



---

## Sachstand

---

### **Änderungsvorschläge betreffend Mindest- und Höchstsätze für Honorare bei Planungsleistungen nach der HOAI**

**Änderungsvorschläge betreffend Mindest- und Höchstsätze für Honorare bei Planungsleistungen nach der HOAI**

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 026/20  
Abschluss der Arbeit: 27.02.2020  
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Lösungsansätze in Bezug auf die Höchst- und Mindestsätze der HOAI</b>	<b>6</b>
2.1.	Modell analog der Steuerberatervergütungsverordnung	6
2.1.1.	Dispositives Recht	6
2.1.2.	Regelsätze	7
2.1.3.	Angemessenheit	7
2.2.	Berufsstandbeschränkung	8

## 1. Einleitung

„Die deutsche Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI)<sup>1</sup> reguliert [...] die Preise für Planungsleistungen in Deutschland“ und sieht dabei auch „Mindest- und Höchstsätze für Planungsleistungen von Architekten und Ingenieuren“ vor.<sup>2</sup> Nachdem ein Vorverfahren erfolglos blieb, erhob die Europäische Kommission im Jahr 2017 Vertragsverletzungsklage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) und berief sich dabei auf Art. 15 der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG (DLRL)<sup>3, 4</sup>

Mit Urteil vom 04.07.2019 entschied der EuGH, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 15 Abs. 1, Abs. 2 lit. g und Abs. 3 DLRL verstoßen habe, „dass sie verbindliche Honorare für die Planungsleistungen von Architekten und Ingenieuren beibehalten hat“.<sup>5</sup>

Der EuGH begründete sein Urteil unter anderem damit, dass die Mindestsätze der HOAI nicht geeignet seien, das angestrebte Ziel der Qualitätssicherung der Leistungen zu gewährleisten.<sup>6</sup> Für eine Geeignetheit sei es erforderlich, dass die Mindestsätze dem Anliegen gerecht würden, das Ziel „in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen“.<sup>7</sup> Es läge aber eine Inkohärenz aufgrund des Umstands vor, dass Planungsleistungen in Deutschland „von Dienstleistern erbracht werden können, die nicht ihre entsprechende fachliche Eignung nachgewiesen haben“.<sup>8</sup>

Weiterhin seien die Höchstsätze in Bezug auf das Ziel des Verbraucherschutzes nicht verhältnismäßig, da Deutschland nicht begründet habe, „weshalb die von der Kommission als weniger einschneidend vorgeschlagene Maßnahme, Kunden Preisorientierungen für die verschiedenen von der HOAI genannten Kategorien von Leistungen zur Verfügung zu stellen, nicht ausreichen würde, um dieses Ziel in angemessener Weise zu erreichen“.<sup>9</sup>

---

1 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure vom 10. Juli 2013 (BGBl. I S. 2276).

2 EuGH, Urteil vom 04.07.2019, Az. C-377/17, NVwZ 2019, 1120, 1121, 1123, Rn 66, Anmerkung Honer/Oriwol.

3 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123&from=EN>, letzter Abruf – auch für alle weiteren Internetlinks – 26.02.2020.

4 EuGH, Urteil vom 04.07.2019, Az. C-377/17, NVwZ 2019, 1120, 1123, Anmerkung Honer/Oriwol.

5 EuGH, Urteil vom 04.07.2019, Az. C-377/17, NVwZ 2019, 1120, Tenor.

6 EuGH, Urteil vom 04.07.2019, Az. C-377/17, NVwZ 2019, 1120, 1123 Rn 93.

7 EuGH, Urteil vom 04.07.2019, Az. C-377/17, NVwZ 2019, 1120, 1123 Rn 89.

8 EuGH, Urteil vom 04.07.2019, Az. C-377/17, NVwZ 2019, 1120, 1123 Rn 92.

9 EuGH, Urteil vom 04.07.2019, Az. C-377/17, NVwZ 2019, 1120, 1123 Rn 94, 95.

Mit Schreiben vom 04.07.2019 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) öffentliche Stellen darauf hingewiesen, dass diese die für europarechtswidrig erklärten Regelungen der HOAI nicht mehr anwenden dürfen.<sup>10</sup> Nach diesem Schreiben will das BMWi „weitere Bundesressorts, die Länder und die kommunalen Spitzenverbände sowie die Berufsverbände und die Kammern konsultieren, um im Anschluss in Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat“ (BMI) „und anderen Bundesressorts einen Vorschlag zu notwendigen Änderungen der HOAI vorzubereiten“.<sup>11</sup>

Nach I. eines Erlasses des BMI vom 05.08.2019 „sind übergangsweise [...] notwendige Anpassungen in den Vertragsmustern für freiberuflich Tätige in den Richtlinien für die Durchführung für die Bauaufgaben des Bundes (RBBau)<sup>12</sup> vorzunehmen“, welche auf S. 5 des Erlasses aufgeführt werden.<sup>13</sup> Erlasse des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), die „die Anpassung von Honoraransprüchen nach Inkrafttreten einer Neufassung der HOAI während der Vertragslaufzeit zum Gegenstand“ hatten, wurden nach IV. des Erlasses aufgehoben.

Nach I. eines Erlasses des Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) vom 23.08.2019 sind „übergangsweise auch notwendige Anpassungen in den Vergabehandbüchern für freiberuflich Tätige (Vergabehandbuch des BMVI für Liefer- und Dienstleistungen sowie freiberufliche Leistungen (VHLF) und Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA F-StB)<sup>14</sup> vorzunehmen“, welche „zeitnah bereitgestellt“ würden.<sup>15</sup> In dem Erlass wird unter III. übergangsweise eine Voreintragung für bestimmte Verträge vorgeschrieben. Auch wird unter IV. ein Erlass aufgehoben, dessen Regelungsbedarf nun entfallen ist. Unter V. wird auf die Zurverfügungstellung neuer Formblätter zur Ermittlung anrechenbarer Kosten, Ermittlung der Honorarzone und Honorarermittlung hingewiesen.

- 
- 10 Schreiben des BMWi vom 04.07.2019, abrufbar auf der Internetseite der Bundesarchitektenkammer unter <https://www.bak.de/w/files/bak/03berufspraxis/hoai/informationsschreiben-hoai.pdf>.
  - 11 Schreiben des BMWi vom 04.07.2019, abrufbar auf der Internetseite der Bundesarchitektenkammer unter <https://www.bak.de/w/files/bak/03berufspraxis/hoai/informationsschreiben-hoai.pdf>.
  - 12 Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes, Grundwerk bis 19. Austauschlieferung mit Aktualisierungen, Onlinefassung - Stand 05. August 2019, abrufbar unter [https://www.fib-bund.de/Inhalt/Richtlinien/RBBau/RBBau Onlinefassung\\_05.August19.pdf](https://www.fib-bund.de/Inhalt/Richtlinien/RBBau/RBBau Onlinefassung_05.August19.pdf).
  - 13 Erlass des BMI vom 05.08.2019, abrufbar unter <https://bingk.de/wp-content/uploads/2019/08/Erlass-BMI-vom-5.8.2019-Anwendung-HOAI-aufgrund-EuGH-Urteil-4-Juli-2019.pdf>.
  - 14 Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau, Ausgabe: April 2019, abrufbar unter <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/hva-f-stb-richtlinien-text.pdf?blob=publicationFile>.
  - 15 Erlass des BMVI vom 23.08.2019, abrufbar auf der Internetseite der Ingenieurkammer Hessen in der Anlage zum Hintergrundpapier der Bundesingenieurkammer unter [https://www.ingkh.de/fileadmin/ingkh/Aktuelles/news/2019/HOAI\\_Papier\\_10\\_2019\\_mit\\_Anlagen.pdf](https://www.ingkh.de/fileadmin/ingkh/Aktuelles/news/2019/HOAI_Papier_10_2019_mit_Anlagen.pdf).

## 2. Lösungsansätze in Bezug auf die Höchst- und Mindestsätze der HOAI

Folgende Lösungsansätze werden in Bezug auf die Höchst- und Mindestsätze diskutiert:

### 2.1. Modell analog der Steuerberatervergütungsverordnung

Staatssekretär im BMWi Dr. Nussbaum ging im Juli 2019 davon aus, dass Änderungen der HOAI und „ggf. Anpassungen an der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zum Erlass der HOAI, dem Gesetz zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen<sup>16</sup>“ notwendig seien.<sup>17</sup> Aus einem Hintergrundpapier der Bundesingenieurkammer (BIngK) ergibt sich, dass seitens der Bundesarchitektenkammer (BAK), der BIngK und des Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V. (AHO) „zunächst die Lösung über ein Modell analog der Steuerberatervergütungsverordnung (StBVV)<sup>18</sup> angestrebt“ wird.<sup>19</sup> Auch nach einem Positionspapier der Planerorganisationen, in dem unter anderem die BAK, die BIngK und der AHO Stellung bezogen haben, soll auf einer 1. Stufe eine „Anpassung der HOAI nach dem Modell der“ StBVV erfolgen.<sup>20</sup> Vertreter des BMWi und des BMI sollen „zwischenzeitlich mehrfach zum Ausdruck gebracht“ haben, „dass eine Anpassung der HOAI an die StBVV vorstellbar“ sei „und für sinnvoll erachtet“ werde.<sup>21</sup>

#### 2.1.1. Dispositives Recht

Als Konzept wird erörtert, „die zwingenden Vergütungsklauseln als dispositives Recht“ aufrechtzuerhalten.<sup>22</sup> Die BAK und andere Planerorganisationen sollen der Bundesregierung vorgeschlagen haben, dass entsprechend bestehender Regelungen der StBVV durch eine Vereinbarung in Textform die Honorare von den Höchst- und Mindestsätzen nach der HOAI abweichend geregelt

- 
- 16 Gesetz zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen vom 4. November 1971 (BGBl. I S. 1745, 1749), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. November 1984 (BGBl. I S. 1337) geändert worden ist.
- 17 Bundestags-Drucksache 19/11950, Antwort auf schriftliche Frage Nr. 68.
- 18 Steuerberatervergütungsverordnung vom 17. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1442), die zuletzt durch Artikel 7 der Verordnung vom 12. Juli 2017 (BGBl. I S. 2360) geändert worden ist.
- 19 HOAI, Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission wegen der Mindest- und Höchstsätze, Hintergrundpapier – Stand: Oktober 2019 (im Folgenden: „Hintergrundpapier“), S. 3, Internetseite der Ingenieurkammer Hessen, abrufbar unter [https://www.ingkh.de/aktuelles/news/einzelansicht/news/aktualisiertes-hintergrundpapier-zur-hoai/?tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=7c0f285c0347d703f3800fec973dcd8b](https://www.ingkh.de/aktuelles/news/einzelansicht/news/aktualisiertes-hintergrundpapier-zur-hoai/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=7c0f285c0347d703f3800fec973dcd8b).
- 20 Berufspolitische Schlussfolgerungen aus dem Urteil des EuGH zur HOAI vom 4.7.2019, Positionspapier der Planerorganisationen, September 2019 (im Folgenden: „Positionspapier“), abrufbar auf der Internetseite der Bundesarchitektenkammer unter <https://www.bak.de/w/files/bak/03berufspraxis/hoai/2019-09-02-positionspapier-planerorganisationen.pdf>.
- 21 Schnepel, in: BAK: Die Ausgestaltung der HOAI nach dem EuGH-Urteil, vergabeblog.de vom 24.01.2020, Nr. 43053 (im Folgenden: „Schnepel, in: BAK: Die Ausgestaltung der HOAI nach dem EuGH-Urteil“), abrufbar unter <https://www.vergabeblog.de/2020-01-24/bak-die-ausgestaltung-der-hoai-nach-dem-eugh-urteil/>.
- 22 EuGH, Urteil vom 04.07.2019, Az. C-377/17, NVwZ 2019, 1120, 1125, Anmerkung Honer/Oriwol.

werden können.<sup>23</sup> Auch aus dem Hintergrundpapier der BIngK ergibt sich, dass BAK, BIngK und AHO zunächst einen gesetzlichen Regelrahmen für sinnvoll halten, „von dem durch ausdrückliche Vereinbarung abgewichen“ werden kann.<sup>24</sup> Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände weist darauf hin, dass darauf zu achten ist, „nicht ‚durch die Hintertür‘ wieder Mindest- und Höchstsätze verbindlich“ einzuführen.<sup>25</sup> Die Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Wirtschaft und Energie Winkelmeier-Becker soll am 12.02.2020 erklärt haben, „man könne sich zum Beispiel vorstellen, statt der verbindlichen Mindest- und Höchstsätze künftig eine Art staatliche Preisorientierung vorgeben zu wollen“.<sup>26</sup>

### 2.1.2. Regelsätze

Planerorganisationen sollen für den Fall, dass keine Regelung über das Honorar getroffen wurde und „die ermittelten anrechenbaren Kosten oder Flächen innerhalb der in den Honorartafeln“ der HOAI „festgelegten Honorarsätze“ liegen, vorgeschlagen haben, dass eine Vermutung dahingehend greifen soll, „dass diese Honorarsätze (Regelsätze) als angemessene Vergütung vereinbart wurden.“<sup>27</sup> Nach dem Hintergrundpapier der BIngK soll bei dieser zunächst angestrebten Lösung der Regelsatz „nach Möglichkeit höher“ liegen „als der heutige Mindestsatz“.<sup>28</sup> Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ist der Auffassung, die HOAI-Mittelsätze dürften nicht als Regelsätze gewertet werden. Allenfalls könnte der Mindestsatz als Auffangregelung herangezogen werden.<sup>29</sup>

### 2.1.3. Angemessenheit

Diskutiert wird weiterhin, ob eine Angemessenheitsklausel in die HOAI implementiert werden soll, nach der „Architektenhonorare auch bei von den HOAI-Honoraren abweichenden Vereinbarungen stets in einem angemessenen Verhältnis zu Art und Umfang der Aufgabe, den besonderen Bedingungen der Leistungserbringung, sowie zur Leistung und zum Haftungsrisiko des Planers stehen müssen“.<sup>30</sup> Auch nach dem Hintergrundpapier der BIngK streben BAK, BIngK und AHO

---

23 Schnepel, in: BAK: Die Ausgestaltung der HOAI nach dem EuGH-Urteil.

24 Hintergrundpapier, S. 3 und 4.

25 HOAI: Gestaltungsspielräume erhalten, Artikel vom 03.02.2020 (im Folgenden: „HOAI: Gestaltungsspielräume erhalten“), Internetseite des Deutschen Städte- und Gemeindebunds, abrufbar unter <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2020/HOAI%3A%20Gestaltungsspielr%C3%A4ume%20erhalten/>.

26 Bundesingenieurkammer: Gespräch zur HOAI im BMWi, Artikel vom 13.02.2020, Internetseite der Bayerischen Ingenieurkammer-Bau, abrufbar unter [https://www.bayika.de/de/aktuelles/meldungen/2020-02-13\\_-Bundesingenieurkammer-Gespraech-zur-HOAI-im-BMWi.php](https://www.bayika.de/de/aktuelles/meldungen/2020-02-13_-Bundesingenieurkammer-Gespraech-zur-HOAI-im-BMWi.php).

27 Schnepel, in: BAK: Die Ausgestaltung der HOAI nach dem EuGH-Urteil; vgl. auch Hintergrundpapier, S. 4.

28 Hintergrundpapier, S. 3, 4.

29 HOAI: Gestaltungsspielräume erhalten.

30 Schnepel, in: BAK: Die Ausgestaltung der HOAI nach dem EuGH-Urteil.

zunächst einen Angemessenheitsvorbehalt an.<sup>31</sup> Die kommunalen Spitzenverbände lehnen eine „Implementierung einer Angemessenheitsklausel in die HOAI“ dagegen ab.<sup>32</sup>

## 2.2. Berufsstandbeschränkung

Als Lösungsansatz wird auch erörtert, „die Erbringung von Architekten- und Ingenieurleistungen auf die entsprechenden Berufsstände zu beschränken“, sofern „an dem Preisrecht der HOAI“ festgehalten werden soll.<sup>33</sup> Dabei werden jedoch zugleich verfassungsrechtliche Zweifel dahingehend geäußert, ob eine solche Beschränkung aufgrund eines Charakters als Berufswahlregelung im Hinblick auf Art. 12 des Grundgesetzes (GG)<sup>34</sup> zulässig<sup>35</sup> und ob der Bund für eine solche Regelung zuständig wäre beziehungsweise eine fristgerechte Umsetzung entsprechender Regelungen in den Bundesländern erfolgen könnte<sup>36</sup>. Die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände lehnt eine „Änderung berufsrechtlicher Regelungen“ ab und gibt weiterhin zu bedenken, dass sich solche Regelungen wiederum am EU-Recht messen lassen müssten.<sup>37</sup> Vertreter des BMWi und das Bundeskanzleramt sollen ebenfalls „sehr deutlich vorgetragene Bedenken“ gegen eine Regelung geltend gemacht haben, nach der „künftig die Erbringung von Planungsleistungen Architekten und Ingenieuren vorbehalten wird“.<sup>38</sup>

Aus dem Hintergrundpapier der BIngK ergibt sich, dass „mittel- bis langfristig“ seitens der BAK, BIngK und des AHO ein Berufsrechtsvorbehalt in Bezug auf die „Erbringung von Planungsleistungen“ angestrebt wird, „gegebenenfalls begrenzt auf sicherheitsrelevante Bereiche“.<sup>39</sup> Auch nach dem Positionspapier der Planerorganisationen sollen auf einer 2. Stufe die „formalen, berufspolitischen und politischen Rahmenbedingungen“ geschaffen und „rechtliche Lücken zur Herstellung von Kohärenz und damit zur Wiederherstellung der Verbindlichkeit der Mindestsätze“ geschlossen werden.<sup>40</sup>

\*\*\*

---

31 Hintergrundpapier, S. 3 und 4.

32 HOAI: Gestaltungsspielräume erhalten.

33 EuGH, Urteil vom 04.07.2019, Az. C-377/17, NVwZ 2019, 1120, 1125, Anmerkung Honer/Oriwol.

34 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist.

35 EuGH, Urteil vom 04.07.2019, Az. C-377/17, NVwZ 2019, 1120, 1125, Anmerkung Honer/Oriwol.

36 Fuchs/van der Hout/Opitz, in: HOAI-Urteil des EuGH: Vertrags- und vergaberechtliche Konsequenzen, NZBau 2019, 483, 491.

37 HOAI: Gestaltungsspielräume erhalten.

38 Hintergrundpapier, S. 2 und 3.

39 Hintergrundpapier, S. 3 und 4.

40 Positionspapier.