

Europaseminar Bundesarchitektenkammer 2010

Umsetzung der EU-Richtlinien - Verwaltungszusammenarbeit als Chance für die Praxis

Dr. H.A. Groeneveld Direktor Stichting Bureau Architectenregister (NL)

Meine sehr geehrte Damen und Herren,

man hat mich gebeten, Ihnen heute etwas über die Implementierung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und die Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt (auch Dienstleistungsrichtlinie genannt) zu erzählen und dabei insbesondere über die Erfahrungen mit diesen zwei Richtlinien in der Praxis. Was die Dienstleistungsrichtlinie betrifft, muss ich Sie jetzt schon enttäuschen. Die Erfahrungen, die meine Stiftung damit gemacht hat, sind nämlich sehr begrenzt und aus Zeitgründen werde ich sie nicht besprechen.

Bevor ich näher auf die praktischen Erfahrungen mit der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen eingehe, möchte ich Ihnen erst einiges über die niederländische Gesetzgebung auf dem Gebiet der Architektur erzählen und über die Rolle der von mir geführten *Stichting bureau Architectenregister*, zu Deutsch: Stiftung Büro Architektenregister.

Übrigens werde ich mein Referat zum größten Teil leider vom Blatt lesen müssen, denn meine Deutschkenntnisse sind noch lange nicht so gut wie die meines Landsmannes Louis van Gaal.

Das niederländische Gesetz über den Architektentitel

In den Niederlanden ist der Architektentitel seit dem Jahr 1988 (neunzehnhundert-acht-und-achtzig) gesetzlich geschützt. Nach diesem Gesetz, dem Gesetz über den Architektentitel, können sich Personen, die eine qualifizierte Architektenausbildung absolviert haben, die die in Europa geltenden Maßstäbe erfüllt, aufgrund ihres Diploms im niederländischen Architektenregister eintragen lassen. Diese Eintragung berechtigt, unter Ausschluss anderer Personen, den Architektentitel zu führen, sich Architekt zu nennen oder eine andere Bezeichnung mit dem Wort "Architekt" zu benutzen. Aufgrund der gegenseitigen Verwandtschaft der Berufe findet das Gesetz über den Architektentitel auch Anwendung auf Stadtplaner, Garten- und Landschaftsarchitekten sowie Innenarchitekten.

Ein wichtiges Argument für die Entstehung dieses Gesetzes war die im Juni 1985 (neunzehnhundert-fünf-und-achtzig) zustande gekommene Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften über die gegenseitige Anerkennung der Diplome auf dem Gebiet der Architektur, die ich im Weiteren als Architektenrichtlinie bezeichnen werde. Mit der sich in Vorbereitung befindlichen Richtlinie hielt die niederländische Regierung es für erwünscht, den niederländischen Architekten, die den Anforderungen dieser Richtlinie entsprachen, das Recht einzuräumen, sich in den Niederlanden Architekt zu nennen und sich somit von anderen, die dieses Recht nicht haben, unterscheiden zu können. Das Gesetz über den Architektentitel bildete somit einen ausgezeichneten Rahmen für die Implementierung der Architektenrichtlinie.

Ich möchte Sie darauf aufmerksam machen, dass das Gesetz ausschließlich das Führen des Architektentitels regelt und nicht die Ausübung des Berufs oder die Weise, in der dieser Beruf auszuüben wäre. Das bedeutet einerseits, dass ausschließlich im Architektenregister eingetragene Personen in den Niederlanden den Architektentitel führen dürfen. Andererseits darf jedermann Tätigkeiten auf dem Gebiet der Architektur ausführen darf, so lange er oder sie nicht den Titel führt oder die Bezeichnung "Architekt" verwendet, wenn man nicht eingetragen ist. Man hat sich unter anderem für dieses System entschieden, weil der Gesetzgeber der Meinung war, dass eine gesetzliche Regelung über die Berufsausübung von Architekten zu weit führen würde. Bestimmte Personenkreise könnten dann zu Unrecht von Arbeit ausgeschlossen werden. Überdies wünschte man kein Monopol für die Berufsgruppe der Architekten. Auch war von Bedeutung, dass Titelschutz für vier Gruppen leichter einzurichten ist als eine Berufsregulierung.

In den Niederlanden muss man also nicht, wie in Deutschland, nach der Ausbildung ein Praktikum vollenden, bevor man im Architektenregister eingetragen werden kann. Allerdings wurde auch unter dem Einfluss der europäischen Entwicklungen, das Gesetz über den Architektentitel vor Kurzem in diesem Punkt geändert. In Zukunft wird für die Eintragung im Architektenregister zwei Jahre Berufserfahrung nach der Ausbildung verlangt werden. Dieses Erfordernis wird erwartungsgemäß ab dem 1. (ersten) Januar 2015 (zweitausend-fünfzehn) in Kraft treten.

Die Stiftung Bureau Architektenregister

Nach dem Gesetz über den Architektentitel obliegt dieser Stiftung, kurz SBA, die Verwaltung des Architektenregisters. Die SBA ist eine

unabhängige Organisation mit der Aufgabe, das Gesetz über den Architektentitel durchzuführen und ist, wie wir in den Niederlanden sagen, ein selbstständiges Verwaltungsorgan. Derzeit sind wir noch eine privatrechtliche Einrichtung, aber wegen der soeben genannten Gesetzesänderung werden wir ab dem 1. (ersten) Januar 2012 (zweitausend-zwölf) eine öffentlich-rechtliche Einrichtung sein. Wir sind für unsere Tätigkeiten gegenüber dem niederländischen Minister für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt rechenschaftspflichtig.

Die SBA ist von dem Berufsverband für Architekten, dem Bond van Nederlandse Architecten (BNA) zu unterscheiden. Der BNA vertritt die Interessen der ihm angeschlossenen Mitglieder, zurzeit circa 3.000 (dreitausend). Im Architektenregister der SBA sind zurzeit mehr als 10.000 (zehntausend) Architekten eingetragen.

Die SBA ist seit 1988 auch für die Durchführung der Architektenrichtlinie verantwortlich. In diesem Zusammenhang ist die SBA in der Anerkennung von Architektendiplomen aus anderen EU-Staaten mittlerweile recht erfahren und fördert sie bereits seit längerer Zeit den freien Verkehr von Architekten zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Es lag denn auch auf der Hand, dass die SBA bei der Implementierung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, in die die Architektenrichtlinie im Jahr 2005 aufgegangen ist, als zuständige Behörde für die Durchführung der Richtlinie bestellt worden ist.

Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen

Die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen hat nicht nur die Architektenrichtlinie ersetzt, sondern ist an die Stelle einer großen Anzahl anderer Richtlinien über spezifische Berufe getreten, wie zum Beispiel Ärzte, Fachärzte, Krankenpfleger, Zahnärzte, Tierärzte, Hebammen und Apotheker und einiger Richtlinien über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung von Ausbildungsnachweisen. Diese neue Richtlinie kodifiziert gewissermaßen das Gedankengut aller früheren Richtlinien.

Ein wichtiger Teil der Bestimmungen der Architektenrichtlinie wurde denn auch in die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen übernommen. Weil die Architekten jedoch nun Teil einer einzigen allgemeinen Richtlinie sind, sind gegenüber der Architektenrichtlinie durchaus einige bemerkenswerte Änderungen eingetreten. So müssen die Mitgliedstaaten zum Beispiel gewähren, dass Architekten, wie früher schon die ärztlichen Berufe, durch

lebensbegleitendes Lernen fachlich auf dem neuesten Stand bleiben und so ihren Beruf auf verantwortungsvolle Weise ausüben können.

Dass die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen von Anerkennung von Berufsqualifikationen ausgeht und nicht mehr, wie die Architektenrichtlinie, von Anerkennung von Ausbildungsnachweisen oder Diplomen, ist jedoch viel einschneidender. Die neue Richtlinie sieht eine Berufsqualifikation tatsächlich als eine Kombination von Anforderungen, die jemand zu erfüllen hat, um in seinem eigenen Land das Recht zu erwerben, einen bestimmten Beruf auszuüben. Je nach der nationalen Gesetzgebung könnte das zum Beispiel ein bestimmtes Diplom sein, aber auch ein Berufserfahrungszeitraum, die anschließende Abschlussprüfung und sogar eine Aufnahmeprüfung für eine Kammer, ein Register oder einen Berufsverband. Obwohl die Meinungen diesbezüglich nicht übereinstimmen, kann die Mitgliedschaft einer Kammer oder die Eintragung in einem Register an sich nicht als Berufsqualifikation gelten, weil die Richtlinie sich nicht auf die Berufsanerkennung bezieht. Im Rahmen der Anwendung der Richtlinie reden wir hier über "fully qualified architects", die von "legally established architects" zu unterscheiden sind. Die genauen Auswirkungen lassen sich zurzeit noch nicht zu beurteilen.

Bei der Überführung der Bestimmungen der aus dem Jahr 1985 stammenden Architektenrichtlinie in die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen wurden übrigens Chancen vertan. So hat man es zum Beispiel unterlassen, sich bei der Formulierung der Anforderungen, die eine Ausbildung auf dem Gebiet der Architektur zu erfüllen hat, auf die Bologna-Erklärung vom 19. Juni 1999 und die daraus hervorgehende Einführung der Bachelor-Master-Struktur in jedenfalls den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu beziehen. Dies verursacht bei der Beurteilung, ob eine Architekturausbildung den Anforderungen der Richtlinie entspricht, zurzeit viel Verwirrung und Unklarheit.

Implementierung der Richtlinie über Anerkennung von Berufsqualifikationen

Wie Sie bereits wissen, ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, eine Richtlinie in seine Rechtsordnung zu implementieren. Wie er das macht, darf er selbst bestimmen, allerdings unter der Voraussetzung, dass die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten durch die Geltendmachung

der ihnen in der Richtlinie gewährten Rechte nicht beeinträchtigt werden.

Es wird Ihnen bekannt sein, dass die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Architekten große Unterschiede aufweisen. Es gibt Staaten, die gar keine öffentlich-rechtlichen Regeln für Architekten haben, Staaten mit einem ausschließlichen Titelschutz und Staaten mit einer stringenten Regulierung des Architektenberufs. Und dazwischen gibt es noch viele Varianten.

In den Niederlanden zum Beispiel wurde zur Implementierung der Richtlinie in das Gesetz über den Architektentitel geregelt, dass ein Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats mit einem Diplom, das die Anforderungen der Richtlinie erfüllt und in einer Liste mit automatisch anzuerkennenden Diplomen steht, wie ein niederländischer Staatsangehöriger mit einem anerkannten niederländischen Diplom ohne Weiteres im Architektenregister eingetragen werden kann. Das war auch unvermeidlich, denn die Niederlande dürfen aufgrund des EG-Vertrags an die Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats keine höheren Anforderungen als an die eigenen Staatsangehörigen stellen.

Dies hat zur Folge, dass ein deutscher Staatsangehöriger mit einem deutschen in der Liste aufgeführten Diplom in den Niederlanden im Architektenregister eingetragen werden kann und also in den Niederlanden den Titel Architekt führen darf, während er in Deutschland noch nicht für die Mitgliedschaft einer Architektenkammer in Betracht kommt, weil er die dazu geltende Anforderung bezüglich der Berufserfahrung noch nicht erfüllt hat. Und was geschieht, wenn dieser deutsche Staatsangehörige nach seiner Eintragung im niederländischen Architektenregister nach Deutschland oder Österreich zurückkehrt?

Umgekehrt gilt die Richtlinie in der Weise, dass einem niederländischen Architekten, der aufgrund seines niederländischen Diploms im Architektenregister eingetragen ist, in Deutschland die Ausübung seines Architektenberufs zu erlauben ist, also ohne dass er über die Berufserfahrung, die von deutschen Staatsangehörigen für die Mitgliedschaft der Kammer verlangt wird, verfügt. Sie können sich vorstellen, dass dies nicht überall Beifall ernten wird.

Ich beschränke mich hier auf nur ein Beispiel der Probleme, die bei der Anwendung der Richtlinie zwischen zwei Mitgliedstaaten auftreten können. Sie werden verstehen, dass, wenn 27 (siebenundzwanzig) Mitgliedstaaten die Richtlinie in 27 verschiedene Rechtssysteme implementiert haben, die Anzahl der Probleme und Konflikte noch viel

größer sein wird.

Zuständige Behörde

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, für die Anwendung der Richtlinie eine zuständige Behörde zu bestellen. Diese zuständigen Behörden nehmen die Diplome der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die im Aufnahmemitgliedstaat den Beruf eines Architekten ausüben möchten, entgegen und sind befugt, die betreffenden in der Richtlinie genannten Beschlüsse zu fassen. Diese zuständigen Behörden haben gemäß der Richtlinie eng zusammenzuarbeiten und sich bei der Anwendung der Richtlinie gegenseitig Beistand zu gewähren.

Etwas Ähnliches gab es übrigens auch schon in der Architektenrichtlinie. Bei der Anwendung der Richtlinie war gelegentlich die Rede von Kontakt und Zusammenarbeit zwischen den bestellten Behörden, vor allem wenn sich zwischen zwei Staaten in Bezug auf die Zulassung zur Berufsausübung Probleme ergaben. Im Laufe der zwanzigjährigen Existenz der Architektenrichtlinie wurden die meisten Probleme jedoch allmählich gelöst, eventuell nach Eingreifen der Europäischen Kommission und/oder Urteilen des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg.

Bei der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen liegen die Dinge jedoch ganz anders. Es gibt neue, von der Architektenrichtlinie abweichende Regeln, und es gibt jetzt 27 Mitgliedstaaten, von denen manche nur erst eine kurze Erfahrung mit dem "acquis communautaire" haben. Es wird Ihnen deutlich sein, dass Zusammenarbeit und gegenseitiges Vertrauen zwischen den zuständigen Behörden dieser 27 Staaten nicht von selbst zustande kommen.

ENACA

Zu diesem Zweck wurde im Jahr 2007, ursprünglich im Rahmen des Architects Council of Europe, ein Diskussionsgremium zuständiger Behörden für Architekten ins Leben gerufen. Dieses Gremium, später "European Network of Architects Competent Authorities" genannt, kurz ENACA, beabsichtigt, die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden zu fördern. Die Behörden können über die Anwendung der Richtlinie und die Gesetzgebung in den jeweiligen Staaten der Beteiligten Informationen austauschen und sich gegenseitig bei der Lösung von Problemen unterstützen. Ihrem Kollegen Wolfgang Haack, Geschäftsführer der Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen gebührt die Ehre für die Initiierung des Zustandekommens von ENACA,

das er zusammen mit seinem irischen Kollegen Toal O'Muiré weiter ausgebaut hat.

ENACA bietet den zuständigen Behörden einen ausgezeichneten Rahmen, um die Förderung des freien Verkehrs von Architekten und die strukturelle Lösung der diesbezüglichen Probleme zu diskutieren, aber auch um zu einem besseren gegenseitigen Verständnis bezüglich ihrer Gesetze, Gewohnheiten und Praktiken zu gelangen. Zwei bis drei Mal jährlich findet eine ENACA-Sitzung statt, bei der die zuständigen Behörden abwechselnd als Gastgeber auftreten. Auf diese Weise werden auch die gegenseitigen Umstände einsichtig.

Zu diesem Zeitpunkt sind viele, aber leider noch nicht alle zuständigen Behörden Mitglied von ENACA. In manchen Staaten, zum Beispiel den skandinavischen, sind die staatlichen Behörden zuständig, und sie scheinen es schwierig zu finden, sich den Kammern, Registerorganisationen und ähnlichen Organisationen, die in den meisten anderen Staaten als zuständige Behörden bestellt wurden, anzuschließen. Es gibt auch Staaten mit einer kleinen Architektenpopulation, in denen die zuständige Behörde, wie ich annehme, noch nicht ausreichend ausgestattet ist. Ich werde hier dann außer Acht lassen, dass es Länder gibt, wo nicht von einer, sondern von 17 (siebzehn) zuständigen Behörden die Rede ist.

Die Europäische Kommission und ENACA

Nicht nur für die zuständigen Behörden selbst, sondern auch für die Europäische Kommission ist ENACA wichtig. Für die Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen, die für die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualitäten zuständig ist, ist ENACA für bestimmte Fragen in Bezug auf die Anwendung der Richtlinie auf dem Gebiet der Architekten ein guter Ansprechpartner

Wie Ihnen vielleicht bekannt sein wird, befasst sich die Kommission derzeit mit der Bewertung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualitäten. Sie hat die zuständigen Behörden einer großen Anzahl Berufe gefragt - insgesamt bezieht sich die Richtlinie auf mehr als 800 Berufe -, ihre Erfahrungen mit der Anwendung der Richtlinie anhand eines von der Kommission erstellten Fragebogens mitzuteilen. Auch die zuständige Behörde für Architekten wurde befragt. In den letzten Monaten haben sich die Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen und ENACA intensiv über den Fragebogen und dessen eventuelle Beantwortung beraten. Dies ist ein gutes Beispiel für die Bedeutung von ENACA für die Kommission.

Es ist mir nicht bekannt, ob bei anderen Berufen ebenfalls bereits eine Zusammenarbeit oder ein Netzwerk von zuständigen Behörden vorliegt, aber ich habe den Eindruck, dass die Architekten in diesem Punkt die ersten sind. Es möge deutlich sein, dass ein Netzwerk von zuständigen Behörden, also etwas anderes als eine europäische Berufsorganisation wie zum Beispiel das Architects Council of Europe oder das Council of European Dentists oder die International Ski instructors Association - um nur einige zu nennen -, ein neuer Ansatz der mit der Richtlinie bezweckten Zusammenarbeit bei der Anwendung der Richtlinie ist. Ich könnte mir vorstellen, dass die Kommission hinsichtlich der Förderung einer fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden, ENACA den anderen Berufsgruppen als Vorbild hinstellt. In diesem Zusammenhang wäre es meines Erachtens auch gut, wenn die Kommission eine Kooperationsform zwischen den zuständigen Behörden und ENACA unterstützen würde.

IMI

Ich werde noch kurz auf das IMI eingehen, das Internal Market Information System. Die Europäische Kommission hat dieses IMI ins Leben gerufen, um die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden zu fördern. Zuständige Behörden können über dieses System auf elektronischem Weg untereinander Kontakt aufnehmen und sich gegenseitig über ein bestimmtes Dossier befragen, zum Beispiel über einen Antrag auf Zulassung zur Ausübung des Architektenberufs in dem einen Mitgliedstaat, der von einem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaates gestellt wurde oder über die Person des Antragstellers. Dieser Informationsaustausch erfolgt unter Beachtung des Datenschutzes der Beteiligten ist nur für die betreffende zuständige Behörde zugänglich.

Meine Erfahrungen mit diesem System sind bis jetzt nicht positiv. Der Informationsaustausch erfolgt mühsam - es handelt sich auch meistens um komplizierte Fälle - und die Sprache ist häufig trotz eines im IMI eingebauten "Übersetzungsgeräts" ein Hindernis. Wenn sich irgendwo bezüglich des Zulassungsverfahrens ein Problem ergibt, bevorzuge ich es, telefonisch oder elektronisch direkt mit dem ENACA-Kollegen aus dem betreffenden Staat Kontakt aufzunehmen. Wir kennen uns, und die Erfahrung zeigt, dass Probleme auf diesem Weg leichter gelöst werden als auf dem unpersönlichen Weg des IMI.

Verwaltungszusammenarbeit als Chance für die Praxis

Ich kehre zum Titel meines Vortrags: Verwaltungszusammenarbeit als

Chance für die Praxis zurück und komme zu einigen Schlussfolgerungen.

Eine Richtlinie ist ein formelles Instrument mit oft schwer zu ergründenden Bestimmungen. Eine Richtlinie, und das gilt ohne Einschränkungen auch für die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, sofern diese sich auf Architekten beziehen, geht überdies oft von einer bestimmten Auffassung über die Art der Regulierung aus, die es in den Mitgliedstaaten gibt oder geben sollte. Gerade bei den Architekten stellt sich heraus, dass sich die Ausgangspunkte der Richtlinie stark von den Ausgangspunkten unterscheiden, die der Architektengesetzgebung in den verschiedenen Mitgliedstaaten zugrunde liegen. Dazu kommt, dass es sich um 27 von einander unterschiedliche innerstaatliche Rechtsvorschriften handelt, in denen die Richtlinie implementiert wurde.

Das letztendliche Ziel der Richtlinie, die Förderung des freien Verkehrs von Architekten in der Europäischen Union, ist wegen der oben genannten Umstände nicht immer leicht zu verwirklichen und zeitigt laut Auffassung einiger sogar die entgegengesetzte Wirkung.

Ein niederländischer Akademiker, der im Jahr 1999 an der Erasmusuniversität in Rotterdam zu dem Thema "Die europäische Anerkennung von Architekten und Ingenieuren" promovierte, folgerte sogar, dass "europäische Gesetze zur Förderung der Mobilität professioneller Berufsangehöriger zu höheren gesetzlichen Hindernissen zwischen Mitgliedstaaten führen sowie zu zusätzlichen Schwellen für die Mobilität. Wir können uns mit dem Gedanken trösten, dass diese Schlussfolgerung auf der alten Architektenrichtlinie basierte, aber wenn wir uns nicht gut in Acht nehmen, wird dies mit der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualitäten später nicht anders sein.

Gerade deshalb ist nach meiner Meinung nicht so sehr die Richtlinie selbst, sondern die Weise, in der die Mitgliedstaaten die Richtlinie anwenden, maßgeblich für die Verwirklichung des Ziels der Förderung des freien Verkehrs der Architekten. ENACA kann zu dem Erfolg der Richtlinie einen sehr wichtigen Beitrag leisten und könnte meiner Meinung nach das Öl sein, das den Motor reibungslos laufen lässt. Aktive Anteilnahme der zuständigen Behörde an ENACA ist denn auch von größter Bedeutung, sowie, wenn nötig und möglich, eine aktive Unterstützung von ENACA durch die Europäische Kommission.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.