

Vom Paulus zum Saulus, oder: die HOAI in Luxemburg

Kolumne von Dr.-Ing. Ulrich Scholz, Vorstandsmitglied der Bayerischen Ingenieurekammer-Bau, veröffentlicht in der Bayerischen Staatszeitung vom 22.03.2019.



Nun hat sich also der Vorhang gehoben und der Generalanwalt beim EuGH im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland seine Worte zur Vereinbarkeit der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) mit dem gültigen EU-Recht gesprochen. Seine Meinung: HOAI und EU-Recht sind nicht vereinbar, die HOAI kann in der aktuellen Form nicht bestehen bleiben. Auch wenn nicht der Generalanwalt, sondern das höchste EU-Gericht über die Zukunft der HOAI entscheidet, ist das Votum mit Spannung erwartet worden, folgen ihm die Richter doch in den meisten Fällen.

Aufmerksamkeit verdienen die Gründe, welche den Generalanwalt zu seiner ablehnenden Haltung gebracht haben. Im Kern teilt er die Kritik der EU-Kommission, nach der die HOAI kein Mittel sei, die Qualität der in ihr verpreisten Dienstleistungen zu fördern. Denn die Bundesregierung habe nicht bewiesen, dass die geltenden Bestimmungen der HOAI geeignet sind, eine hohe Qualität von Architektur- und Ingenieurdienstleistungen zu erreichen. Statt nachzuweisen, dass die Abschaffung von Mindestpreisen zu einer Absenkung des Qualitätsniveaus führen würde, setze sie dies voraus und stütze ihr Vorbringen darauf.

Dabei hatte die Bundesregierung umfangreiche Gutachten gerade auch zu dem Zusammenhang zwischen Honorar und Leistungsqualität vorgelegt. Doch nirgendwo werde nachgewiesen, so der Generalanwalt, dass ein System ohne Mindestpreise zu einem Marktversagen führen würde, bei dem Dienstleistungen von guter Qualität durch solche niedrigerer Qualität ersetzt würden. Es bleibe für ihn ein Rätsel, wie der Preiswettbewerb einen besonders gut qualifizierten Menschen vom „Paulus zum Saulus“ wandeln soll.

Der Generalanwalt überspannt mit seiner Haltung die Anforderungen an die Beweislast. Fällt der Preis als Wettbewerbsfaktor weg, müssen sich die Anbieter auf andere Weise hervortun. Damit kommt der Leistungsqualität quasi automatisch die entscheidende Funktion zu. Bekommt der Auftraggeber zum selben Preis entweder eine gute oder eine schlechte Leistung, wird er sich für die gute entscheiden. Dieses so selbstverständliche wie unausweichliche Ergebnis aber soll des Beweises bedürfen. Wie ein solcher Beweis aussehen könnte, teilt auch der Generalanwalt nicht mit.

Ebenso interessant ist die Meinung des Generalanwalts, dass die HOAI auch nicht erforderlich sei, um die Leistungsqualität zu sichern. Es gebe eine Reihe von Maßnahmen, die sowohl die Qualität der Dienstleistungen als auch den Schutz der Verbraucher sicherstellen könnten, wie berufsethische Normen, Haftungsregelungen und Versicherungen, Informationspflichten, Pflichten zur Veröffentlichung von Tarifen oder zur Festlegung von Richtpreisen durch den Staat.

Die Bundesrepublik habe nicht nachgewiesen, dass die HOAI-Mindestsätze die Qualität der Dienstleistung und den Schutz der Verbraucher besser gewährleisten als die alternativen Maßnahmen. Insbesondere der Standpunkt, dass die Einführung einer Zugangsregelung zu den betreffenden Berufen eine wesentlich stärkere Beschränkung der Niederlassungsfreiheit als die geltende HOAI darstellen würde, sei eine bloße Behauptung, die nicht auf Beweise gestützt wird.

Auch in diesem Punkt lässt der Generalanwalt die Verteidigung der HOAI an einem fehlenden Nachweis scheitern. Die Erforderlichkeit einer beschränkenden Maßregel setzt zwar in der Tat voraus, dass Alternativen nicht weniger einschneidend sind. Doch wer will den Maßstab dafür definieren, woran die stärkere oder schwächere Beschränkung zu messen ist? Auch dafür bietet der Schlussantrag keine Lösung.

Es gibt Zusammenhänge, die dem Beweis nicht zugänglich sind. Und doch verlangt der Generalanwalt nicht weniger als diesen Beweis, den man, wenn schon die Parabel einer Wandlung vom „Paulus zum Saulus“ bemüht wird, auch gern dem Gottesbeweis gleichstellen kann. So bleibt abzuwarten, ob die Richter am EuGH den Wert der HOAI erkennen, auch wenn nicht alles an ihr wie Gold glänzt, oder ob der Baubranche eine Zeitenwende bevorsteht. Das Urteil wird im Sommer erwartet.