СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL
CVRIA
LUXEMBOURG

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

4. Juli 2019*

„Vertragsverletzung – Dienstleistungen im Binnenmarkt – Richtlinie 2006/123/EG – Art. 15 – Art. 49 AEUV – Niederlassungsfreiheit – Honorare für Architekten und Ingenieure für Planungsleistungen – Mindest- und Höchstsätze“

In der Rechtssache C-377/17

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 23. Juni 2017,

Europäische Kommission, vertreten durch W. Mölls, L. Malferrari und H. Tserepa-Lacombe als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, zunächst vertreten durch T. Henze und D. Klebs, dann durch D. Klebs als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

Ungarn, vertreten durch M. Z. Fehér, G. Koós und M. M. Tátrai als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Vilaras, des Präsidenten des Gerichtshofs K. Lenaerts in Wahrnehmung der Aufgaben eines Richters der Vierten Kammer sowie der Richter L. Bay Larsen, S. Rodin (Berichterstatter) und N. Piçarra,

Generalanwalt: M. Szpunar,

Kanzler: K. Malacek, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. November 2018,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 28. Februar 2019

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 49 AEUV und aus Art. 15 Abs. 1, Abs. 2 Buchst. g und Abs. 3 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. 2006, L 376, S. 36) verstoßen hat, dass sie verbindliche Honorare für Architekten und Ingenieure beibehalten hat.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

2 Im 40. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/123 heißt es:

„Der Begriff der zwingenden Gründe des Allgemeininteresses, auf den sich einige Bestimmungen dieser Richtlinie beziehen, ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Artikeln 43 und 49 des Vertrags entwickelt worden und kann sich noch weiterentwickeln. Der Begriff umfasst entsprechend der Auslegung des Gerichtshofes zumindest folgende Gründe: … Schutz von Dienstleistungsempfängern; … Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt einschließlich der Stadt- und Raumplanung; … Schutz des geistigen Eigentums; kulturpolitische Zielsetzungen …“

3 Art. 2 Abs. 1 dieser Richtlinie lautet:

„Diese Richtlinie gilt für Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden."

4 In Art. 15 dieser Richtlinie heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob ihre Rechtsordnungen die in Absatz 2 aufgeführten Anforderungen vorsehen, und stellen sicher, dass diese Anforderungen die Bedingungen des Absatzes 3 erfüllen. Die Mitgliedstaaten ändern ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um sie diesen Bedingungen anzupassen.

(2) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob ihre Rechtsordnung die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit von folgenden nicht diskriminierenden Anforderungen abhängig macht:

…

g) der Beachtung von festgesetzten Mindest- und/oder Höchstpreisen durch den Dienstleistungserbringer;

…

(3) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob die in Absatz 2 genannten Anforderungen folgende Bedingungen erfüllen:

a) Nicht-Diskriminierung: [D]ie Anforderungen dürfen weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder – bei Gesellschaften – aufgrund des Orts des satzungsmäßigen Sitzes darstellen;

b) Erforderlichkeit: [D]ie Anforderungen müssen durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;

c) Verhältnismäßigkeit: [D]ie Anforderungen müssen zur Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels geeignet sein; sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist; diese Anforderungen können nicht durch andere weniger einschneidende Maßnahmen ersetzt werden, die zum selben Ergebnis führen.

…

(5) In dem in Artikel 39 Absatz 1 genannten Bericht für die gegenseitige Evaluierung geben die Mitgliedstaaten an:

a) welche Anforderungen sie beabsichtigen beizubehalten und warum sie der Auffassung sind, dass diese die Bedingungen des Absatzes 3 erfüllen;

b) welche Anforderungen sie aufgehoben oder gelockert haben.

(6) Ab dem 28. Dezember 2006 dürfen die Mitgliedstaaten keine neuen Anforderungen der in Absatz 2 genannten Art einführen, es sei denn, diese neuen Anforderungen erfüllen die in Absatz 3 aufgeführten Bedingungen.

…“

Deutsches Recht

5 Die Honorare für Architekten und Ingenieure sind durch die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure vom 10. Juli 2013 (BGBl. I S. 2276, im Folgenden: HOAI) geregelt.

6 § 1 HOAI lautet:

„Diese Verordnung regelt die Berechnung der Entgelte für die Grundleistungen der Architekten und Architektinnen und der Ingenieure und Ingenieurinnen (Auftragnehmer oder Auftragnehmerinnen) mit Sitz im Inland, soweit die Grundleistungen durch diese Verordnung erfasst und vom Inland aus erbracht werden.“

7 § 3 HOAI bestimmt:

„(1) Die Honorare für Grundleistungen der Flächen-, Objekt- und Fachplanung sind in den Teilen 2 bis 4 dieser Verordnung verbindlich geregelt. Die Honorare für Beratungsleistungen der Anlage 1 sind nicht verbindlich geregelt.

(2) Grundleistungen, die zur ordnungsgemäßen Erfüllung eines Auftrags im Allgemeinen erforderlich sind, sind in Leistungsbildern erfasst. Die Leistungsbilder gliedern sich in Leistungsphasen gemäß den Regelungen in den Teilen 2 bis 4.

(3) Die Aufzählung der Besonderen Leistungen in dieser Verordnung und in den Leistungsbildern ihrer Anlagen ist nicht abschließend. Die Besonderen Leistungen können auch für Leistungsbilder und Leistungsphasen, denen sie nicht zugeordnet sind, vereinbart werden, soweit sie dort keine Grundleistungen darstellen. Die Honorare für Besondere Leistungen können frei vereinbart werden.

(4) Die Wirtschaftlichkeit der Leistung ist stets zu beachten.“

8 § 7 HOAI sieht vor:

„(1) Das Honorar richtet sich nach der schriftlichen Vereinbarung, die die Vertragsparteien bei Auftragserteilung im Rahmen der durch diese Verordnung festgesetzten Mindest- und Höchstsätze treffen.

(2) Liegen die ermittelten anrechenbaren Kosten oder Flächen außerhalb der in den Honorartafeln dieser Verordnung festgelegten Honorarsätze, sind die Honorare frei vereinbar.

(3) Die in dieser Verordnung festgesetzten Mindestsätze können durch schriftliche Vereinbarung in Ausnahmefällen unterschritten werden.

(4) Die in dieser Verordnung festgesetzten Höchstsätze dürfen nur bei außergewöhnlichen oder ungewöhnlich lange dauernden Grundleistungen durch schriftliche Vereinbarung überschritten werden. Dabei bleiben Umstände, soweit sie bereits für die Einordnung in die Honorarzonen oder für die Einordnung in den Rahmen der Mindest- und Höchstsätze mitbestimmend gewesen sind, außer Betracht."

9 Die Teile 2 bis 4 der HOAI, auf die in § 3 Abs. 1 dieser Verordnung Bezug genommen wird, enthalten genaue Bestimmungen über die Mindest- und Höchstsätze für die Flächen-, Objekt- und Fachplanung. Einige dieser Bestimmungen ermöglichen in Ausnahmefällen die Herabsetzung der Mindestsätze gemäß § 7 Abs. 3 HOAI.

10 § 44 Abs. 7 HOAI lautet:

„Steht der Planungsaufwand für Ingenieurbauwerke mit großer Längenausdehnung, die unter gleichen baulichen Bedingungen errichtet werden, in einem Missverhältnis zum ermittelten Honorar, ist § 7 Absatz 3 anzuwenden."

11 § 52 Abs. 5 HOAI lautet:

„Steht der Planungsaufwand für Tragwerke bei Ingenieurbauwerken mit großer Längenausdehnung, die unter gleichen baulichen Bedingungen errichtet werden, in einem Missverhältnis zum ermittelten Honorar, ist § 7 Absatz 3 anzuwenden."

12 § 56 Abs. 6 HOAI lautet:

„Steht der Planungsaufwand für die Technische Ausrüstung von Ingenieurbauwerken mit großer Längenausdehnung, die unter gleichen baulichen Bedingungen errichtet werden, in einem Missverhältnis zum ermittelten Honorar, ist § 7 Absatz 3 anzuwenden."

Vorprozessuales Verfahren

13 Nach Bewertung der Einhaltung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 2006/123 führte die Kommission bilaterale Gespräche mit verschiedenen Mitgliedstaaten, insbesondere zu in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen festgesetzten Preisen. In diesem Zusammenhang leitete die Kommission ein EU-Pilotverfahren ein, in dessen Verlauf sich die Bundesrepublik Deutschland am 10. März 2015

äußerte, um die Bestimmungen der HOAI zu den Honoraren für Architekten und Ingenieure zu rechtfertigen.

14 Mit Aufforderungsschreiben vom 18. Juni 2015 wies die Kommission die deutschen Behörden darauf hin, dass die Honorarvorschriften der HOAI gegen Art. 15 Abs. 1, Abs. 2 Buchst. g und Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 sowie gegen Art. 49 AEUV verstoßen könnten.

15 Mit Schreiben vom 22. September 2015 trat die Bundesrepublik Deutschland den gegen sie erhobenen Vorwürfen entgegen. Sie machte geltend, die HOAI beschränke nicht die Niederlassungsfreiheit und selbst wenn dies der Fall wäre, sei eine gegebenenfalls vorliegende Beschränkung dieser Art durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt. Außerdem regelten die fraglichen nationalen Bestimmungen nur rein innerstaatliche Sachverhalte, die nicht im Licht der Richtlinie 2006/123 und des Art. 49 AEUV hätten geprüft werden können.

16 Am 25. Februar 2016 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie die von ihr im Aufforderungsschreiben dargelegten Argumente wiederholte. Sie forderte die Bundesrepublik Deutschland auf, binnen zwei Monaten nach Eingang dieser Stellungnahme die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um ihr nachzukommen. Die Bundesrepublik Deutschland antwortete auf diese Stellungnahme am 13. Mai 2016, wobei sie an ihrer Argumentation festhielt.

17 Da die Kommission der Meinung war, dass die Bundesrepublik Deutschland der ihr zur Last gelegten Vertragsverletzung nicht abgeholfen habe, hat sie beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

18 Durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 7. November 2017 ist Ungarn als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Bundesrepublik Deutschland zugelassen worden.

Zur Klage

Vorbringen der Parteien

19 Die Kommission macht als Erstes geltend, dass die HOAI eine Beschränkung der in Art. 49 AEUV und in der Richtlinie 2006/123 gewährleisteten Niederlassungsfreiheit enthalte. Diese Regelung, die ein System von Mindest- und Höchsthonoraren für die Leistungen von Architekten und Ingenieuren einführe, hindere neue Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten am Zugang zum deutschen Markt. Die HOAI schränke insoweit die Möglichkeiten derjenigen ein, denen es weniger leicht falle, sich auf dem deutschen Markt einen Kundenstamm aufzubauen, mit von bereits in Deutschland niedergelassenen Anbietern angebotenen gleichwertige Leistungen zu Preisen unter den verbindlichen Mindesttarifen bzw. diesen gegenüber höherwertige Leistungen zu Preisen über den Höchsttarifen anzubieten.

20 Die Dichte des Leistungsangebots durch Architekten und Ingenieure in Deutschland wirke sich nicht auf das Vorliegen der in Rede stehenden Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit aus. Art. 15 der Richtlinie 2006/123 stelle nicht auf die Marktverhältnisse ab, und der Gerichtshof habe im Urteil vom 5. Dezember 2006, Cipolla u. a. (C-94/04 und C-202/04, EU:C:2006:758), die Festlegung von Mindesthonoraren für Rechtsanwälte als Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit angesehen, obwohl der Markt durch eine ausgesprochen große Anzahl von Anwälten gekennzeichnet gewesen sei.

21 Wenn es ferner in der HOAI um die Modalitäten der Erbringung von Dienstleistungen durch Architekten und Ingenieure gehe, beschränke sie durch ihre Auswirkungen den Marktzugang als solchen.

22 Außerdem folgert die Kommission aus dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123, dass diese auch auf reine Inlandssachverhalte anwendbar sei.

23 Als Zweites ist die Kommission der Ansicht, dass die in der HOAI enthaltenen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit nicht durch die von der Bundesrepublik Deutschland geltend gemachten zwingenden Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden könnten.

24 Erstens könne die Aufrechterhaltung einer hohen Qualität der Leistungen im vorliegenden Fall die in Rede stehende Beschränkung nicht rechtfertigen. Aus dem Urteil vom 5. Dezember 2006, Cipolla u. a. (C-94/04 und C-202/04, EU:C:2006:758), könne nicht abgeleitet werden, dass der Gerichtshof jede nationale Mindesttarife festsetzende Regelung als rechtmäßig angesehen habe, wenn der Markt durch eine große Zahl von Anbietern der in Rede stehenden Dienstleistungen gekennzeichnet sei. Der Nachweis, dass die Tarife geeignet seien, die Qualität dieser Dienstleistungen zu sichern, sei von der Bundesrepublik Deutschland zu erbringen.

25 Insbesondere hätte sie nachweisen müssen, dass der Wegfall von Mindesttarifen zur Festsetzung eines Preisniveaus für diese Leistungen geführt hätte, welches Unsicherheiten in Bezug auf deren Qualität hätte hervorrufen können. Aus Eurostat-Daten gehe hervor, dass die Bruttobetriebsrate im Fall von Architektenleistungen in Deutschland deutlich höher als in anderen Mitgliedstaaten sei, während keine Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass die Qualität der in den anderen Mitgliedstaaten erbrachten Leistungen aufgrund niedrigerer Margen geringer wäre. Außerdem gehe die HOAI über das für die Verwirklichung des angestrebten Ziels Erforderliche hinaus, da die Dienstleistungserbringer, die ihre Dienstleistungen zu Preisen unterhalb der Mindesttarife anbieten möchten, nicht die Möglichkeit hätten, nachzuweisen, dass sie alle von der nationalen Regelung vorgesehenen Anforderungen erfüllten.

26 Die häufige Nutzung der in der HOAI vorgesehenen Möglichkeit, eine Vereinbarung über die Baukosten zu treffen und ein Honorar unterhalb des Mindesthonorars festzulegen, ohne dass eine Minderung der Qualität der

Leistungen zu verzeichnen gewesen sei, schwäche die Argumentation der Bundesrepublik Deutschland.

27 Zweitens weist die Kommission das Vorbringen zurück, wonach das Ziel des Verbraucherschutzes durch die Beseitigung der Informationsasymmetrie zwischen den Verbrauchern und den Dienstleistungserbringern durch eine hohe, durch die Festsetzung von Mindesthonoraren gewährleistete Qualität der Dienstleistungen erreicht werde. Dieses Vorbringen beruhe auf der unzutreffenden Prämisse, dass diese Honorare die Qualität der erbrachten Leistungen gewährleisteten.

28 Im Übrigen verpflichte Art. 22 der Richtlinie 2006/123 die Dienstleistungserbringer, die Dienstleistungsempfänger über den Preis einer Dienstleistung oder die Methode zur Berechnung dieses Preises zu informieren. Die nationalen Behörden könnten die Veröffentlichung von Informationen über die üblichen Preise als Anhaltspunkte für die marktübliche Praxis vorsehen. Zudem habe die Bundesrepublik Deutschland nicht die Gründe dafür erläutert, warum es im Fall der Beratungsleistungen, die nicht den in der HOAI vorgesehenen verbindlichen Honoraren unterlägen, keine Informationsasymmetrie vorkomme.

29 Mit den von der Bundesrepublik Deutschland angeführten Studien lasse sich nicht nachweisen, dass zwischen den Preisen der Dienstleistungen und ihrer Qualität ein Zusammenhang bestehe. Außerdem könnten die Gründe, weshalb die angebliche Anreizwirkung der Mindestsätze zu von der Bundesrepublik Deutschland allgemein formulierten Auswirkungen führte, aus den von diesem Mitgliedstaat gegebenen Erläuterungen nicht abgeleitet werden. Die Kommission ist der Ansicht, dass das Schreiben des European Council of Engineers Chambers vom 5. November 2015 auf dessen Erklärung vom 26. September 2015 verweise, das die Systeme, die einheitliche, vorhersehbare und transparente Entgelte für bestimmte Arten von Leistungen gewährleisten, positiv beschreibe, ohne jedoch feste Tarife für diese Leistungen verbindlich vorzuschreiben. Aus dieser Erklärung gehe hervor, dass weniger einschneidende Maßnahmen als die in der HOAI vorgesehenen geeignet seien, die verfolgten Ziele zu erreichen. Um das angestrebte Qualitätsniveau zu erreichen, müssten andere als die in der HOAI vorgesehenen Maßnahmen ergriffen werden, wie Regelungen über berufliche Qualifikationen und Berufshaftung.

30 Drittens macht die Kommission geltend, dass die Ziele, Erhalt und Fortbestand des Dienstleistungsbetriebs sowie das persönliche Auskommen des Dienstleistungserbringers zu sichern, rein wirtschaftliche Ziele seien, die keinen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellten.

31 Als Drittes ist die Kommission entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland der Ansicht, dass die in der HOAI vorgesehenen Honorarregelungen nicht zur Erreichung des Ziels des Verbraucherschutzes geeignet seien, da sie die Verbraucher nicht über die Angemessenheit angebotener Preise informiere und sie – trotz des in der HOAI vorgesehenen Gerüsts der Honorare – nicht in die Lage

versetze, die abgerechneten Beträge zu prüfen. Möge dieses Honorargerüst den Verbrauchern ermöglichen, die verschiedenen ihnen angebotenen Leistungen leichter zu unterscheiden, und sei es vielleicht bei der Einstufung der Bedeutung der Leistungen behilflich, so rechtfertige es jedoch nicht die Verpflichtung, auf die aufgrund dieser Gliederung festgesetzten Mindest- und Höchstsätze zurückzugreifen.

32 Als Viertes weist die Kommission darauf hin, dass § 7 Abs. 3 und 4 HOAI, der bei der Anwendung der verbindlichen Sätze eine gewisse Flexibilität erlaube, Ausnahmecharakter habe und von den deutschen Gerichten eng ausgelegt werde. Von den Höchstsätzen könne daher nur bei außergewöhnlichen oder ungewöhnlich lange dauernden Grundleistungen durch schriftliche Vereinbarung abgewichen werden.

33 Auch seien gemäß § 7 Abs. 3 HOAI die Abweichungen von den Mindestsätzen nur in spezifischen Fällen von Ingenieurleistungen und nicht von Architektenleistungen gestattet.

34 Die Abweichung von den Mindestsätzen werden der Kommission zufolge von den deutschen Gerichten ebenfalls streng interpretiert. Unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs trägt die Kommission vor, ein Anbieter könne individuelle, durch Rationalisierung erzielte Kostenvorteile nicht an seine Kunden weiterreichen, wenn dies zur Festsetzung eines Preises führen würde, der unter den Mindesttarifen läge. Insbesondere aus dem Urteil des Bundesgerichtshofs vom 22. Mai 1997 gehe hervor, dass auch im Fall einer dauerhaften Zusammenarbeit, die auf einem entsprechenden Angebot des Architekten oder Ingenieurs mit Tarifen unterhalb der Minima beruhe, ein Verstoß gegen die HOAI vorliege, da jeder Auftrag gesondert betrachtet werden müsse. Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass das deutsche System nicht hinreichend flexibel sei, um als mit dem Unionsrecht vereinbar angesehen zu werden.

35 Außerdem habe zum einen die Bundesrepublik Deutschland nicht begründet, aus welchen Gründen die Höchsttarife zur Beseitigung von Informationsasymmetrien hinsichtlich der Qualität der erbrachten Dienstleistungen zwischen den Verbrauchern und den Dienstleistungserbringern beitragen sollten. Zum anderen könnte das Ziel des Schutzes der Kunden vor überhöhten Honorarforderungen erreicht werden, wenn dem Kunden eine geeignete Information zur Verfügung stünde, anhand deren er einschätzen könne, wie sich der von ihm geforderte Preis in den Rahmen üblicher Preise einfüge. Eine derartige Maßnahme sei weniger einschneidend als die, die sich aus dem in der HOAI vorgesehenen Tarifsystem ergebe.

36 Die Bundesrepublik Deutschland macht als Erstes geltend, dass die HOAI weder gegen Art. 49 AEUV noch gegen die Richtlinie 2006/123 verstoße, da sie zum einen Mindest- und Höchsthonorarsätze nur für Grundleistungen der Flächen-, Objekt- und sonstigen Fachplanung vorsehe, für die die Gewährleistung eines

hohen Qualitätsstandards einem Ziel des Allgemeininteresses entspreche, und nicht für Beratungsleistungen, deren Honorare zwischen den Parteien frei verhandelbar seien.

37 Zum anderen sehe die HOAI zahlreiche Ausnahmen vor, um zu gewährleisten, dass in jedem Einzelfall angemessene Honorare vereinbart werden könnten, worin das hohe Maß an Flexibilität dieser Regelung zum Ausdruck komme, die es Marktteilnehmern aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ermögliche, unter Bedingungen eines wirksamen Wettbewerbs in den deutschen Markt einzutreten.

38 In diesem Zusammenhang stützt sich die Bundesrepublik Deutschland auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, insbesondere auf das Urteil vom 28. April 2009, Kommission/Italien (C-518/06, EU:C:2009:270), wonach Mindest- und Höchstsätze keine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs darstellten, wenn die Regelung, die diese vorsehe, durch eine Flexibilität gekennzeichnet sei, die eine bestimmte Differenzierung der Tarife nach der Art der erbrachten Leistungen ermögliche. Im vorliegenden Fall sehe die HOAI eine solche Flexibilität aber sowohl für die Mindestsätze als auch für die Höchstsätze vor.

39 Im Übrigen gehe aus dem Urteil vom 15. November 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), hervor, dass rein inländische Sachverhalte weder an der Niederlassungsfreiheit noch an der Richtlinie 2006/123 zu messen seien, weil beide nicht auf rein inländische Sachverhalte anwendbar seien.

40 Außerdem habe die Kommission weder dargetan, weshalb der Zugang zum Markt durch die in der HOAI vorgesehenen Mindest- und Höchstpreise beschränkt sei, noch das Vorliegen konkreter Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit dargelegt. Sie habe sich ausschließlich auf „potenzielle Beschränkungen“ bezogen und sich auf den Vortrag beschränkt, dass die Marktsituation „unerheblich“ sei. Hierzu sei auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu verweisen, nach der keine Beschränkung vorliege, wenn die eventuellen Wirkungen einer Maßnahme auf die Niederlassungsfreiheit zu ungewiss und zu mittelbar seien, sowie auf den 69. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/123, auf dessen Wortlaut diese Rechtsprechung im Wesentlichen Bezug nehme. Daher habe im vorliegenden Fall die zu bewertende Maßnahme, die nicht einmal den Marktzugang betreffe, keine konkreten Wirkungen auf die Niederlassungsfreiheit, und die Kommission habe den ihr obliegenden Nachweis des Vorliegens einer solchen Wirkung nicht erbracht.

41 Die Bundesrepublik Deutschland nimmt sodann Bezug auf Unterlagen von Berufsverbänden von Architekten und Ingenieuren, aus denen sich ergebe, dass die HOAI den Zugang zum deutschen Markt nicht verwehre und die Niederlassungsfreiheit im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats nicht beeinträchtige.

42 Als Zweites und hilfsweise macht die Bundesrepublik Deutschland geltend, das in der HOAI vorgesehene Tarifsystem sei aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, insbesondere der Sicherung der Qualität der Planungsleistungen, des Verbraucherschutzes, der Bausicherheit, der Erhaltung der Baukultur und des ökologischen Bauens gerechtfertigt. Das vornehmliche Ziel der HOAI sei die Sicherung eines hohen Qualitätsstandards der Architekten- bzw. Ingenieurleistungen.

43 Eine hochwertige Planung entspreche dem Verbraucherschutz in zweifacher Hinsicht, indem sie die Gebäudesicherheit gewährleiste und darauf abziele, Fehler bei der Bauausführung zu vermeiden, so dass diese somit auch zügiger und kostengünstiger vonstattengehe. Die Festsetzung von Mindestpreisen werde sowohl von Bauherrenverbänden wie auch von Verbraucherverbänden unterstützt.

44 Die Bundesrepublik Deutschland tritt dem Vorbringen der Kommission entgegen, wonach die in Rede stehende Beschränkung der Niederlassungsfreiheit nicht gerechtfertigt sei. Sie macht insbesondere geltend, dass der Erhalt einer auf kleinen und mittleren Unternehmen beruhenden Marktstruktur ein erstrebenswertes Ziel sei, da diese bewirke, dass es viele Leistungserbringer gebe, und diese zu einem Wettbewerb um die „bessere Qualität“ beitrage. Die Feststellung der Kommission zu den Bruttobetriebsraten in Deutschland sei durch die Struktur der in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Unternehmen erheblich verfälscht. Ferner sei die Möglichkeit, eine Vereinbarung über die Baukosten zu treffen, die zwischen dem Jahr 2009 und dem Jahr 2014 bestanden habe, vom Bundesgerichtshof 2014 für rechtswidrig erklärt worden.

45 Als Drittes ist die Bundesrepublik Deutschland der Ansicht, dass die Festsetzung von Mindestpreisen geeignet sei, das Ziel der Gewährleistung einer hohen Qualität bei Leistungen zu erreichen. Insoweit habe der Gerichtshof im Urteil vom 5. Dezember 2006, Cipolla u. a. (C-94/04 und C-202/04, EU:C:2006:758), einen Zusammenhang zwischen der Einführung eines Mindesttarifs für das Erbringen von Dienstleistungen und der Wahrung der Qualität dieser Dienstleistungen in einem Markt mit einer starken Informationsasymmetrie zwischen Dienstleistungserbringern und -empfängern und einer großen Zahl von Dienstleistungserbringern grundsätzlich anerkannt, auch wenn er dem nationalen Gericht die Feststellung des Vorliegens und der Relevanz dieses Zusammenhangs im Ausgangsrechtsstreit überlassen habe. Im Übrigen habe er den Mitgliedstaaten in vergleichbaren Situationen einen Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum zugebilligt, so dass nicht verlangt werden könne, dass diese die Kausalität zwischen der Qualität und dem Preis einer Leistung auf dem nationalen Markt im Sinne einer *conditio sine qua non* nachwiesen. Auch wenn es in diesem Sinne nicht erforderlich gewesen sei, habe sie sich im Rahmen des Erlasses der HOAI auf detaillierte Studien zur Festsetzung der Mindest- bzw. Höchstsätze und deren Wirkung gestützt.

46 Die Bundesrepublik Deutschland hält die Mindest- und die Höchstsätze zur Erreichung des verfolgten Ziels der Qualität für geeignet, da zwischen dem Preis

und der Qualität ein Zusammenhang bestehe, weil sich die hohe Arbeitsbelastung hoch qualifizierten Personals in einem Preis niederschlage, der dadurch höher liege. Werde ein bestimmtes Preisniveau unterschritten, könne davon ausgegangen werden, dass dieser Preis nur durch ein niedrigeres Qualitätsniveau der Leistungen erreicht werden könne.

47 In diesem Zusammenhang sei auf die Gefahr einer „adversen Selektion“ auf dem Markt für Planungsleistungen in Deutschland zu verweisen. Da die Verbraucher nicht hinreichend informiert und nicht in der Lage seien, die Qualitätsunterschiede zu erkennen, würden sie stets das günstigere Angebot wählen, so dass der Wettbewerb nur noch auf die Preise gestützt sei. In Anbetracht dieser Informationsasymmetrie zwischen Dienstleistungserbringern und Verbrauchern in Kombination mit vielen Leistungserbringern auf dem Markt sei es fast nur noch möglich, wettbewerbsfähig zu bleiben und Gewinne zu erwirtschaften, wenn Leistungen von niedriger Qualität angeboten würden, was zu einer Situation des „moral hazard“ oder der „adversen Selektion“ führe.

48 Durch die gesetzliche Festsetzung von Mindestpreisen werde der Preis als Wettbewerbsfaktor in seiner Bedeutung reduziert, was es ermögliche, dieser Erosion der Qualität der Leistungen entgegenzuwirken.

49 Außerdem gehe die in der HOAI vorgesehene Festlegung von Mindestsätzen nicht über dasjenige hinaus, was zur Erreichung der genannten Ziele notwendig sei. Auch gebe es keine weniger beschränkende Maßnahme, da die HOAI die Art der betreffenden Leistungen berücksichtige, diese Sätze nur auf Planungsleistungen anwende und zahlreiche Ausnahmen von ihrer Anwendung vorsehe.

50 Die von der Kommission vorgeschlagenen Alternativmaßnahmen seien nicht geeignet, die verbindlichen Tarife zu ersetzen. So stellten die Berufszugangsregelungen nur sicher, dass die Mitglieder einer Berufsgruppe über die erforderliche Qualifikation verfügten, während ein System verbindlicher Honorare erlaube, das Erbringen von Qualitätsleistungen zu sichern. Zum einen sei nämlich der Zugang zu beruflichen Tätigkeiten, die der HOAI unterliegen, in Deutschland nicht beschränkt, so dass grundsätzlich jedermann solche Tätigkeiten ausüben könne, sofern er sich an diese Regelung halte. Zum anderen würde die Einführung eventueller Regelungen über den Zugang zu den betroffenen Berufen eine weitaus größere Einschränkung der Niederlassungsfreiheit darstellen als sie sich aus der HOAI ergebe.

51 Zudem könne auch die Alternative, Haftungsregelungen und Pflichtversicherungen vorzusehen, nicht überzeugen. Die Honorarregeln der HOAI sollten nämlich präventiv eine hohe Qualität der Dienstleistung sicherstellen, während die Haftungs- und Versicherungsvorschriften, die erst eingriffen, wenn ein Schaden bereits entstanden sei, sich naturgemäß nicht dazu eigneten, öffentliche Belange wie Bausicherheit, Baukultur oder Ökologie zu schützen.

52 Die von der Kommission vorgeschlagene Alternative, Berufsausübungsregelungen vorzusehen, ermögliche auch nur eine Mindestqualität der erbrachten Leistungen, nicht aber, den mit der streitigen Regelung angestrebten qualitativ hohen Standard zu erreichen. Um das angestrebte Ziel der Qualität zu erreichen, müssten nämlich entweder alle betroffenen Leistungserbringer gezwungen werden, Berufsverbänden beizutreten, die mit der Überwachung der Qualität der erbrachten Leistungen betraut seien, oder diejenigen, die nicht Mitglieder solcher Verbände seien, vom Markt ausgeschlossen werden.

53 Schließlich wendet sich die Bundesrepublik Deutschland gegen die Alternative der Veröffentlichung von Informationen über die üblichen Preise als Anhaltspunkte für die marktübliche Praxis. Diese würde nicht das Problem der Informationsasymmetrie lösen und sogar die „Abwärtsspirale der Preise" verstärken.

54 Als Viertes macht die Bundesrepublik Deutschland geltend, dass die Höchstsätze keine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit darstellten und jedenfalls durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt seien, da sie eine unangemessene Belastung von Verbrauchern durch überhöhte Honorarforderungen verhinderten. Im Übrigen seien sie geeignet, die genannten Ziele zu verwirklichen.

55 Ungarn, das dem Verfahren zur Unterstützung der Anträge der Bundesrepublik Deutschland beigetreten ist, teilt im Wesentlichen deren Auffassung.

Würdigung durch den Gerichtshof

56 Zunächst ist die in Rede stehende innerstaatliche Regelung an Art. 15 der Richtlinie 2006/123 zu messen, bevor gegebenenfalls diese Regelung anhand der Bestimmungen des Art. 49 AEUV geprüft wird.

57 Das Vorbringen der deutschen Regierung, wonach Art. 15 der Richtlinie 2006/123 nicht auf rein innerstaatliche Sachverhalte, d. h. auf solche, in denen die tatsächlichen Umstände nicht über einen einzigen Mitgliedstaat der Union hinauswiesen, anwendbar sei, ist von vornherein zu verwerfen.

58 Der Gerichtshof hat nämlich bereits entschieden, dass die in Kapitel III der Richtlinie 2006/123 enthaltenen Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer dahin auszulegen sind, dass sie auch auf einen Sachverhalt anwendbar sind, dessen Merkmale sämtlich nicht über die Grenzen eines einzigen Mitgliedstaats hinausweisen (Urteil vom 30. Januar 2018, X und Visser, C-360/15 und C-31/16, EU:C:2018:44, Rn. 110).

59 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123 die Mitgliedstaaten prüfen müssen, ob ihre Rechtsordnungen Anforderungen wie die vorsehen, die in deren Art. 15 Abs. 2 aufgeführt sind, und sicherstellen, dass diese Anforderungen die Bedingungen gemäß Art. 15 Abs. 3 erfüllen.

60 Art. 15 Abs. 2 Buchst. g dieser Richtlinie betrifft die Anforderungen, die die Ausübung einer Tätigkeit davon abhängig machen, dass der Dienstleistungserbringer Mindest- und/oder Höchstpreise beachtet.

61 Art. 15 Abs. 5 und 6 der Richtlinie 2006/123 ist zu entnehmen, dass es den Mitgliedstaaten gestattet ist, Anforderungen der in Art. 15 Abs. 2 dieser Richtlinie genannten Art beizubehalten oder gegebenenfalls einzuführen, sofern diese Anforderungen den Bedingungen nach deren Abs. 3 entsprechen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juni 2015, Rina Services u. a., C-593/13, EU:C:2015:399, Rn. 33).

62 Diese Bedingungen beziehen sich erstens auf den nicht diskriminierenden Charakter der betreffenden Anforderungen, die weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder – bei Gesellschaften – aufgrund des Orts des satzungsmäßigen Sitzes darstellen dürfen, zweitens auf ihre Erforderlichkeit, dass sie nämlich durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein müssen, und drittens auf ihre Verhältnismäßigkeit, für die die Anforderungen zur Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels geeignet sein müssen und nicht über das hinausgehen dürfen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, und nicht andere weniger einschneidende Maßnahmen zum selben Ergebnis führen dürfen.

63 Art. 15 der Richtlinie 2006/123 zielt insofern darauf ab, die Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die bei der Anwendung dieses Artikels zu prüfenden Anforderungen auf der einen und die tatsächliche Ausübung der Niederlassungsfreiheit auf der anderen Seite in Einklang zu bringen.

64 Daraus folgt insbesondere, dass es zwar Sache des Mitgliedstaats ist, der sich auf einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses beruft, um eine Anforderung im Sinne von Art. 15 der Richtlinie 2006/123 zu rechtfertigen, darzutun, dass seine Regelung zur Erreichung des angestrebten legitimen Ziels geeignet und erforderlich ist, doch geht diese Beweislast nicht so weit, dass dieser Mitgliedstaat positiv belegen müsste, dass sich dieses Ziel mit keiner anderen vorstellbaren Maßnahme unter den gleichen Bedingungen erreichen ließe (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. April 2009, Kommission/Italien, C-518/06, EU:C:2009:270, Rn. 84 und die dort angeführte Rechtsprechung, vom 24. März 2011, Kommission/Spanien, C-400/08, EU:C:2011:172, Rn. 123, und vom 23. Dezember 2015, Scotch Whisky Association u. a., C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 55). Ein solches Erfordernis liefe nämlich in der Praxis darauf hinaus, dem betroffenen Mitgliedstaat in dem betreffenden Bereich seine Regelungsbefugnis zu entziehen.

65 Dies gilt umso mehr, als – wie die Bundesrepublik Deutschland feststellt – ein Mitgliedstaat in der Lage sein muss, eine „zu prüfende Anforderung“ ab Einführung dieser Anforderung durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses zu rechtfertigen, also grundsätzlich ohne notwendigerweise

empirische Beweise für das damit erreichte Ergebnis im Vergleich zum Ergebnis anderer Maßnahmen vorzulegen.

66 Im vorliegenden Fall fallen die Anforderungen der HOAI, soweit sie die Mindest- und Höchstsätze für Planungsleistungen von Architekten und Ingenieuren festlegen, unter Art. 15 Abs. 2 Buchst. g der Richtlinie 2006/123.

67 Um mit den Zielen dieser Richtlinie vereinbar zu sein, müssen die im vorliegenden Fall streitigen Sätze als Anforderungen im Sinne dieser Bestimmung deshalb die drei in Art. 15 Abs. 3 dieser Richtlinie genannten Bedingungen erfüllen, d. h., sie dürfen keine Diskriminierung darstellen und müssen zur Verwirklichung eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses erforderlich und verhältnismäßig sein (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. März 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, Rn. 54).

68 Hinsichtlich der ersten Voraussetzung nach Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 ist festzustellen, dass die in Rn. 66 des vorliegenden Urteils genannten Anforderungen weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder – bei Gesellschaften – aufgrund des Ortes des satzungsmäßigen Sitzes im Sinne von Art. 15 Abs. 3 Buchst. a dieser Richtlinie darstellen, so dass diese Voraussetzung erfüllt ist.

69 Was die zweite Voraussetzung anbelangt, gibt die Bundesrepublik Deutschland an, dass mit den Mindestpreisen die Ziele der Qualität der Planungsleistungen, des Verbraucherschutzes, der Bausicherheit, des Erhalts der Baukultur und des ökologischen Bauens erreicht werden sollen. Die Höchstpreise sollten den Verbraucherschutz sicherstellen, indem sie die Transparenz der Honorare im Hinblick auf die entsprechenden Leistungen gewährleisteten und überhöhte Honorare unterbänden.

70 Hierzu ist festzustellen, dass die Ziele der Qualität der Arbeiten und des Verbraucherschutzes vom Gerichtshof als zwingende Gründe des Allgemeininteresses anerkannt worden sind (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 3. Oktober 2000, Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, Rn. 38, vom 8. September 2010, Stoß u. a., C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07, EU:C:2010:504, Rn. 74, sowie vom 15. Oktober 2015, Grupo Itevelesa u. a., C-168/14, EU:C:2015:685, Rn. 74).

71 Was die Ziele des Erhalts der Baukultur und des ökologischen Bauens anbelangt, können diese mit den allgemeineren Zielen der Erhaltung des kulturellen und historischen Erbes und des Umweltschutzes verknüpft werden, die ebenfalls zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Februar 1991, Kommission/Frankreich, C-154/89, EU:C:1991:76, Rn. 17, und vom 14. Dezember 2004, Kommission/Deutschland, C-463/01, EU:C:2004:797, Rn. 75).

72 Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass der 40. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/123 bestätigt, dass der Schutz von Dienstleistungsempfängern, der Schutz

der Umwelt und kulturpolitische Zielsetzungen zwingende Gründe des Allgemeininteresses sind.

73 Die dritte in Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 genannte Bedingung setzt voraus, dass drei Untervoraussetzungen vorliegen, und zwar muss die Anforderung zur Verwirklichung des verfolgten Ziels geeignet sein, darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, und darf nicht durch andere weniger einschneidende Maßnahmen erreicht werden können, die zum selben Ergebnis führen.

74 In diesem Zusammenhang muss ein Mitgliedstaat, der sich – wie im vorliegenden Fall die Bundesrepublik Deutschland – auf einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses beruft, um eine von ihm ergriffene Maßnahme zu rechtfertigen, genaue Angaben zur Stützung seines Vorbringens machen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Januar 2014, Kommission/Belgien, C-296/12, EU:C:2014:24, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

75 Insoweit ist zunächst zu betonen, dass, da die Einhaltung der Ziele der Bausicherheit, der Erhaltung der Baukultur und des ökologischen Bauens unmittelbar mit der Qualität von Planungsarbeiten verbunden ist, sowohl die Eignung der HOAI zur Erreichung dieser ersten drei Ziele als auch ihre Erforderlichkeit hierfür angenommen werden müssen, wenn nachgewiesen ist, dass sie geeignet und erforderlich ist, um diese Qualität zu gewährleisten.

76 Was erstens die Eignung der HOAI betrifft, die angestrebten Ziele zu erreichen, macht die Bundesrepublik Deutschland geltend, dass aufgrund des zwischen dem Preis einer Dienstleistung und deren Qualität bestehenden Zusammenhangs die Festsetzung von Mindestpreisen zur Erreichung des Ziels, eine hohe Qualität der erbrachten Leistungen sicherzustellen, geeignet sei.

77 Die Festsetzung dieser Honorare sei ferner auch geeignet, das Ziel des Verbraucherschutzes zu erreichen, indem sie die Folgen der Informationsasymmetrie zwischen Architekten und Ingenieuren einerseits und Verbrauchern andererseits, die dazu führen könne, dass der Wettbewerb nur auf die Preise gestützt werde und die Verbraucher ihre Dienstleister nur nach den Preisen ihrer Leistungen wählten, abmildere.

78 Hierzu hat der Gerichtshof entschieden, dass nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass die Festsetzung eines Mindestpreises hilft, in einem Kontext wie dem eines Marktes, der durch eine ausgesprochen große Anzahl von Dienstleistungserbringern gekennzeichnet ist, einen Konkurrenzkampf zu vermeiden, der zu Billigangeboten führen könnte, was das Risiko eines Verfalls der Qualität der erbrachten Dienstleistungen zur Folge hätte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Dezember 2006, Cipolla u. a., C-94/04 und C-202/04, EU:C:2006:758, Rn. 67).

79 In der vorliegenden Rechtssache ist das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland unbestritten, wonach eine sehr große Zahl von

Wirtschaftsteilnehmern auf dem Markt für Planungsleistungen im Bauwesen in diesem Mitgliedstaat tätig ist.

80 Auch dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, dass dieser Markt durch eine starke Informationsasymmetrie gekennzeichnet sei, weil die Dienstleistungserbringer über Fachkenntnisse verfügten, die die meisten ihrer Kunden nicht besäßen, so dass es Letzteren schwerfalle, die Qualität der angebotenen Planungsleistungen zu beurteilen, ist die Kommission nicht mit Erfolg entgegengetreten.

81 Daraus folgt, dass die Bundesrepublik Deutschland hinreichend dargetan hat, dass im Hinblick auf die Besonderheiten des fraglichen Marktes und der in Rede stehenden Dienstleistungen die Gefahr bestehen kann, dass die in diesem Mitgliedstaat tätigen Erbringer von Planungsleistungen im Bauwesen in einem Konkurrenzkampf stehen, der zu Billigangeboten und durch „adverse Selektion" sogar zur Ausschaltung von Qualitätsleistungen anbietenden Wirtschaftsteilnehmern führen könnte.

82 In diesem Zusammenhang kann die Festsetzung von Mindestpreisen dazu beizutragen, diese Gefahr zu begrenzen, indem verhindert wird, dass Leistungen zu Preisen angeboten werden, die langfristig nicht die Qualität dieser Leistungen gewährleisten können.

83 Darüber hinaus hat die Bundesrepublik Deutschland verschiedene Studien vorgelegt, die ihren Standpunkt untermauern, wonach in einem Markt wie dem deutschen, der durch eine große Zahl kleiner und mittlerer Unternehmen gekennzeichnet ist, die Festsetzung von Mindestpreisen für Planungsleistungen eine geeignete Maßnahme sein kann, um eine hohe Qualität der erbrachten Leistungen sicherzustellen.

84 Unter diesen Umständen kann das Vorbringen der Kommission, wonach der Preis als solcher keinen Hinweis auf die Qualität der Leistung darstelle, nicht ausreichen, um die von der Bundesrepublik Deutschland geltend gemachte Gefahr auszuschließen, dass das Zusammentreffen der beiden in den Rn. 79 und 80 des vorliegenden Urteils genannten Faktoren einen Verfall der Qualität der erbrachten Planungsdienstleistungen zur Folge hätte, und auch nicht als Beleg dafür, dass diese Gefahr nicht durch eine Maßnahme begrenzt werden könne, die das Leistungsangebot zu zu niedrigen Preisen ausschließe.

85 Wenn die Kommission des Weiteren der Bundesrepublik Deutschland vorwirft, nicht nachgewiesen zu haben, dass die Abschaffung von Mindestpreisen zu einer Minderung der Qualität führe, ist hervorzuheben, dass es – wie sich aus den Rn. 64 und 65 des vorliegenden Urteils ergibt – nicht Sache dieses Mitgliedstaats ist, einen solchen Nachweis zu erbringen, sondern nur, darzutun, dass die HOAI geeignet ist, erheblich zu den verfolgten Zielen beizutragen, indem die Gefahr eines Verfalls der Qualität von Planungsleistungen begrenzt wird.

86 Diese Schlussfolgerung wird durch das Vorbringen der Kommission nicht in Frage gestellt, dass die Bruttobetriebsrate im Fall von Architektenleistungen in Deutschland deutlich höher als in anderen Mitgliedstaaten sei, während kein Anhaltspunkt dafür vorliege, dass die Qualität der in den anderen Mitgliedstaaten erbrachten Leistungen aufgrund niedrigerer Margen schlechter wäre.

87 Die von der Kommission vorgelegte Tabelle gibt nämlich die Bruttobetriebsrate für die Architektenleistungen in den Mitgliedstaaten im Jahr 2014 an, ohne jedoch in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland zwischen den Mindestsätzen unterliegenden Planungsleistungen und den diesen Sätzen nicht unterliegenden Beratungsleistungen zu unterscheiden. Zudem spiegelt diese Tabelle die Marktlage in einem einzigen Jahr wider, so dass daraus keine Schlussfolgerung in Bezug auf die Marktentwicklung nach der Einführung von Mindestsätzen gezogen werden kann. Schließlich ist festzustellen, dass – wie die Bundesrepublik Deutschland geltend macht – die Bruttobetriebsrate von einer Reihe von Faktoren abhängt, wie die Struktur der Unternehmen, die Arbeitskosten und der Rückgriff auf Vorleistungen, und nicht nur vom Wettbewerbsdruck auf dem betreffenden Markt.

88 Aus den Feststellungen in den Rn. 75 bis 87 des vorliegenden Urteils geht hervor, dass die Existenz von Mindestsätzen für die Planungsleistungen im Hinblick auf die Beschaffenheit des deutschen Marktes grundsätzlich dazu beitragen kann, eine hohe Qualität der Planungsleistungen zu gewährleisten, und folglich dazu, die von der Bundesrepublik Deutschland angestrebten Ziele zu erreichen.

89 Jedoch ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs eine nationale Regelung nur dann geeignet ist, die Erreichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. März 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, Rn. 55, und vom 15. Oktober 2015, Grupo Itevelesa u. a., C-168/14, EU:C:2015:685, Rn. 76, sowie Beschluss vom 30. Juni 2016, Sokoll-Seebacher und Naderhirn, C-634/15, EU:C:2016:510, Rn. 27).

90 Im vorliegenden Fall macht die Kommission im Wesentlichen geltend, die deutsche Regelung verfolge das Ziel, eine hohe Qualität der Planungsleistungen zu gewährleisten, nicht in kohärenter und systematischer Weise, da die Erbringung von Planungsleistungen selbst in Deutschland nicht Personen vorbehalten sei, die eine reglementierte Tätigkeit ausübten, so dass es jedenfalls keine Garantie gebe, dass die Planungsleistungen von Dienstleistungserbringern erbracht würden, die ihre entsprechende fachliche Eignung nachgewiesen hätten.

91 Hierzu hat die Bundesrepublik Deutschland in der Tat in ihren Schriftsätzen ausgeführt, dass die Planungsleistungen nicht bestimmten Berufsständen vorbehalten seien, die einer zwingenden berufs- oder kammerrechtlichen Aufsicht unterliegen, und neben Architekten und Ingenieuren auch andere nicht reglementierte Dienstleistungsanbieter Planungsleistungen erbringen könnten.

92 Der Umstand jedoch, dass in Deutschland Planungsleistungen von Dienstleistern erbracht werden können, die nicht ihre entsprechende fachliche Eignung nachgewiesen haben, lässt im Hinblick auf das mit den Mindestsätzen verfolgte Ziel, eine hohe Qualität der Planungsleistungen zu erhalten, eine Inkohärenz in der deutschen Regelung erkennen. Trotz des Befunds in Rn. 88 des vorliegenden Urteils ist nämlich festzustellen, dass solche Mindestsätze nicht geeignet sein können, ein solches Ziel zu erreichen, wenn – wie aus den beim Gerichtshof eingereichten Unterlagen hervorgeht – für die Vornahme der Leistungen, die diesen Mindestsätzen unterliegen, nicht selbst Mindestgarantien gelten, die die Qualität dieser Leistungen gewährleisten können.

93 Daher ist festzustellen, dass es der Bundesrepublik Deutschland nicht gelungen ist, nachzuweisen, dass die in der HOAI vorgesehenen Mindestsätze geeignet sind, die Erreichung des Ziels einer hohen Qualität der Planungsleistungen zu gewährleisten und den Verbraucherschutz sicherzustellen.

94 Demgegenüber können die Höchstsätze – wie die Bundesrepublik Deutschland geltend macht – zum Verbraucherschutz beitragen, indem die Transparenz der von den Dienstleistungserbringern angebotenen Preise erhöht wird und diese daran gehindert werden, überhöhte Honorare zu fordern.

95 Jedoch hat die Bundesrepublik Deutschland – wie der Generalanwalt in Nr. 111 seiner Schlussanträge festgestellt hat – nicht begründet, 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. Folglich kann das Erfordernis, Höchstsätze festzulegen, im Hinblick auf dieses Ziel nicht als verhältnismäßig angesehen werden.

96 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 15 Abs. 1, Abs. 2 Buchst. g und Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 verstoßen hat, dass sie verbindliche Honorare für die Planungsleistungen von Architekten und Ingenieuren beibehalten hat.

97 Angesichts dessen ist die in Rede stehende Regelung nicht anhand von Art. 49 AEUV zu prüfen.

Kosten

98 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Bundesrepublik Deutschland unterlegen ist, sind ihr gemäß dem entsprechenden Antrag der Kommission ihre eigenen Kosten und die Kosten der Kommission aufzuerlegen.

99 Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Ungarn trägt daher seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 15 Abs. 1, Abs. 2 Buchst. g und Abs. 3 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt verstoßen, dass sie verbindliche Honorare für die Planungsleistungen von Architekten und Ingenieuren beibehalten hat.**

2. **Die Bundesrepublik Deutschland trägt ihre eigenen Kosten sowie die Kosten der Europäischen Kommission.**

3. **Ungarn trägt seine eigenen Kosten.**

Vilaras Lenaerts Bay Larsen

Rodin Piçarra

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. Juli 2019.

Der Kanzler Der Präsident der Vierten Kammer

A. Calot Escobar M. Vilaras