



Brüssel, den 9.7.2021
COM(2021) 385 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bestandsaufnahme und Aktualisierung der Reformempfehlungen für die
Berufsreglementierung von 2017**

{SWD(2021) 185 final}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Bestandsaufnahme und Aktualisierung der Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung von 2017

I. Berufsreglementierung: breiterer Kontext

Im Januar 2017 veröffentlichte die Kommission Empfehlungen an die Mitgliedstaaten hinsichtlich nationaler Reformen für die Berufsreglementierung.¹ Diese zielen darauf ab, die Mitgliedstaaten zu ermutigen, ein Reglementierungsumfeld zu schaffen, das Wachstum, Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigt, und sie bei diesen Bemühungen zu unterstützen. Die Fortschritte bei der Berufsreglementierung waren in den letzten Jahren in der EU jedoch eher enttäuschend. Trotz der möglichen positiven wirtschaftlichen Auswirkungen, die sich aus den Reformen ergeben könnten, ergriffen nur einige wenige Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Aufhebung unverhältnismäßiger Reglementierung. Selbst in diesen Fällen wurden die Reformen häufig erst durch Vertragsverletzungsverfahren in Gang gebracht. Einige Mitgliedstaaten verschärften sogar das Reglementierungsumfeld für bestimmte Berufe. Dies entspricht der im jährlichen Binnenmarktbericht 2021 durchgeführten Analyse des Binnenmarkts für Dienstleistungen, wonach dieser weiterhin durch ungerechtfertigte und unnötige Hindernisse gebremst wird.² Vier Jahre nach Annahme der Empfehlungen ist vor dem Hintergrund einer von der COVID-19-Pandemie schwer getroffenen EU-Wirtschaft jetzt der richtige Zeitpunkt gekommen, um über die Maßnahmen zur Berufsreglementierung Bilanz zu ziehen. Dies steht voll und ganz im Einklang mit der kürzlich angenommenen Mitteilung „Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020“³, in der betont wird, dass der Binnenmarkt für Dienstleistungen, von dem eine wichtige Hebelwirkung für die Wettbewerbsfähigkeit und die Resilienz der EU-Wirtschaft ausgeht, dringend verbessert werden muss. Somit werden die Maßnahmen ergänzt, die in der genannten Mitteilung für einen besser funktionierenden Binnenmarkt im Dienstleistungsbereich vorgesehen sind. Wie im Aktionsplan zur Durchsetzung vom März 2020 angekündigt, werden mit der vorliegenden Mitteilung die Empfehlungen für die Berufsreglementierung aus dem Jahr 2017 aktualisiert.⁴

Wirtschaftlicher Kontext

Aufgrund des beispiellosen, pandemiebedingten Schocks für die EU-Wirtschaft kann die wirtschaftliche Erholung nur durch eine Reaktion an allen Fronten gelingen. In Verbindung mit anderen Maßnahmen könnten effektive und wirkungsvolle Strukturreformen im Dienstleistungssektor die wirtschaftliche Erholung ankurbeln und nachhaltiger machen. Dienstleistungen haben in der EU-Wirtschaft nicht nur aufgrund ihres direkten Beitrags zur

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung (COM(2016) 820), vorgelegt zusammen mit SWD(2016) 436).

² SWD(2021) 351, „Annual Single Market Report 2021“ (Jährlicher Binnenmarktbericht 2021), Begleitdokument zu COM(2021) 350, „Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen“.

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen“ (COM(2021) 350).

⁴ Langfristiger Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften COM(2020) 94 final.

Wertschöpfung und zur Beschäftigung, sondern auch aufgrund von Verbindungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette und ihrer bedeutenden Rolle in industriellen Ökosystemen einen hohen Stellenwert. Reglementierte Berufe sind in der Wirtschaft allgegenwärtig und in vielen Sektoren wie Baugewerbe, Mobilität, Gesundheit, Fremdenverkehr, öffentliche Dienste und Bildung anzutreffen.⁵ Sie sind in zunehmendem Maße an der Herstellung von Waren im Kontext des mit dem Begriff „Servitization“ der Wirtschaft bezeichneten Phänomens beteiligt.⁶ So können dynamische, widerstandsfähige und gut funktionierende Dienstleistungsmärkte eine solide Grundlage für die Leistung der übrigen Wirtschaft bieten.

Insbesondere Unternehmensdienstleistungen⁷, von denen viele reglementierte Berufe sind, machen etwa 13 % der gesamten Bruttowertschöpfung der EU und knapp 14 % der Beschäftigung in der EU aus.⁸ Neben diesem direkten Beitrag stellen sie für die übrige Wirtschaft im In- und Ausland wichtigen Input bereit.⁹ Da es sich bei diesen Dienstleistungen zum großen Teil um wissensintensive Dienstleistungen handelt, leisten sie auch einen wesentlichen Beitrag zu Innovation und Forschung.

Wie während der Pandemie deutlich wurde, spielt die digitale Innovation eine entscheidende und eine immer wichtigere Rolle bei der Erbringung von Dienstleistungen und verdient besondere Beachtung bei der Verbesserung der Effizienz der Rechtsetzung. Erwiesenermaßen weist die digitale Automatisierung im Unternehmensdienstleistungssektor zwar das Potenzial auf, das gesamte Geschäftsmodell vom Zugang zu Märkten bis zur Automatisierung repetitiver Aufgaben zu verändern, jedoch ist sie für die meisten Dienstleister in der EU noch nicht Realität geworden.¹⁰ Mit dem Aufkommen neuer digitaler Dienstleistungen müssen die derzeitigen Reglementierungsrahmen überdacht werden, um sie so zu gestalten, dass sie die Erbringung der benötigten innovativen Dienstleistungen stärker begünstigen.

Empirische Daten bestätigen, dass die übermäßige Reglementierung der Märkte die wirtschaftliche Leistung erheblich beeinträchtigen kann. Dagegen kann eine Öffnung der Märkte der Produktivität, der Innovationsfähigkeit und dem Unternehmergeist sehr förderlich sein, was letztendlich zu besseren wirtschaftlichen Ergebnissen führt. Beispielsweise belegt eine jüngst durchgeführte Studie, dass es durch die Umsetzung der Reformempfehlungen der Kommission 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, was ein deutlicher Zuwachs angesichts der fast vernachlässigbaren öffentlichen

⁵ Siehe: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>.

⁶ Darunter ist der steigende indirekte Beitrag der Dienstleistungen zur Herstellung von Waren – entweder als Inputs und Tätigkeiten innerhalb von Unternehmen oder als mit Waren gebündelter Outputs – zu verstehen. Zum Beispiel schätzt Copenhagen Economics, dass zwischen 25 % und 60 % der Beschäftigung bei Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes auf Dienstleistungsfunktionen entfallen und etwa 14 Millionen Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich in der EU-Ausfuhr von Waren angesiedelt sind (Copenhagen Economics (2018): Making EU trade in services work for all). Siehe: <https://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/making-eu-trade-in-services-work-for-all>.

⁷ „Unternehmensdienstleistungen“ sind Sektoren, die Unternehmen mit einer Reihe von Tätigkeiten unterstützen, zum Beispiel in den Bereichen Recht, Buchprüfung oder Ingenieurwesen. Obwohl es auch in vielen anderen Teilen der Wirtschaft reglementierte Berufe gibt, gehören die meisten in der vorliegenden Mitteilung behandelten Berufe zum Unternehmensdienstleistungssektor.

⁸ Eurostat (2017).

⁹ Zur Veranschaulichung: Etwa 5 % des Gesamtinputs im Baugewerbe in der EU entfällt auf Architektur- und Ingenieurdienstleistungen (Eurostat, 2019).

¹⁰ Konsortium unter der Leitung der Prometeia SpA (2021): *The impact of regulatory environment on digital automation in professional services*. Studie für die Europäische Kommission. In der Studie werden Dienstleistungen in den Bereichen Architektur, Ingenieurwesen, Recht und Buchprüfung in zwölf Mitgliedstaaten (BE, HR, FR, DE, IE, IT, NL, PL, PT, RO, ES, SE) behandelt. Siehe: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/310173>.

Kosten dieser Reformen wäre.¹¹ Die Reformen würden sich in Form von verbesserter Produktivität, niedrigeren Preisniveaus und erhöhtem Endverbrauch positiv auswirken.

Rechtsrahmen

Bei der Berufsreglementierung handelt es sich um eine geteilte Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und der EU, weshalb für die Zweckdienlichkeit der Reglementierung gemeinsame Maßnahmen erforderlich sind. Derzeit gibt es nach den von den Mitgliedstaaten in der Datenbank der reglementierten Berufe gemachten Angaben fast 6000 reglementierte Berufe in der EU, wobei sich die Zahlen von Land zu Land deutlich unterscheiden.¹² Auf der Grundlage einer EU-weiten Erhebung wirkt sich die Berufsreglementierung unmittelbar auf etwa 22 % der europäischen Erwerbspersonen beziehungsweise über 47 Millionen Bürgerinnen und Bürger aus.¹³

Tatsächlich sind viele der Dienstleistungsberufe stark reglementiert. In Marktwirtschaften ist eine Reglementierung gerechtfertigt, wenn das Ziel darin besteht, Marktversagen zu korrigieren, das beispielsweise durch erhebliche externe Effekte oder große Informationsasymmetrien verursacht wurde. Idealerweise sollten diese Marktkorrekturen auf die am wenigsten einschränkende Weise und mit einem möglichst geringen Kostenaufwand für Marktteilnehmer erreicht werden. Allerdings gehen regulatorische Einschränkungen häufig – zum Beispiel unter dem Einfluss der Einzelinteressen der Berufsgruppen – über das erforderliche Minimum hinaus.

Aus einer Analyse regulatorischer Einschränkungen für wirtschaftlich bedeutende Berufe, die im Mittelpunkt dieser Mitteilung stehen, geht hervor, dass der Marktzutritt und die Ausübung dieser Berufe erheblich erschwert werden, und dass die verschiedenen Mitgliedstaaten ein breites Spektrum an Reglementierungsansätzen verfolgen. Diese Einschränkungen umfassen verschiedene Aspekte des Zugangs zu reglementierten Berufen und deren Ausübung und reichen von vorbehaltenen Tätigkeiten über geschützte Berufsbezeichnungen bis hin zu Anforderungen für bestimmte Rechtsformen, Beteiligungsverhältnisse oder Versicherungen. Die kumulativen Auswirkungen der Anforderungen zur Einschränkung der Märkte für reglementierte Tätigkeiten können beträchtlich sein. In einem aktuellen Bericht mit dem Titel „Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers“ werden der Zugang zu reglementierten Berufen und deren Ausübung als schwerwiegende und nach wie vor bestehende Hindernisse für die Geschäftstätigkeit im Binnenmarkt bezeichnet.¹⁴

Berufe im Fokus

Wie bereits bei den Reformempfehlungen von 2017 liegt der Fokus dieser Mitteilung auf mehreren wirtschaftlich bedeutenden Berufsgruppen, nämlich Architekten, Bauingenieure, Buchprüfer, Rechtsanwälte, Patentanwälte, Immobilienmakler und Fremdenführer. Diese Berufsgruppen stehen aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung, ihrer Rolle bei Innovationen und ihres Beitrags zu wichtigen wirtschaftlichen Ökosystemen sowie aufgrund der Vorteile, die eine Reform der einschlägigen Vorschriften bringen könnte, im Fokus. Sie

¹¹ Ebenda.

¹² Siehe <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>. Wie der Datenbank, die Informationen zu den reglementierten Berufen gemäß der Richtlinie 2005/36/EG enthält, zu entnehmen ist, sind etwa 600 verschiedene „Berufsgruppen“ reglementiert. In der Regel umfasst jede Berufsgruppe viel mehr spezifische Berufe; die Zahl der reglementierten Berufe in der EU steigt dadurch auf etwa 6000.

¹³ Koumenta M. und M. Pagliero (2016): „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU“. Siehe: https://ec.europa.eu/growth/content/measuring-prevalence-and-labour-market-impacts-occupational-regulation-eu_en.

¹⁴ SWD(2020) 54.

gehören zu vier wichtigen breiter gefassten Branchen Unternehmensdienstleistungen, Bauwesen, Immobilien und Fremdenverkehr.

Beispielsweise entfallen 1,4 % der Beschäftigung insgesamt und 1 % der Bruttowertschöpfung in der EU unmittelbar auf die *Sektoren Architektur und Ingenieurwesen*. Sie leisten einen noch größeren mittelbaren Beitrag in Form von wichtigen Inputs für andere Wirtschaftszweige wie das Bauwesen. Über 50 % der europäischen Unternehmen in den Sektoren Architektur und Ingenieurwesen gelten als „innovative Unternehmen“. Die *Sektoren Recht und Buchprüfung* tragen gemeinsam 3 % zur Gesamtbeschäftigung in der EU und gleich viel zur EU-Bruttowertschöpfung bei und erbringen auch für andere Wirtschaftszweige wichtige Dienstleistungen.

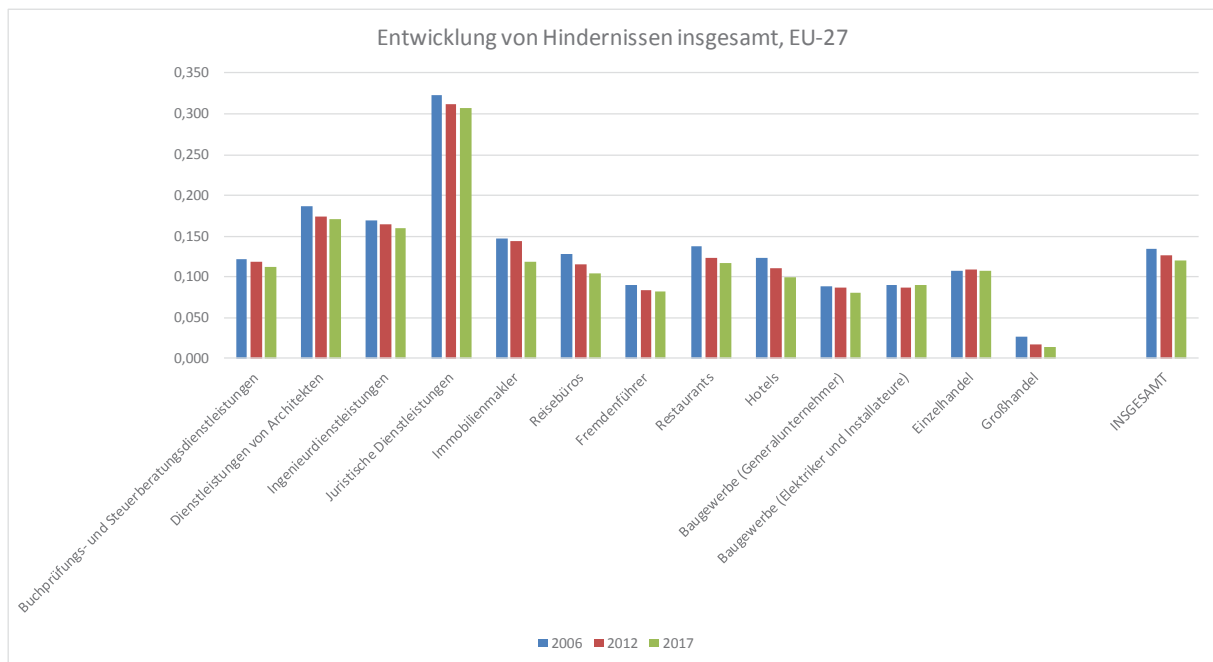
Was die *Fremdenführer* und damit einen Beruf, der in zwei Dritteln der Mitgliedstaaten nach wie vor reglementiert ist, betrifft, so hat der Fremdenverkehr als einer der wichtigsten Wirtschaftszweige in der EU weitreichende Auswirkungen auf die übrige Wirtschaft sowie auf soziale und kulturelle Aspekte. *Patentanwälte* wurden aufgrund der wichtigen Rolle, die sie bei Innovation und Entwicklung spielen, ausgewählt, da Rechte des geistigen Eigentums wie Patente, Handelsmarken und gewerbliche Muster in vielen Branchen unabdingbar sind. Tätigkeiten im *Immobilienbereich* machen einen wesentlichen Teil der Wirtschaft als Ganzes aus, spielen in den meisten Sektoren eine wichtige Rolle und wirken sich auch auf einzelne Unternehmen und Bürger aus.

Fortschritte bei regulatorischen Reformen

In den Reformempfehlungen von 2017 schlägt die Kommission bestimmte Reglementierungsbereiche für ausgewählte reglementierte Berufe vor, die von regulatorischen Verbesserungen profitieren würden.¹⁵ Damit sollten die Mitgliedstaaten dabei unterstützt werden, ihre regulatorischen Reformen besser auszurichten und die größten wirtschaftlichen Vorteile aus diesen Reformen zu ziehen; zudem sollte die erforderliche politische Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Reformen sichergestellt werden. Reformen reglementierter Berufe wurden auch immer wieder im Rahmen des Europäischen Semesters in länderspezifische Empfehlungen aufgenommen, die für eine Reihe von Mitgliedstaaten abgegeben wurden.

Trotz der deutlichen wirtschaftlichen Vorteile, die mit einer Lockerung der regulatorischen Einschränkungen auf dem Dienstleistungsmarkt einhergehen, waren im Allgemeinen in einem breiten Spektrum an Dienstleistungssektoren in den letzten Jahren kaum Fortschritte zu verzeichnen (Chart 1).

¹⁵ COM(2016) 820.



Grafik 1. Markthindernisse in der EU-27, 2006-2017. Die Regulierungsintensität wird auf einer Skala zwischen 0 und 1 gemessen. Quelle: *Mapping and Assessment of Legal and Administrative Barriers in the Services Sector*, eine Studie für die Europäische Kommission, siehe: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/690757>.

Dies trifft auch für die analysierten Sektoren reglementierter Berufe zu. Seit 2017 verabschiedeten nur eine Handvoll Mitgliedstaaten Reformen zur Liberalisierung reglementierter Berufe (in vielen Fällen infolge von Vertragsverletzungsverfahren). Insgesamt wurden mit den Reformen die Empfehlungen der Kommission nur teilweise erfüllt, weshalb bei der Reglementierung in den meisten Mitgliedstaaten erheblicher Verbesserungsbedarf besteht.

Hingegen hat eine Reihe von Mitgliedstaaten jüngst die Reglementierung bestimmter Berufe verschärft. Beispielsweise haben zwei Mitgliedstaaten begonnen, den Beruf des Immobilienmaklers zu reglementieren (eine Rechtsetzungsinitiative ist in einem weiteren Land noch nicht abgeschlossen), der vorher in diesen Ländern nicht reglementiert war. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat bestimmte Aspekte des Marktzutritts und der Ausübung von Rechts-, Architektur- und Ingenieurdienstleistungen eingeschränkt (Details siehe unten).

Indikator der Regulierungsintensität reglementierter Berufe

Diese Aktualisierung der Reformempfehlungen basiert – wie bereits 2017 – auf einer eingehenden Bewertung der nationalen Reglementierungsrahmen für die sieben im Fokus stehenden Berufe. Neben einer detaillierten qualitativen Analyse wird die allgemeine Regulierungsintensität auf nationaler Ebene anhand eines zusammengesetzten Indikators geschätzt, der 2017 entwickelt wurde, um die kumulative Belastung durch zahlreiche regulatorische Anforderungen zu beurteilen.¹⁶

Der Indikator ist eine quantitative Grundlage für ein Benchmarking der Reglementierungsrahmen der Mitgliedstaaten für sieben Berufe, für das die Regulierungsintensität auf einer Skala zwischen null (am wenigsten restriktiv) und sechs (am

¹⁶ Nähere Informationen zur Methodik sind der diesbezüglichen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

restriktivsten) gemessen wird. Hinsichtlich der Methodik ähnelt er weitgehend den OECD-Indikatoren für die Produktmarktregulierung (PMR) von 2018. Die Arten der regulatorischen Anforderungen, die vom Indikator erfasst wurden, sind seit 2017 unverändert geblieben:

- 1) Reglementierungsansatz: Tätigkeiten, die den Inhabern spezifischer Qualifikationen vorbehalten sind, Schutz von Berufsbezeichnungen;
- 2) Qualifikationsanforderungen: Dauer der allgemeinen und beruflichen Bildung in Jahren, vorgeschriebene staatliche Prüfung, Verpflichtungen zur ständigen beruflichen Weiterbildung usw.;
- 3) andere Zugangsanforderungen: verpflichtende Mitgliedschaft oder Registrierung in einem Berufsverband, Einschränkung der Zahl ausgegebener Lizenzen, andere Zulassungsanforderungen usw.;
- 4) Ausübungsanforderungen: Einschränkungen hinsichtlich der Rechtsform, Anforderungen hinsichtlich der Beteiligungsverhältnisse und Stimmrechte, Einschränkungen hinsichtlich der gleichzeitigen Ausübung von Berufen, Unvereinbarkeit von Tätigkeiten usw.

Im Jahr 2017 wurde die Methode zur Ermittlung des Indikators der Regulierungsintensität einer statistischen Prüfung durch die Gemeinsame Forschungsstelle (JRC) der Europäischen Kommission unterzogen, die zu dem Schluss gelangte, dass der Indikator statistisch kohärent und solide war und somit ein nützliches und effizientes Instrument zur Bündelung verschiedener Aspekte nationaler Rechtsvorschriften darstellte.¹⁷ Der Indikator wurde auch in einer Studie für das Europäische Parlament bewertet, in der man zu dem Schluss gelangte, dass dies zeigen könne, dass die Regulierungsintensität reglementierter Berufe das gute Funktionieren der Märkte beeinträchtigen und so das Wachstum in der EU hemmen kann.¹⁸ In der Studie wird auch darauf hingewiesen, dass der Indikator, obwohl er auf der PMR-Methodik der OECD aufbaut, die Ausmaße der Regulierungsintensität in den EU-Mitgliedstaaten noch detaillierter aufzeigt, da die Analyse zusätzliche Aspekte berücksichtigt.

Die mitgliedstaatspezifischen Ergebnisse zur Regulierungsintensität für jeden der sieben Berufe werden im Folgenden dargelegt. Die Ergebnisse liefern zwar nützliche Anhaltspunkte zur Regulierungsintensität insgesamt und zum Potenzial für regulatorische Verbesserungen, sollten jedoch nicht getrennt von der qualitativen Bewertung der nationalen Rechtsrahmen verwendet werden. Sie sollten auch nicht als Beurteilung der Verhältnismäßigkeit oder Angemessenheit der Reglementierung ausgelegt werden. Dies sollte viel eher als Ausgangspunkt für die weitere umfassende Analyse, bei der qualitative und quantitative Ansätze einander ergänzen, gesehen werden.

II. Analyse verschiedener Berufsgruppen

In den nachstehenden Abschnitten ist die Reglementierung der verschieden analysierten reglementierten Berufe beschrieben. Die Konzepte und (nationale) Terminologie sowie die Organisationsweise und der Umfang der Tätigkeiten der Berufe unterscheiden sich häufig von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. In der Analyse werden diese Unterschiede berücksichtigt, und sie beschäftigt sich mit den Dienstleistungen in einer bestimmten Branche und nicht mit den nationalen Definitionen der Berufe.

¹⁷ JRC (2018): Statistical Audit of the Restrictiveness Index for Seven Regulated Professions. Siehe: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/jrc-statistical-audit-restrictiveness-index-seven-regulated-professions>.

¹⁸ Pelkmans J. (2017): The New Restrictiveness Indicator for Professional Services: an Assessment. Studie für den IMCO-Ausschuss des Europäischen Parlaments. Siehe: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/607349/IPOL_STU\(2017\)607349_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/607349/IPOL_STU(2017)607349_EN.pdf).

Die folgende Bewertung beruht vor allem auf

- Angaben der Mitgliedstaaten in der Datenbank der reglementierten Berufe,
- zusätzlichen Untersuchungen der nationalen Gesetzgebung durch die Kommission.

Dabei wurden auch Beschwerden oder andere Aussagen von Interessenträgern über die Einschränkungen, mit denen sie konfrontiert sind, berücksichtigt. Diese Angaben wurden mehrfach geprüft und mit den Mitgliedstaaten erörtert.

Jede Analyse enthält eine Grafik zur Veranschaulichung des jeweiligen Indikators der Regulierungsintensität. Dieser Indikator sollte zusammen mit der beschreibenden Analyse für jede Berufsgruppe betrachtet werden. Er soll die relative Regulierungsintensität für jeden der Berufe in jedem Mitgliedstaat aufzeigen. Der Indikator enthält keine sonstigen Hindernisse; diese werden in der qualitativen Beschreibung genannt, sofern möglich und sofern der Kommission die Informationen vorliegen. Die Empfehlungen stützen sich hauptsächlich auf die umfassendere qualitative Analyse, weshalb die mithilfe des Indikators ermittelten Werte mit den Reformempfehlungen unter Umständen nicht deckungsgleich sind.

Auf der Grundlage dieser Empfehlungen sollten die Mitgliedstaaten die Einschränkungen für Dienstleister sowie die Reglementierung der ausgewählten Berufszweige überprüfen und überdenken. Insbesondere sollten sie die kumulative Wirkung der Reglementierungsmaßnahmen auf verschiedenen Ebenen berücksichtigen.

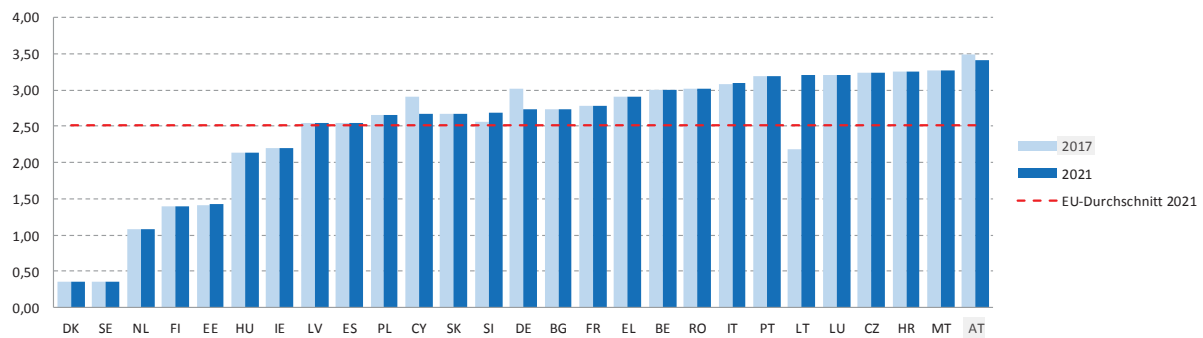
II.1. Architekten

Obwohl die meisten EU-Mitgliedstaaten den Beruf des Architekten so reglementieren, dass er nach der Richtlinie über Berufsqualifikationen automatisch anerkannt wird, unterscheiden sich die verfolgten Ansätze erheblich voneinander. Mehrere Länder weisen die Architekturtätigkeiten einem reglementierten Beruf zu (z. B. **Österreich, Belgien, Bulgarien, Griechenland, Frankreich, Ungarn, Irland, Luxemburg, Malta**), während andere einen zersplitterten Ansatz der Reglementierung verfolgen (z. B. **Polen, Litauen, Lettland**), bei dem verschiedene Tätigkeiten eng miteinander verbundenen Berufen vorbehalten sind (z. B. Hochbautechniker, Landschaftsarchitekten, Stadtplaner, Innenarchitekten) oder von spezialisierteren/zertifizierten Sachverständigen durchgeführt werden (z. B. Architekten mit zusätzlichen Qualifikationen für bestimmte Bereiche des Baugewerbes). **Dänemark, Estland, Finnland** und **Schweden** reglementieren den Beruf im engeren Sinne nicht, sondern reglementieren bestimmte Arten der Ausübung oder verwenden andere Formen der Überprüfung der Befähigung für das Baugewerbe.

Im Jahr 2017 sprach die Kommission eine Reihe von Empfehlungen für den Beruf des Architekten aus, insbesondere hinsichtlich des weitreichenden Umfangs vorbehaltener Tätigkeiten, der Auswirkungen der Beschränkungen der Beteiligungsverhältnisse, der Rechtsform und multidisziplinärer Tätigkeiten, sowie der Auswirkungen zersplitterter Reglementierungssysteme/zahlreicher Bescheinigungsanforderungen.

Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen haben die Mitgliedstaaten seit 2017 mehrere, allerdings wenig ambitionierte Reformen durchgeführt. In einigen wenigen Fällen führten die Reformen zu strengeren regulatorischen Anforderungen.

Grafik 2. Indikator der Regulierungsintensität: Architekten¹⁹



Quelle: Europäische Kommission, 2021.

Grafik 2 zeigt die Situation in jedem Land im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten, was den Zugang zum Beruf und die Ausübung des Berufs des Architekten angeht, nach dem aktualisierten Indikator der Regulierungsintensität der Kommission. Im Vergleich zu 2017 wurde der Indikator geringfügig überarbeitet, um den Umfang der Architekten vorbehaltenen Tätigkeiten und das Bestehen zusätzlicher Zertifizierungs-/Bescheinigungssysteme, die den Zugang zu spezifischen Tätigkeiten von zusätzlichen Zulassungsanforderungen abhängig machen, besser erfassen zu können.

Die Qualifikationsanforderungen für Architekten wurden jüngst in einigen Mitgliedstaaten geändert, um die Mindestanforderungen an die Berufsausbildung, die durch Richtlinie 2013/55/EU erweitert wurden, widerzuspiegeln, so zum Beispiel in **Zypern**, **Litauen** und **Slowenien**. **Litauen** führte für zugelassene Architekten auch den Schutz der Berufsbezeichnung, Verpflichtungen zur kontinuierlichen beruflichen Weiterbildung sowie die verpflichtende Mitgliedschaft bei einem Berufsverband ein.²⁰ **Slowenien** hat die Anforderungen an die Berufsausbildung geringfügig verringert, schrieb jedoch Verpflichtungen zur beruflichen Weiterbildung vor. **Lettland** hat die Anforderungen an die bisherige Berufserfahrung für Architekten gesenkt, die zusätzlichen Zertifizierungsverfahren unterliegen.

Die Situation hat sich in den Ländern, die den Beruf nicht im engeren Sinn reglementieren, sondern eher bestimmte Arten der Ausübung reglementieren oder andere Überprüfungen der Befähigung für das Baugewerbe heranziehen (**Dänemark**, **Estland**, **Finnland** und **Schweden**), kaum verändert. Die Kommission hat weder eine nennenswerte Änderung der Rechtsvorschriften festgestellt, seit sie 2017 die Empfehlung an Mitgliedstaaten „ohne Reglementierung“ richtete, dieses Modell so überarbeiten, dass es künftig kein Hindernis darstellt, noch ist ihr bekannt, ob dazu Überlegungen angestellt wurden. Die der Kommission vorliegenden Informationen bestätigen erste Erkenntnisse, dass die Unterschiede zwischen den beiden Modellen vielleicht weniger bedeutend sind, als sie erscheinen mögen, wenn Länder „ohne Reglementierung“ auf die Bescheinigung der Befähigung von Architekten oder eine Ad-hoc- bzw. Einzelfallbewertung der Befähigung als Voraussetzung für die Erbringung bestimmter Dienstleistungen zurückgreifen (z. B. die Vorlage von Plänen oder Baugenehmigungen). In **Finnland** entscheiden zum Beispiel die Behörden über die Qualifikationen von leitenden Planern, Bauplanern und Planern für besondere Aufgaben im Einzelfall im Zuge des Verfahrens zur Ausstellung von Baugenehmigungen. Neben den Prüfungen in Bezug auf Baugenehmigungen reglementiert **Schweden** die Tätigkeiten bestimmter zertifizierter Sachverständiger (für Brandschutz, Lüftung, Zugang von Menschen mit Behinderungen, Kulturerhalt), von Baustellenkoordinatoren und technischen

¹⁹ Der Indikator zeigt die Regulierungsintensität insgesamt auf einer Skala zwischen null (am wenigsten restriktiv) und sechs (am restriktivsten). Die Werte für 2017 wurden neu berechnet, um die Anpassungen der Methodik und die neuen, von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen zu berücksichtigen.

²⁰ D. h. Architekten, für die zusätzliche Bescheinigungsverfahren gelten, um spezifische Tätigkeiten ausüben zu können.

Sachverständigen. **Estland** hat eine Reform zur Vereinfachung der detaillierten Zertifizierungsvorschriften für „leitende Sachverständige“²¹, eingeleitet, die jedoch keine wesentlichen Änderungen für die Zugangsbedingungen zur Folge hatte.

Der größte Unterschied zwischen den Mitgliedstaaten besteht bei den vorbehaltenen Tätigkeiten. Architektonische Gestaltung und Planung, Ausarbeitung, Einreichung und Unterzeichnung von Dokumentation im Zusammenhang mit technischen Kontrollen und technischer Konformität sind Tätigkeiten, die in allen Ländern, die den Beruf reglementieren, in der Regel qualifizierten Architekten vorbehalten sind. In vielen Ländern werden Tätigkeiten im Bausektor hinsichtlich Kostenmanagement und Bauüberwachung Architekten vorbehalten. Andere Dienstleistungen wie Landschaftsarchitektur, Stadt- und Raumplanung sowie Innenarchitektur sind in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße Architekten vorbehalten. In einigen wenigen Ländern zählen nur bestimmte Dienstleistungen zu den vorbehaltenen Tätigkeiten, so zum Beispiel ist in **Deutschland** nur die Dienstleistung der Einreichung von Unterlagen für Anträge auf eine Baugenehmigung vorbehalten und in **Österreich** ist die Dienstleistung der Erstellung öffentlicher Dokumente ausschließlich vorbehalten. Wenn in einigen Ländern bestimmte berufliche Tätigkeiten auf diese Weise vorbehalten sind, werden diese oft gemeinsam mit ähnlichen Berufen ausgeführt, besonders dem des Bauingenieurs, oder mit verwandten Berufen, wie Landschaftsarchitekten, Stadtplanern, Raumplanern und Innenarchitekten.

Die Kommission stellt fest, dass zur Umsetzung der Empfehlungen von 2017 nur wenige Änderungen an dem weitreichenden Umfang der Architekten vorbehaltenen Tätigkeiten vorgenommen wurden. In **Portugal** wurde zum Beispiel die vorbehaltene Dienstleistung der Beantragung einer Genehmigung für ein Bauvorhaben auch für Ingenieure zugänglich gemacht, und weitere Reformen wurden angekündigt. Ebenso wurde in **Kroatien** die Tätigkeit des Innenarchitekten dereguliert und für alle zugänglich gemacht.²²

Ein weiterer großer Unterschied, der zwischen Mitgliedstaaten im Jahr 2017 festgestellt wurde, war das Vorliegen „einheitlicher“ und „zersplitterter“ Systeme. In den Mitgliedstaaten mit einem einheitlichen System ist es Architekten erlaubt, ein breites Spektrum an Dienstleistungen anzubieten, während in anderen Mitgliedstaaten Befähigungen und/oder Aufgaben auf verschiedene Berufskategorien verteilt sind. In dieser Mitteilung bewertete die Kommission die Anforderungen für zusätzliche Zertifizierungs- oder Bescheinigungssysteme für Architekten zur Erbringung spezifischer reglementierter Dienstleistungen (einschließlich zusätzlicher Anforderungen an die bisherige Berufserfahrung) um festzustellen, ob der Beruf zersplittert ist.

Auf der Grundlage verfügbarer Informationen wurde bei der Analyse in mehreren Ländern eine Zersplitterung des Berufs des Architekten in unterschiedlichem Maße festgestellt (z. B. **Lettland, Litauen, Polen**). In **Lettland** muss ein Antragsteller zur Erlangung des Rechts der selbstständigen Berufsausübung neben den allgemeinen vorgeschriebenen Anforderungen an die berufliche Bildung eine Bescheinigung für die selbständige Ausübung einholen. Obwohl in **Lettland** zur Umsetzung der Empfehlungen von 2017 die Anzahl der Spezialisierungen für Berufe im Baugewerbe reduziert wurde, bestehen nach wie vor viele Anforderungen an die

²¹ In Estland kann sich jedes Unternehmen, das Dienstleistungen in den Sektoren Baugewerbe, Planung, Gebäudevermessung, Energieaudits, Bauaufsicht, Beratung bei Bauvorhaben und Gebäuden sowie für die Ausstellung von Energieausweisen erbringen möchte, im Register für wirtschaftliche Tätigkeiten eintragen lassen und einen „leitenden Sachverständigen“ für diesen bestimmten Bereich benennen.

²² In Kroatien wurde auch die Kammermitgliedschaft für Baustellenleiter abgeschafft. Den kroatischen Behörden zufolge wurde auch das Wohnsitzerfordernis aufgehoben.

Zertifizierung.²³ Die Kommission stellte fest, dass in **Litauen** ab 2017 das Ausmaß der Zersplitterung erhöht wurde, indem die Anzahl der Tätigkeiten, die zusätzlichen Bescheinigungen für Architekten für „Bauten von nicht außergewöhnlicher Bedeutung“ unterlagen, vergrößert wurde. In **Polen** sind vier Arten von Architekten²⁴ zugelassen, und weitere Spezialisierungen im technisch/baulichen Bereich sind möglich. Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen besteht eine, wenn auch geringe, Zersplitterung in der **Slowakei, Rumänien, Kroatien, Slowenien, Zypern, den Niederlanden und Portugal**.

Obwohl es sich positiv auswirken könnte, wenn bestimmte berufliche Tätigkeiten mit weniger strengen regulatorischen Anforderungen von einem oder mehreren reglementierten Berufen ausgeübt werden können, bleibt die Zersplitterung der Bedingungen für den Zugang zu verschiedenen Tätigkeiten – wie bereits 2017 gemeldet – ein wichtiger Faktor, der bei der Reglementierung des Berufs berücksichtigt werden sollte, da er zu unnötiger Verwirrung und der Suche nach der richtigen Zuständigkeitsebene führen könnte. Insbesondere bedauert die Kommission, dass nur wenige Maßnahmen ergriffen wurden, um die Zersplitterung bei den zahlreichen Tätigkeiten, die zusätzlichen Anforderungen unterliegen, zu verringern. Die Kommission fordert diese Mitgliedstaaten auch auf, die Verhältnismäßigkeit der Reglementierung bei zersplitterten Systemen zu überdenken. Insbesondere sollten sie die Effizienz der Systeme bei der Verteilung von Zuständigkeiten über verschiedene Kategorien von Berufen im selben Tätigkeitsbereich und die Belastung, die sich daraus ergibt, dass viele Zertifizierungen für Tätigkeiten eingeholt werden müssen, die eng miteinander verbunden sind, bewerten.

Die Kommission stellte fest, dass bei den Reformen hinsichtlich der Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse mehr Fortschritte gemacht wurden. Mindestens zwei Länder, **Österreich** und **Zypern**, verringerten nach Urteilen des Gerichtshofs ihre Beschränkungen der Beteiligungsverhältnisse und der Rechtsform.

Am 29. Juli 2019 entschied der Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden „EuGH“) in der **Rechtssache C-209/18, Kommission/Österreich** in Bezug auf die Anforderungen für Ingenieure/Architekten, die als Ziviltechniker spezialisiert sind. Der EuGH stellte fest, dass das (ehemalige) Gesetz über Ingenieure/Architekten europäisches Recht verletzte, unter anderem durch restriktive Bedingungen für Anteilseigner²⁵ und durch Einschränkungen multidisziplinärer Tätigkeiten der Ingenieure/Architekten als Ziviltechniker. Im Juni 2019 trat in **Österreich** ein neues Gesetz in Kraft, wodurch die Vorschriften über die Anforderungen an die Rechtsform und die Beteiligungsverhältnisse geändert wurden. Während vorher juristische Personen auf bestimmte Rechtsformen beschränkt waren, sind nach dem neuen Gesetz alle Rechtsformen erlaubt. Ebenso wurden die Vorschriften zum Anteilsbesitz gelockert, die nicht nur von Architektur-/Ziviltechnikbüros oder natürlichen Personen gehalten werden können, sondern auch von Architektur-/Ziviltechnikbüros, die in einem anderen EU-/EWR-Mitgliedstaat oder in der Schweiz ansässig sind.

Zudem wurde **Österreich** in den Empfehlungen von 2017 aufgefordert, den ausschließlichen Umfang der Tätigkeiten von Architekturbüros (die Erbringung von Architekturdienstleistungen), durch den die Möglichkeit, diesen Beruf gemeinsam mit

²³ 76 zertifizierbare Tätigkeitsbereiche im Bausektor, davon 16 Tätigkeiten im Bereich Planung.

²⁴ Uneingeschränkt zugelassene Architekten; Architekten mit einer Baugenehmigung in der Spezialisierung Konstruktion und Bau; Architekten mit einer Baugenehmigung in der Spezialisierung Architektur; technische Architekten mit einer Baugenehmigung in der Spezialisierung Architektur.

²⁵ Nach dem ehemaligen Gesetz konnten nur natürliche Personen und Ziviltechnikergesellschaften Mitglieder in einem Architektur-/Ingenieurbüro sein, und nur natürliche Personen, die Mitglieder in einem solchen Büro sind und die Mehrheit der Anteile halten, konnten zu Geschäftsführern oder Vertretern des Büros ernannt werden.

anderen Berufen auszuüben, erheblich eingeschränkt wird, zu überarbeiten. Obwohl diese Empfehlung durch die Reformen von 2019 nicht umgesetzt wurde, wird das neue Gesetz voraussichtlich in der ersten Hälfte des Jahres 2021 verabschiedet, um das Urteil des Gerichtshofs in dieser Sache zu berücksichtigen.²⁶

Die Kommission stellte auch fest, dass **Zypern** bei der Senkung der Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse Fortschritte gemacht hat. Obwohl früher die Beteiligung an Architekturbüros Mitgliedern der Wissenschaftlichen Technischen Kammer Zyperns (ETEK) vorbehalten war, wurden durch die 2017 erlassenen Änderungen als Reaktion auf die Vertragsverletzungsverfahren die Anforderungen auf mindestens 51 % gesenkt. Bei **Malta** bedauert die Kommission hingegen, dass die Anforderung an die Beteiligungsverhältnisse (100 %) nach wie vor besteht, obwohl in den Empfehlungen von 2017 angeregt wurde, diese Anforderung zu lockern.

Trotz der Bekanntmachungen im nationalen Aktionsplan von 2016 hat **Deutschland** keine Fortschritte bei der landesweiten Harmonisierung der Anforderungen hinsichtlich der Beteiligungsverhältnisse und Stimmrechte gemacht.

Was den verpflichtenden Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung betrifft, blieb die Situation seit 2017 unverändert.

In sieben Ländern bestehen Honorarregelungen, meist in Form von Preisempfehlungen für alle oder einige Dienstleistungen (**Kroatien, Deutschland, Italien, Luxemburg, Malta, Polen und Slowenien**).

Hierzu stellt die Kommission fest, dass in Deutschland bei der Umsetzung des EuGH-Urteils in der Rechtssache C-377/17, Kommission/Deutschland, Fortschritte gemacht wurden, da Deutschland seine Honorarbeschränkungen für Architekten und Ingenieure geändert hat. Die neuen Vorschriften, die am 1. Januar 2021 in Kraft getreten sind, sahen zwar nach wie vor eine Liste an Honorarspannen vor, machten jedoch deutlich, dass diese als Grundlage für zwischen Vertragsparteien vereinbarte Preise verwendet werden können, wobei die Parteien sich durch eine schriftliche Vereinbarung dafür entscheiden können, die Liste nicht zu berücksichtigen. In **Bulgarien** ist es verboten, Planungsdienstleistungen unterhalb des Selbstkostenpreises zu erbringen.

In neun Ländern wurden geringfügige Werbebeschränkungen aufrechterhalten, die sich auf ein Verbot von vergleichender oder gegen die Berufsethik verstoßender Werbung beschränken.

Empfehlungen

In **Mitgliedstaaten** mit zahlreichen vorbehaltenen Tätigkeiten, sollten die Auswirkungen dieser Einschränkungen überprüft werden.

Österreich, Belgien, die Tschechische Republik, Frankreich, Deutschland, Italien, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Portugal sollten die Auswirkungen der Beschränkungen der Beteiligungsverhältnisse und der Rechtsform überdenken, die bei ihnen neben den übrigen Anforderungen gelten.

Österreich sollte die Verhältnismäßigkeit seiner Beschränkungen multidisziplinärer Tätigkeiten prüfen (bis zum Erlass des neuen Gesetzes als Reaktion auf das Urteil des EuGH).

²⁶ Laut dem Urteil des EuGH „bringt die Republik Österreich nichts Konkretes vor, um darzutun, dass andere, weniger einschneidende Maßnahmen wie der von der Kommission in ihrer Argumentation erwogene Erlass von Regelungen zur internen Organisation einer multidisziplinären Gesellschaft nicht geeignet wären, die Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Integrität [eines Architekten/Ingenieurs] sicherzustellen, der seine Tätigkeit im Rahmen einer solchen Gesellschaft ausübt“.

Malta muss die Anforderung prüfen, dass 100 % der Anteile eines Unternehmens von Berufsangehörigen gehalten werden müssen.

Mitgliedstaaten mit einer zersplitterten Organisation des Berufs oder zahlreichen Bescheinigungsanforderungen wie **Lettland**, **Litauen** oder **Polen** sollten die Auswirkungen ihres Systems auf die Freizügigkeit der Berufsangehörigen und die Rechtfertigung potenzieller Hindernisse bedenken.

Mitgliedstaaten, in denen in nicht reglementierten Berufen die Bescheinigung der beruflichen Befähigung verpflichtend ist oder andere Kontrollmechanismen bestehen, insbesondere bei der Erbringung bestimmter Dienstleistungen, sollten die allgemeine Stimmigkeit und die praktischen Auswirkungen dieser Anforderung prüfen, damit sie nicht zu einem Hindernis für den Berufszugang wird.

Litauen wird aufgefordert, die konkreten Gründe für die Annahme, dass Bescheinigungen für „Bauten von nicht außergewöhnlicher Bedeutung“ erforderlich und verhältnismäßig sind, zu prüfen und mitzuteilen.

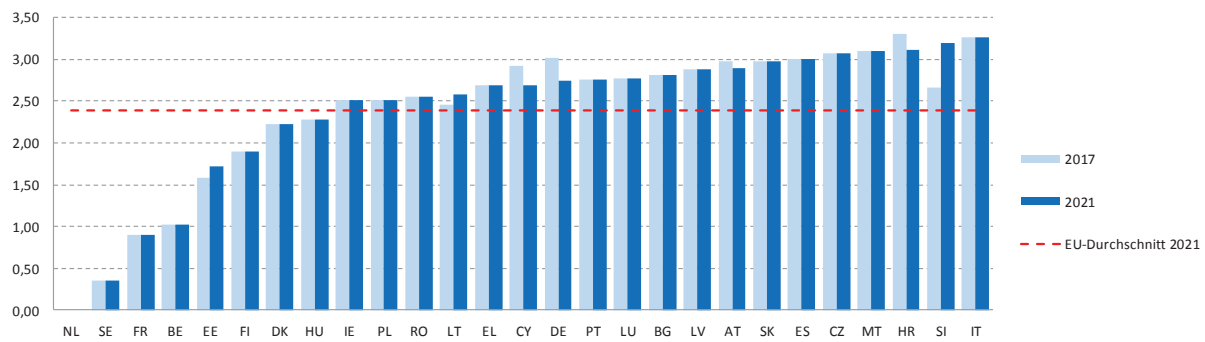
II.2. Bauingenieure

Die allgemeine Lage bei der Reglementierung des Berufs des Bauingenieurs blieb 2021 im Wesentlichen unverändert gegenüber dem Jahr 2017. Wie bereits 2017 berichtet, bestehen zwischen den Mitgliedstaaten viele Ähnlichkeiten, insbesondere bei der Art, wie die allgemeinen Interessen bei der Reglementierung des Berufs verfolgt werden. Der Beruf wird jedoch in den Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Weise reglementiert.

Obwohl die meisten Mitgliedstaaten die Reglementierung des Berufs für notwendig halten, um die Qualität und Sicherheit von Bauingenieurdienstleistungen zu gewährleisten, haben einige Mitgliedstaaten wie die **Niederlande** oder **Schweden** andere Lösungen als die Reglementierung des Berufs im engeren Sinne gefunden, um die Qualität zu gewährleisten oder um Ziele zum Schutz der allgemeinen Interessen zu erreichen.

Allerdings sind die Unterschiede zwischen den beiden Ansätzen vielleicht weniger bedeutend, als sie erscheinen mögen, wenn Länder, die den Beruf nicht im üblichen Sinne reglementieren, zum Beispiel **Finnland** oder **Schweden**, auf die Bescheinigung der Befähigung von Bauingenieuren oder eine Ad-hoc-Bewertung der Befähigung oder Erfahrung im Einzelfall als Voraussetzung dafür zurückgreifen, Ingenieuren die Erbringung bestimmter Dienstleistungen zu gestatten (z. B. die Vorlage von Bauzeichnungen oder die Beantragung von Genehmigungen). Deshalb empfahl die Kommission im Jahr 2017 Mitgliedstaaten „ohne Reglementierung“, dieses Modell zu prüfen, um zu verhindern, dass es zu einem Hindernis für die Ausübung dieser Tätigkeiten wird. Die Kommission konnte keine Änderungen in den Rechtsvorschriften der Länder „ohne Reglementierung“ zur Umsetzung dieser Empfehlung feststellen und ihr ist auch nicht bekannt, ob zu diesem Thema Überlegungen angestellt wurden.

Grafik 3. Indikator der Regulierungsintensität: Bauingenieure²⁷



Quelle: Europäische Kommission, 2021.

Grafik 3 zeigt die Situation in jedem Land im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten, was den Zugang zum Beruf und die Ausübung des Berufs des Bauingenieurs angeht, nach dem neuen Indikator der Regulierungsintensität. Seit 2017 wurde der Indikator geringfügig überarbeitet, um zusätzliche Zertifizierungs-/Bescheinigungssysteme, die den Zugang zu spezifischen Tätigkeiten von zusätzlichen Zulassungsanforderungen abhängig machen, besser erfassen zu können.

Ein weiterer großer Unterschied, der zwischen Mitgliedstaaten im Jahr 2017 festgestellt wurde, war das Vorliegen „einheitlicher“ und „zersplitterter“ Systeme. In den Mitgliedstaaten mit einem einheitlichen System ist es Bauingenieuren erlaubt, ein breites Spektrum an Dienstleistungen zu erbringen, während in anderen Mitgliedstaaten Befähigungen und/oder Aufgaben auf verschiedene Ingenieurskategorien verteilt sind.

Dieser „zersplitterte“ Ansatz wird in unterschiedlichem Maße in **Kroatien**, der **Tschechischen Republik**, **Griechenland**, **Ungarn**, **Irland**, **Italien**, **Lettland**, **Litauen**, **Luxemburg**, **Polen**, **Portugal**, **Rumänien**, **Slowenien**, der **Slowakei** und **Spanien** verfolgt. Zum Beispiel gibt es in **Rumänien** vier reglementierte Berufe in der Kategorie Bauingenieur, in **Polen** sind es sechs.

Im Jahr 2017 empfahl die Kommission Mitgliedstaaten mit einer zersplitterten Organisation des Berufs oder zahlreichen Anforderungen in Abhängigkeit von der konkreten Tätigkeit wie **Lettland**, die Auswirkungen ihrer Systeme auf die Freizügigkeit der Berufsangehörigen und die Rechtfertigung potenzieller Hindernisse zu bedenken.

In **Lettland** ist mit vielen verschiedenen Spezialisierungen und etwa 80 Arten von Zertifizierungen, die für Bauingenieure für eine Reihe von Dienstleistungen vorgeschrieben sind, das System besonders zersplittert. Im Jahr 2017 führte **Lettland** eine Reform durch, woraufhin eine Reihe von Spezialisierungen für Bauingenieure (Bauingenieure in den Bereichen Bauwesen, **Verkehr**, Heizungs- und Gastechologie, Wassertechnologie, Hydrotechnik) wegfielen; diese Tätigkeiten werden nun in die Liste der Bauingenieuren vorbehaltenen Tätigkeiten aufgenommen. Gleichzeitig hob **Lettland** die regulatorischen Anforderungen für Bautechniker, Vermessungstechniker und Hydrografen auf. Trotz dieser Reformen wurden in **Lettland** in diesem Sektor jedoch zahlreiche (gezählte 76) Bescheinigungsanforderungen aufrechterhalten.

Nach einer Reform im Jahr 2017 verringerte **Slowenien** die Anzahl der Spezialisierungen im Bauingenieurwesen von fünf auf zwei (eingetragener Ingenieur und Baustellenkoordinator), führte jedoch andere Anforderungen ein (so zum Beispiel den Schutz der Berufsbezeichnung für beide Berufe und die Verpflichtung zur ständigen beruflichen Weiterbildung für eingetragene Ingenieure).

²⁷ Der Indikator zeigt die Regulierungsintensität insgesamt auf einer Skala zwischen null (am wenigsten restriktiv) und sechs (am restriktivsten). Die Werte für 2017 wurden neu berechnet, um die Anpassungen der Methodik und die neuen, von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen zu berücksichtigen.

Litauen verschärfte die Rechtsvorschriften durch die Einführung der Anforderung einer besonderen Bescheinigung für „Bauten von nicht außergewöhnlicher Bedeutung“. Dies sei, wie **Litauen** geltend macht, aufgrund bisheriger Erfahrungen zum Schutz der Ziele des Allgemeininteresses notwendig. **Litauen** hat sich verpflichtet, weitere Angaben zu den Gründen, aus denen eben diese Anforderungen für erforderlich und verhältnismäßig erachtet werden, zu übermitteln.

In Anbetracht dessen bedauert die Kommission, dass diesbezüglich kaum Maßnahmen ergriffen wurden. Obwohl es sich positiv auswirken könnte, wenn bestimmte berufliche Tätigkeiten mit weniger strengen regulatorischen Anforderungen von einem oder mehreren reglementierten Berufen ausgeübt werden können, kann eine Kombination aus einheitlichen und zersplitterten Systemen – wie bereits 2017 ausgeführt wurde – den Zugang zu diesen Tätigkeiten schwierig und komplex gestalten und Hindernisse für die Freizügigkeit von Bauingenieuren schaffen. Es ergeben sich auch Fragen hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Reglementierung in gesplitterten Systemen, vor allem wenn eine Reihe von Tätigkeiten zusätzlichen Anforderungen unterliegt. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten bewerten, wie effizient die Systeme sind, in denen Zuständigkeiten auf verschiedene Kategorien von Berufen im selben Tätigkeitsbereich (etwa auf für Planung, Bau, Aufsicht oder für kleine Bauten oder große Bauten verantwortliche Berufe) verteilt werden, und welche Belastung dadurch verursacht wird, dass viele Zertifizierungen für eng zusammenhängende Dienstleistungen eingeholt werden müssen.

Unterschiede in der Organisation des Berufs spiegeln sich auch bei den ihm vorbehaltenen Tätigkeiten wider, die sich von Land zu Land ebenfalls unterscheiden. Im Allgemeinen behalten die Mitgliedstaaten hauptsächlich Planungs- und Baudienstleistungen vor. Im Jahr 2017 empfahl die Kommission den Mitgliedstaaten mit einem besonders weitreichenden Umfang vorbehaltener Tätigkeiten, wie **Österreich**, der **Tschechischen Republik**, **Italien**, **Malta**, **Polen**, **Portugal**, **Rumänien** und **Spanien**, diesen Umfang zu überdenken. **Malta** wurde aufgefordert klarzustellen, welche Tätigkeiten den *Periti* vorbehalten sind. **Spanien** wurde auch aufgefordert, die Anforderungen für eine Zulassung durch den Berufsverband für bestimmte Vorhaben/Bauarbeiten zu überprüfen

Allerdings hat keiner dieser Mitgliedstaaten seine Vorschriften überarbeitet. **Portugal** hat den Zugang zu vorbehaltenen Tätigkeiten sogar weiter eingeschränkt, und das obwohl die portugiesische Wettbewerbsbehörde vorgeschlagen hatte, den Umfang der vorbehaltenen Tätigkeiten zu verringern und gleichzeitig die Qualitäts- und Sicherheitsstandards aufrechtzuerhalten. **Portugal** hat die von Ingenieuren erworbenen Rechte, deren Abschlüsse in Anhang VI der Richtlinie 2005/36/EG aufgeführt sind, Architekturvorhaben durchzuführen, fast vollständig aufgehoben. Diese Einschränkung zog Durchsetzungsmaßnahmen durch die Kommission nach sich und ist nach wie vor ungelöst.

Bei den Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse gab es hinsichtlich des Berufs des Ingenieurs mehr Fortschritte. Im Jahr 2017 empfahl die Kommission **Zypern** und **Malta**, die Anforderung zu prüfen, dass sämtliche Anteile eines Unternehmens von Berufsangehörigen gehalten werden müssen. Die Kommission forderte auch **Österreich**, **Deutschland** und die **Slowakei** auf, die Verhältnismäßigkeit der Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse, und was **Österreich** betrifft, die Beschränkungen multidisziplinärer Tätigkeiten zu prüfen.

Nach Ansicht des EuGH verletzen Einschränkungen bei Beteiligungsverhältnissen, die über die Anforderung hinausgehen, dass eine einfache Mehrheit der Anteile an einem Unternehmen von Berufsangehörigen gehalten werden muss, EU-Recht (siehe [Rechtssache C-209/18](#) hinsichtlich u. a. Beteiligungsverhältnisse und Beschränkungen multidisziplinärer Tätigkeiten für Ziviltechniker in **Österreich**). Nach diesem Urteil änderte

Österreich die Rechtsvorschriften und erlaubte jegliche Rechtsform. Der Prozentsatz an Anteilen, der von Berufsangehörigen gehalten werden muss, ist auf eine einfache Mehrheit beschränkt, während die restlichen Anteile nun von einer anderen natürlichen Person oder von Ziviltechnikergesellschaften, die entweder in **Österreich** oder einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind, gehalten werden können. Eine weitere Lockerung dieser Vorschriften sowie die Aufhebung von Beschränkungen multidisziplinärer Tätigkeiten werden voraussichtlich in einem neuen Gesetz umgesetzt, das in der ersten Hälfte des Jahres 2021 verabschiedet werden soll.

Obwohl das Urteil **Österreich** betraf, legte der EuGH allgemeine Grundsätze fest, die auch für die anderen Mitgliedstaaten gelten. Deshalb sollten alle Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften vor dem Hintergrund dieser Rechtssache prüfen.

Zypern senkte den Prozentsatz an Anteilen, die von Berufsangehörigen mit einer Mitgliedschaft in der zyprischen Ingenieurskammer gehalten werden müssen, von 100 % auf 51 % und machte somit diesbezüglich auch Fortschritte.

In **Malta** blieb die Lage jedoch unverändert. 100 % der Anteile müssen nach wie vor von Berufsangehörigen gehalten werden. Auch in **Italien** muss die Anzahl der Berufsangehörigen und ihre Beteiligung am Grundkapital eine Zweidrittelmehrheit (66,66 %) für Beschlüsse der Anteilseigner ausmachen.

Im Jahr 2017 war in 14 Mitgliedstaaten die Mitgliedschaft in einem Berufsverband verpflichtend und in 16 Mitgliedstaaten eine Berufshaftpflichtversicherung vorgeschrieben; daran hat sich 2021 nichts geändert.

Seit den Reformen in **Deutschland** die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure („HOAI“) nach Durchsetzungsmaßnahmen und dem EuGH-Urteil reformiert wurde, gibt es dort keine verbindlichen Honorare mehr. In **Bulgarien** sind Planungsdienstleistungen unterhalb des Selbstkostenpreises verboten. Vergleichende Werbung ist in **Zypern, Griechenland, Italien** und **Portugal** untersagt. Im Jahr 2021 hob **Kroatien** das völlige Werbeverbot für Ingenieure auf.

Empfehlungen

In **Mitgliedstaaten** mit zahlreichen vorbehaltenen Tätigkeiten, sollten die Auswirkungen dieser Einschränkungen überdacht werden.

Malta sollte klarstellen, welche Tätigkeiten den *Periti* vorbehalten sind.

Spanien sollte die Anforderungen für eine Zulassung durch den Berufsverband für bestimmte Vorhaben/Arbeiten überprüfen.

Malta muss die Anforderung prüfen, dass sämtliche Anteile eines Unternehmens von Berufsangehörigen gehalten werden müssen. **Italien** muss die Anforderung prüfen, dass eine Anzahl Berufsangehöriger und ihre Beteiligung am Grundkapital eine Zweidrittelmehrheit ausmachen muss.

Mitgliedstaaten, in denen in nicht reglementierten Berufen **die Bescheinigung der beruflichen Befähigung verpflichtend ist** oder andere Kontrollmechanismen bestehen, insbesondere bei der Erbringung bestimmter Ingenieurdienstleistungen, sollten die allgemeine Stimmigkeit und praktischen Auswirkungen dieser Anforderung prüfen, damit sie nicht zu einem Hindernis für den Berufszugang wird.

Mitgliedstaaten, in denen die **Organisation des Berufs zersplittert** ist oder die zahlreiche Anforderungen je nach konkreter Tätigkeit, wie etwa **Lettland**, festlegen, sollten die Auswirkungen ihres Systems auf die Freizügigkeit der Berufsangehörigen und die Rechtfertigung potenzieller Hindernisse überprüfen. Sie sollten auch die Effizienz und Verhältnismäßigkeit der Vorschriften bei der Verteilung von Zuständigkeiten über verschiedene Kategorien von Berufen im selben Tätigkeitsbereich prüfen. **Litauen** wird aufgefordert, die konkreten Gründe für die Annahme, dass Bescheinigungen für „Bauten von nicht außergewöhnlicher Bedeutung“ erforderlich und verhältnismäßig sind, zu prüfen und mitzuteilen.

II.3. Buchprüfer und Steuerberater

Steuerberatungs- und Buchprüfungstätigkeiten werden von einer besonders breitgefächerten Berufsgruppe ausgeübt, die Buchprüfer, vereidigte Buchprüfer und Steuerberater umfasst, und zwischen den Mitgliedstaaten bestehen deutliche Unterschiede im Hinblick auf die Organisation und Reglementierung dieser Berufe. Ein oder mehrere Berufe in diesem Sektor sind in 19 Mitgliedstaaten reglementiert, entweder

- durch vorbehaltene Tätigkeiten und geschützte Berufsbezeichnungen (**Österreich, Belgien, Kroatien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei**),
- durch vorbehaltene Tätigkeiten (**Bulgarien, die Tschechische Republik, Ungarn, Irland**) oder
- nur durch geschützte Berufsbezeichnungen (**Niederlande**).

In neun Mitgliedstaaten (**Zypern, Dänemark, Estland, Finnland, Litauen, Lettland, Slowenien, Spanien und Schweden**) wird keiner der Berufe in diesem Bereich unmittelbar reglementiert. Andere Mitgliedstaaten, in denen dieser Bereich reglementiert ist, rechtfertigen dies im Allgemeinen mit der Rolle, die Steuerberater und Buchprüfer in allen Steuersystemen einnehmen, indem sie den Verbrauchern, Unternehmen und Steuerzahlern dabei helfen, ihren steuerlichen Verpflichtungen nachzukommen.

Im Jahr 2017 sprach die Kommission eine Reihe von Empfehlungen für die Berufe des Buchprüfers und des Steuerberaters aus. Diese bezogen sich auf den Ansatz, weniger komplexe Aufgaben oder Routinarbeiten ausschließlich hoch qualifizierten Berufsangehörigen vorzubehalten, zum Beispiel Lohn- und Gehaltsbuchhaltung oder die Erstellung von einfachen Steuererklärungen, sowie auf ein breites Spektrum vorbehaltener Tätigkeiten. Die Kommission forderte einzelne Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, Wohnsitzerfordernisse aufzuheben und die Verhältnismäßigkeit der Festlegung von Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse und Unvereinbarkeitsregelungen zu überprüfen.

Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen wurden seit 2017 nur wenige Reformen umgesetzt. Die Kommission bedauert, dass die für die Berufe des Buchprüfers und des Steuerberaters ausgesprochenen Empfehlungen nur beschränkt umgesetzt wurden, obwohl sich die Reformen durchaus positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationsbereitschaft auswirken könnten.

Die Digitalisierung im Dienstleistungssektor hat Chancen für neue, innovative Geschäftsmodelle eröffnet. Für Buchprüfungs- und Steuerberatungsdienstleistungen könnte diese Entwicklung einiges an Nutzen bringen. Durch IT-Tools und Algorithmen zur Unterstützung beruflicher Tätigkeiten wird eine ganze Reihe von Aufgaben nicht nur

kostengünstiger, sondern auch weniger komplex. Daher sollte erneut überprüft werden, ob derartige Aufgaben und ganz generell weniger komplexe oder mechanische Arbeiten tatsächlich nur hoch qualifizierten Berufsangehörigen vorbehalten sein sollen. Die Reglementierungslandschaft in der EU sollte angepasst werden, um eine einfache Einführung, die Entwicklung digitaler Lösungen und die Schaffung innovativer und nutzerorientierter Geschäftsmodelle zu ermöglichen, damit die Verbraucher und Unternehmen von aktuellen und künftigen Entwicklungen profitieren können.

Im Allgemeinen waren die Reformen, die seit 2017 durchgeführt wurden, wenig ambitioniert und wurden teilweise durch die Verpflichtung, EuGH-Urteile umzusetzen, ausgelöst.

Deutschland änderte zwar die Vorschriften für Steuerberater, um das Urteil in der [Rechtssache C-342/14](#) umzusetzen, reagierte jedoch nicht auf die Empfehlungen über vorbehaltene Tätigkeiten und Beschränkungen der Beteiligungsverhältnisse.

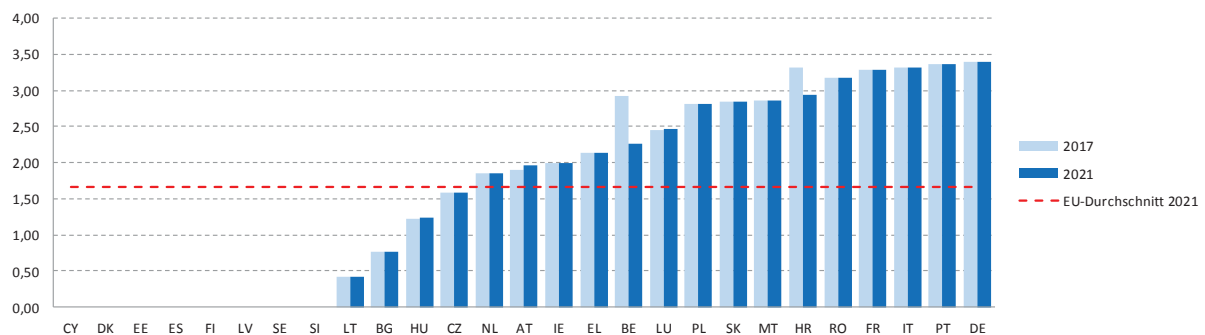
Als weitere positive Entwicklung wurden von **Belgien** die vormals vier Berufe im Bereich Buchprüfung durch zwei neue Berufe ersetzt. Die Regulierungsintensität wurde spürbar gesenkt, indem die übrigen Anforderungen an die Rechtsform und die Beteiligungsverhältnisse für beide Berufe aufgehoben wurden. **Belgien** hat auch die Vorschriften zu unvereinbaren Tätigkeiten und zur gleichzeitigen Ausübung des Berufs des Buchprüfers zwecks Umsetzung des Urteils in der [Rechtssache C-384/18](#) geändert. Die Angehörigen der neuen Berufe dürfen nun multidisziplinäre Dienstleistungen erbringen, sofern Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und berufliche Geheimhaltung dadurch nicht gefährdet sind.

Durch eine 2017 in **Österreich** durchgeführte Reform erhielten Berufsangehörige mehr Spielraum, um bei bestimmten Aufgaben und Aufträgen mit anderen Selbstständigen zusammenzuarbeiten, allerdings wurde damit auch eine neue Verpflichtung zur ständigen beruflichen Weiterbildung eingeführt.

Eine weiterreichende Reform wurde in **Kroatien** umgesetzt, mit der das Wohnsitzerfordernis und Beschränkungen der Rechtsform aufgehoben wurden, durch die Steuerberater an der Gründung einer Kapitalgesellschaft gehindert wurden. **Kroatien** beschloss, den Umfang vorbehaltener Tätigkeiten nicht wie ursprünglich geplant zu erweitern und den Beruf des Buchprüfers auch künftig nicht zu reglementieren. Steuerberater können sich nun an einem multidisziplinären Unternehmen beteiligen, das auch andere Dienstleistungen als Steuerberatung anbietet, sofern die Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse, Stimmrechte und an das Leitungsorgan erfüllt sind. Schließlich verbietet Kroatien Steuerberatern nicht mehr, andere Arten beruflicher Tätigkeiten auszuüben.

Im Jahr 2019 erweiterte und präziserte **Frankreich** die Tätigkeiten, die von Buchprüfern ausgeübt werden können. Berufsangehörige können sich jetzt im Auftrag ihrer Kunden mit Schuldenzahlung und -beitreibung beschäftigen, und sie können ihre Kunden bei Steuerbehörden und Sozialversicherungsträgern vertreten. Weniger komplexe Aufgaben, wie die elektronische Erfassung von Buchungsvorgängen, können von anderen Personen, die keine Buchprüfer sind (z. B. von Unternehmensmitarbeitern), ausgeführt werden, solange diese am Ende von einem Buchprüfer validiert werden. In Frankreich wurde auch das Verbot der Durchführung kommerzieller Tätigkeiten für Buchprüfer, die auch Abschlussprüfer sind, aufgehoben.

Grafik 4. Indikator der Regulierungsintensität: Buchprüfer/Steuerberater²⁸



Quelle: Europäische Kommission, 2021.

Grafik 4 zeigt die Situation in jedem Land im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten, was den Zugang zum Beruf und die Ausübung des Berufs des Buchprüfers/Steuerberaters angeht, nach dem aktualisierten Indikator der Regulierungsintensität. Nicht berücksichtigt ist dabei der Beruf des Abschlussprüfers, der in allen Mitgliedstaaten – gemäß der Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen – reglementiert ist. Im Vergleich zu 2017 wurde der Indikator geringfügig überarbeitet, um den Umfang der Buchprüfern und Steuerberatern vorbehaltenen Tätigkeiten und die Regulierungsintensität anderer Arten von Anforderungen besser erfassen zu können.

In einigen Mitgliedstaaten sind sowohl Steuerberatungs- als auch Buchprüfungstätigkeiten vorbehaltene Tätigkeiten (häufig in Kombination mit Angehörigen anderer Berufe, z. B. in **Österreich**, der **Tschechischen Republik**, **Frankreich**²⁹, **Ungarn** und **Rumänien**). In **Belgien**, **Bulgarien**, **Italien**, **Irland**, **Griechenland**, **Luxemburg**, **Malta** und **Portugal** sind dem Beruf des Buchprüfers nur Buchprüfungstätigkeiten vorbehalten, d. h. die Buchhaltung und Erstellung der konsolidierten Jahresabschlüsse. In **Kroatien**, **Deutschland**, **Polen** und der **Slowakei** sind nur Steuerberatungsdienstleistungen einem reglementierten Beruf vorbehalten.

In **Belgien** gibt es neben dem Beruf des Steuerberaters einen und in **Rumänien** zwei Berufe im Bereich Buchprüfung. In **Italien**, **Griechenland** und **Luxemburg** gibt es neben dem Beruf des Steuerberaters zwei und in **Österreich** drei verschiedene Berufe im Bereich Buchprüfung. Bei einigen dieser Mitgliedstaaten ist die Unterscheidung zwischen den einzelnen Berufen vorbehaltenen Tätigkeiten und deren Gesamtumfang nicht sehr deutlich und stimmig.

In einigen Mitgliedstaaten – z. B. **Österreich**, **Frankreich**, **Deutschland**, **Italien** und **Portugal** – bestehen Verbote der gemeinsamen Ausübung bestimmter Tätigkeiten und eine Zusammenarbeit ist dort nur mit einer begrenzten Zahl von Berufen gestattet, beispielsweise in den Bereichen der Rechtsberufe und der Buchprüfung.

In **Österreich** steht Steuerberatern nur eine begrenzte Anzahl an Rechtsformen zur Verfügung. In **Deutschland** können Steuerberater jegliche Rechtsform gründen, allerdings müssen die Mitglieder des Leitungsorgans oder die Geschäftsführer Steuerberater, Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Wirtschaftsprüfer oder Steuerbevollmächtigte sein. Mindestens ein Steuerberater, der Mitglied des Leitungsorgans, Geschäftsführer oder persönlich haftender Gesellschafter ist, muss seine berufliche Niederlassung am Sitz des Unternehmens oder in dessen Nähe haben. In **Kroatien** und **Luxemburg** müssen die Mehrheit der Geschäftsführer oder des Leitungsorgans Berufsangehörige sein. In **Frankreich**

²⁸ Der Indikator zeigt die Regulierungsintensität insgesamt auf einer Skala zwischen null (am wenigsten restriktiv) und sechs (am restriktivsten). Die Werte für 2017 wurden neu berechnet, um die Anpassungen der Methodik und die neuen, von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen zu berücksichtigen.

²⁹ In Frankreich ist die Steuerberatung Rechtsanwälten vorbehalten, jedoch können spezialisierte Buchprüfer ihre Kunden in Steuerfragen beraten, wenn es sich um eine Nebentätigkeit im Zusammenhang mit ihrer Haupttätigkeit als Buchprüfer handelt. Ebenso gilt dies für Abschlussprüfer und Notare, sofern es in Zusammenhang mit ihren Tätigkeiten steht.

muss mindestens ein Berufsangehöriger, der in einer multidisziplinären Firma als Partner oder Mitarbeiter tätig ist, Mitglied des Leitungs- oder Aufsichtsorgans sein. In **Polen** muss die Mehrheit der Mitglieder des Leitungsorgans aus Steuerberatern bestehen, und sollte das Leitungsorgan aus nur zwei Personen bestehen, muss eine davon ein Steuerberater sein.

In **Österreich, Belgien, Kroatien, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Rumänien** und der **Slowakei** müssen mindestens 50 % der Anteile und/oder Stimmrechte von Berufsangehörigen gehalten werden. In **Österreich** dürfen beim Beruf des Steuerberaters Berufsangehörige aus anderen Mitgliedstaaten nicht mehr als 25 % der Anteile und der Stimmrechte halten.

Empfehlungen

Alle Mitgliedstaaten, die Berufe in dieser Branche reglementieren, sollten überdenken, ob weniger komplexe Aufgaben wie die Lohn- und Gehaltsbuchhaltung oder die Erstellung von einfachen Steuererklärungen – vor allem in Anbetracht der in der Branche auf dem Gebiet der Digitalisierung stattfindenden Entwicklungen – hoch qualifizierten Fachkräften vorbehalten sein müssen.

Griechenland, Italien und **Rumänien** sollten den Umfang der vorbehaltenen Tätigkeiten präzisieren und die Kohärenz bei den vorbehaltenen Tätigkeiten und die Aufteilung zwischen den vielen reglementierten Berufen in dieser Branche prüfen.

Kroatien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und **Polen** sollten ihre Anforderungen an die Zusammensetzung von Leitungsorganen und/oder an Geschäftsführer prüfen.

Österreich, Belgien, Kroatien, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Rumänien und die **Slowakei** sollten die Verhältnismäßigkeit der Anforderungen in Bezug auf Beteiligungsverhältnisse und/oder Stimmrechte prüfen.

Österreich sollte die Beschränkungen von Beteiligungen und Stimmrechten für Berufsangehörige aus anderen Mitgliedstaaten prüfen.

Österreich sollte die Beschränkungen hinsichtlich der für Steuerberater zur Verfügung stehenden Rechtsformen prüfen.

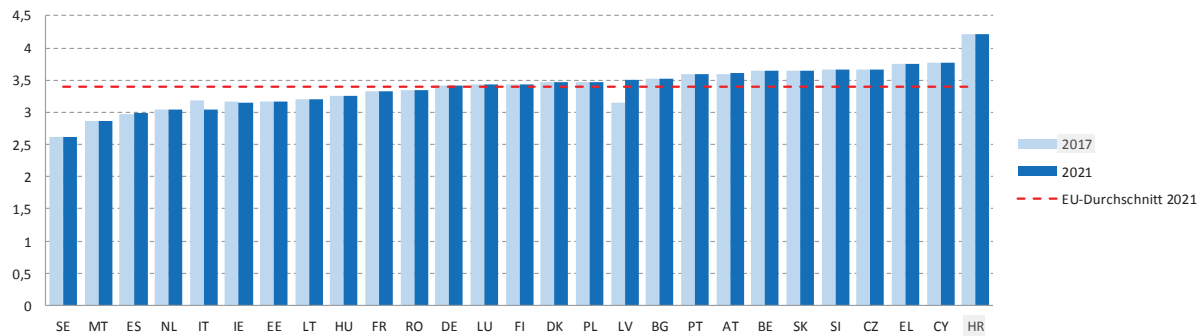
Österreich, Deutschland, Italien, Portugal und **Frankreich** sollten die Verhältnismäßigkeit ihrer Beschränkungen für die gemeinsame Ausübung bestimmter Tätigkeiten prüfen.

II.4. Rechtsanwälte

Die nationalen Ansätze, den Beruf des Rechtsanwalts zu reglementieren, sind in den Mitgliedstaaten dahin gehend ziemlich einheitlich, dass alle Mitgliedstaaten den Beruf durch vorbehaltene Tätigkeiten und geschützte Berufsbezeichnungen reglementieren.³⁰ Auf EU-Ebene wird die Mobilität von Rechtsanwälten in der EU durch die Richtlinie 98/5/EG und die Richtlinie 77/249/EWG ermöglicht.

³⁰ Aufgrund der ähnlichen Ansätze bei der Reglementierung des Berufs, insbesondere durch den Schutz von Berufsbezeichnungen, können Rechtsanwälte die Vorteile zweier themenspezifischer Richtlinien nutzen, und zwar die Möglichkeit, Dienstleistungen vorübergehend oder gelegentlich unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung zu erbringen (Richtlinie 77/249/EWG) oder die Möglichkeit, sich in einem anderen Mitgliedstaat dauerhaft unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung niederzulassen (Richtlinie 98/5/EG). In diesen beiden Richtlinien werden die grundsätzlich diesem Beruf vorbehaltenen Tätigkeiten zwar nicht festgelegt, jedoch wird auf „Tätigkeiten von Rechtsanwälten“, z. B. die Vertretung von Mandanten in Rechtsverfahren oder vor Behörden sowie Rechtsberatung, verwiesen.

Grafik 5. Indikator der Regulierungsintensität: Rechtsanwälte³¹



Quelle: Europäische Kommission, 2021.

Grafik 5 zeigt nach dem aktualisierten Indikator der Regulierungsintensität die Situation in jedem Land im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten, was den Zugang zum Beruf und die Ausübung des Berufs des Rechtsanwalts angeht. Im Vergleich zu 2017 wurde der Indikator geringfügig überarbeitet, um den Umfang der Rechtsanwälten vorbehaltenen Tätigkeiten und die Regulierungsintensität anderer Arten von Anforderungen besser erfassen zu können.

Im Jahr 2017 sprach die Kommission eine Reihe von Empfehlungen für den Beruf des Rechtsanwalts aus. Sie forderte die Mitgliedstaaten auf, den Umfang der Rechtsanwälten vorbehaltenen Tätigkeiten zu überprüfen und die kumulative Wirkung von Anforderungen an die Rechtsform, Beteiligungsverhältnisse und Partnerschaften bei Rechtsanwälten zu prüfen. Zudem forderte die Kommission die Mitgliedstaaten nachdrücklich dazu auf, die übrigen Staatsangehörigkeits- und Wohnsitzerfordernisse aufzuheben.

Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen wurden seit den Reformempfehlungen von 2017 nur wenige Reformen umgesetzt. Bezüglich des Umfangs der Tätigkeiten, die Rechtsanwälten im Zusammenhang mit der Entwicklung der digitalen Wirtschaft und den im Zuge des Aufschwungs von „Legal Tech“ neu hinzugekommenen Anbietern vorbehalten sind, fand bislang keine Reform statt. Was jedoch die Rechtsformen betrifft, die Rechtsanwälten und Anwaltskanzleien offenstehen, wurde die Bandbreite der Möglichkeiten von einigen Mitgliedstaaten erweitert. **Österreich** ließ 2020 im Zuge einer Reform alle Rechtsformen für Rechtsanwälte und Anwaltskanzleien – mit der Ausnahme der Aktiengesellschaft – zu. Seit 2017 ist es in **Italien** für Rechtsanwälte erlaubt, multidisziplinäre Partnerschaften zu gründen, und Nichtjuristen können sich an Anwaltskanzleien beteiligen, sofern 66 % der Anteile von Rechtsanwälten gehalten werden. **Irland** hat die Regulierungsbehörde für Rechtsanwälte vom Vertretungsgremium getrennt und es Partnerschaften von Rechtsanwälten erlaubt, als Anwaltskanzleien mit beschränkter Haftung tätig zu sein.

Andere Mitgliedstaaten haben nach Durchsetzungsmaßnahmen Reformen durchgeführt oder sind dabei, diese durchzuführen:

- **Slowenien** hob das Staatsangehörigkeitserfordernis für Rechtsanwälte aus der EU auf, die Qualifikationen in Slowenien erworben haben;
- **Zypern** hob das Wohnsitzerfordernis für Rechtsanwälte aus der EU auf;
- **Italien** schafft gerade die für Rechtsanwälte bestehende Verpflichtung ab, mindestens fünf Fälle pro Jahr zu übernehmen zu müssen;
- **Griechenland** hat die Rechtsvorschriften geändert und erkennt nun in einem anderen Mitgliedstaat erworbene Ausbildung und Berufserfahrung für den Zugang zur Tätigkeit des Rechtsanwaltsanwärters an;

³¹ Der Indikator zeigt die Regulierungsintensität insgesamt auf einer Skala zwischen null (am wenigsten restriktiv) und sechs (am restriktivsten). Die Werte für 2017 wurden neu berechnet, um die Anpassungen der Methodik und die neuen, von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen zu berücksichtigen.

- **Frankreich** erließ 2021 ein Dekret, wonach an einem Höchstgericht zugelassene Rechtsanwälte aus anderen Mitgliedstaaten unter der Berufsbezeichnung ihres Herkunftslandes Zugang zu diesen Tätigkeiten in Frankreich erhalten;
- **Kroatien** setzt derzeit eine Reform hinsichtlich der für ausländische Rechtsanwälte und Anwaltskanzleien geltenden Bedingungen um;
- **Spanien** führt gegenwärtig eine Reform hinsichtlich *procuradores* durch, durch die feste Honorare aufgehoben, multidisziplinäre Partnerschaften zwischen Rechtsanwälten und *procuradores* zugelassen und ein einziger Bildungsweg für Rechtsanwälte und *procuradores* geschaffen werden würde.

Die Regelungen im Zusammenhang mit dem Zugang zu und der Ausübung von Rechtsberufen gehören zu den am strengsten gefassten Regelungen im Bereich der Unternehmensdienstleistungen. Bei der Qualifikation ist eine Hochschulausbildung mit einem Abschluss in Rechtswissenschaften in allen Mitgliedstaaten vorgeschrieben, gefolgt von verpflichtenden Praktika und/oder zusätzlicher Berufserfahrung sowie einer Zulassungsprüfung. Die Mindestgesamtdauer von allgemeiner und beruflicher Bildung für den Zugang zum Beruf liegt zwischen fünfeinhalb Jahren (z. B. **Frankreich, Griechenland, Portugal, Spanien**) und neun Jahren (z. B. **Finnland, Slowenien**). Verpflichtende Anforderungen zur ständigen beruflichen Weiterbildung sind in den meisten Mitgliedstaaten vorgesehen, mit Ausnahme der **Tschechischen Republik, Griechenlands, Maltas**, der **Slowakei** und **Spaniens**, wo dies auf freiwilliger Basis geschieht.

In allen Mitgliedstaaten sind Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Vertretung von Mandanten vor Justizbehörden Rechtsanwälten vorbehalten, allerdings kann die Tätigkeit in manchen Fällen gleichzeitig anderen Rechtsberufen zugeordnet werden. In **Malta** können Mandanten sowohl von einem Rechtsanwalt („advocate“) als auch einem Rechtsbeistand („legal procurator“) vor Gerichten niedrigerer Instanz vertreten werden. In **Spanien** sind *abogados* (Verteidigung des Mandanten) und *procuradores* (technische Vertretung und die Übermittlung von Dokumenten an Gerichte) für die Vertretung vor Gericht zugelassen. In **Polen** können sowohl Rechtsanwälte (Rechtsberater) als auch Advokaten Mandanten vor Gericht vertreten.³² In **Irland** vertreten *solicitors* den Mandanten vor den Gerichten niedrigerer Instanz und *barristers* beraten die *solicitors* und sind an allen Gerichten zugelassen.³³

In bestimmten Mitgliedstaaten gelten zusätzliche Anforderungen an die berufliche Qualifikation für die Zulassung an den obersten Gerichten (**Belgien, Bulgarien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien** und die **Niederlande**). Zudem gelten in einigen dieser Länder (z. B. **Belgien, Frankreich** und **Deutschland**) quantitative Beschränkungen der Anzahl an Kanzleien, die an den obersten Gerichtshöfen zugelassen sind. Seit 2017 hat **Frankreich** die Anzahl dieser Kanzleien allmählich erhöht und erließ 2021 eine Verordnung, nach der der Zugang zu diesen Tätigkeiten unter bestimmten Bedingungen für Rechtsanwälte aus anderen Mitgliedstaaten unter Verwendung der ursprünglichen Berufsbezeichnung möglich ist.

In vielen Mitgliedstaaten haben sich neue Anbieter niedergelassen, die juristische Dienstleistungen unter Anwendung von Algorithmen und Lösungen des maschinellen Lernens anbieten. Diese Entwicklungen unterliegen intensiven Debatten und führten zu Gerichtsverfahren bezüglich der Schwierigkeit zu bestimmen, was genau in Bereichen wie der Online-Bereitstellung von Rechtsberatungsdienstleistungen, Inkasso und der automatisierten Erstellung von Rechtstexten als „Rechtsberatung“ zu betrachten ist. Gleichzeitig führten diese

³² Nur Rechtsanwälte können in einem Beschäftigungsverhältnis tätig sein, Advokaten nicht.

³³ Ein Mandant kann einen *barrister* nicht direkt beauftragen, dies muss über einen *solicitor* geschehen.

Entwicklungen zu Forderungen vonseiten der Rechtsberufe, den Reglementierungsrahmen anzupassen, um die Annahme solcher „Legal Tech“-Lösungen zu ermöglichen. In **Deutschland** sollen Gesetzesvorlagen verbraucherfreundliche juristische Dienstleistungen auf dem Markt fördern, indem bestimmte juristische Dienstleistungen von „Legal-Tech“-Betreibern erbracht werden können, und dabei gleiche Wettbewerbsbedingungen für Rechtsanwälte und Inkassoanbietern schaffen.

In den meisten Mitgliedstaaten gelten strenge Unvereinbarkeitsregelungen und multidisziplinäre Einschränkungen³⁴. Alle Mitgliedstaaten verfügen entweder über eine allgemeine Regelung zur Vermeidung von Interessenkonflikten oder über detaillierte Unvereinbarkeitsregelungen in deren Rahmen die Ausübung bestimmter Tätigkeiten wie Handel oder abhängige Beschäftigung mit Ausnahme explizit zugelassener Tätigkeiten (z. B. Unterricht oder Forschung) verboten werden. Die Bandbreite multidisziplinärer Einschränkungen reicht von einem totalen Verbot (z. B. die **Tschechische Republik, Lettland, Litauen**) bis zur Zulassung bestimmter multidisziplinärer Tätigkeiten bei einer begrenzten Anzahl von Berufen (**Frankreich, Deutschland** und die **Niederlande**). In **Estland** dürfen Rechtsanwälte an der Leitung eines Unternehmens beteiligt sein, wenn eine solche Beteiligung mit den beruflichen Tätigkeiten eines *advokaat* kompatibel ist und die Unabhängigkeit des Rechtsanwalts nicht beeinträchtigt. In **Frankreich** können Berufsangehörige eine *société pluriprofessionnelle d'exercice* mit verschiedenen Berufen aus den Bereichen Recht und Buchprüfung gründen. In **Belgien** dürfen Rechtsanwälte bestimmte Formen der Zusammenarbeit mit einer begrenzten Anzahl an anderen Berufen eingehen, allerdings nicht in der Form einer Kapitalgesellschaft.

Hinsichtlich zugelassener Rechtsformen für Rechtsanwälte ist in vielen Mitgliedstaaten eine Reihe von Rechtsformen möglich, allerdings sind bestimmte Rechtsformen ausgeschlossen (so zum Beispiel Aktiengesellschaften in **Österreich**, gewerbliche Rechtsformen in **Frankreich** oder mit der Einschränkung, dass Aktien nicht an der Börse gehandelt werden dürfen, in **Belgien**). Gewöhnliche Partnerschaften sind in der Regel zugelassen und in vielen Mitgliedstaaten können reglementierte Berufe auch in Form einer Berufsgesellschaft ausgeübt werden. In einer Reihe von Ländern ist es zulässig für Rechtsanwälte, die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft anzunehmen, so zum Beispiel in **Österreich, Belgien, Zypern, Finnland, Frankreich** und **Deutschland**. **Irland** erließ im November 2019 Vorschriften, nach denen Partnerschaften von Rechtsanwälten in der Form der Anwaltskanzlei mit beschränkter Haftung gegründet werden konnten. Nach einer Reform im Jahr 2020 erweiterte **Österreich** die möglichen Rechtsformen mit Ausnahme der Aktiengesellschaft. In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten ist es jedoch für Rechtsanwälte nicht möglich, Kapitalgesellschaften zu gründen.

Die Möglichkeit, eine Anwaltskanzlei in einer bestimmten Rechtsform zu gründen, ist stark an die Anforderungen in Bezug auf Beteiligungsverhältnisse und Stimmrechte gebunden. In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten ist vorgeschrieben, dass alle Anteile von Rechtsanwälten gehalten werden müssen. In einigen Mitgliedstaaten bestehen auch Beschränkungen der Anzahl der Anwaltskanzleien, in denen ein Rechtsanwalt Anteilseigner sein darf, beispielsweise kann ein Rechtsanwalt in **Estland** oder **Ungarn** nur in einer Anwaltskanzlei Anteilseigner sein. In einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten ist die Beteiligung von Nichtjuristen an Anwaltskanzleien zulässig. In **Spanien** ist die Beteiligung von Nichtjuristen als Eigentümer von bis zu 49 %³⁵ möglich, ebenso in **Frankreich** (jedoch nur für Berufe im Bereich Recht und Buchprüfung), in **Italien** (bis zu 34 %), in **Polen**

³⁴ Siehe Rechtssache C-309/99, Wouters.

³⁵ Sofern der Beruf nicht als unvereinbar mit dem Beruf des Rechtsanwalts angesehen wird.

(allerdings nur für Rechtsberufe) und in den **Niederlanden** (aber nur für Notare/Patentanwälte und Steuerberater). In **Deutschland** müssen über 50 % der Unternehmensanteile im Besitz von Rechtsanwälten sein, und nur andere Angehörige von Rechtsberufen und Berufen des Buchprüfungsgewerbes dürfen Anteile erwerben. In **Dänemark** und **Schweden** dürfen höchstens 10 % der Anteile von Nichtjuristen gehalten werden. In keinem Mitgliedsstaat ist eine rein finanzielle Beteiligung erlaubt. In **Deutschland** sieht ein Reformvorschlag vom Januar 2021 vor, auf die Anforderungen in Bezug auf Mehrheiten beim Leitungsorgan von Anwaltskanzleien zu verzichten³⁶, eine Ein-Personen-GmbH zuzulassen und es allen freien Berufen zu erlauben, gemeinsam mit Rechtsanwälten ein Unternehmen zu gründen und Anteilseigner zu sein.

In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten ist es Rechtsanwälten erlaubt, für ihre Dienstleistungen zu werben, sofern die Botschaften der Berufsethik entsprechen. Allerdings unterliegen Rechtsanwälte in **Bulgarien, Kroatien, Malta, Polen** und **Slowenien** unter Verstoß gegen Artikel 24 der Richtlinie 2006/123/EG nach wie vor einem vollständigen Verbot.

In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedsstaaten scheint die freie Vereinbarung der Höhe des Honorars zwischen Rechtsanwalt und Mandant die Norm zu sein. In **Bulgarien, Kroatien, Zypern, Griechenland** und **Polen** müssen Rechtsanwälte sich jedoch an feste Honorare oder Mindesthonorare halten. **Kroatien** ist dabei, die Möglichkeit einzuführen, von diesen festen Mindesthonoraren durch eine schriftliche Vereinbarung zwischen Mandant und Rechtsanwalt abzuweichen. Eine geplante Gesetzesänderung in **Spanien** soll Mindesthonorare für *procuradores* aufheben.

Empfehlungen

Alle Mitgliedstaaten, die die Erbringung von Rechtsberatung ausschließlich Rechtsanwälten vorbehalten, sollten sicherstellen, dass sich juristische Dienstleistungen entwickeln können und dass Innovationen durch die Entwicklung digitaler Lösungen möglich sind, und nicht durch eine übermäßige Zahl an vorbehaltenen Tätigkeiten verhindert werden. **Bulgarien** sollte für juristische Dienstleistungen eine offene Regelung beibehalten.

Alle Mitgliedstaaten sollten insbesondere unter Berücksichtigung des Innovationsbedarfs die Anforderungen an Rechtsform und Beteiligungsverhältnisse, Unvereinbarkeitsregelungen und multidisziplinären Einschränkungen prüfen und digitale Lösungen und neue Geschäftsmodelle umsetzen. **Irland** sollte alle Durchführungsmaßnahmen nach dem Legal Services Regulation Act 2015 umsetzen, um es Rechtsanwälten zu ermöglichen, multidisziplinäre Dienstleistungen anzubieten.

Belgien und **Deutschland** sollten für mehr Transparenz sorgen und die Verhältnismäßigkeit der Zugangsregelungen für Rechtsanwälte überprüfen, die vor ihren jeweiligen obersten Gerichtshöfen praktizieren möchten, und insbesondere die für Rechtsanwälte aus der EU geltenden Regelungen präzisieren. **Deutschland** sollte die Notwendigkeit überprüfen, die Mindestaltersbeschränkungen für die Ausübung des Berufes vor dem Bundesgerichtshof aufrechtzuerhalten, und diese mit Maßnahmen ersetzen, die für die Verwirklichung der angestrebten Ziele geeigneter erscheinen, beispielsweise in Bezug auf die Berufserfahrung.

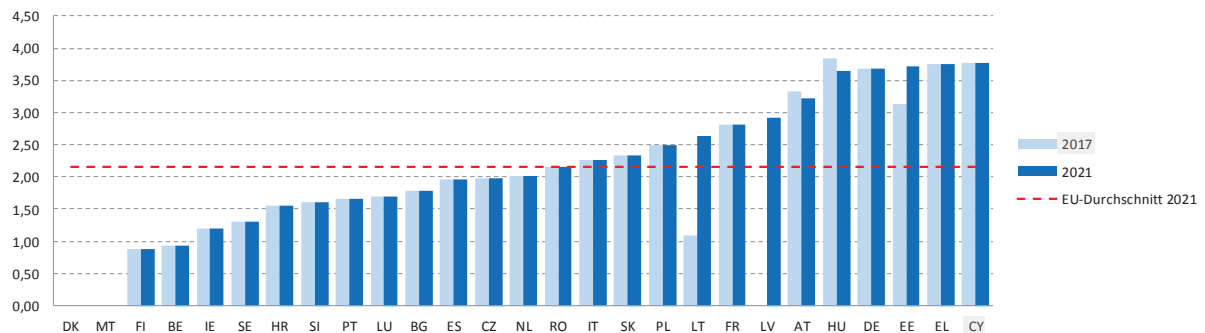
Bulgarien, Kroatien, Malta, Polen und **Slowenien** müssen alle vollständigen Werbeverbote für Rechtsanwälte aufheben.

³⁶ Mit Ausnahme von Unternehmen, die die Bezeichnung „Rechtsanwaltsgesellschaft“ führen möchten.

II.5. Patent- und Markenanwälte

Der Beruf des Patent- und Markenanwalts³⁷ ist in allen bis auf zwei Mitgliedstaaten reglementiert, nur **Dänemark** und **Malta** reglementieren diese Unternehmensdienstleistung nicht.³⁸

Grafik 6. Indikator der Regulierungsintensität: Patent- und Markenanwälte³⁹



Quelle: Europäische Kommission, 2021.

Grafik 6 zeigt nach dem aktualisierten Indikator der Regulierungsintensität die Situation in den Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschränkungen des Zugangs zum Beruf und der Ausübung des Berufs eines Patent- bzw. Markenanwalts. Im Vergleich zu 2017 wurde der Indikator geringfügig überarbeitet, um den Umfang der Patentanwälten vorbehaltenen Tätigkeiten und die Regulierungsintensität anderer Arten von Anforderungen besser erfassen zu können.

Obwohl der Bedarf an dem nötigen Fachwissen für häufig hochkomplexe Rechtsvorschriften über geistiges Eigentum und technische Aspekte von Innovationen sowie der Wunsch, Mandanten (z. B. Rechteinhaber) vor unsachgemäßer Bearbeitung der Fälle zu schützen, stichhaltige Gründe für die Reglementierung des Berufs darstellen, müssen die Vorschriften für den Zugang zu und die Ausübung des Berufs verhältnismäßig sein. Deshalb sprach die Kommission im Jahr 2017 eine Reihe von Empfehlungen für den Beruf des Patent- und Markenanwalts aus, bei denen der Schwerpunkt auf dem Umfang der vorbehaltenen Tätigkeiten, Reglementierungsmaßnahmen auf verschiedenen Ebenen, beispielsweise die Anforderung einer mehrjährigen Berufserfahrung oder Berufsausbildung zusätzlich zu grundlegenden Ausbildungsanforderungen, Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse und Einschränkungen hinsichtlich der gleichzeitigen Ausübung von Berufen sowie Einschränkungen bei grenzüberschreitenden Situationen lag.

Zudem stellte der EuGH in einer Rechtssache hinsichtlich der Vorschriften für Patentanwälte in **Österreich** fest, dass die Sitzanforderung sowie die Vorschriften zu Beteiligungsverhältnissen und multidisziplinären Tätigkeiten nach Artikeln 14, 15 und 25 der Dienstleistungsrichtlinie verletzt wurden.⁴⁰

Auf der Grundlage verfügbarer Informationen wurden seit den Empfehlungen von 2017 in **Österreich, Belgien, Estland, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Litauen, Lettland und Polen** Reformen in unterschiedlichem Maße umgesetzt.

³⁷ In einigen Mitgliedstaaten ist die Bezeichnung Patentanwalt üblich (z. B. in Österreich und Deutschland), während in anderen Mitgliedstaaten von Patentvertretern gesprochen wird.

³⁸ Dabei ist auf den Titel des Europäischen Patentanwalts auf der Grundlage des von allen EU-Mitgliedstaaten unterzeichneten Europäischen Patentübereinkommens hinzuweisen. Die betreffenden Personen dürfen diesen Titel verwenden, wenn sie als Vertreter vor dem Europäischen Patentamt auftreten. Diese Qualifikation befähigt jedoch nicht zur Ausübung des Berufs eines Patentanwalts in den Unterzeichnerstaaten, in denen der Beruf reglementiert ist.

³⁹ Der Indikator zeigt die Regulierungsintensität insgesamt auf einer Skala zwischen null (am wenigsten restriktiv) und sechs (am restriktivsten). Die Werte für 2017 wurden neu berechnet, um die Anpassungen der Methodik und die neuen, von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen zu berücksichtigen.

⁴⁰ EuGH-Urteil vom 29. Juli 2019, Rechtssache C-209/18, Kommission/Österreich.

Zu den positiven Entwicklungen gehörte, dass **Österreich** im Jahr 2019 eine Reform durchführte, bei der einige Empfehlungen wie die Lockerung der Bildungsanforderungen und die geringfügige Kürzung der Dauer der verlangten bisherigen Berufserfahrung Berücksichtigung fanden. Auch die Vorschriften hinsichtlich der Beteiligungsverhältnisse wurden gelockert, die Vorschriften zu Stimmrechten sowie bestimmte Einschränkungen hinsichtlich der gleichzeitigen Ausübung von Berufen wurden aufgehoben. Im Mai 2021 erließ Österreich weitere Änderungen, um dem genannten Gerichtsurteil zu entsprechen.

Ungarn hat erst kürzlich die Vorschriften zu den Einschränkungen liberalisiert, für die die Kommission eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit vorgeschlagen hatte. Obwohl bei Berufsgesellschaften 75 % der Anteile von Patentanwälten gehalten werden mussten, senkte Ungarn diese Anforderung auf eine Beteiligung „von mehr als 50 %“. Bei Patentanwaltskanzleien senkte Ungarn die Anforderung an die Beteiligungsverhältnisse von 100 % auf die Anforderung, dass nur eine der natürlichen Personen, die beteiligt sein dürfen, Patentanwalt und Leiter der Kanzlei sein muss. In beiden Fällen muss eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen bei Patentanwälten liegen. Ungarn hat durch Lockerung des Verbots, andere Dienstleistungen erbringen zu dürfen, die Vorschriften zur Zulassung von multidisziplinären Dienstleistungen geändert.

Polen änderte die Vorschriften über Honorare nach einem Vertragsverletzungsverfahren, das die Kommission eingeleitet hatte, und hob Mindesthonorare auf.

Schließlich setzte **Deutschland** nach Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission die Richtlinie 2013/55/EU um, damit der Beruf des Patentanwalts mit dem EU-Recht in Einklang steht.

Eine Reihe von Ländern entschied, neue Vorschriften zu erlassen, einschließlich **Lettland** und **Griechenland**, die den Beruf des Patentanwalts einführten. Und dies obwohl der Beruf vorher in **Lettland** nicht reglementiert war, und die Einreichung von Patent- und Markenmeldungen in **Griechenland** vor der Reform Rechtsanwälten vorbehalten war, die das ausschließliche Recht hatten, Rechtsberatung zu erbringen, einschließlich zu Angelegenheiten in Verbindung mit Patent- und Markenrecht. Die vorbehaltenen Tätigkeiten werden deshalb nun sowohl von Rechtsanwälten als auch von den neu geschaffenen Patentanwälten ausgeübt.

Durch ein neues Gesetz in **Belgien** wurden zusätzliche Anforderungen eingeführt, beispielsweise der Schutz der Berufsbezeichnung, die verpflichtende Mitgliedschaft mit Mitgliedsbeiträgen, die verpflichtende Versicherung und Verpflichtungen zur ständigen beruflichen Weiterbildung. Obwohl dieses neue Gesetz teilweise am 2. Dezember 2020 in Kraft getreten ist, sind die Bestimmungen über die zusätzlichen Anforderungen noch nicht in Kraft, da hierfür ein Königlicher Erlass erforderlich ist.

In **Estland** wurden auch neue Anforderungen hinzugefügt, wie höhere Bildungsanforderungen, die verpflichtende Mitgliedschaft in einer Kammer und Verpflichtungen zur ständigen beruflichen Weiterbildung sowie Schutz der Berufsbezeichnung für Kammermitglieder. Die Anforderung an eine relativ lange, nämlich vierjährige Berufserfahrung blieb unverändert.

Obwohl **Litauen** die Qualifikationsanforderungen für Patenttreuhänder (*patentinis patiketinis*) überarbeitet und die Anforderung der bisherigen Berufserfahrung verringert hat, wurde gleichzeitig der Schutz der Berufsbezeichnung, die verpflichtende Mitgliedschaft in einem Berufsverband, die Verpflichtung zur ständigen beruflichen Weiterbildung und die verpflichtende Berufshaftpflichtversicherung eingeführt.

Der Umfang vorbehaltener Tätigkeiten unterscheidet sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, bei einigen ist er ziemlich weit gefasst. Dies ist insbesondere bei **Österreich, Estland und Ungarn** der Fall. Die Beschränkungen schließen die Beratung und die Vertretung vor dem Patentamt oder anderen Verwaltungsbehörden, die Ausarbeitung von Rechtstexten im Bereich des geistigen Eigentums und die Vertretung von Mandanten vor Gericht im Bereich des geistigen Eigentums mit ein (auch wenn diese Dienstleistungen in **Österreich** sowohl von Rechtsanwälten als auch von Notaren erbracht werden können). In **Estland** sind Patentanwälte auch befugt, Übersetzungen und Kopien von Dokumenten hinsichtlich geistigen Eigentums, die Behörden vorgelegt werden sollen, zu beglaubigen (eine Befugnis, die auch Notare und vereidigte Übersetzer haben).

In **Zypern**, wo es den eigenständigen Beruf des Patentanwalts nicht gibt, sind diese Dienstleistungen ausschließlich Rechtsanwälten vorbehalten.

In vielen Mitgliedstaaten wird einschlägige Berufserfahrung gefordert, die Dauer liegt allerdings zwischen zwei Jahren (**Bulgarien**) und sechseinhalb Jahren (**Österreich**). Ein Praktikum unter der Aufsicht eines Patentanwalts ist in bestimmten Mitgliedstaaten Voraussetzung (**Belgien, Deutschland, Ungarn, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und Polen**). Die Gesamtdauer der erforderlichen Ausbildung liegt zwischen drei Jahren in **Portugal** (wo weder ein Praktikum noch Berufserfahrung erforderlich ist) und sieben Jahren in **Deutschland** (wo zusätzlich ein dreijähriges Praktikum erforderlich ist). Die Anforderung einer mehrjährigen Berufserfahrung oder Berufsausbildung ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass die Dienstleistungen beispielsweise auch von Rechtsanwälten erbracht werden können, ohne dass sie auf das Recht des geistigen Eigentums spezialisiert sein müssen.

Mehrere Mitgliedstaaten haben Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse eingeführt. **Zypern** schreibt vor, dass alle Partner in einer Anwaltskanzlei Rechtsanwälte sein müssen, was sich auch auf Patentanwaltsdienstleistungen auswirkt. In **Deutschland und Polen** müssen mindestens 50 % der Anteile von Berufsangehörigen gehalten werden.

Ungarn hält das Verbot (das geringfügig überarbeitet wurde) des Ausübens des Berufs des Patentanwalts gemeinsam mit anderen Berufen aufrecht, während **Estland und Deutschland** die gleichzeitige Ausübung auf Rechts- und Buchprüfungsberufe beschränkt.

In der **Slowakei** ist es nach wie vor vorgeschrieben, dass Inhaber eines Abschlusses aus anderen Mitgliedstaaten statt der Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen ein Verfahren für die akademische Anerkennung von Abschlüssen durchlaufen müssen, bevor sie den Beruf in der Slowakei ausüben können. Nach slowakischem Recht ist für Inhaber ausländischer Abschlüsse ein Verfahren für die akademische Anerkennung von Abschlüssen für den Zugang zu nicht reglementierten Berufen vorgesehen.

Empfehlungen

Die **Slowakei** sollte sicherstellen, dass das Anerkennungsverfahren für Inhaber ausländischer Abschlüsse, die Zugang zum Beruf des Patentanwaltsgehilfen erlangen möchten, den Bestimmungen des AEUV über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Nichtdiskriminierung sowie der geltenden Rechtsprechung entspricht.

Deutschland sollte die mehrschichtigen Qualifikationsanforderungen überdenken, insbesondere die Anforderung einer mehrjährigen Berufserfahrung oder Berufsausbildung zusätzlich zu grundlegenden Ausbildungsanforderungen, und versuchen, alternative Möglichkeiten zur Erlangung der Qualifikation anzubieten.

Österreich, Estland und Lettland sollten die Bedingung bezüglich früherer Berufserfahrung als Voraussetzung für den Zugang zum Beruf eines Patent- bzw. Markenanwalts überprüfen.

Österreich, Estland und Ungarn sollten den Umfang der Patent- bzw. Markenanwälten vorbehaltenen Tätigkeiten prüfen.

Zypern sollte die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen prüfen, mit denen Tätigkeiten im Zusammenhang mit gewerblichem Schutzrecht ausschließlich Rechtsanwälten vorbehalten werden.

Estland, Deutschland und Ungarn sollten die Verhältnismäßigkeit von Einschränkungen einer gleichzeitigen Ausübung des Berufs eines Patent- bzw. Markenanwalts mit anderen Berufen prüfen.

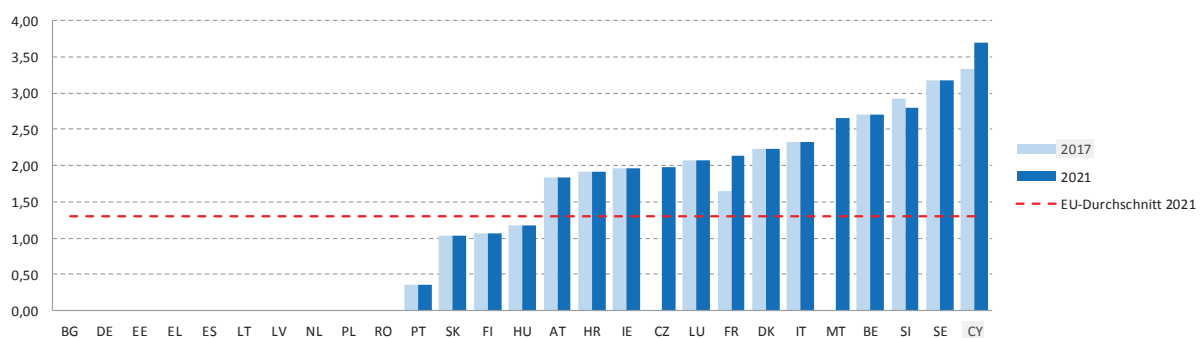
Deutschland und Polen sollten die Verhältnismäßigkeit ihrer Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse prüfen.

II.6. Immobilienmakler

Abgesehen von den nordischen Ländern, die möglicherweise eine Ausnahme darstellen,⁴¹ ähneln Art und Komplexität der in der Regel von Immobilienmaklern wahrgenommenen Aufgaben in den verschiedenen EU-Ländern einander sehr stark. Dabei handelt es sich im Kern um die Vermittlung zwischen Käufern und Verkäufern von Immobilien sowie um die (rechtliche) Beratung zu bestimmten Aspekten der Transaktion. Trotz dieser Ähnlichkeiten wurden in den EU-Ländern sehr unterschiedliche Ansätze hinsichtlich der Frage verfolgt, ob und wie der Beruf des Immobilienmaklers zu reglementieren ist.

Im Jahr 2017 hielten es nur 14 Mitgliedstaaten für erforderlich, den Zugang zum Beruf zu reglementieren.⁴² In Ländern ohne Reglementierung werden die Verbraucherinteressen auf anderem Wege geschützt, etwa durch allgemeine Vorschriften zum Verbraucherschutz, Zivil- und Strafrecht. Eine weitere Alternative zur Reglementierung bilden Systeme der Selbstreglementierung und freiwilligen Zertifizierung in einigen Ländern (**Deutschland, Estland, Litauen, Niederlande und Polen**).

Grafik 7. Indikator der Regulierungsintensität: Immobilienmakler⁴³



Quelle: Europäische Kommission, 2021.

⁴¹ In diesen Ländern wird in der Regel kein Notar oder Rechtsanwalt beim Übertragungsverfahren tätig, und Immobilienmakler können das gesamte Übertragungsverfahren bearbeiten, einschließlich der Phase der Eigentumsübertragung und Zahlung.

⁴² In Spanien gibt es ein gewisses Maß an regionalen Reglementierungen für Immobilienmakler-Dienstleistungen.

⁴³ Der Indikator zeigt die Regulierungsintensität insgesamt auf einer Skala zwischen null (am wenigsten restriktiv) und sechs (am restriktivsten). Die Werte für 2017 wurden neu berechnet, um die Anpassungen der Methodik und die neuen, von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen zu berücksichtigen.

Grafik 7 zeigt nach dem aktualisierten Indikator der Regulierungsintensität die Situation in jedem Land im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten, was den Zugang zum Beruf und die Ausübung des Berufs des Immobilienmaklers angeht. Im Vergleich zu 2017 wurde der Indikator geringfügig überarbeitet, um den Umfang der Immobilienmaklern vorbehaltenen Tätigkeiten und die Regulierungsintensität anderer Arten von Anforderungen besser erfassen zu können.

Aufgrund der großen Unterschiede bei der Regulierungsintensität in den Mitgliedstaaten stellte die Kommission die Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit einiger der restriktivsten Ansätze in Frage. Im Jahr 2017 sprach die Kommission eine Reihe von Empfehlungen für den Beruf des Immobilienmaklers aus, die insbesondere auf ausschließlich vorbehaltene Tätigkeiten, die Dauer verpflichtender Anforderungen an die Qualifikation, das Fehlen anderer Zugangswege zu diesem Beruf, Beschränkungen in Bezug auf Beteiligungsverhältnisse und Stimmrechte, Unvereinbarkeitsregelungen, regionale Reglementierungen und den Bedarf der akademischen Anerkennung von Abschlüssen abzielten.

Leider zogen diese Empfehlungen kaum Folgemaßnahmen nach sich und die meisten Mitgliedstaaten haben kaum einen Versuch unternommen, die Verhältnismäßigkeit der Anforderungen zu überprüfen. Vielmehr wurde die Reglementierung in bestimmten Mitgliedstaaten sogar noch verschärft.

Zwei Mitgliedstaaten, **Malta** und die **Tschechische Republik**, begannen vor Kurzem, den Zugang zu dem Beruf zu reglementieren. Bisher wurden diese neu reglementierten Berufe nicht in die Datenbank für reglementierte Berufe aufgenommen und die betroffenen Mitgliedstaaten haben die Ergebnisse vorhergegangener Verhältnismäßigkeitsprüfungen auf der Grundlage des in der Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung festgelegten Rahmens nicht übermittelt. Die Entscheidung, neue Vorschriften einzuführen, ist umso erstaunlicher in **Malta**, wo der Immobilienmarkt nach dem Verbraucherbarometer für 2016⁴⁴ am besten in der gesamten EU abschneidet.

Im Jahr 2018 verabschiedete **Frankreich** ein Gesetz zum Schutz der Berufsbezeichnung des Immobilienmaklers.

Obwohl **Deutschland** die Pläne zur Reglementierung des Berufs des Immobilienmaklers fallen gelassen hat, scheint **Rumänien** zu beabsichtigen, den Zugang zum Beruf zu reglementieren.

Hinsichtlich Ausbildung wird in den meisten Ländern nach wie vor eine zwei- bis dreijährige Ausbildung vorausgesetzt, zusätzlich kann ein Praktikum und/oder Berufserfahrung und/oder eine Prüfung erforderlich sein. Im Gegensatz dazu sind die Anforderungen an die Qualifikation in **Kroatien**, **Finnland**, **Ungarn**, **Italien** und **Malta** relativ gering. Mit Ausnahme von **Kroatien**, **Finnland**, **Ungarn**, **Italien** und **Schweden** gibt es in den meisten Ländern andere Wege, die erforderliche Qualifikation zu erlangen.

Im März 2020 wurde in **Zypern** durch ein Rundschreiben das nationale Recht so ausgelegt, dass eine natürliche Person in Verbindung mit einem Immobilienbüro als Immobilienmakler registriert sein muss, was offenkundig die Anforderung einer Beteiligung von 100 % mit sich bringt. In **Malta** wird durch die neue Reglementierung die Rechtsform, unter der Immobilienmakler ihren Beruf ausüben können, auf eingetragene Partnerschaften beschränkt. Das heißt Immobilienmakler können keine Firma mit Nicht-Berufsangehörigen oder anderen Berufsangehörigen, die keine Zulassung als Immobilienmakler haben, gründen. In **Belgien** ist

⁴⁴ Verbraucherbarometer für 2016, abrufbar unter:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer_markets_scoreboard_2016_en.pdf

nach wie vor vorgeschrieben, dass 60 % der Anteile und Stimmrechte an professionellen Immobilienbüros von qualifizierten Berufsangehörigen gehalten werden müssen.

In **Spanien** reglementieren bestimmte Regionen wie Katalonien den Beruf, indem Tätigkeiten vorbehalten werden und die Berufsbezeichnung geschützt ist.

Da in der **Slowakei** der Beruf des Immobilienmaklers nach wie vor nicht reglementiert ist, müssen Berufsangehörige aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die eine Tätigkeit als Immobilienmakler aufnehmen möchten, ein Verfahren für die akademische Anerkennung von Abschlüssen durchlaufen.

Slowenien hat zwischenzeitlich die Anforderung an die Staatsangehörigkeit aufgehoben.

Empfehlungen

Zypern, Kroatien, die Tschechische Republik, Irland, die Slowakei, Slowenien und Schweden sollten die Möglichkeit in Betracht ziehen, den Zugang zu derzeit ausschließlich Immobilienmaklern vorbehaltenen Tätigkeiten auch anderen Berufsangehörigen zu ermöglichen.

Österreich, Belgien, Zypern, die Tschechische Republik, Dänemark, Frankreich, Irland, Slowenien, die Slowakei und Schweden sollten prüfen, in welchem Ausmaß die Dauer verpflichtender Anforderungen an die Qualifikation in Bezug auf die von Immobilienmaklern erbrachten Dienstleistungen unverzichtbar ist und die Ziele der Reglementierung überprüfen.

Kroatien, Finnland, Ungarn, Italien und Schweden sollten die Möglichkeit anderer Zugangswege zu diesem Beruf in Betracht ziehen.

Belgien sollte prüfen, ob die Notwendigkeit besteht, Beteiligungen und Stimmrechten zu beschränken.

Zypern und Malta sollten die Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit der Anforderung prüfen, dass 100 % der Anteile von Immobilienmaklern gehalten werden müssen.

Italien sollte die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Verboten unvereinbarer Tätigkeiten prüfen.

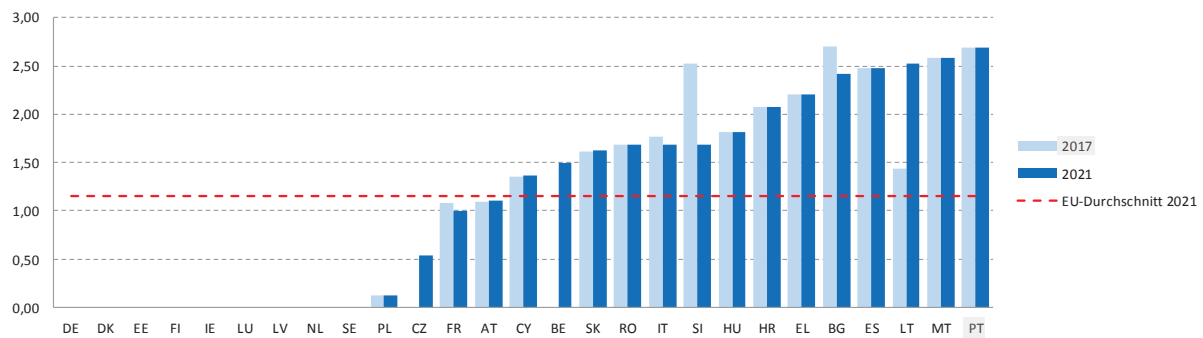
Spanien sollte bestehende regionale Vorschriften überprüfen, da diese zu Verwirrung hinsichtlich des Zugangs zu diesem Beruf und seiner Ausübung führen und ein Mobilitätshindernis darstellen könnten.

Die **Slowakei** sollte die Anforderung für Inhaber von Qualifikationen aus anderen EU-Mitgliedstaaten aufheben, ein Verfahren für die akademische Anerkennung von Abschlüssen zu durchlaufen.

II.7. Fremdenführer

Der Beruf des Fremdenführers ist in zwei Dritteln der Mitgliedstaaten – hauptsächlich im Süden und Osten Europas – nach wie vor reglementiert.

Grafik 8. Indikator der Regulierungsintensität: Fremdenführer⁴⁵



Quelle: Europäische Kommission, 2021.

Grafik 8 zeigt nach dem aktualisierten Indikator der Regulierungsintensität die Situation in jedem Land im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten, was den Zugang zum Beruf und die Ausübung des Berufs des Fremdenführers angeht. Im Vergleich zu 2017 wurde der Indikator geringfügig überarbeitet, um den Umfang der Fremdenführern vorbehaltenen Tätigkeiten und die Regulierungsintensität anderer Arten von Anforderungen besser erfassen zu können.

Weder **Belgien** noch **Bulgarien** führen diesen Beruf in der Datenbank für reglementierte Berufe, obwohl eindeutig beide Mitgliedstaaten den Beruf seit mindestens 2016 reglementieren.

In den Empfehlungen von 2017 standen die Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit der Reglementierung des Berufs sowie die Prüfung und Bewertung des Umfangs der vorbehaltenen Tätigkeiten im Mittelpunkt. Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen regionalen Reglementierungen wurden aufgefordert, sich mit der Zersplitterung der Vorschriften und dem geografischen Anwendungsbereich der Zulassung für Fremdenführer eingehender zu befassen. Schließlich forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die Listen zu prüfen, in denen das Recht zur Ausübung der Tätigkeit an einer bedeutenden Anzahl an Sehenswürdigkeiten den Inhabern spezifischer Lizenzen vorbehalten ist.

Die Kommission empfahl allen Mitgliedstaaten, die den Beruf reglementieren, zu überprüfen, ob eine solche Reglementierung überhaupt nötig ist bzw. ob das Ziel, das kulturelle, historische, archäologische und künstlerische Erbe zu schützen und angemessen zu würdigen, nicht durch weniger restriktive Vorschriften erreicht werden könnte. Diese Überlegungen, die von den Mitgliedstaaten zur Rechtfertigung der Reglementierung vorgebracht wurden, wurden vom EuGH als zwingende Gründe des Allgemeininteresses anerkannt, wodurch eine Einschränkung gerechtfertigt wäre. Allerdings sollte die Verhältnismäßigkeit dieser Vorschriften eingehend geprüft werden. Deshalb sollten Mitgliedstaaten nur Vorschriften und Verpflichtungen hinsichtlich des Zugangs zum Beruf des Fremdenführers und dessen Ausübung einführen, wenn dies für die Verhinderung von Schäden am kulturellen Reichtum eines Mitgliedstaats eindeutig notwendig ist.

Keiner der Mitgliedstaaten, der den Beruf reglementiert, teilte der Kommission mit, dies überprüft zu haben, und die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass nur sehr beschränkte Reformen durchgeführt wurden.

In **Slowenien** bleibt der Beruf bei einem großen Umfang der vorbehaltenen Tätigkeiten zwar reglementiert, jedoch wurden die Zugangsanforderungen durch die Abschaffung der Voraussetzungen für die Zulassung zur staatlichen Prüfung gelockert.

⁴⁵ Der Indikator zeigt die Regulierungsintensität insgesamt auf einer Skala zwischen null (am wenigsten restriktiv) und sechs (am restriktivsten). Die Werte für 2017 wurden neu berechnet, um die Anpassungen der Methodik und die neuen, von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen zu berücksichtigen.

In **Litauen** wurde die Reglementierung für Fremdenführer im Jahr 2018 geändert, allerdings wurden die Anforderungen für den Zugang zum Beruf trotz der Empfehlungen verschärft, insbesondere hinsichtlich des Umfangs der vorbehaltenen Tätigkeiten. Trotzdem lockerte Litauen mehrere Anforderungen und schaffte beispielsweise den theoretischen Teil der staatlichen Prüfung ab.

Kroatien verabschiedete Ende 2017 ein neues Gesetz über Fremdenverkehrsdienstleistungen. Allerdings trugen diese Änderungen keinem der von der Kommission hinsichtlich der Tätigkeit als Fremdenführer vorgebrachten Bedenken Rechnung und dürften sogar zu einer Verschlechterung der Situation geführt haben. Durch das neue Gesetz wurde jedoch der vorgeschriebene Nachweis der „Geschäftsbefähigung“ abgeschafft.

Griechenland hat keine Reform durchgeführt, die Fremdenführerschulen des Ministeriums für Tourismus haben allerdings 2017 ihren Betrieb wiederaufgenommen und bieten eine zweijährige Ausbildung mit Diplomabschluss an. Die Einschreibung an diesen Schulen unterliegt Bedingungen und Beschränkungen. **Frankreich** lockerte die Beschränkungen und den Zugang zum Beruf nur geringfügig, indem eine dritte Möglichkeit zur Erlangung der erforderlichen Berufsqualifikationen angeboten wird.

Schließlich hat die **Tschechische Republik** nach Informationen der Kommission 2021 eine Reform des Berufs des Fremdenführers durchgeführt, die zur Reglementierung dieses Berufs durch den Schutz der Berufsbezeichnung führte. Der Beruf des Fremdenführers kann nur ausgeübt werden, wenn eine vom Ministerium für regionale Entwicklung auf Antrag ausgestellte Karte (Gruppe I oder II) gut sichtbar getragen wird. Eine Karte der Gruppe II kann nur mit einer Berufsqualifikation erlangt werden.

In **Österreich, Bulgarien, Malta** und **Slowenien** sind zahlreiche Tätigkeiten Inhabern spezifischer Berufsqualifikationen vorbehalten. Dazu gehört die Tätigkeit als Fremdenführer zur Darstellung und Erläuterung der gesellschaftlichen und politischen Situation im nationalen und internationalen Kontext oder manchmal die Betreuung von Personen bei Sportveranstaltungen und gesellschaftlichen Veranstaltungen sowie die Begleitung von Touristen vom Flughafen zu ihrem Hotel. Durch diese Beschränkungen wird der Zugang zu diesen Tätigkeiten stark eingeschränkt, und sie sind auf das für den Schutz des allgemeinen öffentlichen Interesses unbedingt erforderliche Maß zu begrenzen.

Bulgarien prüfte zwar die Reglementierung für den Beruf im Jahr 2019, jedoch blieb der Umfang der vorbehaltenen Tätigkeiten unverändert. Gesetzliche Änderungen in **Slowenien** hatten keine Auswirkungen auf den Umfang der Beschränkungen. In **Österreich** und **Malta** wurden keine Änderungen beschlossen.

In **Kroatien, Italien** und **Spanien** wird der Beruf auf regionaler Ebene reglementiert, was zur Folge hat, dass Berufsangehörige innerhalb desselben Mitgliedstaats möglicherweise unterschiedliche Qualifikationen und Zulassungen erwerben müssen, wenn sie ihre Tätigkeiten in mehreren Regionen ausüben möchten. Durch diese Unterschiede wird der Zugang zum Beruf und dessen Ausübung erschwert⁴⁶, und es könnten sich daraus Probleme hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht – insbesondere mit Artikel 10 Absatz 4 der Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG) und Artikel 7 Absatz 2a der Richtlinie über Berufsqualifikationen (Richtlinie 2005/36/EG) – ergeben.

⁴⁶ Siehe auch die der Mitteilung der Kommission zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie COM(2012) 261 beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über Leistungsprüfungen des Binnenmarkts für Dienstleistungen SWD(2012) 147.

Nach einem von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren kündigte **Kroatien** die Absicht an, die 21 beruflichen Prüfungen der einzelnen Gespanschaften durch eine zentrale Prüfung zu ersetzen. **Spanien** und **Italien** haben die Kommission weder über Reformen unterrichtet noch Klarstellungen zum derzeitigen System mit mehreren geltenden Vorschriften übermittelt.

Im Jahr 2016 führte **Belgien** den Schutz der Berufsbezeichnung für verschiedene Arten von Fremdenführern in der Region Wallonien ein. Obwohl die Gültigkeit dieser Berufsbezeichnungen auf diese Region begrenzt ist, ist für Fremdenführer keine Regelung der gegenseitigen Anerkennung durch die anderen beiden Regionen geplant, angesichts der Tatsache, dass Brüssel und die Region Flandern es nicht für erforderlich erachten, den Beruf zu reglementieren.

In **Slowenien** können Gemeinden nach wie vor Bedingungen für den Zugang zum Beruf in einem bestimmten touristischen Gebiet festlegen und den Schutz der Berufsbezeichnung für diejenigen, die diese Bedingungen erfüllen, sicherstellen. Da die den Fremdenführern vorbehaltenen Tätigkeiten auf kommunaler Ebene festgelegt werden, können diese Beschränkungen im ganzen Land sehr unterschiedlich sein.

In **Kroatien** und **Frankreich** werden Listen von Standorten geführt, an denen nur die Inhaber spezifischer Qualifikationen als Fremdenführer tätig sein dürfen. Dies kann zu einer Zersplitterung des Markts führen und ein großes Hindernis für Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten darstellen, die Touristen durch unterschiedliche Teile eines Landes begleiten und ihre Dienste nicht auf einen bestimmten Standort beschränken. Diese Listen sorgen insbesondere dann, wenn sie eine erhebliche Anzahl an Standorten enthalten, für ungerechtfertigte Beschränkungen, sofern die Gründe für die Aufnahme eines bestimmten Standortes nicht ordnungsgemäß bewertet wurden.

Während in **Frankreich** an einer bestimmten Anzahl von Kulturdenkmälern nur qualifizierte Fremdenführer tätig werden, beinhaltet das Gesetz in **Kroatien** eine lange Liste geschützter Orte und Sehenswürdigkeiten (zu denen die meisten der Touristenattraktionen Kroatiens gehören), die für die eine oder mehrere separate staatliche Fremdenführerprüfungen vorgeschrieben sind. Somit müsste ein Fremdenführer, der an geschützten Standorten in ganz Kroatien tätig sein möchte, bis zu 21 separate Prüfungen in den jeweiligen Gespanschaften bestehen, die dort meist unterschiedlich organisiert und für den Kandidaten kostenpflichtig sind. **Malta** verfügt über eine ähnliche Liste geschützter Standorte.

Nach einem von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren kündigte **Kroatien** an, dass die Anzahl der Standorte auf der Liste der geschützten Standorte, zu denen derzeit die meisten der Haupttouristenattraktionen gehören, wesentlich verringert werden würde.

Italien hob 2017 mit einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung eine Liste aus dem Jahr 2015 auf, mit der eine erhebliche Anzahl von Standorten Inhabern spezifischer Lizenzen vorbehalten wurde.

Empfehlungen

Alle Mitgliedstaaten, die diesen Beruf reglementieren, sollten die Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit der Reglementierung überdenken.

Österreich, Bulgarien, Malta und Slowenien sollten angesichts des sehr weitgefassten oder undefinierten Umfangs der vorbehaltenen Tätigkeiten eine präzisere Definition dieser Tätigkeiten in Betracht ziehen.

Angesichts voneinander abweichender regionaler Vorschriften, die den Zugang zum Markt behindern dürften und sowohl inländische Dienstleister als auch gelegentlich Erbringer vorübergehender Dienstleistungen betreffen, sollten **Kroatien, Italien und Slowenien** den Reglementierungsrahmen für Fremdenführer präzisieren.

Kroatien und Malta sollten die Liste der Standorte überarbeiten, die den Inhabern besonderer Qualifikationen vorbehalten sind, und jeweils die Verhältnismäßigkeit der Beschränkung prüfen.

Spanien sollte i) den Zugang zur Tätigkeit des Fremdenführers prüfen, der gegenwärtig in den autonomen Regionen unterschiedlich geregelt ist und dafür den Zugang und die Ausübung des Berufs sowohl für niedergelassene Dienstleister als auch für Erbringer vorübergehender Dienstleistungen beschränken, sowie ii) die landesweite Geltung von Zulassungen sicherstellen.

III. Folgemaßnahmen

Wie dieser Überblick zeigt, haben die Mitgliedstaaten trotz der spezifischen Leitlinien der Kommission, die in den Reformempfehlungen von 2017 formuliert wurden, kaum Fortschritte bei der Neubewertung und Aufhebung ungerechtfertigter oder unverhältnismäßiger Berufsreglementierungen gemacht. Diese Mitteilung soll die auf nationaler Ebene unternommenen Bemühungen zur Verbesserung der Effizienz der Rechtsetzung unterstützen und stärken sowie andere EU-Initiativen ergänzen, wie die aktualisierte neue Industriestrategie von 2020, indem spezifische Bereiche mit vergleichsweise hohen Reglementierungsniveaus ermittelt und konkrete Möglichkeiten, die Wettbewerbsfähigkeit des Binnenmarkts für Dienstleistungen zu steigern, aufgezeigt werden.

Die Kommission beabsichtigt, diese Empfehlungen durch eine genaue Beobachtung der einschlägigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und durch die Fortsetzung des Dialogs mit den Interessenträgern, insbesondere im Wege ihrer Sachverständigengruppen, weiterzuverfolgen. Bei dem mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters und der Aufbau- und Resilienzfazilität geführten Dialog wird immer wieder auf die Frage eingegangen werden, ob bei den Reformen Fortschritte erzielt wurden oder ausgeblieben sind. Stellen nationale Vorschriften einen eindeutigen Verstoß gegen EU-Recht dar, arbeitet die Kommission mit den betroffenen Mitgliedstaaten zusammen und leitet erforderlichenfalls Durchsetzungsmaßnahmen ein. Die Kommission beabsichtigt weiterhin, die Reformempfehlungen zu aktualisieren, wenn dies notwendig und angebracht ist. Die Möglichkeit, zusätzliche Indikatoren zu entwickeln, und die Ausweitung ihres Anwendungsbereichs auf andere wirtschaftlich bedeutende Berufe werden ebenfalls geprüft.

Die Empfehlungen und ihre Folgemaßnahmen stellen eine Ergänzung zu den Maßnahmen dar, die in der aktualisierten neuen Industriestrategie von 2020⁴⁷ angekündigt wurden. Diese Maßnahmen könnten auf ähnliche Wirtschaftsbereiche abzielen und den Binnenmarkt durchlässiger machen, indem unter anderem neuartige, in einem Dialog mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern zu entwickelnde Ansätze ausgelotet werden. Dazu gehört insbesondere eine Bewertung des Nutzens der mit harmonisierten Normen für Dienstleistungen in den Fällen verbunden ist, in denen diese einen Mehrwert bringen könnten.⁴⁸

⁴⁷ COM(2021) 350.

⁴⁸ Solche Initiativen könnten sich – je nach den Ergebnissen der geplanten Sondierbewertung – auch auf nicht in dieser Mitteilung behandelte Dienstleistungssektoren erstrecken.