sein Inhaber in dem betreffenden Beruf drei Jahre Berufserfahrung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der diesen Ausbildungsnachweis nach Artikel 2 Absatz 2 anerkannt hat, besitzt und dieser Mitgliedstaat diese Berufserfahrung bescheinigt.

*Sachverhalt* Britin begehrt Approbation als Ärztin. Medizinstudium und Facharzttitel in Südafrika, diese sodann in GB anerkannt, dort Approbation und langjährige Berufsausübung.

*Zuvor VG München: Art. 3 Abs. 3 RL begründe Anspruch auf Anerkennung und sei vorrangig ggü. § 3 Abs. 2 Satz 10 BÄO, der für die Approbation noch eine Eignungsprüfung verlange.*

BayVGH, Rn. 42: „Der Senat neigt eher – dem Verwaltungsgericht folgend – der Auffassung zu, dass Ausbildungsnachweise, die die genannten Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 3 RL 2005/36/EG erfüllen, auch in anderen Mitgliedstaaten anzuerkennen sind, so dass ein unmittelbarer Anspruch auf Erteilung der Approbation aus Art. 3 Abs. 3 der RL 2005/36/EG bei Vorliegen der Voraussetzungen entsprechend zu bejahen wäre.“

25

## C) Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz NRW, BQFG NRW

vom 28. Mai 2013, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14.09.2021 (GV. NRW. S. 1086),  
Verlinkung der Landesgesetze: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/laendergesetze.php#module10397>

- **§ 2 Anwendungsbereich:** (1) Dieses Gesetz gilt für die Feststellung der Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Ausbildungsnachweise unter Berücksichtigung sonstiger nachgewiesener Berufsqualifikationen und inländischer Ausbildungsnachweise **für Berufe, die durch Rechtsvorschriften des Landes geregelt sind**, sofern die entsprechenden berufsrechtlichen Regelungen des Landes unter Bezugnahme auf dieses Gesetz nicht etwas anderes bestimmen. § 20 gilt auch für Verfahren von bundesrechtlich geregelten Berufen (*Kostenregelung*).
- (2) Dieses Gesetz ist auf alle Personen anwendbar, die im Ausland einen Ausbildungsnachweis erworben haben und darlegen, in Nordrhein-Westfalen eine ihrer Berufsqualifikation entsprechende Erwerbstätigkeit ausüben zu wollen. Also nicht nur für Unionsbürger, sondern auch für Drittstaater
- § 3 Begriffsbestimmungen: vgl. § 3 BQFG (s. B)

26

**BQFG NRW:** § 4 bzw. § 9 Feststellung der Gleichwertigkeit (nicht) reglementierter Berufe

### Insb. § 9 Voraussetzungen der Gleichwertigkeit bei reglement. Berufen

Abs. 1: Voraussetzungen:

1. ausländ. Ausbildungsnachweis belegt Befähigung zu vergleichbaren beruflichen Tätigkeiten
2. Antragsteller ist bei einem auch im Ausbildungsstaat reglementierten Beruf dort zur Berufsausübung berechtigt (oder die Befugnis wird aus Gründen verwehrt, die der Berufsausübung im Inland nicht entgegenstehen)
3. **und keine wesentlichen Unterschiede** zwischen den Berufsqualifikationen

Abs. 2: Definition wesentlicher Unterschiede:

1. Unterschiede hinsichtlich der Inhalte oder der Dauer der Ausbildung **und**
2. dies ist für die jeweilige Berufsausübung wesentlich **und**
3. kein Ausgleich dieser Unterschiede durch sonstige Befähigungsnachweise, Berufserfahrung oder einschlägige Qualifikationen

27

## Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland

OVG NRW, Beschluss vom 23. November 2020 – 4 B 237/20 –, juris:

Die einzelfallbezogene **Bewertung der Gleichwertigkeit** der Berufsqualifikationen nach §§ 9 ff. BQFG NRW **wird nicht durch eine (ausländische) Akkreditierung** eines absolvierten **Studiengangs** (hier: NL-Studium "Culturele en Maatschappelijke Vorming" in Bezug auf Sozialarbeiter) **ersetzt bzw. erübrigt**.

Eine automatische Anerkennung auf der Grundlage einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation gilt ausschließlich für bestimmte Berufsgruppen, vgl. Titel III, Kapitel III (= Art. 21 ff.) RL 2005/36/EG (der hier angestrebte Beruf der Sozialpädagogin/Sozialarbeiterin gehört nicht dazu, sondern unterfällt den allgemeinen Regelungen in Titel III, Kapitel I (= Art. 10 bis 15) RL 2005/36/EG).

OVG NRW, Beschluss vom 5. September 2016 – 4 E 91/16 –, juris:

Wesentliche Unterschiede zwischen der Ausbildung brasilianischer Grundschullehrer und der von Erziehern in NRW.

28

## Überblick zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Berufsqualifikationen in Deutschland

### BQFG NRW

**§ 11 Ausgleichsmaßnahmen** : wie das Bundesrecht, § 11 BQFG: Ausgleich wesentlicher Unterschiede i. S. d. § 9 Abs. 2 durch Absolvierung eines Anpassungslehrgangs oder das Ablegen einer Eignungsprüfung

### § 13b Partiieller Berufszugang

- (1) Umsetzung von Art. 4f der RL 2005/36/EG: auf Antrag und auf Einzelfallbasis **partieller Zugang zu einer reglementierten Berufstätigkeit**, soweit sich die Berufstätigkeit objektiv von anderen im Aufnahmemitgliedstaat unter diesen reglementierten Beruf fallenden Tätigkeiten trennen lässt, hinsichtlich der keine Befähigung besteht.
- (2) Kein partieller Berufszugang, wenn zwingende Gründe des Allgemeininteresses dies erfordern (Verhältnismäßigkeitsprüfung)

29

## BQFG NRW: Berufe des Gesundheitswesens

### § 15 Ausgleichsmaßnahmen bei Drittstaatsabschlüssen

- (1) Wesentliche Unterschiede i. S. d. § 9 Abs. 2 können bei Drittstaatsabschlüssen **abweichend von § 11** durch die Absolvierung eines Anpassungslehrgangs, der mit einem Prüfungsgespräch über den Inhalt des Anpassungslehrgangs abschließt, **oder** das Ablegen einer Kenntnisprüfung ausgeglichen werden. Die Kenntnisprüfung erstreckt sich auf den Inhalt der Abschlussprüfung.
- (2) Antragsteller hat die Wahl zwischen der Absolvierung eines Anpassungslehrgangs und dem Ablegen einer Kenntnisprüfung, sofern die berufsrechtlichen Regelungen nichts anderes bestimmen.
- (3) **§ 11 gilt** entsprechend für Drittstaatsabschlüsse, für deren Anerkennung sich nach Art. 3 Abs. 3 der RL 2005/36/EG eine Gleichstellung ergibt (vgl. Bayerischer VGH, Vorlagebeschluss vom 21. August 2025 – 21 B 24.177 –)

30

## E) Aufenthaltsrechtliche Regelungen

### § 16d AufenthG: Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

(1) Einem Ausländer soll zum Zweck der Anerkennung seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation eine Aufenthaltserlaubnis für die Durchführung einer Qualifizierungsmaßnahme einschließlich sich daran anschließender Prüfungen erteilt werden, wenn von einer nach den Regelungen des Bundes oder der Länder für die berufliche Anerkennung zuständigen Stelle festgestellt wurde, dass Anpassungs- oder Ausgleichsmaßnahmen oder weitere Qualifikationen

1. für die Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation mit einer inländischen Berufsqualifikation oder
2. in einem im Inland reglementierten Beruf für die Erteilung der Berufsausübungserlaubnis erforderlich sind.

Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis setzt voraus, dass 1. der Ausländer über der Qualifizierungsmaßnahme entsprechende deutsche Sprachkenntnisse, in der Regel mindestens über hinreichende deutsche Sprachkenntnisse (= A2 GER), verfügt,

2. die Qualifizierungsmaßnahme geeignet ist, dem Ausländer die Anerkennung der Berufsqualifikation oder den Berufszugang zu ermöglichen, und
3. bei einer überwiegend betrieblichen Qualifizierungsmaßnahme die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch die Beschäftigungsverordnung oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Teilnahme an der Qualifizierungsmaßnahme ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist.

31

## E) Aufenthaltsrechtliche Regelungen

### § 81a AufenthG: Beschleunigtes Fachkräfteverfahren

(1) Arbeitgeber können bei der zuständigen Ausländerbehörde in Vollmacht des Ausländers, der zu einem Aufenthaltszweck nach den §§ 16a, 16d, 18a, 18b, 18c Absatz 3 und nach § 18g einreisen will, ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren beantragen. Arbeitgeber können zur Durchführung des Verfahrens Dritte bevollmächtigen.

(2) Arbeitgeber und zuständige Ausländerbehörde schließen dazu eine Vereinbarung, die insbesondere umfasst ...

(3) Im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens ist es Aufgabe der zuständigen Ausländerbehörde, ...

2. soweit erforderlich, das Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation oder zur Zeugnisbewertung des ausländischen Hochschulabschlusses bei der jeweils zuständigen Stelle unter Hinweis auf das beschleunigte Fachkräfteverfahren einzuleiten; soll der Ausländer in einem im Inland reglementierten Beruf beschäftigt werden, ist die Berufsausübungserlaubnis einzuholen, ...

32

*Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!*

33

# Beiträge der französischen Sektion

**M. Pascal Trouilly**  
Conseiller d'Etat

Das Thema dieses Kolloquiums ist für unsere drei Verbände von großem Interesse, da ihre „europäische“ Ausrichtung gewissermaßen Teil ihrer genetischen Identität ist. Die Anerkennung akademischer und beruflicher Abschlüsse, Ergebnis mehrerer in den europäischen Verträgen verankerter Freiheiten, ist in der Tat der Schlüssel zur Mobilität junger Menschen – und übrigens auch älterer Menschen – innerhalb des europäischen Raums. Die 2000er Jahre markierten einen erheblichen Fortschritt in diesem Bereich, insbesondere durch die Verabschiedung einer „bereichsübergreifenden“ Richtlinie, der Richtlinie 2005/36/EG vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, die von den verschiedenen Mitgliedstaaten umgesetzt wurde und auf die ich noch zurückkommen werde.

Das Thema ist jedoch nach wie vor aktuell, da neue Herausforderungen aufgetreten sind. Ich möchte Ihnen gleich zu Beginn einen kurzen Überblick über diese Problematik der Anerkennung von Diplomen und Qualifikationen auf französischer Seite aus der Perspektive der Verwaltungsgerichtsbarkeit geben, der das Thema natürlich nicht erschöpfend behandelt, da nur bestimmte Aspekte des Themas in die Zuständigkeit des Verwaltungsrichters fallen und bis zu ihm „durchgreifen“. Ich werde daher nicht darauf eingehen, wie das Arbeitsrecht diese Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen berücksichtigt, sondern mich auf drei Bereiche konzentrieren, die den französischen Verwaltungsrichter mehr oder weniger direkt betreffen, nämlich:

- die Anerkennung von „akademischen“ – oder, wenn man so will, „universitären“ Abschlüssen;
- die Anerkennung der Qualifikationen, die für die Ausübung eines „reglementierten“ Berufs erforderlich sind;
- die Berücksichtigung der Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen im öffentlichen Dienst.

## **I) Die Anerkennung akademischer Abschlüsse**

### **1) Der europäische Prozess**

Die Globalisierung der Hochschulbildung ist heute eine unbestreitbare Realität. Zum einen, weil die Mobilität der Studierenden seit Beginn des Jahrhunderts stetig zugenommen hat, und zum anderen, weil immer mehr Länder bestrebt sind, ein leistungsfähiges und international attraktives nationales Hochschulsystem aufzubauen.

Neben den bilateralen Abkommen, die Frankreich und andere europäische Länder geschlossen haben, stellt das Lissabonner Übereinkommen über die Anerkennung von Studienabschlüssen (gemeinsames Übereinkommen des Europarats und der UNESCO), das am 11. April 1997 in Lissabon verabschiedet wurde, den ersten Gründungsakt dar. Man spricht oft vom „Lissabon-Prozess“. Dieses Übereinkommen von Lissabon hat keine unmittelbare Wirkung, es ist nicht verbindlich. Das mindert jedoch nicht seine Bedeutung. Es sieht vor, dass die Prüfung von Zulassungsanträgen an einer Bildungseinrichtung auf der Grundlage eines von einem anderen Staat ausgestellten Abschlusses fair und innerhalb einer angemessenen Frist erfolgen muss.

Anschließend ebnete die „Bologna-Erklärung“ von 1999 den Weg für einen Konvergenzprozess zwischen den Hochschulsystemen von 29 europäischen Staaten. Dies war die Geburtsstunde des EHEA, des Europäischen Hochschulraums, und aus diesem Prozess ging tatsächlich das Konzept der automatischen Anerkennung hervor. Tatsächlich erleichtert die im EHR geschaffene Struktur mit drei Studienzyklen (Bachelor, Master, Promotion) die Mobilität der Studierenden zwischen den Ländern. Und auch wenn die Schaffung des EHR und die Umsetzung der Struktur mit drei Studienzyklen nicht unmittelbar zur automatischen Anerkennung von Abschlüssen führten, wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, um dieses Konzept zu untersuchen. Im Jahr 2012 wurde dieses Konzept der „automatischen Anerkennung akademischer Abschlüsse“ erstmals in einer Erklärung des Rates der Europäischen Union, der sogenannten Erklärung von Bukarest, erwähnt und entwickelte sich rasch zu einer Priorität des Europäischen Hochschulraums (EHR) und der Europäischen Union.

Was bedeutet dieser Begriff der „automatischen Anerkennung“? Die automatische Anerkennung eines Abschlusses entspricht dem automatischen Recht eines Bewerbers, der über eine Qualifikation eines bestimmten Niveaus verfügt, für die Zulassung zu einem weiterführenden Studiengang auf höherer Ebene in einem anderen Land berücksichtigt zu werden. Das Prinzip beruht somit auf der Vorstellung, dass ein Bachelor-Abschluss ein Bachelor-Abschluss und ein Master-Abschluss ein Master-Abschluss ist. Das bedeutet jedoch nicht, dass jeder in einem anderen europäischen Staat erworbene Bachelor-Abschluss eine automatische Einschreibung in jeden Master-Studiengang in einem anderen europäischen Staat ermöglicht. Hochschulen können nämlich zusätzliche Zulassungskriterien festlegen, wie beispielsweise das Erreichen eines bestimmten Notendurchschnitts oder den Erwerb von Sprachkenntnissen. Die Entscheidung liegt bei der jeweiligen Hochschule. Somit bedeutet „automatische Anerkennung“ nicht „automatische Zulassung“. Ein in Deutschland erworbener Bachelor-Abschluss in Geschichte garantiert beispielsweise keine Einschreibung in einen Masterstudiengang in Mathematik in Frankreich.

Der Rat der Europäischen Union hat daraufhin am 26. November 2018 eine Empfehlung zur automatischen gegenseitigen Anerkennung von Hochschulabschlüssen, Qualifikationen der Sekundarstufe II sowie von im Ausland absolvierten Ausbildungszeiten verabschiedet. Diese Empfehlung sah vor, dass bis 2025 Inhaber von Abschlüssen aus Mitgliedstaaten unter denselben Bedingungen wie Inhaber nationaler Abschlüsse Zugang zu Hochschulstudiengängen erhalten sollten, ohne dass ein gesondertes Verfahren erforderlich ist.

## **2) Die französische Regelung**

Nach der derzeitigen Rechtslage ist es für Inhaber eines nicht-französischen Abschlusses, die diesen Abschluss „nutzen“ möchten, um einen französischen Abschluss auf höherem Niveau zu erwerben, weiterhin erforderlich, eine „Vergleichbarkeitsbescheinigung“, auch „Anerkennungsbescheinigung“ genannt, einzuholen, wenn ein solches Dokument von einer Universität oder einem Arbeitgeber verlangt wird.

Die zentrale Stelle ist das Zentrum „ENIC-Naric France“, das France Education International angegliedert ist, einer öffentlichen Einrichtung unter der Aufsicht des für das Bildungswesen zuständigen Ministers. Es ist Teil eines europäischen und internationalen Netzwerks von 57 Zentren („European Network of Information Centers, National Academic Recognition Information Centers“), das von der Europäischen Kommission, dem Europarat und der UNESCO unterstützt wird. Diese Zentren informieren ebenfalls über die Anerkennung von Abschlüssen und beteiligen sich an der europäischen Debatte, insbesondere im Rahmen des „Bologna-Prozesses“.

Bei Abschlüssen, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union erworben wurden, wird die Gleichwertigkeit anhand der LMD-Struktur (Bachelor, Master, Doktorat) festgestellt, die zur Vereinheitlichung des Bildungssystems in Europa eingeführt wurde. Sie basiert auf den sogenannten „ECTS“-Punkten: übertragbare und anrechenbare Leistungspunkte. Dabei handelt es sich um das Europäische System zur Anrechnung, Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen, das es ermöglicht, an einer Hochschule erworbene „Credits“ für den Erwerb einer Qualifikation an einer Einrichtung in einem anderen Staat anzurechnen. Ein Bachelor-Abschluss (Licence) umfasst beispielsweise 180 oder 240 ECTS-Credits.

Im Falle einer organisierten Mobilität (bilaterale Austauschprogramme, Erasmus...) ist die Anerkennung von Abschlüssen in der Regel in den Austauschabkommen vorgesehen. Die Bescheinigung der Vergleichbarkeit stellt keine Berechtigung zur Ausübung eines sogenannten „reglementierten“ Berufs dar, dessen Zugang und Ausübung vom Besitz einer spezifischen beruflichen Qualifikation abhängig sind. Auf diesen Begriff des reglementierten Berufs wird später noch eingegangen.

### **3) Die französische Rechtsprechung zur Gleichwertigkeit von Abschlüssen**

Es scheint nicht viele „direkte“ Rechtsmittel gegen die Ablehnung einer Vergleichbarkeitsbescheinigung zu geben. Ich muss sogar zugeben, dass ich bei der Vorbereitung dieses Vortrags keine Hinweise darauf gefunden habe. Die Gleichwertigkeit von Abschlüssen spielt jedoch in mehreren Rechtsstreitigkeiten eine Rolle, insbesondere bei Rechtsstreitigkeiten über die Verweigerung von Einreisevisa für Frankreich oder bei Rechtsstreitigkeiten über die Verweigerung von Aufenthaltsgenehmigungen. Ein Ausländer – meist ein Student –, der sich auf einen in seinem Herkunftsland erworbenen Abschluss berufen kann, der einem französischen Abschluss gleichwertig ist, hat zwangsläufig einen Vorteil bei der Erlangung seines Visums oder seiner Aufenthaltsgenehmigung. So hat beispielsweise das Verwaltungsgericht Lyon kürzlich über den Fall eines Studenten marokkanischer Staatsangehörigkeit entschieden, der eine Aufenthaltsgenehmigung zur „Unternehmensgründung“ beantragt hatte. Das Verwaltungsgericht bestätigte die Ablehnung dieses Antrags durch den Präfekten. Zwar erkannte es an, dass dieser Student einen von einer marokkanischen Universität ausgestellten Abschluss in Betriebswirtschaft erworben hatte, doch konnte der Betroffene keine „Vergleichbarkeitsbescheinigung“ zwischen diesem Abschluss und einem französischen Abschluss vorweisen. Im Gegensatz dazu gab ein anderes Verwaltungsgericht einem ausländischen Studenten Recht, der eine Arbeitserlaubnis beantragt hatte, um in der Lebensmittelindustrie tätig zu werden. Eine Arbeitserlaubnis wird grundsätzlich erteilt, wenn „die angebotene Stelle den in Frankreich oder im Ausland erworbenen Abschlüssen und Erfahrungen entspricht“. Dieser Student hatte jedoch einen Bachelor-Abschluss in Naturwissenschaften und Technik mit dem Schwerpunkt Biowissenschaften erworben, der 2015 von der Universität der Komoren ausgestellt wurde, und eine „Vergleichbarkeitsbescheinigung“ von France Education International erkannte die Gleichwertigkeit dieses Abschlusses mit dem französischen – und europäischen – Bachelor-Abschluss an.

## **II) Die Anerkennung von Qualifikationen, die zur Ausübung eines reglementierten Berufs berechtigen.**

### **1) Der normative Rahmen**

Die „rechtliche“ Grundlage ist hier wesentlich solider. Wie Sie wissen, garantiert Artikel 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, während Artikel 49 Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats verbietet. Artikel 53 des Vertrags sieht zudem vor, dass Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung von Diplomen erlassen werden, um den Zugang zu selbstständigen Tätigkeiten und deren Ausübung im Rahmen der Freizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit zu erleichtern.

Dies betrifft insbesondere die von den Mitgliedstaaten für die Ausübung eines Berufs geforderten Diplome, also die sogenannten „reglementierten Berufe“.

Die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, geändert durch die Richtlinie 2013/55/EU, ist der wesentliche Rechtsakt für die Umsetzung dieser Niederlassungsfreiheit. Sie hat insbesondere sektorale Richtlinien für bestimmte Berufe ersetzt, wie beispielsweise die Richtlinie 93/16/EWG vom 5. April 1993 für Ärzte. Sie führt ein System der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen in der Europäischen Union ein. Sie gilt jedoch nicht für bestimmte Berufe, die unter spezifische Richtlinien fallen, wie Wirtschaftsprüfer oder Rechtsanwälte.

Die Richtlinie sieht drei Systeme zur Anerkennung von Qualifikationen vor:

- eine automatische Anerkennung für Berufe, deren Mindestausbildungsanforderungen auf EU-Ebene bis zu einem gewissen Grad harmonisiert sind, nämlich die Berufe des Arztes, der Krankenschwester, des Zahnarztes, des Tierarztes, der Hebamme, des Apothekers und des Architekten, also insgesamt 7 Berufe; eine Liste der Abschlüsse ist in Anhang V der Richtlinie enthalten. Diese Abschlüsse werden somit automatisch anerkannt, ohne dass ein Verfahren zur Prüfung der beruflichen Qualifikationen durchlaufen werden muss. Das bedeutet, dass sich die Inhaber dieser Abschlüsse direkt an die entsprechende Kammer, beispielsweise die Ärztekammer, wenden können, um ihren Abschluss eintragen zu lassen;
- eine automatische Anerkennung für bestimmte handwerkliche, kaufmännische und industrielle Berufe auf der Grundlage der Berufserfahrung;
- eine gegenseitige Anerkennung der Qualifikationen in den übrigen Fällen. In diesem Fall können die Behörden des Aufnahmelandes, wenn sie erhebliche Unterschiede zwischen der im Herkunftsland absolvierten Ausbildung und der für die gleiche Tätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet geforderten Ausbildung feststellen, vom Fachmann verlangen, ein Anpassungspraktikum zu absolvieren oder eine Eignungsprüfung abzulegen. Die Berufserfahrung des Antragstellers muss bei der Erwägung der Einführung dieser Ausgleichsmaßnahmen und ihres Umfangs berücksichtigt werden. Diese Befugnis des Aufnahmestaats, Ausgleichsmaßnahmen zu verhängen, unterliegt jedoch bestimmten Rahmenbedingungen: Diese Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein, und wenn der Aufnahmemitgliedstaat beabsichtigt, vom Antragsteller eine Ausgleichsmaßnahme zu verlangen, muss er zunächst prüfen, ob die vom Antragsteller im Rahmen seiner Berufserfahrung oder des lebenslangen Lernens sowohl in einem Mitgliedstaat als auch in einem Drittland erworbenen Kenntnisse geeignet sind, den wesentlichen Qualifikationsunterschied ganz oder teilweise auszugleichen.

Die Richtlinien 2005/36 und 2013/55 wurden selbstverständlich in Frankreich umgesetzt, insbesondere im Gesetz über das öffentliche Gesundheitswesen. So sieht dieses Gesetzbuch beispielsweise vor, dass die für die Ausübung des Berufs der Krankenpflege erforderlichen Ausbildungsnachweise entweder das französische staatliche Krankenpflegediplom oder, für EU-Bürger, die von einem EU-Mitgliedstaat ausgestellten Ausbildungsnachweise für Krankenpflege sind, die in einer durch Ministerialerlass festgelegten Liste aufgeführt sind.

Dagegen können EU-Bürger, die Inhaber eines Abschlusses oder Diploms sind, das nicht unter diese automatische Anerkennung fällt, insbesondere im paramedizinischen Bereich, nach Stellungnahme einer Kommission eine individuelle Zulassung zur Berufsausübung erhalten, die von einer Ausgleichsmaßnahme abhängig gemacht werden kann, die nach Wahl des Betroffenen in einer Eignungsprüfung oder einem Anpassungspraktikum besteht, falls wesentliche Unterschiede zwischen den durch den Titel oder das Diplom bescheinigten Qualifikationen und den für den Zugang zum Beruf und dessen Ausübung in Frankreich erforderlichen Qualifikationen bestehen. Gleiches gilt für Inhaber eines in einem Drittstaat ausgestellten Titels, der in einem Mitgliedstaat anerkannt ist, in einem anderen jedoch nicht. Dies wird als „allgemeine Regelung“ bezeichnet. Im Rahmen dieser „allgemeinen Regelung“ reichen europäische Staatsangehörige, die sich dauerhaft niederlassen möchten, ihren Genehmigungsantrag bei den dezentralen staatlichen Stellen ein (bei der Regionaldirektion für Beschäftigung, Arbeit und Solidarität oder bei der regionalen Gesundheitsbehörde für die Berufe des Osteopathen, Chiropraktikers und Psychotherapeuten). Jede Regionaldirektion entscheidet auf der Grundlage einer Stellungnahme einer „Zulassungskommission“, die sich aus Fachleuten zusammensetzt, über den Zulassungsantrag.

## **2) Die Schwierigkeiten im paramedizinischen Bereich.**

Aus der Beschreibung des Systems, die ich soeben zusammengefasst habe, lässt sich leicht nachvollziehen, dass es je nach Region, in der der Inhaber eines nicht-französischen „paramedizinischen“ Diploms wohnt, zu unterschiedlichen Bewertungen kommen kann (mit Ausnahme von Krankenpflegern, die, wie wir gesehen haben, ebenso wie Ärzte von einer „automatischen“ Anerkennungsregelung profitieren). Zahlreiche Studierende, insbesondere angehende Physiotherapeuten, haben Schwierigkeiten, die Gleichwertigkeit ihres in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union erworbenen Diploms anerkennen zu lassen. Dies gilt insbesondere für junge Physiotherapeuten, die ihr Diplom in Belgien oder Spanien erworben haben. Diese angehenden Fachkräfte stellen unterschiedliche Behandlungen durch die verschiedenen regionalen Behörden fest. So wird beispielsweise einigen Studierenden, die denselben spanischen Studiengang absolviert haben, je nach Region eine unterschiedliche Anzahl zusätzlicher Praktika auferlegt – manchmal sogar doppelt so viele.

Die Verwaltungsrechtsprechung spiegelt diese Schwierigkeiten wider, mit denen angehende Physiotherapeuten, Osteopathen und Psychotherapeuten konfrontiert sind. Einer jungen Belgierin, die einen von der Freien Universität Brüssel ausgestellten Osteopathie-Abschluss besitzt, wurde das Recht verweigert, den Titel „Osteopathin“ in Frankreich zu führen; sie wandte sich daraufhin an das Verwaltungsgericht Lille und anschließend an das Verwaltungsberufungsgericht Douai. Dieses entschied, dass, wenn der Beruf des Osteopathen im Herkunftsmitgliedstaat reglementiert ist, seine Ausübung in Frankreich lediglich vom Nachweis von Ausbildungsnachweisen abhängig ist, die eine rechtmäßige Ausübung dieses Berufs im Herkunftsstaat ermöglichen. Ist der Beruf hingegen im Herkunftsmitgliedstaat nicht reglementiert, kann die Ausübung in Frankreich unter der Voraussetzung zugelassen werden, dass zum einen im Herkunftsmitgliedstaat ausgestellte Ausbildungsnachweise und zum anderen eine mindestens einjährige Vollzeitpraxis in diesem Mitgliedstaat innerhalb der letzten zehn Jahre nachgewiesen werden. Das Verwaltungsberufungsgericht ist jedoch der Ansicht, dass die Tatsache, dass die Osteopathie in Belgien einen Studiengang darstellt, nicht ausreicht, um sie in diesem Staat zu einem reglementierten Beruf zu machen. Daraus folgert es, dass der Betroffene, um die Genehmigung zur Führung des Titels „Osteopath“ in Frankreich zu erhalten, nachweisen muss, dass er in Belgien während mindestens eines Jahres in den letzten zehn Jahren hauptberuflich als Osteopath tätig war. Diese Voraussetzung war im vorliegenden Fall nicht erfüllt, und die CAA fügt hinzu: „Selbst wenn man annimmt, dass ein Kollege, der über

dasselbe Diplom verfügt und sich in derselben Situation befindet, in einer anderen Region zur Führung des Titels ‚Osteopath‘ berechtigt gewesen wäre, würde dieser Umstand es nicht erlauben, im Namen des Gleichheitsgrundsatzes die geltenden Bestimmungen außer Acht zu lassen, noch würde er ihm ein Recht auf Erteilung der beantragten Genehmigung verleihen, so dass der auf die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes gestützte Rechtsmittelgrund zurückgewiesen werden muss.“

Ein weiteres Beispiel ist der Fall einer jungen französischen Psychotherapeutin, die 2018 einen „Master of Science in Gestalt Psychotherapy“ von der Middlesex University im Vereinigten Königreich erworben hatte und die Genehmigung beantragt hatte, in Frankreich den Titel einer Psychotherapeutin zu führen. Auch hier ist der französische Verwaltungsrichter der Ansicht, dass der Beruf des Psychotherapeuten zwar in Frankreich ein reglementierter Beruf ist, dies im Vereinigten Königreich jedoch nicht der Fall ist, und stellt fest, dass die Betroffene die nach französischem Recht (Gesetz vom 9. August 2004 über die Gesundheitspolitik) geforderte Mindestdauer der Berufsausübung nicht nachweisen konnte – (CAA Bordeaux, 2023, Frau Lerasle).

Letztes Beispiel: Antragsteller, die Inhaber eines italienischen Master-Abschlusses in Psychologie sind, der an der Niccolo Cusano (NCI) Italia Ecole de Paris erworben wurde, und die eine Zulassung zur Berufsausübung in Frankreich beantragt haben. Die für die Entscheidung über die Gleichwertigkeit von Abschlüssen zuständige Kommission hat mehrfach ablehnende Stellungnahmen abgegeben, und die Verwaltung hat über das der Europäischen Kommission unterstellte IMI (International Information System) die italienischen Behörden um Auskunft darüber ersucht, ob der Abschluss der Unicusano zum Ausüben des Berufs des Psychologen auf dem gesamten italienischen Staatsgebiet berechtigt. Diese Behörden antworteten, dass die tatsächliche Ausübung dieses Berufs in Italien vom Erwerb eines staatlichen Diploms nach einem einjährigen Probepraktikum abhängig sei, eine Voraussetzung, die von den Antragstellern nicht erfüllt wurde. Darüber hinaus könne dieses Diplom nicht als gleichwertig mit dem für die Ausübung des Psychologenberufs erforderlichen französischen Diplom angesehen werden, insbesondere aufgrund der zu kurzen Dauer des im Ausbildungsgang vorgesehenen Berufspraktikums.

### **3) Die Schwierigkeiten, mit denen Inhaber von medizinischen Abschlüssen aus Drittländern konfrontiert sind.**

Gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie kann jeder Mitgliedstaat auf seinem Gebiet gemäß seinen Vorschriften die Ausübung eines reglementierten Berufs durch Staatsangehörige von Mitgliedstaaten zu gestatten, die über Berufsqualifikationen verfügen, die nicht in einem Mitgliedstaat erworben wurden. Der Staatsrat hat daran erinnert, dass die Anforderungen der Niederlassungsfreiheit die Mitgliedstaaten verpflichten, die Diplome und Qualifikationen von Fachkräften mit EU-Staatsangehörigkeit zu prüfen, auch wenn diese sich nicht auf die in den europäischen Richtlinien vorgesehene automatische Anerkennung berufen können (CE, 4. April 2022, Frau Hamoudeh Issa, Nr. 436218). Dies entspricht den Anforderungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, die nicht vorschreibt, dass die Anerkennung eines von einem Drittstaat ausgestellten Titels durch einen Mitgliedstaat einen anderen Mitgliedstaat verpflichtet (EuGH 9. Februar 1994, Tawil-Labertini, C-154/93), sondern verlangt gemäß der sogenannten Hoczman-Rechtsprechung (EuGH 14. September 2000, C-238/98, Randnrn. 35 ff.) lediglich, dass der Mitgliedstaat einen Vergleichsmechanismus einrichtet, der gegebenenfalls zur Anerkennung führt. Um ein konkretes Beispiel zu nennen: Die Anerkennung eines ägyptischen Diploms für die Ausübung des Arztberufs durch Belgien

zugunsten eines Unionsbürgers verpflichtet Frankreich nicht, dieses Diplom anzuerkennen, sondern verpflichtet es, zu prüfen, ob es mit dem französischen Arztdiplom vergleichbar ist. Es ist ebenfalls zu betonen, dass gemäß einer weiteren Richtlinie, der Richtlinie 2003/109 vom 25. November 2003, diese Regelung nicht nur EU-Bürgern zugutekommt, sondern auch langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, die hinsichtlich der Anerkennung von Diplomen die gleiche Behandlung wie Staatsangehörige genießen.

So kann beispielsweise einem tunesischen Staatsangehörigen, der seit langem in Belgien lebt und Inhaber eines in Tunesien erworbenen Arztdiploms ist, in Belgien und gegebenenfalls in Frankreich das gleiche Recht auf Ausübung des Arztberufs zuerkannt werden wie einem belgischen Staatsangehörigen mit demselben Diplom. Dieses Beispiel ist direkt von einem realen Fall inspiriert, der durch eine Entscheidung vom 29. November 2022, Frau Salem (Nr. 444734), entschieden wurde. Dieser Fall betraf eine tunesische Staatsangehörige, die Inhaberin einer 10-jährigen Aufenthaltskarte war und 2013 in Tunesien den nationalen Abschluss „Licence appliquée en sciences infirmières“ erworben hatte. Dieser Abschluss war von der Regierung der Französischen Gemeinschaft des belgischen Staates als gleichwertig mit dem Grad „Bachelier en soins infirmiers“ anerkannt worden, der einen dreijährigen Studiengang abschließt (. Die Betroffene beantragte eine Zulassung zur Berufsausübung, die ihr schließlich nur unter der Bedingung einer Zusatzausbildung erteilt wurde. Nach einem langwierigen Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und anschließend vor dem Verwaltungsberufungsgericht bestätigte der Staatsrat in der Kassationsinstanz, dass diese Ausgleichsmaßnahme angesichts der wesentlichen Unterschiede zwischen dem tunesischen und dem französischen Abschluss rechtmäßig war.

Zahlreiche Rechtsstreitigkeiten dieser Art lassen sich nachweisen: CE, 6. April 2022, Frau B., Nr. 436128; es handelte sich um eine Französin, die Inhaberin eines 2005 von der syrischen Universität Damaskus ausgestellten Doktordiploms der Medizin sowie eines ebenfalls in Syrien erworbenen Facharztdiploms für Dermatologie und Venerologie war, wobei dieses 2005 von der Universität Damaskus ausgestellte Arztdiplom vom spanischen Bildungsminister als gleichwertig mit dem spanischen Diplom „Licenciada en Medicina“ (entsprechend dem Abschluss des zweiten Studienzyklus der Medizin) anerkannt worden war: Der CE weist darauf hin, dass sich die Verwaltung nicht darauf beschränken durfte, den Antrag auf Zulassung zur Ausübung des Berufs in Frankreich für unzulässig zu erklären, sondern dass sie die Vergleichbarkeit des Diploms der Betroffenen mit dem französischen Diplom sowie ihre Berufserfahrung prüfen musste.

Die gleiche Logik gilt für einen aktuellen Fall, über den die CAA von Paris am 19. Dezember 2025 entschieden hat: Frau Merouani, eine französische Staatsangehörige, ist Inhaberin eines Diploms als Zahnärztin, das am 19. September 2001 von der Universität Constantine in Algerien ausgestellt wurde. Die spanischen Behörden hatten die Gleichwertigkeit ihres Diploms mit dem für die Ausübung des Zahnarztberufs erforderlichen spanischen Diplom anerkannt. Die französischen Behörden waren der Ansicht, dass diese Zahnärztin die im Gesetz über das öffentliche Gesundheitswesen festgelegte Voraussetzung, eine dreijährige Berufserfahrung in einem europäischen Staat nachweisen zu müssen, nicht erfüllte. Der Verwaltungsrichter hob die Ablehnung der Zulassung jedoch auf, da die Verwaltung eine Gesamtbewertung aller Diplome und der einschlägigen Berufserfahrung der Betroffenen hätte vornehmen müssen.

### **III. Abschließend noch einige Worte zu einer weiteren Folge der Anerkennung von Berufsqualifikationen für den Zugang zum öffentlichen Dienst.**

#### **1) Die Anpassung des Beamtenrechts**

Aufgrund der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH, 17. Dezember 1980, Kommission gegen Belgien; EuGH, 3. Juni 1986, Kommission gegen Frankreich) wurde das Kriterium der französischen Staatsangehörigkeit, das im französischen Recht für den Zugang zum öffentlichen Dienst, gelockert. Staatsangehörige der EU- und EWR-Mitgliedstaaten können Stellen im Französischen öffentlichen Dienst antreten und umgekehrt, mit Ausnahme sogenannter „hoheitlicher“ Stellen oder solcher, die eine Mitwirkung an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse beinhalten. Darüber hinaus kann jeder ausländische Staatsangehörige als Vertragsbediensteter des öffentlichen Rechts eingestellt werden, außer in sogenannten „hoheitlichen“ Stellen.

Die Voraussetzungen, die europäische Staatsangehörige erfüllen müssen, um Beamte in Frankreich zu werden, sind identisch mit denen, die für Beamte französischer Staatsangehörigkeit gelten. Artikel L.321-1 des Allgemeinen Beamtengesetzes und das Dekret Nr. 2010-311 vom 22. März 2010 über die Modalitäten der Einstellung und Aufnahme von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum in ein Korps, einer Laufbahngruppe oder einer Stelle im französischen öffentlichen Dienst sehen vor, dass Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats durch Auswahlverfahren oder im Wege der Abordnung Zugang zu den Laufbahngruppen, Laufbahngruppen Stellen erhalten können, denen Beamte angehören.

Was die Abordnung betrifft, so können europäische Staatsangehörige davon profitieren, die in ihrem Herkunftsmitgliedstaat den Beamtenstatus besitzen oder in einer Verwaltung Aufgaben wahrnehmen, die mit denen von Beamten in Frankreich vergleichbar sind. Die Abordnung kann nach fünfjähriger Ausübung ihrer Tätigkeit zur Eingliederung dieser Staatsangehörigen führen. Die Behörden eines Mitgliedstaats dürfen die Einstellung eines Unionsbürgers, der über einen in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Abschluss verfügt und in den öffentlichen Dienst eintreten möchte, nicht vom Bestehen eines Auswahlverfahrens abhängig machen, das eine gleichwertige Ausbildung und einen gleichwertigen Abschluss vermittelt (EuGH, 9. September 2003, Isabel Burbaud gegen Ministerium für Arbeit und Solidarität, Rechtssache C-285/01). Es handelte sich um das Auswahlverfahren für die Aufnahme an der École nationale de la santé publique, um Krankenhausdirektor zu werden. Was den Zugang zum französischen öffentlichen Dienst über Auswahlverfahren betrifft, müssen EU-Bürger, einschließlich Franzosen, die ihr Studium in einem anderen EU-Mitgliedstaat als Frankreich absolviert haben, eine Gleichwertigkeitsbescheinigung für ihren, um an den Auswahlverfahren für den öffentlichen Dienst teilnehmen zu können. Das Dekret Nr. 2007-196 vom 13. Februar 2007 über die für die Teilnahme an Auswahlverfahren für den Zugang zu Laufbahngruppen und Dienstposten im öffentlichen Dienst, das seit 2025 im Allgemeinen Gesetz über den öffentlichen Dienst kodifiziert ist, legt die Bedingungen für die Gleichwertigkeit zwischen in anderen Staaten ausgestellten Abschlüssen und französischen Abschlüssen fest.

Dieses Dekret sieht zwei Fälle vor. Bei Auswahlverfahren, deren Zugangsvoraussetzungen unter Bezugnahme auf ein Abschlussniveau definiert sind, beispielsweise einen Bachelor-Abschluss, entscheidet die für die Einstellung zuständige Behörde direkt. Die Bewerber haben einen, sich für das Auswahlverfahren anzumelden, wenn sie Inhaber eines gleichwertigen Abschlusses sind oder nachweisen können, dass sie mindestens drei Jahre lang eine berufliche Tätigkeit in dem betreffenden Bereich ausgeübt haben. Bei Auswahlverfahren, für die ein

bestimmter Abschluss verlangt wird, beispielsweise ein Master in Umweltingenieurwesen, werden die Anträge auf Gleichwertigkeit von „Kommissionen für die Gleichwertigkeit von Abschlüssen“ geprüft. Wenn die Unterlagen des Bewerbers nicht den Schluss zulassen, dass er über alle erforderlichen Kompetenzen verfügt, schlägt die Kommission ihm entweder eine Eignungsprüfung oder ein Anpassungspraktikum von maximal drei Jahren Dauer vor. Diese Ausgleichsmaßnahmen orientieren sich unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit direkt an den allgemeinen Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen.

Diese Vorschriften gelten nicht für Auswahlverfahren, die den Zugang zu reglementierten Berufen ermöglichen, deren Ausübung vom Besitz eines spezifischen Diploms abhängig ist und für die, wie bereits erwähnt, gemäß den europäischen Richtlinien, Gegenstand spezieller Anerkennungsmaßnahmen waren, die in nationales Recht umgesetzt wurden (Beispiel: Krankenschwester, Architekt usw.), noch auf Auswahlverfahren im Bildungswesen, für die bereits sehr weit gefasste Gleichwertigkeitsregeln vorgesehen sind, noch auf Auswahlverfahren in der Forschung.

## **2) Die Rechtsprechung**

Der berühmte Fall, der Anfang der 2000er Jahre für Aufsehen sorgte, ist der Fall *Burbaud* (CE, 16. März 2005, Nr. 268718), der bereits oben erwähnt wurde.

In einem Urteil vom 9. September 2003 hatte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften festgestellt, dass die Tätigkeit als Direktor einer Gesundheitsbehörde, deren Zugang Personen vorbehalten ist, die eine Ausbildung an der *École nationale de la santé publique* absolviert und die Abschlussprüfung bestanden haben, als „reglementierter Beruf“ im Sinne des europäischen Rechts eingestuft werden kann und dass der Nachweis des Bestehens der Abschlussprüfung an der *École nationale de la santé publique*, der zu einer Festanstellung ( ) im französischen Krankenhausdienst führt, als „Diplom“ im Sinne der Richtlinie zu qualifizieren ist. Die französischen Behörden durften den Zugang eines europäischen Staatsangehörigen, der in einem anderen Mitgliedstaat ein gleichwertiges Diplom erworben hat, nicht von der Bedingung abhängig machen, dass er die an der *École nationale de la santé publique* angebotene Ausbildung absolviert und die am Ende dieser Ausbildung abgehaltene Prüfung ablegt. Der Zugang zu den Aufgaben eines Krankenhausdirektors kann jedoch, selbst bei Gleichwertigkeit der Diplome, von der Verpflichtung abhängig gemacht werden, ein Anpassungspraktikum zu absolvieren oder sich einer Eignungsprüfung zu unterziehen, falls Unterschiede in der Ausbildungsdauer oder den unterrichteten Fächern bestehen. Bei der Durchsicht der jüngsten Rechtsprechung (vor allem der Verwaltungsgerichte und der Verwaltungsberufungsgerichte, da nur wenige Fälle bis zum Staatsrat „durchgehen“) ist mir aufgefallen, dass die häufigsten Schwierigkeiten die Auswahlverfahren für den öffentlichen Dienst auf lokaler Ebene im Kulturbereich betreffen, insbesondere im Musikbereich. So hatte in einer Rechtssache vor dem Verwaltungsberufungsgericht Paris, Frau Mars, 31. März 2021, Nr. 20PA01230, die Klägerin, Inhaberin von Cellistendiplomen, die 1997 von der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst in Hannover und 1999 von der Hochschule für Musik „Hanns Eisler“ in Berlin, einen Antrag auf Gleichwertigkeitsanerkennung bei der Kommission für die Gleichwertigkeitsanerkennung von Diplomen für den Zugang zum kommunalen öffentlichen Dienst gestellt, um am Auswahlverfahren für kommunale Kunstlehrkräfte im Fach „Musik“ teilnehmen zu können; dieser Antrag wurde abgelehnt. Die Gleichwertigkeitskommission war der Ansicht, dass die von Frau Mars vorgelegten Abschlüsse zwar eine Ausbildung auf einem Niveau bescheinigten, das dem für die Zulassung zum Auswahlverfahren erforderlichen Abschluss entsprach, die von ihr absolvierten Lehrveranstaltungen jedoch keine musikpädagogischen Komponenten enthielten, die denen der erforderlichen Abschlüsse ähnelten, und dass ihre Berufserfahrung zudem im Wesentlichen als Teilzeitlehrerin in

Gemeinden oder Vereinen und nicht in Einrichtungen für angehende Fachkräfte erworben worden sei. Der Richter bestätigt diese Einschätzung.

Zahlreiche ähnliche Entscheidungen finden sich in der Rechtsprechung. So hatte beispielsweise eine Bewerberin für das Auswahlverfahren für Lehrkräfte an den Pariser Konservatorien im Fach Ballett ein Diplom als „Licenciée de danse“ erworben, das von der Musik- und Tanzakademie „Rubin“ in Jerusalem ausgestellt wurde, sowie ein Tanzdiplom, das 2009 vom renommierten „Trinity Laban Conservatoire of Music and Dance“ in London verliehen wurde; dort hatte sie Kurse in zeitgenössischem Tanz und klassischem Tanz sowie ein Modul mit dem Titel „Tanz in der Bildung“ absolviert; die CAA in Paris urteilte schließlich, dass die Äquivalenzkommission angesichts der Art dieser Lehrinhalte sowie der Kenntnisse der Betroffenen einen Beurteilungsfehler begangen hatte, indem sie ihr den Zugang zum Auswahlverfahren verwehrte.

Ein letztes, ebenfalls „musikalisches“ Beispiel betrifft einen italienischen Staatsangehörigen, der Inhaber eines akademischen Diploms der 2., das vom Musikkonservatorium „Luigi Canepa“ in Sassari ausgestellt wurde, über ein akademisches Diplom der 1. Stufe, das vom Musikkonservatorium „Giovanni Pierluigi“ in Palestrina ausgestellt wurde, sowie über das vom italienischen Bildungsministerium ausgestellte Abitur. Die Äquivalenzkommission war jedoch zu dem Schluss gekommen, dass die von diesem Musiker absolvierten Studiengänge keine pädagogischen und künstlerischen Komponenten enthielten, die denen des erforderlichen französischen Diploms, nämlich dem Befähigungsnachweis für die Tätigkeit als Lehrer an staatlich anerkannten Konservatorien, entsprachen. Das Verwaltungsberufungsgericht Paris weist diese Schlussfolgerung zurück, indem es alle vom Kläger absolvierten Lehrveranstaltungen sehr genau auflistet.

Damit komme ich zum Abschluss meiner Ausführungen. Die Anerkennung von Diplomen und Qualifikationen ist in Frankreich zwar Realität geworden, jedoch nicht frei von Hindernissen, und der Verwaltungsrichter trägt zur Einhaltung der aus dem europäischen Recht abgeleiteten Grundsätze bei.