

GÜNTER BONNET

**STAATLICHE REGELUNGEN
FÜR IMMOBILIENMAKLER**



VERÖFFENTLICHUNGEN
DES FORSCHUNGSINSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK
AN DER UNIVERSITÄT MAINZ

Herausgegeben von
HELMUT DIEDERICH OTTO GANDENBERGER
WALTER HAMM ERICH WELTER

Band 31

Das Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz hat ein doppeltes Ziel: Es möchte die Grundlagen der Ordnung der Wirtschaft — Geld, Eigentum und Wettbewerb — untersuchen und hofft, Verbesserungen der geltenden Ordnung vorschlagen zu können. Daneben will das Institut von dem gewonnenen Standpunkt aus zu aktuellen Spezialfragen der Wirtschaftspolitik Stellung nehmen. Es dient weder Interessenten noch Interessentenorganisationen. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Arbeit des Instituts einem breiteren Kreis zugänglich zu machen, ist der Sinn dieser Schriftenreihe.

STAATLICHE REGELUNGEN
FÜR IMMOBILIENMAKLER

Wettbewerbsförderung und Kundenschutz

von

Dr. GÜNTER BONNET



DUNCKER & HUMBLLOT · BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1973 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 02894 5

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	9
TEIL I	
Die Märkte der Immobilienmakler und der Bauträger/Baubetreuer	12
<i>A. Darstellung der Verhältnisse</i>	12
I. Die Immobilienmakler	12
1. Die Bedeutung der Makler	12
2. Die üblichen Tätigkeiten und notwendigen Fähigkeiten der Makler	13
3. Zahl, Art und Verteilung der Maklerunternehmen	15
4. Beschreibung der Wettbewerbsverhältnisse	19
a) Besonderheiten der Branche	19
b) Das Marktverhalten der Makler	21
c) Der Wettbewerb durch Nachbarberufe	24
II. Die Bauträger und Baubetreuer	25
III. Die geltenden Marktregelungen	29
1. Die Auswahl der dargestellten Regelungen	29
2. Gewerberechtliche Bestimmungen	30
3. Sonstige rechtliche Bestimmungen	31
4. Die Praxis der Wirtschaftsaufsicht	33
IV. Die bestehenden Mißstände	36
1. Die Art der Schäden	36
2. Schäden durch kriminelle Handlungen	36
3. Schäden durch unternehmerische Fehlleistungen	39
4. Übervorteilung der Kunden	41
<i>B. Die Ursachen der Mißstände</i>	43
I. Subjektive Eigenschaften der Unternehmer als Ursache	43
1. Das Verhältnis zu den anderen Ursachen	43
2. Vermögensschäden und mangelnde Zuverlässigkeit	44
3. Vermögensschäden und ungeordnete finanzielle Verhältnisse	44
4. Vermögensschäden und mangelnde Fachkunde	45

II. Die Marktverhältnisse als Ursache	46
1. Der Einfluß der Objektmärkte	46
2. Die Markttransparenz	47
III. Weitere Ursachen	49
1. Die Bedeutung des „schlechten Rufes“	50
2. Geringes Unternehmerrisiko und hohe Vertrags- summen	51
3. Mangelnde gesetzliche Regelung	52
4. Mangelnde Organisation in Kleinbetrieben	52
IV. Zusammenfassung	53

TEIL II

Möglichkeiten zur Bekämpfung der Mißstände 54

A. Darstellung einzelner Mittel	54
I. Die Auswahl der dargestellten Mittel	54
II. Die Einführung einer Berufserlaubnis	54
1. Allgemeine Beurteilung	54
2. Die Voraussetzung der „Zuverlässigkeit“	59
3. Zulassungsbedingungen finanzieller Art	61
a) Nachweis geordneter finanzieller Verhältnisse ...	61
b) Kapitalnachweis	64
4. Die Voraussetzung eines Fachkundenachweises	65
a) Die Formen des Nachweises	65
b) Die Einwirkung eines Fachkundenachweises auf die Ursachen der Mißstände	67
c) Die Verträglichkeit des Fachkundenachweises mit dem Ziel des Kundenschutzes	68
d) Schwierigkeiten der Realisierung	73
e) Die Verträglichkeit des Fachkundenachweises mit dem Ziel der Verhinderung von Wettbewerbs- beschränkungen	75
f) Weitere Gesichtspunkte	79
g) Zusammenfassung	80
5. Gesamtbeurteilung der Berufserlaubnis	81
III. Verschiedene Regelungen in Form von Rechtsverord- nungen	82
1. Allgemeine Beurteilung	82

2. Betriebswirtschaftliche Bestimmungen	83
a) Buchführung und Inwertensammlung	83
b) Vermögensverwaltung und Rechnungslegung	84
3. Kontrollbezogene Pflichten	86
a) Pflicht zur Auskunftserteilung und Duldung der behördlichen Nachschau	86
b) Pflicht zur Anmeldung von Großprojekten	87
4. Kundenbezogene Vorschriften	90
a) Standardisierte Verbraucherinformationen	90
b) Übernahme von Wettbewerbsregeln des RDM ...	92
c) Die Regelung von Entgelten	94
d) Einfluß auf die Vertragsgestaltung	94
e) Einfluß auf die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB)	97
f) Zusammenfassung der kundenbezogenen Schutz- vorschriften	99
5. Versicherungsschutz gegen Vermögensschäden	100
a) Das französische Beispiel	100
b) Die Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung ...	101
c) Die Vertrauensschaden-Versicherung	104
d) Zusammenfassung	107
IV. Wettbewerbsfördernde Maßnahmen	108
1. Allgemeine Beurteilung	108
2. Die Erhöhung der Markttransparenz	110
a) Die Einrichtung der Bodenbörsen	110
aa) Beschreibung der bestehenden Börsen	110
bb) Beschreibung von Sonderentwicklungen	112
cc) Beurteilung der bestehenden Institutionen ..	115
dd) Anregungen zu einer zielkonformen Weiter- entwicklung	118
b) Die Einrichtung von Beratungsstellen	121
3. Möglichkeit einer „öffentlichen Konkurrenz“	125
4. Belebung der Konkurrenz durch angrenzende Bran- chen	127
5. Änderung der Berechnung der Maklercourtage	128
V. Sonstige Mittel	134
1. Änderungen in verschiedenen Rechtsgebieten	134
a) Reform des allgemeinen Gewerberechts	134
b) Reform des Strafrechts	137
c) Reform des Privatrechts	138

2. Verbesserung der staatlichen Aufsicht	139
a) Verbesserung der Gewerbeaufsicht	139
b) Verbesserung der Strafverfolgung	141
3. Selbsthilfe der Verbände und Förderung der Berufsausbildung	141
<i>B. Vorschlag einer zielgerechten Neuregelung</i>	<i>143</i>
1. Die notwendige Vielfalt der Maßnahmen	143
2. Maßnahmen, die über die dargestellten Berufe hinausgehen	144
a) Gewerbepolitik	144
b) Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität	145
3. Besondere Maßnahmen bei den dargestellten Berufen	145
a) Förderung des Wettbewerbs	145
b) Verschiedene Regelungen in Form von Rechtsverordnungen	146
c) Verbesserung der rechtlichen Grundlagen	148
4. Zur Frage einer Berufserlaubnis	148
5. Verträglichkeit des Vorschlags mit den bisherigen Gesetzentwürfen	149
6. Verträglichkeit des Vorschlags mit den Regelungen in anderen EWG-Ländern	150
 ANHANG	 153
LITERATURVERZEICHNIS	156
NAMENVERZEICHNIS	162
STICHWORTVERZEICHNIS	163

EINLEITUNG

Die Wirtschaftskriminalität hat in der Bundesrepublik erschreckende Ausmaße angenommen. Ein nicht unerheblicher Teil dieser Straftaten wird von Immobilienmaklern, Bauträgern und Baubetreuern begangen. Die hierbei angerichteten Schäden gehen in Einzelfällen in hohe Millionenbeträge¹. Nicht selten gehören die Geschädigten zu den sozial schwachen Bevölkerungsschichten. Neben den Großskandalen beschäftigten auch kleinere Streitigkeiten zwischen Unternehmen dieser Art und ihren Kunden die Gerichte im Vergleich zu anderen Branchen unverhältnismäßig oft².

Die Wirtschaftsgüter, mit denen sich die genannten Berufe beschäftigen, stehen außerdem im Blickpunkt gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen. So ist es zu erklären, daß sich in der Öffentlichkeit ein wachsendes Unbehagen über die Zustände auf diesen Märkten bemerkbar macht. Die aus standespolitischen Gründen um ihren Beruf besorgten Verbände fordern daher seit Jahren ein eigenes Berufsgesetz³. Die Parteien des Bundestages haben sich, dem Druck der Öffentlichkeit und der Verbände nachgebend, zu einem solchen Gesetz entschlossen⁴.

Alle Entwürfe fordern vornehmlich ein staatliches Zulassungsverfahren für diese Berufe⁵. Damit wird ein beacht-

¹ Vgl. Franzen, C., Das Gewerbezulassungsgesetz für Makler — eine zwingende Notwendigkeit zum Schutze der Allgemeinheit, in: Allgemeine Immobilien Zeitung, 1970, S. 37.

² Vgl. Knieper, R., Der Maklervertrag im System des BGB, in: NJW, 1970, Heft 30, S. 1293.

³ Vgl. Franzen, C., Das Gewerbezulassungsgesetz . . . , S. 37 ff.

⁴ Dieses Gesetz ist am 21.6.1972 vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden. Die vorliegende Arbeit ist im April 1972 abgeschlossen worden und war dem Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen und dem Wirtschaftsausschuß des Bundestages vor Verabschiedung des Gesetzes bekannt.

⁵ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung, Bundestagsdrucksache VI/2327, Bonn 1971, und: Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung, Bundestagsdrucksache VI/2588, Bonn 1971. Vgl. auch: Entwurf eines Immobilien- und Finanzierungstreuhändergesetzes (IFTG), veröffentlicht vom Ring Deutscher Makler e. V. in Hamburg am 10. 12. 1969.

licher Eingriff in die Gewerbefreiheit geplant, von dem Signalwirkungen auch auf andere Branchen ausgehen können.

Diese Ausgangslage gibt zweifachen Anlaß zu einer Studie. Zum einen reizen die beschriebenen Anzeichen nicht befriedigender Marktverhältnisse zu einer Untersuchung dieser wirtschafts- und gesellschaftspolitisch bedeutenden Branche. Zum anderen könnten mit einer Neuordnung dieser Berufe Tatsachen geschaffen werden, die auch die Entwicklung in anderen Bereichen unserer Wirtschaft beeinflussen würden.

Aufgabe dieser Studie soll es sein, losgelöst von konkreten Gesetzentwürfen, am Beispiel einer gefährdeten Branche, die Notwendigkeit und die Möglichkeiten staatlicher Neuregelungen zu überprüfen. Hierzu sind Bewertungsmaßstäbe notwendig. Die Rechtfertigung jeder wirtschaftspolitischen Maßnahme setzt Wertsetzungen voraus⁶. Im folgenden werden Kriterien benutzt, die sich aus dem herrschenden wirtschaftspolitischen Zielsystem herleiten lassen.

Der Verbraucherschutz ist ein für die Studie wesentlicher Maßstab, denn die Schädigung des Verbrauchers hat die wirtschaftspolitische Diskussion über diese Frage ausgelöst. Auch in den Begründungen der Gesetzentwürfe wird ausdrücklich hierauf Bezug genommen⁷. Der Verbraucher muß vor den noch zu schildernden Vermögensschäden geschützt werden⁸. Da ein vollständiger Schutz nicht möglich sein wird, soll es genügen, die Gefährdung der Kunden mindestens auf das durchschnittliche Maß anderer Wirtschaftsbereiche zu verkleinern. Dieser Zielerreichungsgrad wird im folgenden als ausreichender Verbraucherschutz bezeichnet.

Das zweite Bewertungskriterium soll die ökonomische Freiheit sein. „Freiheit im Rahmen der Marktprozesse ist nicht absolut, sondern relativ zu verstehen, sie kann nur bedeuten, daß jedem Teilnehmer ein gewisser ‚Spielraum‘ gesichert

⁶ Vgl. Hoppmann, E., „Neue Wettbewerbspolitik“: Vom Wettbewerb zur staatlichen Mikrosteuerung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 184, Stuttgart 1970, S. 397.

⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache VI/2327, Vorblatt.

⁸ Vgl. S. 36 ff.

bleibt, in dem er nach eigenen Zielen und Wünschen selbst bestimmen kann⁹." Verschiebungen der Grenzen dieser Spielräume, die den Wettbewerb verstärken, vergrößern die ökonomische Freiheit, Verschiebungen, die ihn beschränken, mindern sie. Wettbewerbsbelebende Maßnahmen im Hinblick auf dieses Ziel sind daher zu befürworten. Beschränkungen des Wettbewerbs werden nur in Kauf genommen, wenn ein ausreichender Kundenschutz im obigen Sinne nicht anders verwirklicht werden kann.

Weiterhin sind einige Nebenbedingungen zu beachten. Bei der Analyse der Mittel soll ihre Praktikabilität berücksichtigt werden. So sollen die Belastung der Verwaltung, die entstehenden Kosten und auch die rechtliche Zulässigkeit nach Möglichkeit mit geprüft werden. Außerdem sollen die schon angeführten Signalwirkungen für andere Märkte nicht vernachlässigt werden.

Die Notwendigkeit neuer staatlicher Regelungen wird für drei verschiedene Berufe untersucht. Dies geschieht in einem ersten Hauptteil. Dabei sollen nicht nur die Verhältnisse dargestellt, sondern auch die Ursachen unbefriedigender Zustände ermittelt werden. So wird die Grundlage geschaffen, auf der im zweiten Teil der Vorschlag einer zielgerechten Neuregelung aufbauen kann.

⁹ Vgl. Hoppmann, E., *Neue Wettbewerbspolitik*, S. 412.