



Die Gebührenordnung für Architekten und Bauingenieure (HOAI) als Marktzugangsschranke für neue Anbieter?

Clemens Recker
Oliver Arentz

Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln
Europäisches Zentrum für freie Berufe Universität zu Köln (EuZFB)

Kurzkomentar – Dezember 2017

Zum Hintergrund

Die Europäische Kommission hat Ende Juni 2017 Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof wegen verbindlicher Mindest- und Höchst Honorare für im Inland ansässige Architekten und Ingenieure erhoben. Diese Honorare sind in der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) geregelt. Die Bundesrepublik Deutschland begründet das Erfordernis einer verbindlichen Gebührenordnung mit dem Ziel der Aufrechterhaltung eines hohen Qualitätsniveaus bei Dienstleistungen von Architekten und Bauingenieuren. Nach Einschätzung der Europäischen Kommission stellen die in der HOAI verbindliche geregelten Preise jedoch eine Marktzugangsschranke für neue Anbieter dar. Diese potentielle Marktzugangsschranke könnte dann auch ein Hindernis für Anbieter aus anderen Europäischen Mitgliedsstaaten bei einem beabsichtigten Eintritt in den deutschen Markt sein. In diesem Fall könnte die HOAI eine unverhältnismäßige Beschränkung des gemeinsamen Binnenmarkts darstellen.¹ Im Fokus dieser Kurzanalyse steht daher die Frage, inwieweit die verbindliche Gebührenordnung HOAI tatsächlich eine Marktzugangsschranke für neue Anbieter sein könnte.

Theoretische Effekte einer verbindlichen Gebührenordnung auf den Markteintritt

Aus theoretischer Perspektive ist denkbar, dass eine verbindliche Gebührenordnung mit vorgegebenen Mindest- und Höchstpreisen den Markteintritt neuer Anbieter erschwert, wenn Preisabweichungen nach unten nicht möglich sind. Gerade für neue Akteure stellt ein Markteintritt über günstigere Preise eine sinnvolle unternehmerische Strategie dar, um Marktanteile von etablierten Anbietern zu gewinnen.² Die Möglichkeit, durch Preisunterbietung gegen etablierte Anbieter antreten zu können, kann insbesondere auf Märkten mit Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Konsumenten von großer Relevanz sein. Im Gegensatz zu Märkten mit homogenen Gütern und vollständiger Konkurrenz spielt auf diesen Märkten Vertrauen und damit die Reputation der Anbieter eine wichtige Rolle. Während etablierte Anbieter durch ihre Referenzen bereits Reputation aufbauen konnten, fehlt potenziellen Wettbewerbern ein solcher ‚track record‘ in der Regel. Diesen Nachteil müssen sie in irgendeiner Form kompensieren. Daher ist es naheliegend, dass neue Anbieter versuchen, über niedrigere Preise Kunden zu gewinnen, um eine entsprechende Reputation aufzubauen. Bei einheitlichen Preisen entscheiden sich die Konsumenten wegen der höheren Reputation eher für einen etablierten Anbieter. Die HOAI könnte demnach eine Marktzugangsschranke für neue Anbieter darstellen.

¹ Für weitere Informationen zum Hintergrund des Verfahrens siehe u.a. die Pressemitteilung der Europäischen Kommission zum Vertragsverletzungsverfahren. Abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3646_de.htm.

² Diese Argumentation findet sich unter anderem im Hauptgutachten der Monopolkommission XVI (2004/2005) im Kapitel VI zu Regulierungsfragen der Freien Berufe, S. 426, Punkt 1218. Abrufbar unter: http://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG16/6_Kapitel_HG_16.pdf.

Allerdings ist auch ein gegenläufiger Effekt einer verbindlichen Gebührenordnung auf den Markteintritt möglich. Eine Gebührenordnung unterbindet, dass Anbieter Kostenvorteile bei der Dienstleistungserstellung in Form von günstigeren Preisen an ihre Kunden weitergeben. Kostenvorteile können z.B. bei größeren Anbietern entstehen, weil sie die Fixkosten (Mieten, Hard- und Software etc.) auf eine höhere Anzahl an Aufträgen umlegen können. Darüber hinaus könnten sich mit zunehmender Anzahl an Aufträgen in gewissem Umfang Synergien zwischen den einzelnen Projekten ergeben (ähnliche Planungsschritte), die die Arbeitsintensität jedes einzelnen Auftrags verringern.³ In einem Szenario ohne Gebührenordnung könnte ein Preiswettbewerb daher vor allem von jenen etablierten Anbietern getrieben sein, die über die Weitergabe eines Teils ihrer Kostenvorteile ihre Marktanteile ausbauen wollen. Im Ergebnis könnte sich ein Preisniveau einstellen, bei dem neue Anbieter aufgrund (noch) fehlender Größenvorteile nicht kostendeckend herstellen können. Eine verbindliche Gebührenordnung, die einen Preiswettbewerb verhindert, könnte daher auch die Wirkung einer Markteintrittssubvention für neue (zumindest temporär noch weniger effiziente) Anbieter haben. In diesem Fall würde die HOAI keine Marktzugangsschranke für neue Anbieter darstellen.

Empirische Beobachtungen

Empirische Beobachtungen des Markteintrittsverhaltens können zumindest erste Hinweise liefern, ob die theoretisch denkbaren Effekte in der Realität zu einem erschwerten oder erleichterten Markteintritt führen. Als Beobachtungsgegenstand bietet sich dazu vorrangig der deutsche Architektursektor und weniger der Ingenieursbereich an, da die amtliche Statistik in ihrer aktuellen Abgrenzung (NAVE Rev. 2 / 2008) bei Ingenieursdienstleistungen auch viele Tätigkeiten umfasst, die nicht unter den Regelungsbereich der HOAI fallen. Die Dienstleistungen des Architektursektors fallen hingegen zum größten Teil unter den Regelungsberiech der HOAI⁴. Seit der letzten Revision der Einteilung der Wirtschaftszweige stehen für den Zeitraum der Jahre 2008 bis 2014 durchlaufende Zeitreihen mit mehreren Kennzahlen (u.a. Anzahl der Unternehmen, Mitarbeiterzahlen, Umsatzentwicklung) zum deutschen Architektursektor in der amtlichen Statistik bereit.

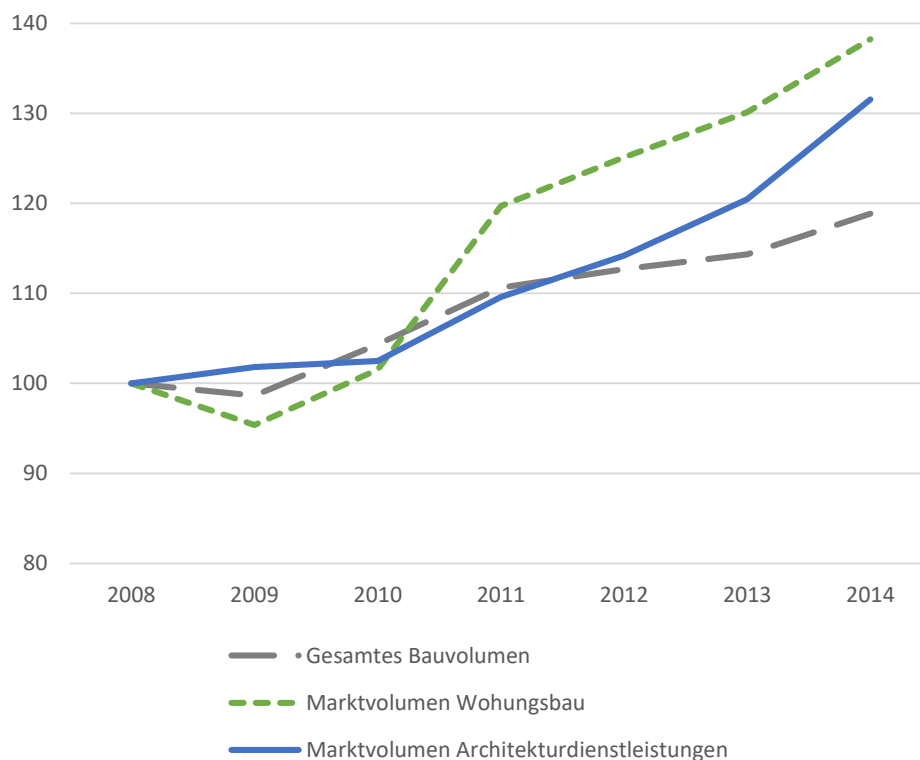
Architekturdienstleistungen sind ein komplementäres Gut zu den Leistungen der Bauwirtschaft (u.a. Neubauten, Sanierungen). Die Nachfrage nach Planungsleistungen ist daher in hohem Maße von der Nachfrage nach Produkten der Bauwirtschaft abhängig. Im betrachteten Zeitraum der Jahre 2008 bis 2014 ist das Marktvolumen im Wohnungsbau um ca. 40 Prozent angestiegen. Das gesamt

³ Bei Architekturdienstleistungen könnten die Größenvorteile u.U. aufgrund relativ geringer Fixkosten geringer als in anderen Branchen ausfallen. Gestützt wird diese Vermutung durch die Beobachtung, dass sich auch in jenen Europäischen Mitgliedsstaaten ohne bindende Gebührenordnung bisher keine deutlich größere durchschnittliche Betriebsgröße eingestellt hat. Vgl. Tabellen zur Mitarbeiterzahl und Umsatz pro Unternehmen in: Annual detailed enterprise statistics for services (NACE Rev. 2 H-N and S95) [sbs_na_1a_se_r2], Architectural activities, Tabellen zur Mitarbeiterzahl und Umsatz pro Unternehmen.

⁴ Ausgenommen von der HOAI sind Bauprojekte von einem Gesamtvolumen unter 25.000 Euro und oberhalb von 25.000.000 Euro. Zudem ist die HOAI für einige ergänzende Dienstleistungen von Architekten (z.B. Umweltverträglichkeitsstudie) nicht bindend.

inländische Bauvolumen (u.a. auch inkl. Straßenbau) ist um ca. 20 Prozent angestiegen. Im Zuge der positiven Baukonjunktur ist das Marktvolumen für Architekturdienstleistungen von 7,3 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 9,6 Mrd. Euro im Jahr 2014 um insgesamt ca. 30 Prozent angestiegen.⁵ (Siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Entwicklung des deutschen Bausektors im Zeitraum 2008 bis 2014
Veränderungen (2008 = 100 Basispunkte)



Quelle: Eigene Berechnung, Annual detailed enterprise statistics for services (NACE Rev. 2 H-N and S95) [sbs_na_1a_se_r2], Architectural activities, Germany. Die dargestellte Entwicklung des Marktvolumens basiert auf nominalen Werten. Detaillierte Zahlen im Anhang: Tabelle A1 und Tabelle A2.

⁵ Neben einem Nachfrageanstieg nach Planungsleistungen von Architekten kann auch eine Anhebung der Honorarsetze innerhalb der HOAI einen positiven Einfluss auf den Gesamtumsatz der Branche haben (wenn die Preiselastizität kleiner als 1 ist). Gebührenanpassungen der HOAI betreffen im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2014 allerdings nur den jeweils äußersten Rand.

Je nachdem, ob die HOAI eine relevante Markteintrittshürde für neue Anbieter darstellt, wäre bei dem beobachteten Nachfrageanstieg nach Architekturdienstleistungen ein unterschiedliches Verhalten potentieller Anbieter zu erwarten:

Hypothese Szenario 1: Erhebliche Markteintrittsbarrieren für neue Anbieter

- Bei erheblichen Markteintrittsbarrieren für neue Anbieter wäre zu erwarten, dass die bestehenden Anbieter die zusätzliche Nachfrage durch eigenes Unternehmenswachstum bedienen. Da die Erstellung von Architekturdienstleistungen personalintensiv ist, wäre ein Anstieg der durchschnittlichen Mitarbeiterzahl zu erwarten. Aufgrund der bestehenden Markteintrittsbarrieren wäre hingegen kein starker Anstieg der Gesamtzahl der Betriebe zu erwarten. Ohne einen Markteintritt weiterer Anbieter könnte die gestiegene Nachfrage zudem zuvor schlecht ausgelasteten Anbietern ermöglichen, einen optimaleren Auslastungsgrad zu erreichen (bevor weitere Arbeitskräfte eingestellt werden). In diesem Fall wären auch steigende Unternehmensüberschüsse zu erwarten.

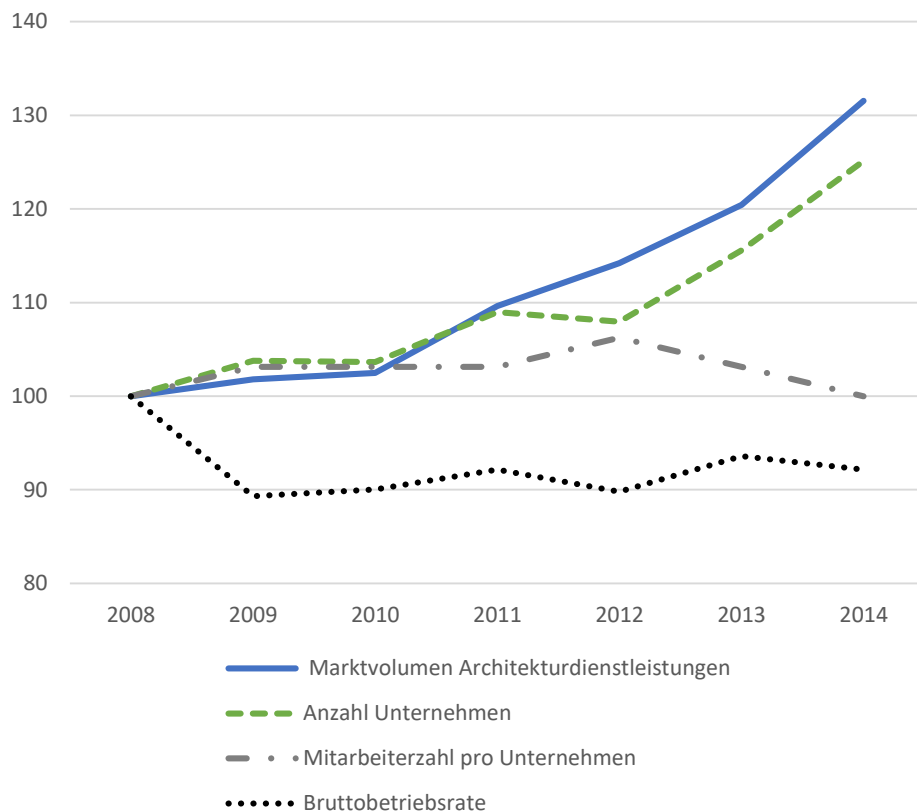
Hypothese Szenario 2: Keine erheblichen Markteintrittsbarrieren für neue Anbieter

- Auf Märkten ohne erhebliche Markteintrittsbarrieren wäre zu erwarten, dass ein Teil der gestiegenen Nachfrage von zusätzlichen Anbietern bedient wird. Daher wäre ein Anstieg der Gesamtzahl der Betriebe zu erwarten. Wenn man annimmt, dass die neuen Anbieter gemessen an der Mitarbeiterzahl tendenziell kleiner als Bestandsanbieter sind, wäre kein deutlicher Anstieg der durchschnittlichen Mitarbeiterzahl aller Anbieter zu erwarten: Die etablierten Anbieter könnten einen Teil der gestiegenen Nachfrage zwar mit eigenem Mitarbeiterwachstum bedienen, die zunächst kleineren Neuanbieter hätten aber einen senkenden Einfluss auf die durchschnittliche Betriebsgröße. Die zusätzliche Konkurrenz durch weitere Anbieter dürfte sich zudem dämpfend auf einen Anstieg der durchschnittlichen Unternehmensüberschüsse auswirken.

Die Abbildung 2 zeigt die relative Veränderung des Marktvolumens für Architekturdienstleistungen, der Anzahl an Unternehmen, der Mitarbeiter pro Unternehmen und der durchschnittlichen Bruttobetriebsrate und auf dem deutschen Architekturmarkt im Beobachtungszeitraum der Jahre 2008 bis 2014. Wie bereits oben erläutert ist in diesem Zeitraum das Marktvolumen (Umsatz aller Unternehmen) des deutschen Architekturmarkts um 31,5 Prozent gestiegen. Die Anzahl an Unternehmen ist aufgrund von zusätzlichen Markteintritten neue Unternehmen um 25,1 Prozent gestiegen. Gemessen an der Mitarbeiterzahl hat sich die Größe der einzelnen Unternehmen im Markt

nicht verändert. Die Bruttobetriebsrate⁶, als Proxy für den Unternehmensüberschuss, ist in diesem Zeitraum um 7,8 Prozent gesunken bzw. nach 2009 nahezu konstant geblieben.

Abbildung 1: Entwicklung des deutschen Architektursektors im Zeitraum 2008 bis 2014
Veränderungen (2008 = 100 Basispunkte)



Quelle: Eigene Berechnung, Annual detailed enterprise statistics for services (NACE Rev. 2 H-N and S95) [sbs_na_1a_se_r2], Architectural activities, Germany. Die dargestellte Entwicklung des Marktvolumens basiert auf nominalen Werten. Detaillierte Zahlen im Anhang: Tabelle A3 und Tabelle A4.

⁶ Die Bruttobetriebsrate ist das Verhältnis des Bruttobetriebsüberschusses zum Umsatz. Der Bruttobetriebsüberschuss entspricht im Wesentlichen dem Bruttoproduktionswert eines Unternehmens abzüglich der Kosten für Vorleistungen und abzüglich der Löhne für Angestellte des Unternehmens. Aus dem dann verbleibenden Bruttobetriebsüberschuss kann ein selbstständig arbeitender Geschäftsinhaber nach Abschreibungen seinen Kapitalgebern geliehene Mittel zurückzahlen, ggf. Investitionen ganz oder teilweise finanzieren, Steuern zahlen und seinen Lebensunterhalt bestreiten. Grundsätzlich ist die Bruttobetriebsrate umso geringer, je höher die Lohnkosten am Umsatz sind und je höher die Ausgaben für Vorleistungen am Umsatz sind. Da sich der Anteil der Lohnkosten und die Ausgaben für Vorleistungen im Beobachtungszeitraum der Jahre 2008 bis 2014 im deutschen Architektursektor nahezu konstant geblieben ist, lässt sich die Bruttobetriebsrate im Zeitverlauf als Indikator für die Entwicklung der Ertragsituation der Anbieter interpretieren. Eine ausführlichere Einordnung zur Interpretation der Bruttobetriebsrate bzw. zum Bruttobetriebsüberschuss findet sich bei: O. Arentz, C. Recker: Reglementierte Berufe: Wettbewerbsindikatoren der EU-Kommission auf dem Prüfstand. Das Beispiel des Architektenberufs. In: Wirtschaftsdienst, Heft 11, 2017, S. 817-823.

Die im Beobachtungszeitraum gestiegene Nachfrage nach Architekturdienstleistungen hat nahezu im gleichen Verhältnis den Markteintritt weiterer Unternehmen nach sich gezogen. Die konstante durchschnittliche Unternehmensgröße deutet darauf hin, dass die Bestandsunternehmen die gestiegene Nachfrage nicht für umfangreiches eigenes Wachstum nutzen konnten. Diese Beobachtung sprechen zumindest auf den ersten Blick gegen relevante Markteintrittshürden für neue Unternehmen. Die nahezu konstante Bruttobetriebsrate deutet zudem darauf hin, dass die zusätzliche Konkurrenz durch weitere Anbieter trotz der gestiegenen Gesamtnachfrage einen Anstieg der durchschnittlichen Unternehmensüberschüsse unterbunden hat.

Die Entwicklung relevanter Kennzahlen des deutschen Architektursektors in der jüngeren Vergangenheit spricht damit insgesamt nicht für die von der Europäischen Kommission vertretene These eines erschwerten Markteintritts für neue Anbieter aufgrund der Gebührenordnung HOAI (vgl. Hypothese Szenario 1). Vor allem die Tatsache, dass die Anzahl weiterer Anbieter sehr sensitiv auf eine gestiegene Gesamtnachfrage reagiert, spricht gegen relevante Markteintrittshürden auf dem deutschen Architekturmarkt (vgl. Hypothese Szenario 2).

Anhang

Tabelle A1: Entwicklung des deutschen Bausektors im Zeitraum 2008 bis 2014

Jährliche Zahlen, nominal

Jahr	Gesamtes Bauvolumen	Bauvolumen Wohnungsbau	Marktvolumen Architekturdienstleistungen
	<i>(Umsatz in Mrd. Euro)</i>	<i>(Umsatz in Mrd. Euro)</i>	<i>(Umsatz in Mrd. Euro)</i>
2008	276,3	25,9	7,3
2009	272,6	24,7	7,5
2010	288,3	26,3	7,5
2011	305,7	31,0	8,0
2012	311,4	32,4	8,4
2013	315,9	33,7	8,8
2014	328,4	35,8	9,6

Quellen: Gesamtes Bauvolumen: Indikator Bauvolumen DIW Berlin; Bauvolumen Wohnungsbau: Statistisches Bundesamt; ZDB; Hauptverband der Deutschen Bauindustrie; Marktvolumen Architekturdienstleistungen: Annual detailed enterprise statistics for services (NACE Rev. 2 H-N and S95) [sbs_na_1a_se_r2], Architectural activities, Germany.

Tabelle A2: Relative Entwicklung des deutschen Bausektors im Zeitraum 2008 bis 2014

Relative Veränderung in Bezug zum Basisjahr 2008

Jahr	Gesamtes Bauvolumen	Bauvolumen Wohnungsbau	Marktvolumen Architekturdienstleistungen
	<i>(Umsatz in Mrd. Euro)</i>	<i>(Umsatz in Mrd. Euro)</i>	<i>(Umsatz in Mrd. Euro)</i>
2008	100,00%	100,00%	100.00%
2009	98,66%	95,37%	101.80%
2010	104,34%	101,54%	102.49%
2011	110,64%	119,69%	109.61%
2012	112,70%	125,10%	114.20%
2013	114,33%	130,12%	120.43%
2014	118,86%	138,22%	131.53%

Quelle: Eigene Berechnung; Gesamtes Bauvolumen: Indikator Bauvolumen DIW Berlin; Bauvolumen Wohnungsbau: Statistisches Bundesamt; ZDB; Hauptverband der Deutschen Bauindustrie; Marktvolumen Architekturdienstleistungen: Annual detailed enterprise statistics for services (NACE Rev. 2 H-N and S95) [sbs_na_1a_se_r2], Architectural activities, Germany.

Tabelle A3: Entwicklung des deutschen Architektursektors in den Jahren 2008 bis 2014

Jährliche Zahlen

Jahr	Marktvolumen (in Mrd. Euro)	Anzahl der Unternehmen	Bruttobetriebsrate	Mitarbeiter pro Unternehmen
	<i>(Turnover)</i>	<i>(Number of enterprises)</i>	<i>(gross operating rate)</i>	<i>(Number of persons employed per enterprise)</i>
2008	7,3	31.308	42.1 %	3.2
2009	7,5	32.486	37.6 %	3.3
2010	7,5	32.446	37.9 %	3.3
2011	8,0	34.116	38.8 %	3.3
2012	8,4	33.796	37.8 %	3.4
2013	8,8	36.184	39.4 %	3.3
2014	9,6	39.174	38.8 %	3.2

Quelle: Annual detailed enterprise statistics for services (NACE Rev. 2 H-N and S95) [sbs_na_1a_se_r2], Architectural activities, Germany.

Tabelle A4: Relative Entwicklung des deutschen Architektursektors in den Jahren 2008 bis 2014

Relative Veränderung in Bezug zum Basisjahr 2008

Jahr	Marktvolumen (in Mio. Euro)	Anzahl der Unternehmen	Bruttobetriebsrate	Mitarbeiter pro Unternehmen
	<i>(Turnover)</i>	<i>(Number of enterprises)</i>	<i>(gross operating rate)</i>	<i>(Number of persons employed per enterprise)</i>
2008	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
2009	101.80%	103.76%	89.31%	103.13%
2010	102.49%	103.63%	90.02%	103.13%
2011	109.61%	108.97%	92.16%	103.13%
2012	114.20%	107.95%	89.79%	106.25%
2013	120.43%	115.57%	93.59%	103.13%
2014	131.53%	125.12%	92.16%	100.00%

Quelle: Annual detailed enterprise statistics for services (NACE Rev. 2 H-N and S95) [sbs_na_1a_se_r2], Architectural activities, Germany.

Ansprechpartner

Clemens Recker
Telefon: 0221/ 470 – 6527
clemens.recker@wiso.uni-koeln.de

Dr. Oliver Arentz
Telefon: 0221 470 5357
arentz@wiso.uni-koeln.de

Kontaktadresse

Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstr. 1
50969 Köln

Direktor: Prof. Dr. Felix Höffler
Geschäftsführer: Dr. Steffen J. Roth



Dezember 2017