

EuGH zur HOAI!

Mindest- und Höchstsätze der HOAI verstoßen gegen Europarecht!

Mit Datum vom 04.07.2019 hat der EuGH in der Sache Rs. 377/17 entschieden, dass die Mindest- und Höchstsätze der HOAI gegen EU-Recht verstoßen. Die GHV wird in einer Artikelserie Fragen zum Urteil und zu seinen Folgen beantwortet. In diesem Artikel werden Fragen zum Urteil behandelt. In weiteren Artikeln werden Fragen zu den Folgen für zivilrechtliche Streitigkeiten, für Vergabeverfahren und für neu abzuschließende Verträge beantwortet.

Frage 1: Ein Ingenieur: „Warum ist denn die HOAI, eine seit fast 40 Jahren gut funktionierende Verordnung, angegriffen worden und warum wurde der Prozess verloren?“

Frage 2: Ein Ingenieur: „Was genau hat denn der EuGH entschieden?“

Frage 3: Ein Ingenieur: „Gibt es Möglichkeiten, die HOAI doch noch zu behalten oder sogar eine weitere Instanz?“

Frage 4: Ein Auftraggeber: „Was bedeutet die Entscheidung für meine laufenden Verträge?“

Vorab: Die EU-Kommission hat die Aufgabe sicherzustellen, dass alle EU-Länder das EU-Recht ordnungsgemäß anwenden. In dieser Funktion wird sie auch als „Hüterin der Verträge“ bezeichnet. Meint sie, dass ein Mitgliedsstaat gegen EU-Recht verstößt, startet sie ein Vertragsverletzungsverfahren (VTV). Im vorliegenden Fall hat die EU-Kommission ein VTV gegen die Bundesrepublik Deutschland (BRD) angestrengt, weil die BRD die Mindest- und Höchstsätze der HOAI beibehalten wollte, obwohl diese nach Meinung der EU-Kommission die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit beschränken würden.

Die wesentlichen Stationen des VTV:

- 10.03.2015 – Die BRD äußert sich zum EU-Pilotverfahren der Kommission.

- 18.05.2015 – Die Kommission sendet der BRD ein Aufforderungsschreiben, die Mindest- und Höchstsätze der HOAI nicht weiter beizubehalten, da diese gegen EU-Recht verstoßen würden.
- 22.09.2015 – Die BRD tritt dem entgegen.
- 25.02.2016 – Die Kommission gibt eine begründete Stellungnahme an die BRD.
- 13.05.2016 – Die BRD widerspricht.
- 23.06.2017 – Die Kommission reicht beim EuGH die Klage gegen die BRD ein.
- 07.11.2017 – Ungarn wird vom EuGH als Streithelfer zugelassen.
- 04.07.2019 – Der EuGH trifft ein Urteil (Rs. C-377/17).

Die wesentlichen Argumente der Kommission:

- Die HOAI beschränke die in Art. 49 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, früher: EG-Vertrag) gewährleistete Niederlassungsfreiheit von EU-Ausländern in Deutschland, weil diese gleichwertige Leistungen nicht zu Preisen unter den verbindlichen Mindestsätzen anbieten können.
- Die HOAI verstoße zudem gegen Artikel 15 der RL 2006/123/EG (Dienstleistungsrichtlinie), der Mindest- und

- Höchstpreise nur unter den dort genannten Bedingungen zulasse.
- Der Nachweis, dass die HOAI die Qualität der Dienstleistungen sichere, sei von der BRD zu erbringen.
- Insbesondere sei der Nachweis zu erbringen, dass der Wegfall der Mindestsätze die Qualität gefährde.
- Die Qualität in anderen Mitgliedsstaaten sei nicht erkennbar geringer.
- Die häufige Vereinbarung von Honoraren unterhalb der Mindestsätze lasse keine Minderung der Qualität erkennen.
- Die HOAI beseitige nicht die Informationsasymmetrie und diene damit nicht dem Verbraucherschutz. Es würde reichen, wenn marktübliche Preise zwecks Orientierung bekanntgemacht würden.
- Regelungen über berufliche Qualifikation und Haftung würden viel eher hohe Qualität sicherstellen.
- Erhalt und Fortbestand des Dienstleistungsbetriebs und persönliches Auskommen sei kein zwingender Grund des Allgemeininteresses.

Die wesentlichen Gegenargumente der BRD:

- Die HOAI sichere eine hochwertige Planung und diene so dem Verbraucherschutz, sie gewähre Bausicherheit und vermeide Fehler bei der Ausführung.
 - Bauherren- und Verbraucherverbände unterstützten die HOAI.
 - Die HOAI erhalte die Marktstruktur aus kleinen und mittleren Unternehmen, wodurch es viele Leistungserbringer gäbe, was zum Wettbewerb um die „bessere Qualität“ beitrage.
 - Die HOAI basiere auf detaillierten Studien zu Mindest- und Höchstsätzen und deren Wirkung.
 - Werde ein bestimmtes Preisniveau unterschritten, könne davon ausgegangen werden, dass dieser Preis nur durch niedrigere Qualität erreicht werden könne.
 - Letzteres führe zu einer Abwärtsspirale von Preis und Qualität („adverse Selektion“).
 - Der Zugang zu Planerleistungen sei in Deutschland nicht beschränkt, es gäbe schlicht keine Berufszugangsregeln. Solche würden zudem eine größere Einschränkung der Niederlassungsfreiheit darstellen.
 - Haftungsregeln und Versicherungen würden nur bei Schäden greifen, die HOAI wirke aber präventiv.
- Höchstsätze schützten insbesondere Verbraucher vor überzogenen Forderungen.
 - Ungarn teile die Auffassung der BRD.

Die wesentlichen Entscheidungsgründe des EuGH (mit Rdn.):

- Die Beweislast gehe nicht so weit, dass die BRD positiv belegen müsse, dass sich ein Ziel mit keiner anderen vorstellbaren Maßnahme unter den gleichen Bedingungen erreichen ließe. Das liefe in der Praxis darauf hinaus, dem Mitgliedsstaat seine Regelungsbefugnis zu entziehen (Rn. 64).
- Anforderungen, die einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses rechtfertigen, benötigten grundsätzlich keinen empirischen Beweis (Rn. 65).
- Ziele der Qualität der Arbeiten und des Verbraucherschutzes seien zwingende Gründe des Allgemeininteresses (Rn. 70).
- Erhalt der Baukultur und des ökologischen Bauens seien mit den allgemeineren Zielen der Erhaltung des kulturellen und historischen Erbes und des Umweltschutzes verknüpft, die zwingende Gründe des Allgemeininteresses seien (Rn. 71).
- Der Schutz von Dienstleistungsempfängern, der Schutz der Umwelt und kulturpolitische Zielsetzungen seien zwingende Gründe des Allgemeininteresses (72).
- Es könne nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die Festsetzung eines Mindestpreises helfe, einen Konkurrenzkampf zu vermeiden, der zu Billigangeboten führe, was das Risiko des Verfalls der Qualität zur Folge hätte (Rn. 78).
- Bei der Beurteilung der Qualität der Planung bestehe eine starke Informationsasymmetrie zu Lasten der Verbraucher (Rn. 80).
- Es bestehe die Gefahr von Billigangeboten und der Ausschaltung von Qualitätsleistungen (adverse Selektion) (Rn. 81).
- Mindestpreise können dazu beitragen, die Gefahr einer adversen Selektion zu begrenzen (Rn. 82).
- Die BRD habe Studien vorgelegt, wonach Mindestpreise eine geeignete Maßnahme zur Qualitätssicherung sein können (83).
- Zusammengefasst: Mindestsätze könnten grundsätzlich dazu beitragen, eine hohe Qualität der Planungsleistungen zu gewährleisten (Rn. 88).

Bis dahin ist der EuGH den Argumenten der BRD und nicht den Argumenten der Kommission gefolgt. Die HOAI helfe, die Qualität zu sichern, sie diene den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses und verhindere eine Abwärtsspirale von Preisen.

Aber der EuGH weiter:

- Der Umstand jedoch, dass in Deutschland Planungsleistungen von Dienstleistern erbracht werden könnten, die nicht ihre entsprechende fachliche Eignung nachgewiesen hätten, lasse eine Inkohärenz erkennen. Es sei festzustellen, dass Mindestsätze nicht geeignet sein könnten, hohe Qualität zu erhalten, wenn für die Vornahme von Leistungen nicht selbst Mindestgarantien gelten würden, die die Qualität dieser Leistungen gewährleisten (Rn. 92 f.).

Der EuGH stellt also fest, dass die HOAI allein keine Qualität sicherstellen könne, wenn es keine Zugangsbeschränkung zu Planungsleistungen gebe. Das ist durchaus verständlich. Denn wenn es sogar einem Unkundigen erlaubt sei Planungsleistungen auszuführen und dieser sogar noch nach den Mindestsätzen der HOAI bezahlt werden müsse, dann reiche die HOAI alleine nicht, die Qualität von Planungsleistungen zu gewährleisten. Andererseits: Der EuGH übersieht, dass die Landesbauordnungen die Bauvorlageberechtigung zwecks Gebäudeplanung und die Berechtigung zur Tragwerksplanung über Listenführungen regeln.

Zu den HOAI-Höchstsätzen führt der EuGH aus:

- Jedoch habe die BRD nicht begründet, weshalb Preisorientierungen nicht ausreichen würden, Kunden in angemessener Weise zu informieren. Folglich seien Höchstsätze nicht verhältnismäßig (Rn. 95).

Bei den Höchstsätzen kommt der EuGH zur Bewertung, dass diese nicht zwingend erforderlich sind. Verbraucher könnten vielmehr auch anders, nämlich über übliche Preise, informiert werden.

Zusammenfassend kommt der EuGH zu dem Ergebnis, dass weder die Mindest- noch die Höchstsätze der HOAI konform zum EU-Recht seien. Die Mindestsätze scheitern im Grunde an einem fehlenden Berufsausübungsrecht. Für die Höchstsätze genüge es, eine Preisorientierung zu geben.

So gibt die GHV folgende Antworten:

Antwort 1: Die EU-Kommission hat die BRD verklagt, weil sie für die Einhaltung des EU-Rechts zuständig ist und in der HOAI einen Verstoß gegen EU-Recht sieht, weil ein Planer die Mindestsätze der HOAI nicht unterschreiten dürfe. Mindestsätze beschränkten die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit von EU-Ausländern, die in der BRD Dienste anbieten oder sich ansiedeln wollen. Zudem könnten Verbraucher auch anders als mit Höchstsätzen geschützt werden. Statt Höchstsätze könnten dem Verbraucher auch Informationen zu üblichen Honoraren zur Verfügung gestellt werden. Verloren hat die BRD, weil es für Planungsleistungen kein Berufsausübungsrecht gibt, um Qualität sicherzustellen. Es sei inkonsequent, hierzu allein auf die HOAI abzustellen.

Antwort 2: Das Urteil lautet: „Die Bundesrepublik hat dadurch gegen ihre Verpflichtung aus (...) der Richtlinie 2006/123/EG (...) verstoßen, dass sie verbindliche Honorare für die Planungsleistungen von Architekten und Ingenieuren beibehalten hat.“ Es geht also nur um die Verbindlichkeit der Mindest- und Höchstsätze (§ 7 Abs. 1 HOAI). Die weiteren Regelungen der HOAI zur Systematik der Honorarvereinbarung, z. B. in § 6 Abs. 1 HOAI, oder zu den Grundleistungen lt. § 3 Abs. 1 HOAI in Verbindung mit den Leistungsbildern und den Anlagen sind nicht Gegenstand des Urteils.

Antwort 3: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie erwähnt ausdrücklich Mindest- und Höchstsätze; es müssen aber Bedingungen erfüllt werden. Machbar wäre das also. Berücksichtigt man, dass die Mindestsätze am Berufsausübungsrecht gescheitert sind, kommt man sofort darauf, dass der Gesetzgeber doch nur ein Berufsausübungsrecht (wie bei Medizinern und Rechtsanwälten gegeben) einführen müsste und die HOAI-Mindestsätze wären konform zum EU-Recht. Das stimmt, allerdings ist hierzu politischer und ministerieller Wille erforderlich sowie filigrane Arbeit an einer Neuregelung. Eine höhere Instanz als den EuGH gibt es in der Europäischen Union nicht.

Antwort 4: Auf Nachfrage erläutert der Auftraggeber, dass weder er noch sein Planer aus dem Vertrag herauswollen und auch kein Streit vorliege. Es geht ihm eher darum, ob das Urteil das Vertragsverhältnis beeinflusse. Also: Bestehende Verträge regeln Leistung und Vergütung. Zur Leistungsvereinbarung hat der EuGH nicht entschieden, deshalb bleibt die Leistungsvereinbarung unverändert. Zur Vergütung hat der EuGH nur entschieden, dass zwingende Mindest- und Höchstsätze gegen EU-Recht verstoßen, nicht aber, dass ein Honorar nicht wirksam

auf der Grundlage der HOAI vereinbart werden könne. Mit anderen Worten: Verträge sind zunächst bindend. Der EuGH hat nicht verlangt, die Mindest- und Höchstsätze rückwirkend abzuschaffen. Vielmehr ist wohl herrschende Meinung, dass das Urteil nicht in die Vergangenheit zurückwirkt. So lange also weder der Auftraggeber noch der Auftragnehmer die Honorarvereinbarung angreifen, bleibt diese unverändert bestehen.

Fazit: Das fast 40 Jahre währende Kapitel der HOAI mit Mindest- und Höchstsätzen bedarf einer Anpassung oder es geht zu Ende. Der EuGH hat entschieden, dass die Mindest- und Höchstsätze nicht konform zum EU-Recht

sein. Denn das deutsche Argument der Qualitätssicherung beim Preis durch die HOAI sei inkonsequent, da nicht gleichzeitig eine Qualitätssicherung bei der Leistungserbringung erfolge (z. B. Berufsausübungsrecht wie bei Anwälten und Medizinern). Andererseits übersieht der EuGH die Landesbauordnungen mit Qualitätsvorgaben für Gebäudeplaner und Tragwerksplaner. Bestehende Verträge sind nicht betroffen, soweit die vereinbarte Vergütung unstrittig bleibt. In der nächsten Ausgabe werden Fragen beantwortet, die bei Streitigkeiten über das vereinbarte Honorar aufkommen. Dabei wird insbesondere betrachtet, ob das Urteil unmittelbar ab dem 04.07.2019 greift.

Autoren

Dipl.-Ing. Peter Kalte, Öffentlich bestellter und vereidigter Honorarsachverständiger;
Rechtsanwalt Michael Wiesner, LL.M., Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht, Dipl.-Betriebswirt (FH).

Gütestelle Honorar- und Vergaberecht (GHV) gemeinnütziger e. V.
Friedrichsplatz 6
68165 Mannheim
Tel: 0621 – 860 861 0
Fax: 0621 – 860 861 20