

Mitteilung der Europäischen Kommission über aktualisierte Reformempfehlungen für regulierte Berufe von 2017 (COM(2021) 385 final) vom 9.7.2021

Stellungnahme der Bundesarchitektenkammer (BAK), Oktober 2021

Die Bundesarchitektenkammer (BAK) ist ein Zusammenschluss der 16 Länderarchitektenkammern in Deutschland, die als zuständige Behörden für den Berufsstand zuständig sind. Sie vertritt die Interessen von 136.000 Architektinnen, Landschaftsarchitekten, Stadtplanerinnen und Innenarchitekten gegenüber Politik und Öffentlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene.

Verteiler: Europäische Kommission
Europäisches Parlament
Rat der Europäischen Union
Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Vertretungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland bei der EU
Architects' Council of Europe (ACE)

Zusammenfassung

Wie bereits 2017 hat die BAK große Zweifel, ob der von der Kommission gewählte Ansatz dazu geeignet ist, weitreichende Politikempfehlungen sachlich begründet an die Mitgliedsstaaten auszusprechen. Sowohl die Prämisse der Kommission, Deregulierung fördere den Wettbewerb, als auch ihre Schlussfolgerungen werfen viele Fragen auf. Mehrere Grundannahmen der Kommission in den Reformempfehlungen sind aus ökonomischer Sicht unzutreffend. Ein „europäischer Markt“ für Planungsleistungen existiert nicht bzw. nur in sehr geringem Maße. Dies liegt nicht an staatlichen Markteingriffen, sondern liegt in der Natur des Gutes „Planungsleistung“. Das wird in den Reformempfehlungen nicht berücksichtigt. „Deregulierung“ als solche kann vor diesem Hintergrund kein politisches Ziel sein.

Ausgewogene Sichtweise notwendig

- Die Bundesarchitektenkammer tritt mit großer Überzeugung für die Ziele des Binnenmarkts ein. Bereits hinsichtlich der ersten Mitteilung der Europäischen Kommission mit Reformempfehlungen für regulierte Berufe von 2017 hatte sie aber grundsätzliche Bedenken, die sich auf die Annahme der Kommission richten, Deregulierung führe zu mehr Wettbewerb. Die Kommission erkennt zwar an, dass Regulierungen Marktversagen korrigieren können (Seite 3), allerdings gingen regulatorische Einschränkungen häufig – zum Beispiel unter dem Einfluss der Einzelinteressen der Berufsgruppen – über das erforderliche Minimum hinaus. Die BAK konnte schon 2017 weder die von der Kommission aufgestellten Grundannahmen noch ihre Schlussfolgerungen nachvollziehen. Dies gilt nun im Grundsatz auch für die Neuauflage der Reformempfehlungen. Die Kommission ist der Auffassung, dass die erforderlichen Strukturreformen bei



den reglementierten Berufen, darunter der Architekturberuf, bislang weitgehend ausgeblieben seien. Dies sei enttäuschend. Die Kommission fordert deshalb eine ambitioniertere Herangehensweise der Mitgliedstaaten. Die BAK meint dazu, dass ein regelmäßiger Dialog mit den Beteiligten sinnvoll sei. Wesentlich ist hierbei aber eine abwägende und ausbalancierte Sichtweise, um einen offenen Austausch zu führen.

- Generell scheint es problematisch, dass Regulierung per se als negativ gesehen wird. Die Kommission sollte hier differenzierter sein und zwischen verschiedenen Arten von Regulierung unterscheiden. So dienen Anforderungen an Ausbildung, Fort- und Weiterbildung sowie Haftpflichtversicherung zum Beispiel gerechtfertigten Interessen der Verbraucher und Qualitätserfordernissen. Diese fließen aber gleichwohl in den Regulierungsindikator der Kommission ein (vgl. Seite 226 des Arbeitsdokuments). In seinem Urteil zur HOAI hat der Europäische Gerichtshof u.a. Sicherung der Qualität der Leistung als zwingende Gründe des Allgemeininteresses neben der Erhaltung der Baukultur und des historischen und kulturellen Erbes, des ökologischen Bauens, des Schutzes der Umwelt und der Verbraucher noch einmal hervorgehoben (siehe EuGH, Urteil vom 4.7.2019, Kommission/Deutschland, C-377/17, ECLI:EU:C:2019:562).
- Was den Absatz in der Mitteilung zum Berufsstand angeht (Seiten 7ff., Seiten 87ff. Arbeitsdokument), ist festzustellen, dass die Kommission hier eine differenziertere und genauere Darstellung gibt als in den ersten Empfehlungen von 2017. Sie sieht nun davon ab, die nordischen Länder, Estland, Dänemark, Finnland, Schweden, per se als dereguliert anzusehen und stellt deren regulierende Maßnahmen genauer dar. Die Situation in Deutschland zur Bauvorlageberechtigung ist ebenfalls weitgehend zutreffend dargelegt.

Studien nicht als Grundlage für wichtige politische Folgerungen nehmen

- Die Aussage, empirische Daten bestätigten, jede Art der Reglementierung der Märkte könnte die wirtschaftliche Leistung erheblich beeinträchtigen, ist äußerst fraglich. Die Annahme sei beispielweise durch eine Studie belegt, wonach es durch die Umsetzung der Reformempfehlungen von 2017 in nur vier Unternehmensdienstleistungssektoren (Recht, Buchprüfung, Architektur und Ingenieurwesen) möglich wäre, das BIP um über 14 Mrd. EUR zu steigern und über 50 000 Arbeitsplätze in zwölf EU-Mitgliedstaaten in drei Jahren zu schaffen (Seite 2 der Mitteilung). Diese Behauptung erscheint sehr fragwürdig. Es wird in diesem Zusammenhang eine weitere Studie angeführt, deren Ergebnisse jedoch sehr bezweifelt werden (Seiten 2 und 3). Die beiden genannten Studien sind in einer Arbeitsgruppe des Architects' Council of Europe (ACE) analysiert worden und im Ergebnis als höchst unseriös und unwissenschaftlich bewertet worden. Die BAK verwehrt sich grundsätzlich dagegen, die Ergebnisse solcher Studien als Grundlage für wichtige politische Folgerungen zu nehmen.¹
- Die Kommission stellt fest, dass „...die digitale Automatisierung im Unternehmensdienstleistungssektor zwar das Potenzial aufweist, das gesamte Geschäftsmodell vom Zugang zu Märkten bis zur Automatisierung repetitiver Aufgaben zu verändern“. Sie sei jedoch für die meisten Dienstleister in der EU noch nicht Realität geworden (Seite 2). Mit dem Aufkommen neuer digitaler

¹ Es handelt sich um Copenhagen Economics (2018): Making EU trade in services work for all) sowie Prometeia SpA (2021): The impact of regulatory environment on digital automation in professional services.



Dienstleistungen müssten die derzeitigen Reglementierungsrahmen überdacht werden, um sie so zu gestalten, dass sie die Erbringung der benötigten innovativen Dienstleistungen stärker begünstigen. Die Kommission behauptet hier, dass Regulierung digitale Innovation behindere. Dies belege eine Studie (Seite 10 des Arbeitsdokuments). Die erwähnte Studie² ist aber aus Sicht des Berufsstands nicht seriös und zu einseitig. Die BAK kann die Schlussfolgerung daher nicht nachvollziehen.

Differenzierungen erforderlich

- Die BAK kann nicht nachvollziehen, dass berufliche Weiterbildungspflichten als unverhältnismäßige Regulierung gelten und weist darauf hin, dass die Fort- und Weiterbildungspflicht, die für Berufsträger in Deutschland existiert und auch von der Europäischen Kommission gefordert wird, keinerlei den Wettbewerb behindernde Funktion hat. Sie dient vielmehr der Qualitätssicherung der Planungsleistung. Durch die Fortbildungspflicht wird gewährleistet, dass neuste Gesetzesänderungen, Entscheidungen der Rechtsprechung, technische Neuerungen oder Erkenntnisse wahrgenommen werden. Rat und Europäische Kommission setzten sich selbst für ein „lebenslanges Lernen“ ein. Die Verpflichtung in einem sicherheitsrelevanten Beruf stellt dabei die konsequente Umsetzung dieser Zielvorgaben dar.
- Ebenso wenig kann die BAK nachvollziehen, dass zu Werbung ausgesagt wird, sie sei verboten (Seite 89 des Arbeitsdokuments). Dies ist nicht der Fall.
- Des Weiteren ist zu beachten, dass – wie die Grafik 1 belegt – es in den letzten Jahren durchaus Schritte der Deregulierung gab. Hierzu merkt die BAK allerdings an, dass hier Berufsgruppen nebeneinandergestellt werden, die hinsichtlich Ihrer Ausbildung und der Komplexität und Sicherheitsrelevanz ihrer Leistungen nicht vergleichbar sind (z.B. Architekturdienstleistungen neben Fremdenführern und Reisebüros). Derartige Darstellungen vermitteln ein verzerrtes Bild.
- Die BAK betont zudem, dass der Berufsbezeichnungsschutz im Bereich der Architekturdienstleistungen im Vergleich zu einem Tätigkeitsvorbehalt auf einer deutlich niedrigeren Eingriffsstufe steht. Dies wird nach unserer Einschätzung im Regulierungsindex nicht ausreichend gewürdigt. Hinsichtlich des Tätigkeitsvorbehaltes im Bereich der Bauvorlageberechtigung – einem lediglich sehr kleinen Ausschnitt aus den Berufsaufgaben von Architekten – ist klarzustellen, dass dieser Vorbehalt nicht exklusiv den Architekten, sondern auch anderen Berufsgruppen offensteht. Zudem korreliert dieser Tätigkeitsvorbehalt mit einer in den letzten Jahren erfolgten Deregulierung der Baugenehmigungsverfahren – weshalb dieser Vorbehalt hinsichtlich des Grades der Regulierung in einem Gesamtkontext zu betrachten ist.

Die BAK geht davon aus, dass dieses Gesamtsystem aus Bezeichnungsschutz und Bauvorlageberechtigung in Deutschland dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht und gerade über die Verfolgung der Schutzziele des Verbraucher- bzw. Auftraggeberschutzes und den Schutz der Qualität der Dienstleistungen der Berufsangehörigen Mechanismen bestehen, die positive

² Konsortium unter Leitung von Prometeia SpA (2021): „The impact of regulatory environment on digital automation in professional services“



Auswirkungen auf den Markt nach sich ziehen – beispielsweise durch die Vermeidung von Mängeln und Rechtsstreiten.

Berufsgesellschaften

- Zur Frage der Beteiligungsmöglichkeiten und Stimmrechten bei Berufsgesellschaften wird in der Mitteilung für Deutschland (Seite 10) festgestellt, dass keine Fortschritte gemacht worden seien. Im Arbeitsdokument hat die Kommission aber gleichzeitig dargelegt, dass hier Änderungen geplant seien (Seite 87). Dies ist auch zutreffend. Die BAK befürwortet eine Öffnung hinsichtlich der Möglichkeit einer Beteiligung von anderen Gesellschaften sowie bei Dienstleistungen auswärtiger Gesellschaften. Ein entsprechender Vorschlag wird zurzeit mit den Länderministerien abgestimmt.

Grundsätzlich ist dem Ansatz der Europäischen Kommission entgegenzuhalten, dass auch hier positive Effekte in der Betrachtung außer Betracht bleiben. Die Beschränkung von Beteiligungsverhältnissen ist ein Garant für die unabhängige und eigenverantwortliche Berufsausübung, die insbesondere den Verbrauchern bei der Auswahl ihres Planers zugutekommt. Es ist wie bereits zu den ersten Empfehlungen von 2017 darauf hinzuweisen, dass für Architekturbüros nahezu alle existierenden Rechtsformen zur Verfügung stehen. Einschränkungen gelten derzeit noch wegen des Handelsgesetzbuchs, das bestimmte Rechtsformen für Freiberuflergesellschaften grundsätzlich ausschließt. Diese Beschränkungen werden jedoch durch das Gesetz zur Reform des Personengesellschaftsrechts vom 10.8.2021 entfallen, das im Januar 2024 in Kraft treten wird, so dass dann entsprechende Anpassungen in den Architektengesetzen erfolgen können. Überdies bestehen Beschränkungen nur dann, wenn in der Bezeichnung des Planungsbüros der Begriff „Architekt“ oder eine ähnliche Wortwendung verwendet wird. Bei Bezeichnungen wie „Planungsbüro xy“ etc. gelten ausdrücklich keine Beschränkungen bei Beteiligungsverhältnissen. Tätigkeitsvorbehalte gibt es bei Berufsgesellschaften nicht.

Regulierungsindikator

- Die BAK hatte bereits 2017 erhebliche Zweifel an dem 2017 eingeführten „Indikator der Regulierungsintensität“ (Seite 5ff.), der als Rechtfertigung für weit reichende Deregulierungsmaßnahmen nicht überzeugen kann. Sie kritisiert, dass außer einer allgemeinen Erläuterung zur Systematik des Indikators keine konkreten Informationen zur Bewertung spezifischer Berufsreglementierungen eines Berufsstands in einem Land zur Verfügung gestellt wurden. Zudem bezweifelt sie wie schon 2017 die Gewichtung der Teilindikatoren, die sich gegenüber 2017 leicht geändert hat, und fordert, dass die genauen Bewertungen zur Verfügung gestellt werden.

Dienstleistungsnormen

- Zur Ankündigung einer eventuellen Einführung harmonisierter Normen für Dienstleistungen (Seite 33) wird vorsorglich folgendes betont: der Baubereich war mit der Normung von Ingenieurdienstleistungen, die auch das Tätigkeitsfeld der Architekten umfasst, und Sachverständigendienstleistungen einer der ersten Bereiche, in dem in Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie Dienstleistungsnormen entstanden sind. Ergänzt wird dieses um europäische Normen zu Ausschreibung, Verträgen und Leistungsmessung. Zudem sind



wesentliche Leistungs- und Verfahrensmerkmale für im Planungs- und Bauprozess zu erbringenden Dienstleistungen auch in themenbezogene technische Normen implementiert. Dies reicht vom Vertrags- und Beschaffungswesen bis hin zu Leistungsmerkmalen/-pflichten in einzelnen Gewerken und bauspezifischen Themenbereichen, wie z.B. Energieeffizienz, Barrierefreiheit, Schall- und Brandschutz. Daher ist die Dienstleistungsnormung im Bausektor nach Einschätzung der BAK bereits hinreichend umgesetzt, so dass kein weiterer Handlungsbedarf besteht. Normierungsnotwendigkeiten bestehen eher bei Dienstleistungen im Bereich der neuen Technologien, wie zur KI oder im Mobilitäts- und Energieversorgungssektor, mit denen zum Beispiel Versorgungsstrukturen von Städten/Kommunen und ländlichen Räumen einfacher verknüpft werden könnten.

Bundesarchitektenkammer, Berlin/Brüssel, den 4.10.2021

Ansprechpartnerin: Brigitta Bartsch
Leiterin EU-Verbindungsbüro Brüssel
Telefon: +32 2 219 77 30
Email: info@bruessel.bak.de

