

Dirk Meyer

Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – vor einer Deregulierung?

Die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure steht im Zuge der Reform der Handwerksordnung auf dem Prüfstand. Welche Unterschiede bestehen zur Regulierung des Handwerks? Gibt es Rechtfertigungsgründe für eine staatliche Gebührenordnung? Welche Konsequenzen hätte eine Deregulierung?

Die Bundesrepublik steht europaweit in der Regulierungsintensität der freien Berufe der Architekten und der beratenden Ingenieure auf Spitzenpositionen. Im Zuge der Reform der Handwerksordnung sowie der Berufs- und Gebührenordnungen der freien Berufe hatte die Bundesregierung in der Person des Wirtschaftsministers Clement die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) zur Chefsache erklärt. Auch auf EU-Ebene plant die Generaldirektion Wettbewerb ein Vorgehen gegen wettbewerbsbeschränkende Bestimmungen bei freien Berufen – speziell gegen Berufszugangsbeschränkungen, Werbeverbote sowie Gebührenordnungen.

Freie Berufe und Handwerk – Regulierung mit Unterschieden

Die Handwerksordnung steht schon seit Beginn der Regulierungsdebatte in den 80er Jahren im Blickpunkt einer Liberalisierung¹. Auch nach der Reform der Handwerksordnung Ende 2003 wird der Marktzutritt von Außenseitern durch den großen und den kleinen Befähigungsnachweis, der als Zugangsvoraussetzung für die Eintragung in die Handwerksrolle gilt, in 41 Gewerben weiterhin behindert². Als weitere Konsequenz ergibt sich eine starre Gewerbeabgrenzung, die einer effizienten und kundengerechten Bündelung von Leistungen entgegensteht³. Allerdings erleichtert die Aufhebung des Inhaberprinzips zukünftig Existenzgründungen und Betriebsübernahmen.

Die Regulierung der freien Berufe verlangt zwar auch gewisse Ausbildungszertifikate und eine Kammerzugehörigkeit. Der Schwerpunkt liegt jedoch weniger in einer Marktzutrittsregulierung als vielmehr in der Vorgabe staatlich-administrierter Gebührenordnungen. Daneben bestehen Einschränkungen hinsichtlich der Werbeaktivitäten.

Die unterschiedlichen Regulierungsparameter haben abweichende Konsequenzen für die jeweilige Marktversorgung. Die Zutrittsbarrieren beim Handwerk führen zu Knappheitsrenten bei wettbewerblich überhöhten Preisen. Etwa 10 000 Bußgeldbescheide jährlich zeugen einerseits von der Attraktivität eines (illegalen) Marktzutritts, andererseits von dem Bewusstsein der „Altsassen“, diese Privilegien gerade in konjunktureller Krise zu verlieren⁴. Sodann verzeichnen Schwarzarbeit und Eigenhilfe hohe Wachstumsraten. Demgegenüber haben die auskömmlichen Gebühren-/Honorarordnungen bei den freien Berufen zu einem Branchenbesatz geführt, der – gemessen an den amtlichen Honorarvorgaben – ein Überangebot darstellt. Ungesetzliche, aber ungeahndete Verstöße sind deshalb gängige Praxis.

Die abweichenden Regulierungstatbestände ergeben sich aus den unterschiedlichen Rechtfertigungen für die Markteingriffe. So begründet das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Grundsatzurteil zur Handwerksordnung die Rechtmäßigkeit der Einschränkungen mit der „Erhaltung des Leistungsstan-

¹ Vgl. Rüdiger Soltwedel u.a.: Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Kieler Studien 202, Tübingen 1986; Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb, Zweiter Bericht, Bonn 1991; Monopolkommission: Marktöffnung umfassend verwirklichen, Hauptgutachten 1996/97, Baden-Baden 1998; dies.: Reform der Handwerksordnung, Sondergutachten Nr. 31, Bonn 2001, http://www.monopolkommission.de/sg_31/text_s31.pdf (12.9.2003); Eckhardt Bode: Die Reform der Handwerksordnung: ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung, Kieler Diskussionspapiere Nr. 404, Kiel 2003.

² Die Handwerksordnung unterscheidet nach der Reform 41, ehemals 94 Handwerksgewerbe (Anlage A), für die diese strengen Marktzutrittsregeln gelten, von handwerksähnlichen Gewerben (Anlage B), für die lediglich eine Anmeldung und eine Pflichtmitgliedschaft in der Handwerkskammer erforderlich sind. Die 41 verbleibenden Meisterberufe stehen jedoch weiterhin für über 90% der Betriebe und Beschäftigten. Gesetz zur Ordnung des Handwerks vom 17. September 1953, zuletzt geändert am 24.12.2003, BGBl I 2003, 2954.

³ Eine gewisse Insider-Liberalisierung erfolgte mit der Handwerksnovelle von 1994, die handwerksübergreifende Tätigkeiten zum Teil erleichtert hat.

⁴ Vgl. Thomas Mellies: Gewerbefreiheit für alle Handwerker!, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 2003, H. 96/2, S. 35.

Prof. Dr. Dirk Meyer, 47, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg.

des und der Leistungsfähigkeit des Handwerks und [der] Sicherung des Nachwuchses für die gesamte gewerbliche Wirtschaft⁴⁵. Des Weiteren stehen der Verbraucherschutz insbesondere bei gefahreneigenen Gewerben im Vordergrund⁶. Demgegenüber leitet sich die Legitimation für die Preisvorgaben in den freien Berufen vornehmlich aus der besonderen Stellung der Dienstleister in ihrer Anwaltschaft für die Auftraggeber ab, die eine Principal-Agent-Problematik beinhaltet.

Eine besondere Problematik erfuhr die bisherige Regulierung aus Sicht der europäischen Wettbewerbspolitik. Während die Gebührenordnungen der freien Berufe in- und ausländische Anbieter, die ihre Leistungen im Inland anbieten, gleichermaßen betreffen, kam es bei den Marktzutrittsbeschränkungen durch die Handwerksordnung zu einer Ausländerdiskriminierung und zugleich zu einer Diskriminierung von Inländern. In seinem Urteil in der Rs. C-58/98 – Josef Corsten hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) festgestellt, dass die alte Handwerksordnung gegen den Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 EGV) verstieß⁷. Unabhängig davon lässt § 9 Handwerksordnung (HwO) mit Blick auf Gewerbetreibende aus EU-Mitgliedstaaten Erleichterungen betreffend der Aufnahme in die Handwerksrolle unter anderem dann zu, wenn der Antragsteller mindestens sechs Jahre ununterbrochen als Selbständiger oder als Betriebsleiter diese Tätigkeit ausgeübt hat. Damit stellte sich Inländern mit der Ablegung der Meisterprüfung eine höhere Hürde als entsprechenden ausländischen Konkurrenten. Die Neufassung des § 7b HwO hat die Inländerdiskriminierung beseitigt und diese Möglichkeit bis auf sechs zulassungspflichtige Handwerke der Anlage A des Gesetzes (Schonsteinfeger, Augenoptiker, Hörgeräteakustiker, Orthopädietechniker, Orthopädienschuhmacher, Zahntechniker) auch deutschen Gesellen eröffnet.

Regelungsgegenstand der HOAI

Im Gegensatz zur Handwerksordnung ist die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) im Kern eine staatliche Preisordnung, die die Entlohnung von Leistungen für Architekten und Ingenieure gesetzlich regelt. So genannte Leistungsbilder wie Planungen für Gebäude und Freianlagen, Gutachten,

städtebauliche, landschafts- und verkehrsplanerische Leistungen sowie Tragwerksplanungen, Vermessung etc. unterteilen die Dienstleistungen in jeweils ähnliche und vom Erstellungsprozess her vergleichbare Arbeiten. Der Qualität der Planungsanforderungen und den damit einhergehenden Aufwendungen trägt die Honorarordnung durch fünf Honorarzonen Rechnung. Als Bemessungsgrundlage gelten die anrechenbaren Kosten des fertig gestellten Bauwerks. In den einzelnen Leistungsbildern zugeordneten Honorartafeln kann das vertraglich festzulegende Entgelt entsprechend der im Nachhinein ermittelten Bausumme zwischen Mindest- und Höchstsätzen vereinbart werden.

Bei Gebäudeplanungen bewegt sich das Architektenhonorar beispielsweise in einer Größenordnung von 9-15% in Abhängigkeit von der Bausumme, legt man durchschnittliche Planungsanforderungen (Honorarzone III) zugrunde. Die degressive Staffelung bewirkt, dass das Entgelt bei einer Bausumme von 25 000 Euro mit 11,7-15,1% einen etwa doppelt so hohen Anteil hat, wie bei Baukosten von 25 Mill. Euro mit 6,5-7,7%. Damit setzt der Ordnungsgeber implizit eine Produktionsfunktion voraus, die durchgängig Massenproduktionsvorteile realisiert. Betrachtet man die Honorarspanne in Abhängigkeit von der niedrigsten zur höchsten Honorarzone, so macht das Architektenentgelt bei kleinen Maßnahmen zwischen 7,8-19,0% der Bausumme aus. Die Spanne fällt bei Großprojekten auf 5,2-9,0%.

Sodann erfasst die HOAI den prozessualen Charakter der planerischen Arbeiten durch die Beschreibung von Leistungsphasen: Grundlagenermittlung, Vor-, Entwurfs-, Genehmigungs-, Ausführungsplanung, Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe, Bauüberwachung und Dokumentation des Gesamtergebnisses. Da der Investor nicht notwendig die gesamte Dienstleistung vergeben muss oder aber verschiedene Architekten beteiligen kann, haben die einzelnen Leistungsphasen wiederum feste Anteile am Gesamthonorar.

Darüber hinaus lässt die HOAI abweichende Entgelt-ermittlungen zu. Neben den tatsächlichen Baukosten können auch die den frühen Planungen zugrunde liegenden Kostenanschläge bzw. Kostenberechnungen als Bemessungsgrundlage dienen. Kostensenkungen durch eine besonders wirtschaftliche Bauweise können gesondert berücksichtigt werden. Außerdem kann auf der Basis von Stundensätzen abgerechnet werden. Schließlich sieht die HOAI Regelungen bei mehreren Entwurfsplanungen, bei mehreren und gleichartigen Gebäuden sowie Zuschläge für Umbauten und Modernisierungen vor.

⁵ Vgl. Bundesverfassungsgericht: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 13. Bd., Tübingen 1961, S. 98.

⁶ Vgl. E. Bode, a.a.O., S. 6 ff.; vgl. Monopolkommission: Reform ..., a.a.O., S. 25 ff.

⁷ Grund des Anstoßes war die Behinderung eines in den Niederlanden ansässigen Estrichlegers, der zur Ausführung eines Auftrages in Deutschland in die Handwerksrolle hätte eingetragen sein müssen, obwohl die Voraussetzungen für die Aufnahme seines Gewerbes bereits im Ursprungsland geprüft und als erfüllt festgestellt wurden.

Fragwürdige Rechtfertigungsgründe

Die Diskussion um eine Reform oder gar Abschaffung der HOAI hat Verbandsvertreter der Architekten und beratenden Ingenieure, aber auch der Bauwirtschaft, der Bauverwaltung sowie der privaten Bauherren veranlasst, die Notwendigkeit und die Vorteile einer staatlichen Preisordnung hervorzuheben⁸.

Im Mittelpunkt einer Rechtfertigung der HOAI steht die Treuhänderfunktion von Architekten und beratenden Ingenieuren. Die Komplexität würde eine ständige Rückkoppelung zwischen Bauherrn und Planer notwendig machen, um den Wünschen und Anforderungen des Auftraggebers gerecht zu werden. Damit sei eine Vergleichbarkeit von Leistungen ex ante nicht möglich. Auskömmliche Honorare, die die wirtschaftliche Existenz sichern, seien deshalb notwendig, um Schlechtleistungen zu vermeiden⁹.

Honorare, die die Kosten decken und einen angemessenen Gewinn ermöglichen, setzen jedoch implizit eine entsprechende Kosten-Leistungs-Kalkulation voraus. Gleiches gilt für die Einordnung des jeweiligen Auftrags in die vorgegebenen Preisspannen der amtlichen Honorarordnung, die ihrerseits auf kalkulierten Standard-Kosten und Leistungen beruhen. Sodann dürften die Kostenstrukturen von der Betriebsgröße, der Technologiewahl sowie vom Standort des Büros (Arbeitskosten, Mieten) abhängen, so dass eine Orientierung der Honorartafeln am Grenzanbieter zu entsprechend hohen Gewinnen kostengünstiger Konkurrenten führt. Der volkswirtschaftlich notwendige Ausleseprozess ineffizienter Anbieter einerseits und die Erosion der Übergewinne andererseits werden behindert. Der mangelnde Wettbewerb verzögert die Einführung und Diffusion innovativer Technologien.

In direktem Zusammenhang mit der Treuhänderfunktion steht die Qualitätssicherungsfunktion der HOAI beim Planen und Bauen. Ohne das treuhänderische Handeln des Architekten bestände die Gefahr, dass zwar günstig geplant, aber teuer gebaut werden würde, darüber hinaus Planungs- und Ausführungsmängel die möglichen Ersparnisse überkompensieren würden¹⁰. Des Weiteren würde die städtebauliche, funktionale und gestalterische Qualität – gemeinhin die Baukultur – unter einer Preisfreigabe leiden. Zunächst ist zu beachten, dass verschiedene Qualitätskriterien, wie die architektonische und städtebauliche Gestaltung weitgehend subjektiver Natur sind und

auch objektivierbare Kriterien wie Standortwahl, konstruktive Merkmale und funktionale Ausführung hiervon schwer zu trennen sind¹¹. Zwar kommt dem Architekten eine steuernde Gatekeeper-Funktion zu, doch hängt die Qualität am Bau von ganz unterschiedlichen Einflussfaktoren ab. Neben einer fachlich einwandfreien Planung und einer begleitenden Qualitätssicherung durch den Architekten spielen rechtzeitige und klare Entscheidungen des Bauherrn, eine fachgerechte Bauausführung und nicht zuletzt ein verantwortungsvolles Handeln der staatlichen Genehmigungsbehörden eine wesentliche Rolle. Zudem garantiert die HOAI nicht einmal eine Gesamtvergabe an ein Büro, da der Auftraggeber Planung und Ausführungsüberwachung durchaus an verschiedene Dienstleister vergeben kann. Unter Gesichtspunkten von Transaktionskosten und eines einheitlichen Werkerfolgs folgt die Praxis in der Regel jedoch diesem Muster.

Da die Honorarordnung den Preiswettbewerb stark einschränkt, konzentrieren sich die Anstrengungen auf den Leistungswettbewerb. Die durchschnittlich am Markt beobachtbare Qualität dürfte ceteris paribus höher liegen und das Qualitätsspektrum sollte sich im günstigen Fall auf die oberen Besetzungen beschränken. Professionellen Investoren, wie beispielsweise der öffentlichen Hand, Wohnungsbaugesellschaften und anderen Immobilienbetreibern wird die Qualitätssouveränität genommen. Dabei gebietet die Bauaufsicht im Zusammenspiel mit gesetzlichen Vorgaben bereits Mindeststandards. Hierzu treten vertragliche Normen, für deren Einhaltung das Prinzip „Haftung“ steht. Gerade der Bereich der Baudienstleistungen und des Bauhandwerks ist allerdings durch hohe Transaktionskosten der Rechtsdurchsetzung gekennzeichnet. Hinsichtlich einer Dämpfung der Bau- und Mietpreise können eine gute Planung und Ausführungsüberwachung ihre gegebenenfalls höheren Kosten schnell amortisieren. Die Orientierung der Honorare an den anrechenbaren Kosten dürfte jedoch gegenteilige Anreize geben.

Als weitere Argumente zur Rechtfertigung der HOAI werden die Transparenz und Kalkulierbarkeit der Honorare vorgebracht. Die Bezugnahme auf inhaltlich konkretisierte Leistungsphasen bietet eine Prozessorientierung, die den Architektenvertrag und die hiermit vereinbarte Dienstleistung auf eine sichere

⁸ Vgl. die verschiedenen Beiträge im Deutschen Ingenieurblatt, 2003, H. 5, in denen Argumente und Standpunkte pro und contra HOAI ausgetauscht werden.

⁹ Vgl. Bundesarchitekten- und Bundesingenieurkammer: 10 gute Gründe für die HOAI, 2003, <http://www.bundesingenieurkammer.de/640.htm> (20.8.2003).

¹⁰ Während die Planungskosten gemessen an den gesamten Baukosten etwa 10-15% ausmachen, beträgt ihr Anteil über die gesamte Nutzungsdauer des Gebäudes lediglich 1-2%. Vgl. Eine Honorarordnung ist keine Bürokratie, Pressemitteilung der Bundesingenieurkammer vom 31.1.2003, <http://www.bingk.de/1434.htm> (4.6.2003).

¹¹ Vgl. Statusbericht 2000 plus, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (2003), <http://www.a.tu-berlin.de/hoai2000plus/home.html> (7.6.2003), Kap.9, S.10.

und nachprüfbar Grundlage stellt. Die Vergleichbarkeit unterschiedlicher Angebote wird unterstützt. Speziell die Bauverwaltungen verweisen auf verwaltungsvereinfachende Effekte. So erspare die HOAI es der „Bauverwaltung und auch den Architekten- und Ingenieurbüros, sich in jedem Einzelfall durch umfangreiche Ermittlungen mit der Frage des angemessenen Honorars auseinander setzen zu müssen“¹².

Umfragen der Architektenkammern bestätigen diesen Mangel¹³. So führen etwa 50-70% der Büros keine projektbezogene Kalkulationen durch und haben damit auch keine Anhaltspunkte, welche Projekte rentierlich sind und an welcher Stelle im Arbeitsprozess dringend Kostensenkungen geboten erscheinen. Vertreter der Bauwirtschaft betonen, dass ohne die Prozesssteuerung der HOAI vermehrt Planungsfehler auftreten würden, die zulasten der Qualität und eines reibungslosen terminlichen Ablaufes gehen würden. Vertragliche Haftungsansprüche des Bauherrn dürften hier Grenzen setzen, wenngleich erfahrungsgemäß nicht erstattete Transaktionskosten und „mentaler Aufwand“ das Klima zwischen den Baubeteiligten belasten würden. Mögliche Nachträge könnten die Kalkulationssicherheit des Bauherrn gefährden. Allerdings ist diese auch bei der jetzigen Regelung keinesfalls gegeben, da sich das Honorar anhand der ex post ermittelten Bausumme berechnet.

Gegen eine Deregulierung werden auch wettbewerbspolitische Bedenken vorgebracht¹⁴. So würde ein Preisdumping einsetzen, das die Schließung von etwa 30-40% aller Büros mit entsprechenden Entlassungen sowie einen Konzentrationsprozess zur Folge hätte¹⁵. Da eine Ex-ante-Beurteilung der Qualität durch den Auftraggeber nicht möglich sei, käme es zu einer Negativkonkurrenz, in deren Folge qualitativ hochwertige Leistungen bei hohen Preisen auf keine Nachfrage treffen würden. Es käme zu einem Gleichgewicht auf niedrigstem Qualitätsniveau, welches lediglich durch Bau- und Haftungsnormen nach unten hin begrenzt würde. Der Schutz vor einem negativen Qualitätswettbewerb erscheint jedoch fragwürdig, wenn zugleich Berufs- und Standesregeln den Aufbau einer Reputation durch Marketingrestriktionen behindern.

Unter ordnungspolitischem Blickwinkel sind Eingriffe zum Schutz des Mittelstandes höchst problematisch, da sie den Wettbewerbsprozess hinsichtlich der sich ergebenden Marktstruktur verzerren. Unter

Kostenaspekten an sich notwendige Marktberichtigungen, die mit einer Beseitigung suboptimaler Betriebsgrößen einhergehen, werden durch den unbundenen Preiswettbewerb verhindert. Der in diesem Zusammenhang vorgebrachte Begriff der ruinösen Konkurrenz erscheint zumindest zweifelhaft, da nicht kostendeckende Preise volks- und betriebswirtschaftlich durchaus erwünscht sein können, wenn sie einem Betrieb die Amortisation eines Teils seiner Fixkosten ermöglichen¹⁶.

Verstoß gegen europäisches Wettbewerbsrecht?

Zwar prüft die EU-Kommission derzeit die nationalen Statuten der freien Berufe, insbesondere Werbeverbote und Berufszugangsschranken sowie die Gebührenordnungen auf ihre Wettbewerbskonformität hin, doch dürfte die HOAI grundsätzlich nicht gegen die Regeln des europäischen Wettbewerbsrechts verstoßen¹⁷. Ausgangsnormen sind die ökonomischen Grundfreiheiten (Art. 23 ff. EGV), speziell die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, deren nationale Einschränkungen gemäß den Grundsatzentscheidungen des EuGH entsprechend der Cassis-de-Dijon-Formel besonderen Anforderungen unterliegen:

- Es muss ein besonderes Allgemeininteresse vorliegen, das durch die Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, den Schutz der Gesundheit und des Lebens sowie den Schutz des nationalen Kulturguts hervorgerufen wird. Die Begründung der HOAI mit Aspekten der Baukultur sowie des Umwelt- und Verbraucherschutzes hätte demnach Bestand.
- Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung muss beachtet werden. Da die HOAI sowohl für Inländer als auch für Ausländer gilt, die im Inland Leistungen als Architekten oder Ingenieure erbringen, ist auch diese Bedingung erfüllt.
- Die getroffenen Beschränkungen müssen hinsichtlich der Zielerreichung geeignet und erforderlich sein. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden, sind in diesem Punkt erhebliche Zweifel angebracht.
- Da der Handel zwischen den Mitgliedstaaten des Gemeinsamen Marktes mangels Volumen nicht be-

¹² Rudolf Steinigen: Nichts für Glücksritter, in: Deutsches Ingenieurblatt, 2003, H. 5, S. 49.

¹³ Siehe Statusbericht 2000 plus, a.a.O., Kap. 6, S. 37.

¹⁴ Vgl. Bundesarchitekten- und Bundesingenieurkammer: 10 gute Gründe ..., a.a.O.

¹⁵ Der Begriff des Dumpings erscheint hier verfehlt, da er eine Preisdifferenzierung zwischen verschiedenen Absatzmärkten voraussetzt, bei der eine Subventionierung des einen Marktes durch den anderen stattfindet.

¹⁶ Bei entsprechendem Kündigungsschutz sowie Abfindungsregeln zählen auch die Mitarbeiter zu den Fixkostenfaktoren.

¹⁷ Vgl. Statusbericht 2000 plus, a.a.O., S. K-7 f.; vgl. HOAI ist binnenmarkttauglich und europakonform, Pressemitteilung der Bundesingenieurkammer vom 15.5.2002, <http://www.bingk.de/938.htm> (4.6.2003).

einträchtig wird (Art. 81 Abs. 1 EGV), dürften auch private Wettbewerbsbeschränkungen (→ Preisempfehlungen) dem Geltungsbereich des EU-Wettbewerbsrechts entzogen sein.

- Darüber hinaus nimmt die Dienstleistungsrichtlinie 92/50 EWG geistig-schöpferische Dienstleistungen (Art. 11 Ziff. 2c) ausdrücklich vom Preiswettbewerb im Rahmen öffentlicher Vergabeverfahren aus.

Die HOAI in der Praxis

Die derzeit gültige Fassung der HOAI und damit auch die Honorartafeln datieren aus dem Jahr 1996. Da die Baukosten seit Jahren weniger stark steigen als die Arbeitskosten der Architekten und Ingenieure, kommt es zu einer Scherenbildung, die die Tafelwerte tendenziell entwertet¹⁸. Zu beachten ist hierbei allerdings ein – wie gleich gezeigt werden wird – nicht unbeachtlicher Anstieg der Arbeitsproduktivität. Bemerkenswert ist zudem, dass nach einer Umfrage der Architektenkammer Thüringen 84% der Büros eine individuelle Mitarbeitervergütung vornehmen, und nur 16% einem Tarifvertrag folgen¹⁹. Von daher können durch Marktmacht überhöhte Gehälter grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Zwar ist die ökonomische Datenbasis, wie oben ausgeführt, aufgrund einer vielfach unzureichenden Aufzeichnung und Rechnungslegung der Büros eher schlecht, dennoch zeigt eine Erhebung auf der Basis von etwa 500 Fragebögen für den Zeitraum 1990 bis 2000 im Mittel einen Umsatzanstieg von etwa 100%, der bei einer um ca. 50% gestiegenen Mitarbeiterzahl erwirtschaftet wurde²⁰. Zwar konnte der absolute Gewinn durch diesen Produktivitätsanstieg zumindestens konstant gehalten werden, doch sank die Umsatzrentabilität von 8,65% auf 3,28%. Insgesamt spiegelt die Untersuchung für Architekturbüros gegenüber den beratenden Ingenieuren eine angespanntere wirtschaftliche Lage wider.

Nach einer Umfrage unter Mitgliedern des Bundes Deutscher Architekten (BDA) bestehen erhebliche Zweifel an der Akzeptanz der amtlichen Preisordnung. So gaben 43% der Befragten an, dass die HOAI überwiegend nicht eingehalten wird²¹. Neben einem Preiswettbewerb im Rahmen der HOAI (49%) sehen zugleich 64% der Büros eine Unterbietung der Mindestsätze. Entsprechend einer Erhebung der Architektenkammer Sachsen liegen die vertraglich abgeschlossenen Honorare im Durchschnitt um 23%

unter den nach HOAI zustehenden Einkommen²². Neben Verträgen außerhalb der HOAI resultieren die Minderhonorare durch zu niedrige Einstufungen, nicht vergütete Sonderleistungen sowie durch Pauschalen, die als „Zeithonorar“ ausgegeben werden. Die der gesetzlichen Honorarordnung entgegenstehenden Minderhonorare sind für beide Parteien bindend, wenn wissentlich abgewichen wurde und auf die Einhaltung vertraut werden durfte²³. Sanktionen gegen Verstöße sind im Gesetz nicht vorgesehen, es greift lediglich das Berufsrecht. Ahndungen sind in der Praxis kaum bekannt.

Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass Bund, Länder und Kommunen die HOAI wesentlich besser einhalten als private Auftraggeber²⁴. Während öffentliche Auftraggeber zu 40-50% die Honorarordnung gut bzw. sehr gut befolgen, tun dies private Investoren nur in etwa 15% der Fälle. Demgegenüber kommt es bei letzteren zu groben Verstößen in etwa 60% der Bauvorhaben, wohingegen öffentliche Investoren die HOAI nur zu 20-30% schlecht oder gar nicht befolgen. Als Ursachen können bei den staatlichen Auftraggebern ein ausgeprägtes Sicherheitsstreben sowie eine mangelnde Erfolgsbeteiligung der Entscheidungsträger im Fall von Minderhonoraren vermutet werden. Demgegenüber dürfte bei privaten Investoren der Kostendruck eine entscheidende Rolle spielen.

Die verschiedentlich geäußerte Vermutung, die Erosion der HOAI beruhe auf der Nachfragemacht marktmächtiger Investoren, dürfte kaum zutreffen²⁵. Zum einen zählen gerade die öffentlichen Auftraggeber zu denjenigen Investoren, die die HOAI weitestgehend beachten. Zum anderen werden umfangreichere Vorhaben in der Regel an größere Büros vergeben, so dass ein so genannter Ausbeutungsmissbrauch durch wettbewerbswidrig geminderte Preise auszuschließen ist. Vielmehr handelt es sich um das Phänomen eines Käufermarktes. Die wettbewerbslich überhöhten HOAI-Mindestpreise haben zu einem Überbesatz in diesem Sektor geführt, der für den Preisdruck – gerade auch

²⁰ Siehe hierzu den Statusbericht 2000 plus, a.a.O., Kap. 6, S. 75.

²¹ Vgl. Statusbericht 2000 plus, a.a.O., Kap. 6, S. 40. Zur kritischen Infragestellung der Ergebnisse vgl. Klaus Werwath: Wird die HOAI zur Preisempfehlung degradiert?, in: Deutsches Ingenieurblatt, 2003, H. 5, S. 38-43, hier S. 39; vgl. Rainer Mertes: Dem 40-Prozent-Argument für die Nichteinhaltung fehlt die wissenschaftlich angemessene Grundlage, Interview, in: Deutsches Ingenieurblatt, 2003, H. 5, S. 46-47, hier S. 46 f. Der persönliche Eindruck des Verfassers nach Gesprächen mit verschiedenen Architekten und Ingenieuren bestätigt die Tendenz einer Nichteinhaltung der HOAI eindeutig.

²² Siehe Statusbericht 2000 plus, a.a.O., Kap. 6, S. 40.

²³ Vgl. Hans Rudolf Sangenstedt: Nur im grünen Bereich legitim, in: Deutsches Ingenieurblatt, 2003, H. 5, S. 61-62, hier S. 61 ff.

²⁴ Vgl. die Aufstellungen im Statusbericht 2000 plus, a.a.O., Kap. 6, S. 40 ff.

¹⁸ Von 1990 – 2000 stiegen die Baukosten/m³ um 17%, während die Gehälter um 38-42% anzogen. Vgl. Statusbericht 2000 plus, a.a.O., Kap. 6, S. 38.

¹⁹ Vgl. Statusbericht 2000 plus, a.a.O., Kap. 6, S. 37.

vor dem Hintergrund mangelnder Sanktionen – verantwortlich ist. Die beobachtete „Honorarunordnung“ erklärt sich auch aus den unterschiedlichen Kostenstrukturen der Betriebsgrößen sowie regional abweichenden Arbeits- und Mietkosten der Büros.

Markt- oder Wettbewerbsversagen – Die volkswirtschaftliche Sicht

So genannte Erfahrungs- und Vertrauensgüter erschweren die Identifikation von Qualitäten ex ante oder machen sie gar unmöglich. Die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager sinkt auf die Höhe unterdurchschnittlicher Güte, da die Gegenleistung unsicher ist. Eine asymmetrische Informationsverteilung zulasten des Auftraggebers ermöglicht ein opportunistisches Verhalten der Anbieter und die Lieferung von Schlechtleistung. Im Ergebnis kommt es zu einer Negativauslese guter Qualitäten, einem Gleichgewicht auf niedrigem Niveau oder sogar zum Zusammenbruch des Marktes.

Die von Architekten und beratenden Ingenieuren angebotenen Leistungen sind grundsätzlich geeignet, die oben geschilderten Bedingungen für ein Wettbewerbs- bzw. Marktversagen zu erfüllen. Hinsichtlich der Objektplanung gilt dies vor allem für die Vor-, Entwurfs- und Ausführungsplanung, die ein hohes Maß an schöpferisch-gestaltender Tätigkeit beinhalten und zugleich die Baukosten sowie die Qualität des Bauwerks entscheidend vorbestimmen. Ohne die Kenntnis von Alternativen ist der Auftraggeber dem Fachmann weitgehend ausgeliefert. Allerdings bedienen sich professionelle Investoren häufig Architektenwettbewerben, die ihnen das Spektrum der zu lösenden Aufgaben kostengünstig aufzeigen. Im privaten Hausbau dominieren Bauträgergesellschaften, in deren Konkurrenz sich der Bauherr durch Musterhäuser, Standardentwürfe bis hin zu kostenlosen individuellen Entwürfen einen Entscheidungsraum schaffen kann. Die Funktion des Architekten und des beratenden Ingenieurs ist hier in der Regel integriert, so dass eine Unabhängigkeit und Treuhänderschaft nicht mehr besteht²⁶. Schließlich lassen sich die Leistungsphasen der Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe sowie der Überwachung der Ausführung des Projektes qualitativ durch den Laien zumindest abschätzen.

Durch auskömmliche Honorare, so die weitere Argumentation, entstünde eine Treuhandbeziehung im Verhältnis Architekt – Bauherr, die die Grundlage für eine qualitativ hochwertige Arbeit und ein Handeln im Sinne des Auftraggebers stellen würde²⁷. Ohne eine entsprechende Honorarordnung käme es zu einem Preiswett-

bewerb, der zur Erosion dieses Verhältnisses führen würde. Auskömmliche Honorare stellen jedoch allenfalls eine notwendige Bedingung dar. Minderleistungen einzelner Anbieter bei zugleich hohen Gewinnen sowie die Existenz schlecht leistender Grenzanbieter können per se nicht ausgeschlossen werden. Neben einer intrinsischen Motivation der Berufsausübenden, die durch eine kleinteilige Bürostruktur mit dominanter Stellung des Inhabers Unterstützung erfährt²⁸, sind eine hohe berufliche Qualifikation sowie die Existenz einer anerkannten Standesorganisation, die über die Einhaltung der Regeln der Berufsausübung wacht und gegebenenfalls Sanktionen ausübt, unerlässlich. Während der Nachweis intrinsischer Motivation zumindest schwierig ist, wird die geringe Intensität beruflicher Fortbildung sogar von Standesvertretern bemängelt²⁹. Sodann bietet die „Krähentheorie“ Anlass, die Qualitätssicherung der Kammern in Zweifel zu ziehen.

Auch in preistheoretischer Hinsicht sind Zweifel an der Funktionsfähigkeit der HOAI angebracht. In Anlehnung an die Funktionsweise wirksamer Mindestpreise P_{HOAI} ³⁰ ergibt sich ein Dienstleistungsangebot in Höhe X_A , das bei einer Normalnachfrage N_N zu einem Überschussangebot in Höhe $X_A - X_{NN}$ führt (vgl. Abbildung). Damit die Honorarordnung langfristig Bestand hat, müsste der Berufszugang auf X_{NN} beschränkt werden. Die beobachteten Verstöße gegen die HOAI erklären sich somit aus dem weitgehend unbegrenzten Marktzutritt. Eine besondere Erschwernis zur Einhaltung der HOAI bietet zudem der in der Bauwirtschaft ausgeprägte Konjunkturzyklus. Angenommen, es gelänge, das Dienstleistungsangebot langfristig auf X_{NN} zu begrenzen, dann bewirkt der Rückgang der in der Rezession nachgefragten Menge auf X_{NR} eine Unterauslastung in Höhe $X_{NN} - X_{NR}$. Unter der Annahme kurzfristig starrer Kapazitäten ist die Auskömmlichkeit der Honorare nicht mehr gegeben. Zur Steigerung ihres Deckungsbeitrages werden die Büros versuchen, durch Honorarzugeständnisse auf P_R ihre Auslastung zu erhöhen³¹. Die Auskömmlichkeit der Preise ist jedoch auch hier nicht mehr gesichert, so dass Ein-

²⁶ Da der Gesetzgeber diese Vertragsform gleichberechtigt zulässt, ist das Argument von der Treuhänderschaft zumindest politisch nicht mehr haltbar.

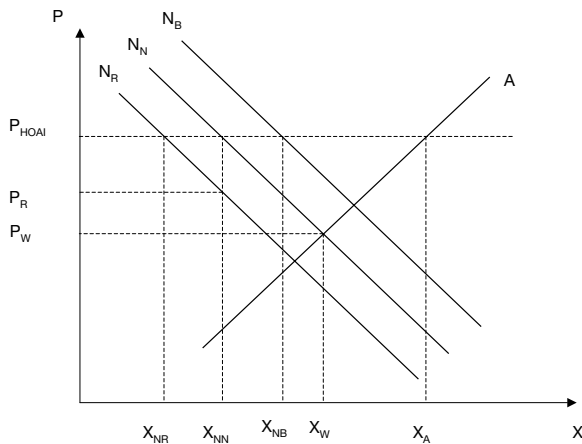
²⁷ Vgl. hierzu Statusbericht 2000 plus, a.a.O., Kap. 4, sowie Stellungnahmen der Verbände, beispielsweise Bundesarchitekten- und Bundesingenieurkammer: Zusammenfassende Stellungnahme zum Statusbericht 2000 plus, 2003, <http://www.bingk.de/1832.htm> (4.6.2003).

²⁸ Von daher dürfte die mit einer Deregulierung einhergehende Konzentration den Systemwechsel unumkehrbar machen, da eine intrinsische Motivation in großbetrieblichen Strukturen kaum wieder aufleben wird.

²⁹ So beträgt der Anteil der Fortbildungen lediglich 3% an der Arbeitszeit. Kritisch vgl. Karsten Zill: Der Bauherr wird im Stich gelassen, in: Deutsches Ingenieurblatt, 2003, H. 4, S. 40-43, hier S. 43.

²⁵ Vgl. den Projektleiter des Statusberichtes 2000 plus, R. Mertes, zitiert in K. Werwath, a.a.O., S. 39.

Wirkungsweise der HOAI im Konjunkturzyklus



sparmöglichkeiten genutzt werden und es zu Qualitätseinbußen kommen wird. In der Boomphase käme es bei konstanten Kapazitäten zu einer Überbeschäftigung in Höhe von $X_{NB} - X_{NN}$. Schließt man eine zeitliche Streckung der Aufträge ebenso aus wie eine Erhöhung der Preise über P_{HOAI} , so wird es zu Qualitätseinbußen der Leistungen bei zugleich gesteigerten Gewinnen kommen. In beiden Fällen kann die als erwünscht erachtete Qualität nicht aufrechterhalten werden. Die HOAI als qualitätssicherndes Instrument steht deshalb in Frage.

Wie oben ausgeführt, liegen den Honorartafeln der HOAI Standardqualitäten und -kosten zugrunde. Unabhängig davon, ob die Leistungsgüte vom Auftraggeber verifizierbar ist, dürfte eine Standardqualität – auch im Rahmen der zulässigen Honorarspreizung – den praktischen Erfordernissen einer Qualitätsdifferenzierung kaum Rechnung tragen. Regionale Unterschiede in der Wertigkeit des Bauens, die Nutzung der Immobilie als Renditeobjekt oder für den Eigenbedarf, unterschiedliche Mobilitätsanforderungen der Bewohner etc. eröffnen ein Qualitätsspektrum, das sich nicht im Rahmen der zugrunde liegenden Standardkosten realisieren lassen dürfte.

Deregulierung – aber in welcher Form?

Die aufgezeigten Besonderheiten der Dienstleistungen von Architekten und beratenden Ingenieuren einerseits und die zur marktwirtschaftlichen Ordnung systemwidrige Ausgestaltung der HOAI und deren

mangelnde Lösungskompetenz andererseits führen zu Überlegungen hin zu Alternativen auf niedrigerem Eingriffsniveau. Als Prüfkriterien gelten hierbei die Geeignetheit, die Erforderlichkeit im Sinne einer niedrigeren Eingriffsintensität sowie die diskriminierungsfreie Ausgestaltung.

Im Vordergrund der derzeitigen Diskussion steht eine Abschwächung der gesetzlichen Bindungskraft der HOAI und ihre Zulassung als unverbindliche Preisempfehlung³². Bereits verschiedene Vorgängerregelungen auf dem Gebiet der beratenden Ingenieure hatten lediglich Empfehlungscharakter³³. Die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen bietet das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) als Mittelstandskartell (§ 4 GWB) oder als Ausnahme vom Empfehlungsverbot (§ 22 Abs. 2 GWB). Auf EU-Ebene käme eine Gruppenfreistellung gemäß Art. 81 Abs. 3 EGV in Betracht. Unabhängig von der Prüfung der Zulässigkeit des Kartells wäre Außenseitern jederzeit ein Abschluss außerhalb der Kartellvereinbarung möglich. Eine Anpassung an die jeweiligen, auch konjunkturell bedingten Knappheitsverhältnisse wäre gegeben. Zugleich böten die Honorartafeln weiterhin eine Orientierungshilfe und könnten gegenüber der heutigen Regelung wesentlich schneller geändert werden.

Alternativ oder in Ergänzung zur Preisempfehlung könnten alle anderen Vertragsgegenstände in einer speziellen Verdingungsordnung für Architekten und beratende Ingenieure (VOAI) ähnlich der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) gefasst werden. Den Vertragsparteien wäre es freigestellt, die VOAII zum Bestandteil ihrer Abmachungen zu erheben³⁴. Inhaltlich würde sie lediglich nachvollziehen, was sich aufgrund allgemeiner Erfahrung als zweckdienlich und den Interessenausgleich förderlich erwiesen hat. Hierzu rechnen unter anderem die Leistungsbeschreibung, die Handhabung verschiedener Bemessungsgrundlagen der Vergütung, Ausführungsfristen, Vertragsstrafen sowie Regelungen betreffend der Kündigung und der Gewährleistung. Sie ermöglicht einerseits den Rückgriff auf einen bewährten Standard und schützt zugleich den hierin ungeübten Vertragspartner. Andererseits lässt sie Freiraum für abweichende Regelungen, sollte dies im speziellen Fall für sinnvoll erachtet werden oder der Erprobung dienen. Dies gilt beispiels-

³⁰ Ein wirksamer Mindestpreis erfüllt die Bedingung $P_W < P_{HOAI}$. Siehe hierzu die Abbildung 1.

³¹ Zwar kommt es in beiden Fällen zu Verlusten, doch kann eine Preissenkung zu einer Steigerung der Deckungsbeiträge und zu einer Minderung der Fehlbeträge führen. Voraussetzung ist eine preiselastische Nachfrage, bei der die durch die Preissenkung hervorgerufene Umsatzsteigerung die zusätzlichen variablen Kosten überkompensiert.

³² So der Vorschlag aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Vgl. Fridhelm Marx: Honorare mit oder ohne gesetzliche Vorgaben?, in: Deutsches Ingenieurblatt, 2003, H. 5, S. 44-47, hier S. 44 ff.

³³ Vgl. R. Steinigen, a.a.O., S. 48, der beispielsweise auf die Gebührenordnung der Ingenieure (GOI) aus den Jahren 1937 mit Ergänzungen von 1950 und 1956 verweist. Vgl. auch Statusbericht 2000 plus, a.a.O., Kap. 9, S. 7.

weise für Honorarermittlungen, die von den bislang üblichen „anrechenbaren“ Kosten abweichen³⁵.

Um die Folgen haftungsrelevanter Schlechtleistung abzumildern, wäre eine obligatorische Berufshaftpflicht vorzuschlagen. Öffentliche Belange und damit auch die Wahrung so genannter öffentlicher Interessen sollten an geeigneter Stelle wie dem Bau- und Umweltrecht sowie dem Denkmalschutz Berücksichtigung finden.

Folgen einer Deregulierung

Von Verbandsvertretern werden die Wirkungen einer Deregulierung mit eindeutigen Worten beschrieben: ruinöse Konkurrenz, Preisverfall, Erosion der Qualität auf ein durchgängig niedriges Niveau, Entlassungen, Marktkonzentration und langfristig steigende Honorarsätze³⁶. Ist dieses Bild realistisch? Zum einen besteht bereits derzeit ein gewisser Preiswettbewerb, da von der HOAI vielfach abgewichen wird. Von daher dürften die Auswirkungen einer Deregulierung zumindest kurzfristig begrenzt bleiben. Zum anderen zeigt ein Ländervergleich, dass auch bei niedrigem Regulierungsniveau kein Wettbewerbsversagen in Form von Qualitätsverlusten beobachtet werden konnte³⁷.

Was kann für Deutschland konkret erwartet werden? Grenzanbieter mit geringer Produktivität bzw. hohen Kostensätzen werden bei leicht sinkendem Honorarniveau und einer zunehmenden Honorardifferenzierung aus dem Markt ausscheiden. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen zudem einen Konzentrationsprozess³⁸. Hinsichtlich der Honorarermessungsgrundlage dürften bislang nicht mögliche Alternativen zumindest versuchsweise angewendet werden. Dies betrifft beispielsweise Bonus-Malus-Regelungen als Anreizverträge für kostengünstiges Bauen sowie ein Festhonorar auf der Basis des Kostenanschlags zum Entwurfszeitpunkt. Um das Planungs- und Kostenrisiko in möglichst engen Grenzen zu halten, werden private Hausbauer in der Mehrzahl weiterhin die Komplettangebote von Bauträgern nutzen.

Zugleich dürften Maßnahmen der Qualitätssicherung und der Transparenzsteigerung an Bedeutung

gewinnen. Hierzu zählen unter anderem der Aufbau von Reputation durch Werbung und andere Marketinginstrumente, die bislang durch das Berufsrecht versperrt sind. Außerdem erhalten Produktstandards eine noch wichtigere Funktion. Ähnlich dem Niedrig-Energie-Haus (NEH) oder dem Null-Energie-Haus können fest definierte Standards bzw. Gütesiegel auch bei anderen Qualitätsdimensionen für Transparenz und Rechtssicherheit sorgen. Bauweisen, die ein Älter-Werden bei leichten Behinderungen (→ Badgegestaltung, Mindesttürbreiten, Treppennormen) ermöglichen, allergiegerechtes Wohnen (→ Baustoffe, Lüftungskonstruktion) oder Planungen, die Anpassungen an eine wechselnde Familiengröße besonders leicht gestalten (→ flexible Raumaufteilung und Nutzung, Anbaumöglichkeit) wären denkbar. Im Ergebnis würde eine Deregulierung den unterschiedlichen Schutz- und Planungsinteressen durch ein differenziertes Angebot gerecht werden. Zugleich wird an den Beispielen deutlich, dass der Markt bei einem Wegfall von Regulierungen gegebenenfalls eigene institutionelle Lösungen findet.

Fazit

Die HOAI gibt die Honorare für Architekten und beratende Ingenieure innerhalb schmalere Bandbreiten detailliert vor. Als einziges Argument der von den Interessenvertretern vorgebrachten Rechtfertigungsgründe hält die Problematik der Qualitätssicherung bei Intransparenz einer ökonomischen Analyse stand. Ein hieraus abgeleitetes treuhänderisches Handeln, welches nur bei auskömmlichen Honoraren Bestand habe, wird durch das Fehlen hinreichender Bedingungen gefährdet. Darüber hinaus zeigt die Praxis eine mangelnde Akzeptanz, nicht zuletzt deshalb, weil Verstöße nicht sanktioniert werden. Als Alternativen auf niedrigem Regulierungsniveau werden eine unverbindliche Preisempfehlung, eine VOAI sowie eine obligatorische Berufshaftpflicht vorgeschlagen. Ausländische Erfahrungen sowie die bereits jetzt „liberale“ Handhabung der HOAI deuten darauf hin, dass eine Deregulierung keinesfalls zu einer ruinösen Konkurrenz bei negativer Qualitätsspirale führen wird.

³⁴ Haushaltsvorgaben des Bundes oder der Länder könnten eine VOAI allerdings zwingend zum Vertragsbestandteil erklären. Damit erhielte die VOAI den Charakter einer Verwaltungsvorschrift.

³⁵ Allerdings lässt die HOAI bereits jetzt Sonderregelungen zu. Neben einem Zeithonorar (§ 6 HOAI) kann eine frühzeitige Festlegung nach Kostenanschlag (§ 4a HOAI) vereinbart werden. Darüber hinaus ist auch ein Erfolgshonorar (§ 5 Abs. 4a; § 29 HOAI) möglich, das den Architekten an einer Realisierung von Einsparpotenzialen beteiligt. Allerdings fehlen bislang Malus-Regelungen bei Kostenüberschreitungen sowie eine Abrechnung nach Kennzahlen, beispielsweise Flächenkennwerten. Zur Diskussion möglicher Alternativen vgl. auch Statusbericht 2000 plus, a.a.O., Kap. 9, S. 29 ff.

³⁶ Vgl. Karsten Zill, a.a.O., S. 41 f., sowie den Diskussionsbericht von Klaus Werwath: Falsche Zahl, falsches Ziel, in: Deutsches Ingenieurblatt, 2003, H. 5, S. 50-52, hier S. 50 ff.

³⁷ Vgl. Ian Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus u.a.: Wirtschaftliche Auswirkungen einzelstaatlicher Regelungen für freie Berufe, Zusammenfassung, Wien 2003, S. 6, die die Regulierung freier Berufe in verschiedenen europäischen Ländern untersucht haben. Zu den Ländern mit niedrigem Regulierungsniveau zählen Schweden, Finnland, Dänemark, die Niederlande sowie England und Frankreich. Siehe ausführlich Ian Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus u.a.: Economic input of regulation in the field of liberal professions in different Member States, Final Report, Wien 2003, S. 58 ff.

³⁸ Vgl. ebenda.