

Warum brauchen wir ein Bundesingenieurgesetz

1. Vorgeschichte

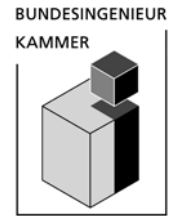
Mit dem Ingenieurgesetz vom 7. Juli 1965 (BGBl. I, Seite 6, Pkt. 01) wollte der Bundesgesetzgeber den Beruf des Ingenieurs rechtlich ordnen. Dieses auf Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 gestützte Gesetz regelte jedoch weder die Ausübung des Ingenieurberufs, noch bestimmte es was als Ingenieurleistung angesehen werden soll, was somit den Inhalt der beruflichen Tätigkeit ausmachen sollte. Das Gesetz ließ keine Ansätze für die Bestimmung des Berufsbilds „Ingenieur“ erkennen, es schützte lediglich die Berufsbezeichnung „Ingenieur“ als Titel. Es wurde nicht geregelt, dass - nicht qualifizierte Kräfte - Ingenieurleistungen anboten oder ausführten, also mit – qualifizierten - in Wettbewerb traten. Noch bewirkte es, dass der Verbraucher darauf vertrauen konnte, dass sein Geschäftspartner, der sich als Ingenieur bezeichnet, eine bestimmte fachliche Vorbildung hat. Auf dieser Grundlage erklärte das Bundesverfassungsgericht das Ingenieurgesetz am 25. Juni 1969 mit der Begründung für nichtig, dass der Bund für den Erlass dieses Gesetzes nicht zuständig gewesen sei. Die von dem Gesetz geregelte Materie (der reine Titelschutz) gehöre nicht zum „Recht der Wirtschaft“ nach Artikel 74 Nr. 11 GG. Das Bundesverfassungsgericht verneinte somit die Zuständigkeit des Bundes für diese Regelung und verwies auf die Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Aus dieser Entscheidung ist die weit verbreitete Ansicht erwachsen, der Bund habe keine Gesetzgebungskompetenz für die Ingenieurgesetzgebung. Das ist ein Irrtum. Die Auswertung des Beschlusses zeigt vielmehr, dass dem Bundesverfassungsgericht der im Gesetz vorgesehene bloße Titelschutz zu schwach erschien, um daraus eine Zuständigkeit des Bundes aus dem Recht der Wirtschaft Art. 74 Nr. 11 GG und dem daraus folgenden Verbraucherschutz abzuleiten.

2. Kompetenzgrundlage

Das Grundgesetz geht bei der Ordnung der Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern vom Grundsatz der Länderkompetenz aus, soweit das Grundgesetz nicht über die ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebung dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis verleiht. Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 GG für das Ingenieurrecht besteht nicht. Damit kann allein Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung als Kompetenzgrundlage für ein etwaiges Bundesingenieurgesetz herangezogen werden.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts der Bundesgesetzgeber die Kompetenz für ein Ingenieurgesetz aus Art. 74 Nr. 11 GG in Anspruch nehmen kann, wenn er daran nach dem Vorbild anderer Berufsregelnder Gesetze (Handwerksordnung, Wirtschaftsprüferordnung)



das **Berufsbild** des Ingenieurs umfassend ordnet. Im Gegensatz zu anderen Freien Berufen, wie zum Beispiel Rechtsanwälten, kann die Tätigkeit eines Beratenden Ingenieurs oder Architekten auch von anderen Berufsgruppen wahrgenommen werden. Wegen des Zusammenhangs dürfen dann auch Regelungen über das Recht zur Führung der Berufsbezeichnung Ingenieur getroffen werden.

Ein einheitliches Bundesingenieurgesetz ist damit vom Grundsatz her möglich.

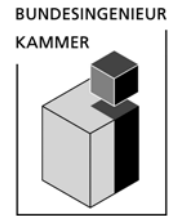
3. Zunehmende Zersplitterung der Ländergesetze

Im Ingenieurbereich leistet sich der Berufsstand der Ingenieure 16 Ingenieurgesetze, 12 Ingenieurkammergesetze, davon 1 Architekten- und Ingenieurkammergesetz, 3 Baukammergesetze (letztere nur für Bauingenieure) sowie 16 Landesbauordnungen. Hinzu kommt ein Musteringenieurkammergesetz aus dem Jahr 2003, das auf Veranlassung des BMWi zur Harmonisierung Länderingenieurgesetze führen sollte. Letztendlich ist die Fragestellung nach diesen divergierenden Gesetzen heute genauso aktuell wie vor 10 Jahren:

- ⇒ Warum wird man in den Kammern der Beratenden Ingenieure teilweise nach einer praktischen Tätigkeit als Ingenieur von drei Jahren, teilweise aber erst nach einer praktischen Tätigkeit von 5 Jahren aufgenommen?
- ⇒ Warum werden in einigen Ländern Beratende Ingenieure aus allen Bereichen in Ingenieurkammern organisiert, in anderen nur die Beratenden Ingenieure aus dem Baubereich?
- ⇒ Warum darf ein auswärtiger Beratender Ingenieur in „seinem Bundesland“ diesen Titel tragen, in einem zweiten darf er dies automatisch, aber in einem dritten muss er die Titelführung anzeigen und sich möglicherweise noch eine Bescheinigung ausstellen lassen?
- ⇒ Warum gibt es immer noch unterschiedliche Listen der Bauvorlageberechtigten und der Nachweisberechtigten?

Gerade solche merkwürdigen Unterschiede führen zu der grundsätzlichen Frage, ob für einen lebendigen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland Beratungen gerade über Ingenieur- und Ingenieurkammergesetze in 16 Länderparlamenten erforderlich sind, oder ob eine gewisse Bündelung dieser Regelungen angemessen erscheinen.

Die **Wirtschaftsministerkonferenz** der Länder hat sich am 20. März 1997 durch Beschluss dafür ausgesprochen, dass eine Harmonisierung angestrebt werden müsse, um eine länderübergreifende Berufstätigkeit freiberuflicher Architekten und Ingenieure zu erleichtern. Ein Bund-Länderausschuss Freie Berufe des Bundeswirtschaftsministeriums hatte sodann Eckpunkte für eine Harmonisierung und Angleichung der Architekten- und Ingenieurgesetze erarbeitet, die wiederum eine Arbeits-



gruppe der Wirtschaftsminister der Länder beauftragte, ein Musteringenieurkammergesetz zu erarbeiten. Leider stellt sich nunmehr heraus, dass eine Diversifizierung der Ländergesetze immer weiter zunimmt, anstatt dass man sich auf einem gemeinsamen Nenner einigt. Das Streben nach Eigenständigkeit in den 16 Bundesländern mit ihren 16 Baurechtsbehörden ist stärker als jeder bundesweite Rechtsrahmen. Wenn ein Beratender Ingenieur beispielsweise aus Bayern, der in die Nachweisberechtigtenliste eingetragen ist, sich in Hessen, Baden-Württemberg oder in einem anderen Bundesland wieder in die Liste eintragen lassen muss, natürlich mit den dazugehörigen Gebühren und Jahresbeiträgen, so ist dies kein Einzelfall.

Meist treffen Bundesregelungen Bestimmungen für Berufe, an deren ordnungsgemäßer und qualifizierter Ausübung auf der Grundlage der erforderlichen Ausbildung ein hohes öffentliches Interesse besteht, weil sie in besonderer Verantwortung gegenüber der Gesellschaft ausgeübt werden müssen.

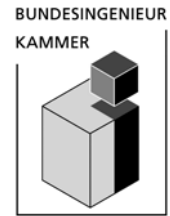
In allen Fällen sind die Regelungen aber zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit und damit der einheitlichen Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG) ergangen, die angesichts der erforderlichen und auch zunehmenden beruflichen Mobilität im Bundesgebiet immer größere Bedeutung bekommen.

Auch bei Ingenieuren kommt es darauf an, dass sie für ihren Beruf in der erforderlichen Weise qualifiziert sind und zwar, bundeseinheitlich im oben genannten Sinne. Es geht hier um ähnlich große Berufsgruppen wie in den vom Bund bereits geregelten Fällen. Im Berufsleben stehen derzeit etwa 16.000 Beratende Ingenieure, die freiberuflich tätig sind.

Eine einheitliche Regelung durch inhaltlich übereinstimmende Ländergesetze erschien in der Vergangenheit denkbar und praktikabel. Das mag damals richtig gewesen sein. Inzwischen liegen aber die Erfahrungen der Ländergesetzgebung vor, besonders aus der jüngsten Zeit. Die für einen modernen Industriestaat wichtige **Rechtseinheit** konnte damit nicht erreicht werden, zudem hat sich der Regelungsbedarf verschoben. Für das innerstaatliche Berufsrecht muss Einigkeit darüber bestehen, dass die Bezeichnung „Ingenieur“ und „Beratender Ingenieur“ grundsätzlich nur noch auf einheitlicher Basis vergeben werden kann. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die in Kürze verstärkt auf den Markt strömenden Absolventen mit **Bachelor- und Masterabschluss**. Die derzeitigen untauglichen Versuche, einen Bachelorkammerfähig bzw. berufsbehebend zu machen, zeigen, dass eine weitere Zersplitterung nicht aufzuhalten ist.

4. Europäische Vorgaben

Ein weiterer wichtiger Regelungsbedarf auf Bundesebene ergibt sich aus der Notwendigkeit, berufsrechtliche Regelungen innerhalb der Bundesrepublik jeweils auch für Ausländer zu treffen. Viel stärker als früher ist diese Außenwirkung zu beachten. Vor allem müssen im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses EU-Richtlinien umgesetzt werden. Zu erwähnen sind die **EU-Dienstleistungsrichtlinie** und die **EU-Richtlinie vom 05.09.2005 zur Anerkennung von Berufsqualifikationen**, wonach



jeder Mitgliedstaat dafür zu sorgen hat, dass den Dienstleistungserbringern einheitliche Ansprechpartner zur Verfügung stehen, bei denen sie bestimmte Verfahren und Formalitäten abwickeln und Genehmigungen beantragen können.

Welche Auswirkungen eine unterschiedliche ländergesetzliche Regelung von Bachelor- und Masterabschlüssen haben kann, zeigt sich an folgendem Beispiel:

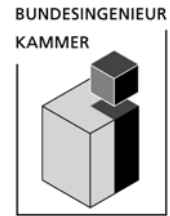
Art. 11 der Berufsanerkennungsrichtlinie, die die Qualifikationsniveaus regelt, sieht vor, dass ein Diplom mit einer postsekundären Ausbildung von mindestens einem Jahr oder einer Teilzeitausbildung von entsprechender Dauer dann anerkannt werden muss, wenn der Aufnahmemitgliedstaat den Abschluss eines dreijährigen bzw. höchstens vierjährigen postsekundären Ausbildungsgangs an einer Universität oder einer vergleichbaren Einrichtung verlangt. Dieser Anerkennungsanspruch entfällt hingegen, wenn der Aufnahmemitgliedstaat den Abschluss eines postsekundären Ausbildungsgangs von mehr als vier Jahren, also Master an einer Universität oder vergleichbaren Einrichtung verlangt. Im ersten Fall müssten dem gemäß Dienstleistungserbringer mit einem Abschluss als Techniker in Deutschland als Ingenieure anerkannt werden. Die Richtlinie verlangt hier neu umzusetzende Bestimmungen, d. h. jedes Bundesland müsste sich hier entscheiden, ab künftig nicht qualifizierte ausländische Bewerber aufgenommen würden. Grund hierfür ist, dass die betroffenen Berufe einer „gegenseitigen Anerkennung“ unterliegen, auf deren Grundlage jeder Mitgliedstaat für die Reglementierung der Berufe auf seinem Hoheitsgebiet zuständig bleibt, er jedoch die in den anderen Mitgliedstaaten erworbenen Berufsqualifikationen im Prinzip anerkennen muss.

Letztlich führte die Diversifizierung der Landeskammergesetze dazu, dass die Bundesregierung mit einem **Vertragsverletzungsverfahren** überzogen wird, weil ein Bundesland eine EU-Richtlinie nicht umsetzt. Dass dies gar nicht so abwegig ist, wird am Beispiel der EU-Richtlinie 2001/ 19 EG deutlich, die eine Ergänzung der Hochschuldiplomrichtlinie darstellt und sich auf die Nachweise einer zweijährigen Berufserfahrung bei einer reglementierten Ausbildung bezieht. Diese Richtlinie, die bis Ende 2003 hätte umgesetzt werden müssen, ist in mehreren Bundesländern nicht umgesetzt worden. Die EU-Kommission hat am 22. Juni 2005 eine Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland beim EuGH eingereicht mit dem Antrag, die Bundesrepublik Deutschland wegen Nichtumsetzung der so genannten „Slimrichtlinie“ zu verurteilen.

5. Berufsausübungsregelungen in anderen europäischen Staaten

Österreich:

Ein nahe liegendes Beispiel für eine bundesgesetzliche Regelung ist das **Bundesgesetz über Ziviltechniker** (zuletzt geändert im Jahr 2005). Dieses Gesetz regelt die Berufsausübung aller freiberuflich tätigen staatlich befugten und beeideten Ziviltechniker (Ingenieurkonsulenten und Architekten). Das Ziviltechnikergesetz sieht **48**



Befugnisse vor, die den Ziviltechnikern bei Vorliegen der fachlichen Befähigung (§ 6) nach erfolgreicher Ablegung der Ziviltechnikerprüfung verliehen wurden. Die Befugnis wird über Antrag vom Bundeswirtschaftsminister nach Anhörung der Architekten- bzw. Ingenieurkammer für einen bestimmten in Österreich gelegenen Sitz der Kanzlei verliehen. Jedem Ziviltechniker ist durch die zuständige Architekten- bzw. Ingenieurkammer ein mit dem Siegel der Architekten- und Ingenieurkammer versehener Lichtbildausweis auszustellen, welcher den Namen, die Adresse, das Geburtsdatum des Inhabers sowie die Art der verliehenen Befugnis ausweist (§20). Ein Ziviltechniker ist eine mit öffentlichem Glauben versehene Person, d. h. dass die von ihm im Rahmen seiner Befugnis ausgestellten öffentlichen Urkunden von den Verwaltungsbehörden in derselben Weise angesehen werden, als wenn diese Urkunden von Behörden ausgefertigt wären. Sie sind im Rahmen ihrer Fachgebiete zu keiner ausführenden Tätigkeit berechtigt.

Polen:

Hier regelt das Gesetz über die Berufsselbstverwaltung der Architekten, Bauingenieure und Städteplaner vom 15.12.2000 die Berufsausübung dieses Personenkreises. Gemäß Art. 6 sind zur selbstständigen Ausübung von technischen Funktionen im Bauwesen und zu der selbstständigen Raumordnungsprojektierung im regionalen und lokalen Maßstab ausschließlich Personen befugt, die in das Verzeichnis der zuständigen Kammer der beruflichen Selbstverwaltung eingetragen sind. Die Bauingenieurkammern vereinen Personen, die über die Bauberechtigungen in den Fachgebieten verfügen und in gesonderten Regelungen des Baurechtsgesetzes genannt werden.

Eine von der Bundesingenieurkammer und ECEC-Mitgliedsorganisationen durchgeführte Befragung über die Berufsausübungsregelungen hat folgendes Bild ergeben:

Neben Österreich und Polen finden sich Berufsausübungsregelungen für Ingenieure in **Montenegro, Ungarn, Italien, Tschechische Republik, Kroatien, Slowakei und Serbien.**

Berlin, Mai 2006

RA Noebel