

Dienstleistungspaket der Europäischen Kommission

hier: Mitteilung der Europäischen Kommission über Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung (COM(2016) 820 final) vom 10.01.2017

Stellungnahme und ökonomische Einordnung der Bundesarchitektenkammer, Juni 2017

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 über 133.000 Architekten, Landschaftsarchitekten, Innenarchitekten und Stadtplanern 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
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Vertretungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland bei der EU
Architects' Council of Europe (ACE)

Vorbemerkung

Die Bundesarchitektenkammer tritt mit großer Überzeugung für die Ziele des Binnenmarkts ein. Hinsichtlich der Mitteilung der Europäischen Kommission zu den Reformempfehlungen hat sie aber folgende grundsätzliche Bedenken, die sich auf die Grundannahme der Kommission, Deregulierung führe zu mehr Wettbewerb, richten. Die BAK kann weder die von der Kommission aufgestellten Grundannahmen noch ihre Schlussfolgerungen nachvollziehen.

1. Der neue „Indikator der Regulierungsintensität“¹ kann als Rechtfertigung für weit reichende Deregulierungsmaßnahmen nicht überzeugen.

Der EU-Kommission ist vorzuwerfen, dass außer einer allgemein gehaltenen Erläuterung zu Systematik des Indikators keine konkreten Informationen zur

¹ Zur Systematik: Der Indikator der Regulierungsintensität (im Weiteren nur Indikator) wurde für 7 so bezeichnete Schlüsselbranchen im Dienstleistungsmarkt, unter anderem Architekten, und für alle EU-Mitgliedsstaaten errechnet. Er setzt sich aus vier Teilindikatoren zusammen, die jeweils mit unterschiedlichem Gewicht in den Gesamtindikator einfließen:

1. Reglementierungsansatz (31%) - 2 Unterkennziffern: Berufsrechtsvorbehalt/Titelschutz
2. Qualifikationsanforderungen (17%) - 6 Unterkennziffern: Mindestausbildungsdauer, verpflichtende Weiterbildung, Anforderung an Berufserfahrung, Staatsprüfung etc.
3. andere Zugangsvoraussetzungen (21%) - 5 Unterkennziffern: verpflichtende Mitgliedschaft/Registrierung, Einschränkung der ausgegebenen Lizenzen, Altersbeschränkung etc.
4. Ausübungsanforderungen (30%) - 8 Unterkennziffern: Rechtsform, Beteiligungsverhältnisse, gleichzeitige Ausübung von Berufen, verpflichtende Berufshaftpflichtversicherung etc.

Für jede dieser insgesamt 21 Unterkennziffern wurde auf Grundlage der von den Mitgliedsstaaten gemeldeten Informationen eine Zahl von 0 bis 6 vergeben.



Bewertung spezifischer Berufsreglementierungen zur Verfügung gestellt werden. So ist derzeit davon auszugehen, dass im Teilindikator „Reglementierungsansatz“ die beiden Unterkennziffern Berufsrechtsvorbehalt und Titelschutz mit gleichem Gewicht eingeflossen sind. Dies wäre insofern nicht sachgerecht, da ein Berufsrechtsvorbehalt auch unter ökonomischen Gesichtspunkten ein wesentlich stärkerer Eingriff in einen „freien“ Dienstleistungsmarkt bedeutet als ein reines Titelschutzrecht. Auch innerhalb der „Ausübungsanforderungen“ sind offenbar acht Unterkennziffern mit gleichem Gewicht eingeflossen. Mit dieser Herangehensweise wird die Bedeutung einzelner Unterkennziffern regelmäßig über- bzw. unterbewertet und führt zu keinen objektiven Ergebnissen. Die Fort- und Weiterbildungspflicht beispielsweise, die für Berufsträger in Deutschland existiert, hat erkennbar keine „marktabstottende“ Funktion – sie dient alleine der Qualitätssicherung der Planungsleistung. Dennoch wird diese Unterkennziffer als „Regulierung“ voll mit in den Indikator einbezogen.

Es bleibt völlig unklar, warum die Ergebnisse des Indikators in der Schlüsselbranche „Architekten“² für Deutschland im Bereich der Ausübungsanforderungen eine überdurchschnittlich hohe Regulierungsintensität ergeben. Die Aussage der EU-Kommission, dass „die Ausarbeitung von Unterlagen für Anträge auf eine Baugenehmigung, [...] in allen Bundesländern Architekten und Ingenieuren vorbehalten“ ist³, ist schlichtweg falsch und dürfte zu einer wesentlichen Verzerrung innerhalb des Indikators geführt haben. Anzumerken ist: Die Genehmigungsplanung, für die tatsächlich ein (keinesfalls exklusiver) Berufsrechtsvorbehalt vorliegt, umfasst gemäß § 34 der HOAI⁴ bei Gebäuden gerade einmal 3% der gesamten Planungsleistung – 97 % der Planungsleistung kann also von jedermann ohne weitere Anforderungen angeboten werden. Es ist höchst fragwürdig, ob dieser Vorbehalt tatsächlich markthemmende Wirkung entfaltet – zumal bei weitem nicht jedes Bauvorhaben eine Genehmigungsplanung/Baugenehmigung benötigt. Für eine sachliche und fachliche Debatte über Regulierungsintensitäten in verschiedenen Dienstleistungsmärkten ist es unbedingt notwendig, dass die EU-Kommission ihrer Bewertungstabellen veröffentlicht.

2. Maßvolle Anforderungen an Berufsträger in bestimmten Branchen leisten einen Beitrag zu Transparenz und Verbraucherschutz und unterstützen die Allokationsfunktion des Marktes.

Die Annahme der EU-Kommission, dass Regulierung grundsätzlich ein „Hindernis“ für den Markt ist und die „Gesamtbelastung“ an Regulierung zu berücksichtigen ist⁵, ist undifferenziert und läuft daher ins Leere. Für eine Bewertung der unterschiedlichen Reglementierungen wäre allerdings eine Wirkungsanalyse von entscheidender Bedeutung. Diese erspart sich die Kommission mit dem Satz, dass die Wirkung schwer zu messen ist und setzt dem gegenüber einfach die Zahl der reglementierten Berufsträger ins Verhältnis zur Gesamtzahl der Erwerbspersonen - ohne erkennbaren Erkenntniswert.

Die Europäische Kommission prognostiziert bei „Deregulierung“ eine Zunahme der Anbieterzahl in Höhe von 3 bis 9 %. In Deutschland liegt die durchschnittliche Architektendichte, das heißt die Zahl der Architekten pro Eintausend Einwohner, mit 1,3 schon heute im europäischen Vergleich mit an der Spitze. Deutlich höhere Anbieterzahlen gibt es nur in Italien, in Portugal und auf Malta. Weshalb eine Erhöhung der Architektendichte in dieser Richtung volkswirtschaftlich sinnvoll wäre,

² Vgl. COM(2016) 820 final, Seite 12

³ Vgl. ebenda, Seite 13

⁴ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure 2013

⁵ Vgl. COM(2016) 820 final, S. 9



ist allerdings unklar. Solange das Bauvolumen gesamtwirtschaftlich unverändert bleibt, würde ein Anstieg der Architektanzahlen nur zu einer zurückgehenden Produktivität führen und damit der eigentlichen Zielsetzung der Kommission zuwiderlaufen - insofern begünstigt gerade die existierende Regulierung Ziele, die die EU-Kommission mit Deregulierung anstrebt.

Dieser Sachverhalt lässt sich auf andere Beispiele übertragen. Die EU-Kommission lässt insbesondere

- die Transparenz für den Dienstleistungsempfänger insbesondere hinsichtlich der Qualifikation des Dienstleisters, der Pflicht zur Unterhaltung einer Berufshaftpflichtversicherung und ggf. der Pflicht zur Unabhängigkeit (bei freischaffenden Architekten),
- den Vorteil für den Verbraucher, sich bei Fragen oder Problemen an die aufsichtführende Kammer wenden zu können,
- die Sicherung einer hohen Qualität der Leistungen und damit einer hohen Wettbewerbsfähigkeit, dem Schutz des Verbrauchers vor mangelhaften Leistungen sowie die Reduzierung von Rechtsstreiten bei der Formulierung der Reformempfehlungen außer Acht.

3. Die von der EU-Kommission kritisierten Marktcharakteristika sind nicht steuerbar - schon gar nicht mit pauschaler Deregulierung.

Schon die These, „die Mobilität ist in diesen Berufen relativ groß“⁶ (gemeint sind die Schlüsselbranchen im Indikator der Regulierungsintensität) ist nicht zutreffend, das Gegenteil ist der Fall. Dies wird durch die Ergebnisse eines aktuellen Forschungsprojekts eindrucksvoll belegt: „Der Anteil der ausländischen niedergelassenen Architekturbüros an der Gesamtanzahl niedergelassenen Architekturbüros variiert auf sehr niedrigem Niveau von 0,1% (Deutschland; Finnland in 2014) bis 0,5% (Österreich in 2011)“⁷, heißt es im Abschlussbericht. Bemerkenswert ist, dass die Mobilität von Architekten unabhängig von der Regulierungsintensität des Empfängerstaats und unabhängig vom Regulierungsansatz (ex ante wie auch ex post) durchweg sehr gering ist im europäischen Vergleich.

Entgegen der Annahme der EU-Kommission die Regulierungsintensität/das Regulierungsregime offenbar keinen Einfluss auf die Mobilität und damit auf einen wichtigen Teilaspekt der Marktdynamik bei Planungsleistungen.

Insbesondere bei Architektenleistungen handelt es sich um ökonomische Vertrauensgüter, die anderen Marktmechanismen unterliegen als klassische Handelsgüter. In der Tat werden Architektenleistungen in der überwiegenden Mehrzahl regional angeboten. Diese an anderer Stelle kritisierte, geringe grenzüberschreitende Dienstleistungstätigkeit von Architekten liegt viel mehr in der Natur der Dienstleistung (persönliche Beratung, Ortskenntnis, Kenntnis des lokalen Marktes der ausführenden Firmen⁸). Es handelt sich daher um natürliche Markteintrittsbarrieren und nicht um rechtliche, die per Verordnung/Richtlinie deregulierbar sind.

⁶ Vgl: ebenda, S. 9

⁷ Vgl. Statistische Untersuchung zur Anzahl niedergelassener in- und ausländischer Architekturbüros in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Preisrecht der HOAI; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2016

⁸ Vgl THE ARCHITECTURAL PROFESSION IN EUROPE 2016 – ACE SECTOR STUDY, Tabelle 4-7.



4. Die Empfehlungen für den deutschen Architektenmarkt sind nicht nachvollziehbar.

Die EU-Kommission empfiehlt unter anderem Deutschland, die Auswirkungen und Beschränkungen der Beteiligungsverhältnisse und der Rechtsform von Architekturbüros zu überdenken⁹ - weitere Empfehlungen werden nicht gegeben. Unter Würdigung einer ökonomischen Gesamtschau erscheint es höchst fragwürdig, ob diese Maßnahme dazu geeignet ist, die von der EU-Kommission (aus unserer Sicht fragwürdigen) angestrebten Ziele der maßgeblichen Beschäftigungsförderung, der Reduzierung eines angeblichen Lohnaufschlags, der Schaffung einer besseren Marktdynamik und der Marktöffnung¹⁰ zu erreichen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind nicht dazu geeignet, den Markt für Planungsleistungen zu vergrößern. Innerhalb des Marktes für Architektenleistungen würden sich möglicherweise in kleinerem Maße Strukturen ändern. Festzuhalten ist: Auch heute stehen für Architekturbüros nahezu alle existierenden Rechtsformen zur Verfügung, Gründe für die vorhandenen Einschränkungen (OHG und KG) sind zudem nicht im Berufsrecht des Berufsstandes zu finden, sondern im allgemeinen Gesellschaftsrecht.

Auch hier lässt die EU-Kommission die positiven Effekte in der Betrachtung außen vor: Die Beschränkung von Beteiligungsverhältnissen ist ein Garant für die unabhängige und eigenverantwortliche Berufsausübung, die insbesondere den Verbrauchern bei der Auswahl ihres Planers zugutekommt. Die Beschränkung greift auch nur dann, wenn in der Bezeichnung des Planungsbüros der Begriff „Architekt“ verwendet wird. Bei Bezeichnungen wie „Planungswerkstatt“, „Planungsbüro XY“ etc. gelten ausdrücklich keine Beschränkungen bei Beteiligungsverhältnissen.

5. Der Markt für Planungsleistungen leistet einen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – ist aber am Ende nur die „abhängige Variable“.

Die EU-Kommission charakterisiert den Dienstleistungsmarkt wie folgt: *„Aufgrund der Bedeutung des EU-Dienstleistungsmarkts für die EU-Gesamtwirtschaft ist ein gut funktionierender Dienstleistungsmarkt eine Schlüsselkomponente in der Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen, Wachstum und Investitionen“*¹¹. Zumindest für den Markt für Planungsleistungen ist diese Aussage der EU-Kommission als nicht zutreffend zurückzuweisen.

Baukonjunktur, insbesondere Investitionstätigkeit, entsteht nicht aus der Planerschaft heraus. Selbst wenn beispielsweise der Markt für Architektenleistungen „dereguliert“ würde, entstünde daraus nicht unmittelbar eine erhöhte Wertschöpfung. Entscheidend hierfür ist ein Investitionsfreundliches Klima auf Seiten der Bauherrenschaft, von der immer der Impuls für Planungs- und dann auch Bautätigkeit ausgehen muss.

Auch an dieser Stelle geht die EU-Kommission in ihrer Mitteilung über Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung von falschen Grundannahmen aus. Insofern sind auch die Schlussfolgerungen bzw. die Reformempfehlungen selbst differenziert zu bewerten.

⁹ Vgl. COM(2016) 820 final, Seite 14

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 8

¹¹ Vgl. ebenda, S. 3



Zusammenfassung

In der Gesamtschau ergeben sich erhebliche Zweifel, ob der von der EU-Kommission gewählte Ansatz dazu geeignet ist, weitreichende Politikempfehlungen sachlich begründet an die Mitgliedsstaaten auszusprechen. Der Indikator der Regulierungsintensität weist erhebliche methodische Schwächen auf, zumal das Zustandekommen der länder- und marktspezifischen Indikatorwerte offenbar bewusst intransparent gehalten wird. Ferner sind gleich mehrere Grundannahmen der EU-Kommission zu den Reformempfehlungen aus ökonomischer Sicht unzutreffend. Zudem missachtet die EU-Kommission vollständig, dass „Architekt“ nicht gleich „Architekt“ ist: Die Berufsbilder – und damit die Rahmenbedingungen des Marktgeschehens - variieren erheblich innerhalb der EU. Der „europäische Markt“ für Planungsleistungen existiert schlichtweg nicht bzw. nur in sehr geringem Maße. Dies liegt ausdrücklich nicht an den existierenden staatlichen Markteingriffen, sondern liegt in der Natur des Gutes „Planungsleistung“. Dieser Tatsache wird in den Reformempfehlungen keinerlei Rechnung getragen. „Deregulierung“ als solche kann vor diesem Hintergrund kein politisches Ziel sein.

Bundesarchitektenkammer, Berlin/Brüssel, den 26.6.2017

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

