

Prof. Eichener, Kastanienallee23, 44652 Herne

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestags

per E-Mail

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung von Verbrauchern beim Kauf und Verkauf von Wohnimmobilien
(Makler-Bestellerprinzip- und Preisdeckelgesetz) vom 26.09.2018 (BT-Drucksache 19/4557)

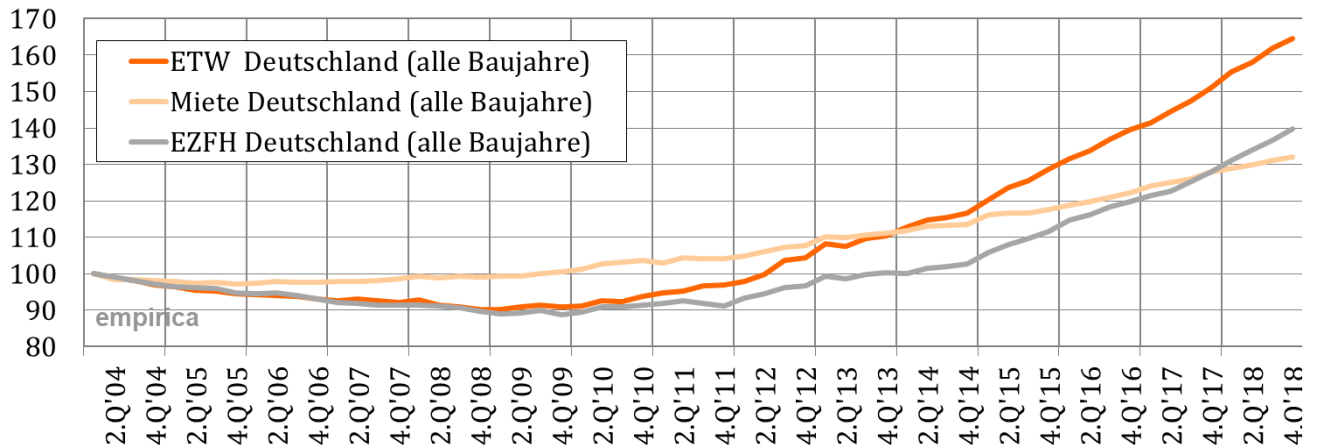
Zusammenfassung

Die durch den Gesetzentwurf eingebrachten Neuregelungen sind nicht geeignet, das Ziel, die Anschaffungskosten für selbstgenutztes Wohneigentum wirksam zu reduzieren, zu erreichen. Bei den gestiegenen Kaufpreisen für Wohnimmobilien handelt es sich um ein zyklisch auftretendes temporäres und um ein regional begrenzt auftretendes Problem, das nicht rechtfertigt, ein gewachsenes und bewährtes System aufzugeben und gravierende unerwünschte Nebenfolgen hervorzurufen. Die Einführung des Bestellerprinzips würde zu erheblichen Rückschritten beim Verbraucherschutz führen, weil der Makler dadurch gezwungen würde – wie auch internationale Erfahrungen bestätigen – einseitig die Interessen des Verkäufers zu vertreten. Dies würde einerseits zu steigenden Immobilienpreisen führen und andererseits die Käufer größeren Risiken aussetzen, ein Objekt mit versteckten Mängeln zu erwerben. Durch die Einführung des Bestellerprinzips würde sich Deutschland in dieser Frage aus dem europäischen Länderverbund ausklinken und internationale wirtschaftsethische Initiativen torpedieren, wie sie sich in der europäischen Maklernorm DIN EN 15733 niedergeschlagen haben, die vorsieht, dass der Makler als ehrlicher, fairer und kompetenter Vermittler zwischen Käufer und Verkäufer auftritt, der von beiden Seiten beauftragt wird, aktiv nach Mängeln und Risiken forscht und den Käufer unaufgefordert, umfassend und ehrlich über sämtliche relevanten Objekteigenschaften informiert. Der demographische Wandel wird dazu führen, dass eine wachsende Zahl von hochbetagten Menschen ihre Wohnimmobilien veräußern müssen, was auch zur einer klimapolitischen und wohnungspolitischen Optimierung der Nutzung des Wohnungsbestands führen würde. Dafür werden aber mehr und nicht weniger Dienstleistungen von Maklern benötigt. Eine Schwächung des Maklergewerbes durch eine angestrebte Kürzung der Nettoprovision um 72% würde es in Zukunft weder ermöglichen, Käufer umfassend zu informieren und beraten, noch Senioren bei ihrem Wechsel vom Eigenheim in eine bedarfsgerechte altersgerechte Wohnung zu unterstützen.

Entwicklung der Preise für Wohnimmobilien, Gründe dafür und der Beitrag der Maklerprovisionen zu den Immobilienpreisen

Der Gesetzentwurf wird damit begründet, dass die Preise für selbstgenutztes Wohneigentum in den letzten Jahren stark gestiegen seien. Es heißt in der Begründung sogar, „dass die Entwicklung der Quadratmeterpreise nur eine Richtung kennt: Nach oben“ (Begründung, A.I).

Werfen wir zunächst einen Blick auf die tatsächliche Preisentwicklung für Eigentumswohnungen und Ein- und Zweifamilienhäuser sowie auf die Entwicklung der Mieten (jeweils in Euro/qm, indiziert auf 1. Quartal 2004 = 100):



Quelle: empirica Immobilienpreisindex IV/2018 vom 17. Januar 2019

Die Aussage, dass die Preisentwicklung nur eine Richtung kenne, ist empirisch falsch. Zwischen 2004 (Beginn der Erhebungen) und 2009 sind die Kaufpreise gesunken, um 10 bis 11%, und zwar stetig. Ein Sondereffekt (etwa durch die Finanzkrise) ist nicht erkennbar. Seit dem Kaufpreisminimum im Jahr 2009 sind die Mieten um 32% (in kreisfreien Städten um 41%), die Preise für Ein- und Zweifamilienhäuser um 57% (Städte: 73%) und für Eigentumswohnungen um 83% (Städte: 93%) gestiegen (Quelle: ebda., eigene Berechnungen).

Der Anstieg der Mieten signalisiert, dass sich seit 2009 ein Wohnungsmangel stetig aufgebaut hat. Der Wohnungsmangel ist die unmittelbare Folge der zurückgegangenen Baufertigstellungen, die infolge zahlreicher politisch bewirkter Verschlechterungen der Investitionsbedingungen (Kürzung der sozialen Wohnraumförderung und Umschichtung auf Bestandsmaßnahmen, Streichung der degressiven AfA, Streichung der Eigenheimzulage, kostentreibende regulative Auflagen, Verknappung der Baulandausweisung) von 600.000 neuen Wohneinheiten pro Jahr zur Mitte der 1990er Jahre auf rund 160.000 Wohneinheiten in den Jahren 2009/2010 zurückgegangen ist, also weit unter das Bestandserhaltungsniveau, das bei 300.000 bis 400.000 Einheiten p.a. liegt. Die rund 300.000 Fertigstellungen, die wir derzeit erreichen, reichen immer noch nicht aus, um eine weitere Verschärfung der Knappheit, namentlich in den strukturstarke Großstädten, zu verhindern.

Die Preise für Wohnimmobilien sind allerdings wesentlich stärker gestiegen als die Mieten, insbesondere die Preise für Eigentumswohnungen. Das lässt sich auf den Zinseffekt zurückführen, denn seit 2007 sind die Zinsen für die Baufinanzierung von über 5% auf unter 1% gesunken (bei 10jähriger Zinsfestschreibung). Sinkende Zinsen ermöglichen es Käufern, bei konstanter monatlicher Belastung (Selbstnutzer) bzw. konstanter Rendite (Kapitalanleger) höhere Kaufpreise zu finanzieren.

Wir können nun den Preisanstieg bei Eigentumswohnungen in Höhe von 83% (Städte: 93%) aufteilen in einen Mieteffekt (Knappheitseffekt) und in einen Zinseffekt. Das Verhältnis von mieteninduzierten und zinsinduzierten Preissteigerungen liegt bei 38 zu 62 und in den Städten, wo sich die Wohnungsknappheit deutlicher bemerkbar macht, bei 44 zu 56. In jedem Fall ist die zinsinduzierte Preissteigerung stärker als die mieteninduzierte. Bei Ein- und Zweifamilienhäusern ist der Zinseffekt nicht so stark ausgeprägt, weil hier die Kapitalanleger kaum eine Rolle spielen.

Damit erscheint die Aussage, dass die Preisentwicklung nur die Richtung nach oben kenne, auch im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung als fragwürdig: Wenn die Zinsen wieder steigen sollten, werden auch die Preise für Wohnimmobilien wieder sinken. In der Branche wird bereits seit Jahren davor gewarnt, dass sich eine zinsinduzierte Preisblase entwickelt, die bei einem Zinsanstieg platzen könnte. Die Bundesbank sah bereits für das

Jahr 2017 in den städtischen Gebieten regionale Überbewertungen der Wohnimmobilien zwischen 15% und 30% (Deutsche Bundesbank: Finanzstabilitätsbericht 2018, S. 56).

Ähnliches gilt für die Entwicklung der Wohnungsmärkte. Wohnungsmärkte entwickeln sich zyklisch. Der kriegsbedingte Wohnungsmangel war in der alten Bundesrepublik 1978 beseitigt, danach entwickelte sich auf den westdeutschen Wohnungsmärkten sogar ein Wohnungsüberhang, der sich in Leerständen niederschlug, bis in der ersten Hälfte der 1990er Jahre eine neue Wohnungsnot eintrat, die aber durch stark steigende Baufertigstellungen binnen weniger Jahre wieder abgebaut werden konnte. In den 2000er Jahren traten wieder Wohnungsleerstände auf (auch in Westdeutschland), die mit sinkenden Mieten und Kaufpreisen einhergingen, bevor ab 2009 eine neue Wohnungsknappheit einsetzte. Wenn die Baufertigstellungen weiter zunehmen (was allerdings eine beherzte Reaktivierung bewährter wohnungspolitischer Instrumente erfordern würde), kann auch der gegenwärtige Wohnungsmangel wieder beseitigt werden.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Wohnungsmarktregionen in Deutschland auseinanderdriften. Wohnungsmangel, Miet- und Kaufpreissteigerungen sind in erster Linie ein Phänomen der strukturstarken Großstädte, die seit Jahren Zuzugsgewinne aufweisen. In strukturschwachen ländlichen Regionen (z.B. Saarland, Sauerland und Siegerland, Nordhessen, Nordbayern, Südniedersachsen, große Teile der neuen Bundesländer) sowie strukturschwachen altindustriellen Großstädten (z.B. Ruhrgebiet, norddeutsche Küstenstädte) herrschen nach wie vor Wohnungsleerstände bei niedrigen Miet- und Kaufpreisniveaus. Während sich in Berlin, München oder Düsseldorf zahlreiche Interessenten um eine angebotene Wohnimmobilien bewerben, ist die Marktsituation in Eisenach, Herne oder Bremerhaven genau umgekehrt: Dort haben die Verkäufer von Wohnimmobilien große Schwierigkeiten Erwerber zu finden. In Gera beträgt der mittlere (!) Kaufpreis für eine Bestandswohnung 685 Euro/qm (IDN-Immobilien Daten).

In der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf wird dagegen immer wieder auf die Situation in Berlin verwiesen. Tatsächlich ist Berlin, seit sich der Effekt der Hauptstadtverlegung in vollem Umfang durch massive Zuzüge überwiegend einkommensstarker Haushalte bemerkbar macht, in besonderem Maße von Angebotsdefiziten betroffen. In den letzten zehn Jahren sind jedes Jahr rund 30.000 Haushalte nach Berlin gezogen, während jährlich nur 10.000 bis 20.000 Einheiten fertiggestellt wurden, so dass sich kumulativ ein immer größer werdendes Angebotsdefizit aufgebaut hat. Die Preisanstiege sind somit einerseits die Kehrseite des Hauptstadteffekts, andererseits auch ein hausgemachtes Berliner Problem, weil Berlin in großem Umfang kommunale Wohnungsbestände und Wohnungsgesellschaften privatisiert hat und darauf verzichtet hat, neuen Wohnraum durch eine Randbebauung des Tempelhofer Flughafens zu schaffen.

Der Gesetzentwurf zitiert den IW-Kurzbericht 6/2017, nachdem auf einem (von mehreren) Immobilienportal deutschlandweit 58,9 % aller Wohnungen und Häuser von Maklern angeboten werden. Diese Zahlen spiegeln nicht das tatsächliche Marktgeschehen wieder. Im Durchschnitt der Top-7-Städte hat der Anteil der neu errichteten Objekte an den gesamten Kauffällen im Jahr 2017 bei 28% gelegen, im Umland mit Sicherheit noch darüber. Die meisten neu errichteten Eigentumswohnungen und Eigenheime, namentlich im unteren und mittleren Preisbereich, werden aber nicht durch Makler vermittelt, sondern den Käufern von den Bauträgern provisionsfrei angeboten. Dabei sind branchenübliche 7% Vertriebskosten in den Verkaufspreis eingepreist. Große Stückzahlen gleichartiger Wohnungen werden in den Immobilienportalen nur durch einzelne Inserate angeboten, so dass von der Zahl der Inserate nicht auf die Zahl der Kauffälle geschlossen werden kann. Berücksichtigen wir diese Effekte, reduziert sich der Marktanteil der Makler auf nur noch 43%, d.h. dass 57% der Käufe selbstgenutzter Wohnimmobilien ohne Einschaltung eines Maklers abgewickelt werden (Quelle: Accentro Wohneigentumsreport 2018, eigene Berechnungen).

Daraus lassen sich erste Schlussfolgerungen ziehen:

1. Bei den Angebotsdefiziten und den steigenden Preisen für Wohneigentum handelt es sich um ein zyklisch auftretendes temporäres Problem. Es stellt sich die Frage, ob es eine temporäre Marktsituation rechtfertigt, ein gewachsenes System, das älter ist als das BGB, dauerhaft zu ändern.
2. Es handelt sich zweitens um ein regionales Problem, von dem längst nicht alle Wohnungsmarktregionen Deutschlands betroffen sind. Auch hier stellt sich die Frage, ob regionale Probleme durch eine bundesweite Neuregelung geändert werden sollten. Man gewinnt sogar den Eindruck, als handle es sich bei dem Gesetzentwurf um den Versuch, eine *Lex Berolini* durchzusetzen, um ein spezifisch Berliner Problem zu lösen.
3. Der angestrebte Wegfall der Maklerprovision, die in der Masse des Bundesgebiets 3,57% inklusive Umsatzsteuer beträgt (übrigens frei verhandelbar), betrifft nur eine Minderheit der Immobilienerwerber und würde auch für diese Minderheit nur zu quantitativ marginalen Entlastungseffekten führen. Von der gesamten Preissteigerung in Höhe von 93%, die seit 2009 in den Städten aufgetreten ist, würde der Provisionswegfall ganze 3,9% abbauen. Es stellt sich die Frage, ob ein derart geringer Entlastungseffekt ausreicht, um die Nebenwirkungen des beabsichtigten Gesetzes zu rechtfertigen.
4. Durch die Einführung des Bestellerprinzips würde keine einzige Wohnung mehr gebaut werden, was aber die wirksamste Maßnahme zur Bekämpfung der Wohnungsnot wäre. Im Gegenteil, das Gesetz würde die Investoren, deren Bautätigkeit derzeit so dringend benötigt wird, eher verschrecken, weil es einer wichtigen Gruppe von immobilienwirtschaftlichen Akteuren die Existenzgrundlage entziehen würde.
5. Eine effizientere und bedarfsgerechtere Nutzung des Wohnungsbestands, von der auch ein Beitrag zur Linderung der Wohnungsnot ausgehen könnte, würde eine Stärkung der Maklerrolle erfordern und nicht eine Schwächung, wie sie infolge des angestrebten Gesetzes eintreten würde (siehe unten).

Angesichts eines Gesetzes mit derart geringer Wirkung, das zudem nur auf temporäre und regional begrenzte Problemlagen reagiert, ist zu prüfen, ob die angestrebten Effekte in einem angemessenen Verhältnis zu den Nebenfolgen stehen, die man damit erkaufen würde.

Funktionen des Maklers unter dem Status Quo

Damit Märkte funktionieren, müssen sie transparent sein, insbesondere dann, wenn die gehandelten Güter sehr inhomogen sind. Der Immobilienmarkt ist extrem inhomogen und extrem intransparent. Mit Ausnahme von Bauträgerprojekten, bei denen eine größere Zahl gleichartiger, nach aktuellen Rechtsvorschriften errichteter und abgenommener Objekte auf den Markt kommt, handelt es sich bei Immobilien um komplizierte, von Laien schwer zu beurteilende Einzelstücke, die versteckte Risiken bergen können. Zahlreiche Objektmängel werden von den Käufern bei einer Besichtigung nicht erkannt und sind auch den Verkäufern (von denen sich viele im Seniorenalter befinden) nicht bekannt, so dass keine Ansprüche aufgrund arglistiger Täuschung hergeleitet werden können. Im Übrigen verjähren solche Ansprüche i.d.R. nach fünf Jahren und sind mitunter schwer durchsetzbar.

Typische Sachmängel von Wohnimmobilien:

- Feuchtigkeitsschäden.
- Mangelhafte Außenabdichtung, insbesondere eine mangelhafte äußere Kellerabdichtung,
- Undichtigkeit des Dachs,
- Mängel der Elektroinstallation,
- Mängel der Heizungsanlage,
- Hausschwamm oder Hausbock,
- Asbesthaltige Fassadenverkleidungen oder Isolierungen,
- Fehlen der erforderlichen Baugenehmigung, insbesondere bei nachträglichen An- und Umbauten,

- Ein Altlastenverdacht.

Bestimmte Mängel werden erst durch besondere Nachforschungen erkennbar, beispielsweise durch Einsichtnahme in die Bauakte, in das Baulastenverzeichnis, in das Altlastenkataster oder in Geoportale, aus denen Gefahren wie Überschwemmungen ersichtlich sind.

Es ist die Funktion des Immobilienmaklers, im Interesse des Erwerbers aktiv nach Sach- und Rechtsmängeln zu forschen, diese Mängel im Exposé darzustellen, bei der Wertermittlung zu berücksichtigen und den Käufer darüber zu informieren. Diese Funktion dient dem Verbraucherschutz. Versäumt dies der Makler, riskiert er sein Käuferhonorar aufgrund einer Falschberatung.

Der Makler sollte als ehrlicher Vermittler zwischen Käufer und Verkäufer auftreten, der auf beiden Seiten nach etwaigen Risiken forscht, beiden Seiten sämtliche relevanten Informationen zur Verfügung stellt und auf einen fairen Abschluss hinwirkt. Damit der Makler als neutraler, ehrlicher und fairer Vermittler agiert, muss die vertragliche Konstellation entsprechende Pflichten und Anreize bieten, d.h.

- der Makler muss sowohl von Käufer wie auch von Verkäufer beauftragt sein, so dass er beiden Seiten treupflichtig ist,
- die Maklerleistungen müssen durch ein Erfolgshonorar vergütet werden, so dass er einen Anreiz hat, auf einen schnellen und fairen Vertragsabschluss hinzuwirken, der von beiden Seiten akzeptiert wird,
- der Makler muss von beiden Seiten eine – idealerweise gleich hohe – Provision erhalten, damit er motiviert ist, die Interessen beider Auftraggeber zu verfolgen, um nicht die Hälfte seines Entgelts zu riskieren.

Diese Konstellation ist in den meisten Bundesländern (mit Ausnahme von Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg und Hessen) bereits seit langem üblich, wo Verkäufer und Käufer dem Makler eine (frei verhandelbare) Erfolgsprovision von maximal 3 Prozent zuzüglich der gesetzlichen Umsatzsteuer zahlen.

Das Erfolgshonorar bietet aus der Sicht der Kunden des Maklers den Vorteil, dass es für sie kalkulierbar und vollkommen risikolos ist, weil es nur im Fall eines Vertragsabschlusses fällig wird. Das Risiko, dass es zu zahlreichen Recherchen, Besichtigungen und Verhandlungen kommt, die nicht zum Vertragsabschluss führen, trägt allein der Makler. Dies ist zum einen der maximal mögliche Verbraucherschutz. Zum anderen resultiert daraus ein betriebswirtschaftlicher Anreiz für den Makler, einen für beide Seiten fairen Vertragsabschluss zu erreichen, denn dann wird er seine Provision in kürzester und mit geringstem Aufwand verdienen können.

Zwar liegt in der prozentualen Bemessung des Honorars auch ein wirtschaftlicher Anreiz darin, einen möglichst hohen Verkaufspreis zu erzielen, allerdings wiegt der damit erkaufte Mehraufwand viel schwerer. Ein um 10.000 Euro höherer Kaufpreis steigert die Maklerprovision um maximal 600 Euro, wird aber durch zusätzliche Besichtigungs- und Verhandlungstermine und mitunter durch zusätzliche Inserate erkaufte. Deshalb ist es übliche Praxis, dass Makler beim Erstgespräch mit dem Verkäufer erst einmal deren unrealistische Preisvorstellungen auf den Marktpreis herunterkorrigieren.

Eine erfolgsabhängige Doppelbeauftragung und –honorierung, wie sie im Großteil des Bundesgebiets seit langem üblich ist, setzt Anreize, damit der Makler als neutraler, ehrlicher und fairer Vermittler auftritt. Allerdings gewährleistet sie nicht, dass der Makler auch die erforderliche Fachkompetenz aufweist, um die geforderten Leistungen zu erbringen.

Die Weiterbildungsverpflichtung nach § 34c Abs. 2a Gewerbeordnung (20 Stunden innerhalb von drei Jahren) ist vollkommen unzureichend. Zu fordern wäre mindestens das Qualifikationsniveau des geprüften Immobilienfachwirts, das i.d.R. durch Bildungsmaßnahmen mit mindestens 480 Stunden Präsenzunterricht vermittelt wird.

Die wirtschaftsethischen und professionspolitischen Anforderungen der DIN EN 15733

Die niedrigen Anforderungen an die Zulassung von Maklern der § 34c Abs. 2a Gewerbeordnung (bzw. der Vorläuferregelungen) haben dazu geführt, dass am Markt auch Makler tätig sind, die keine professionelle Dienstleistungserbringung garantieren. Diese, mitunter nebenberuflich tätigen Makler haben auch den Ruf der Branche beschädigt.

Um diesem Problem entgegenzuwirken, hat die Branche mit einer Selbstregulierung in Form einer technischen Regel, der seit 2010 geltenden DIN EN 15733, begonnen. Die Norm stellt u.a. folgende Anforderungen auf:

- Eine fachliche Mindestqualifikation, die in Deutschland dem Immobilienfachwirt mit 480 Stunden Präsenzunterricht entspricht.
- Eine Haftpflichtversicherung (wird bereits durch §34c Gewerbeordnung gefordert).
- Ein unternehmensinternes Beschwerdemanagement.
- Informationspflichten gegenüber dem Käufer: Der Makler muss Informationen und Nachweise über das Eigentumsrecht des Verkäufers, die Bebauungssituation auf dem Grundstück sowie zu etwaigen Einschränkungen bei der Nutzung des Grundstücks und zu Objektmängeln einholen und dem Käufer unaufgefordert zuleiten.
- Informationspflichten gegenüber dem Verkäufer: Der Makler muss Informationen zur Zahlungsfähigkeit des Käufers einholen und diese dem Verkäufer zuleiten.
- Befolgung eines Ehrenkodex, der den Makler und seine sämtlichen Mitarbeiter verpflichtet, die Interessen seiner Auftraggeber zu schützen und zu berücksichtigen und jede Diskriminierung zu vermeiden sowie keine irreführenden oder realitätsfernen Versprechungen zu machen.

Die Einhaltung der DIN EN 15733 wird durch eine anerkannte Zertifizierungsstelle für jeweils drei Jahre zertifiziert. Die Re-Zertifizierung kann verweigert werden, wenn von Verbrauchern begründete Beschwerden gegen den Makler vorgetragen werden und insbesondere wenn der Ombudsmann Immobilien IVD/VPB - Grunderwerb und Verwaltung (beim Bundesamt für Justiz registrierte Verbraucherschlichtungsstelle im Sinne des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes) Verstöße gegen die Norm vorträgt.

Als technische Regel ist die DIN EN 15733 unverbindlich, kann aber bei Rechtsstreitigkeiten von Gerichten herangezogen werden, weil technische Regeln geeignet sind, unbestimmte Rechtsbegriffe (z.B. „Stand der Technik“, „allgemein anerkannte Regel der Technik“) mit Inhalt zu füllen. Zahlreiche Rechtsgebiete – Bauordnungsrecht, Arbeitsschutz, Verbraucherschutz, Umweltschutz – arbeiten mit Gesetzen und Verordnungen, die mit derartigen unbestimmten Rechtsbegriffen auf technische Normen verweisen. Um Zweifel auszuschließen, welche Normen als anerkannte Regeln der Technik gelten, kann eine gesetzliche Bestimmung vorsehen, dass die entsprechenden Normen durch die zuständige Behörde eingeführt werden (so beispielsweise § 3 Abs. 2 Bauordnung NRW bzw. § 3 Abs. 3 Musterbauordnung).

Die Europäische Norm EN 15733 gilt derzeit in 34 europäischen Ländern (EU, EU-Beitrittskandidaten, z.T. EFTA). Sie ist Ausdruck internationaler Bemühungen, auf dem Gebiet der Wirtschaftsethik zu Fortschritten zu kommen und spezifiziert wirtschaftsethische Anforderungen für das Maklergewerbe. Aus wirtschaftsethischer Sicht stellt die Doppelbeauftragung des Maklers durch Käufer und Verkäufer ein unverzichtbares Kernelement dar, um einen fairen Interessenausgleich bei Immobiliengeschäften zu gewährleisten.

Das Bestellerprinzip, das diese Doppelbeauftragung verbieten würde, würde damit auch den internationalen wirtschaftsethischen Bemühungen zuwiderlaufen. Deutschland würde sich damit in diesem Punkt aus der europäischen Ländergemeinschaft ausklinken und einen nationalen Sonderweg verfolgen. Dass einige andere Länder ebenfalls diesen Sonderweg beschreiten, verstärkt noch die Tendenz zu einer Erosion der Europäischen Union.

Vorhersehbare Auswirkungen des Gesetzentwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor, dass der Makler nicht gleichzeitig für den Käufer und Verkäufer tätig werden darf. Er soll ausschließlich von dem bezahlt werden, der ihn bestellt, also in der Regel dem Verkäufer. Und schließlich soll die Provision auf zwei Prozent inklusive Umsatzsteuer beschränkt sein. Sollten diese Regelungen in Kraft treten, sind nachstehende Folgen zu erwarten:

1. Wenn der Makler zukünftig nur noch vom Verkäufer beauftragt wird, ist er diesem treuepflichtig. Er darf den Käufer überhaupt nicht mehr beraten, ohne seine Treuepflicht zu verletzen.
2. Zwar hat der Verkäufer eine Offenbarungspflicht über bekannte Mängel. Aber der Makler hätte zukünftig weder Verpflichtung noch Motivation, aktiv nach versteckten Mängeln und Risiken zu forschen.
3. Durch die angestrebte Deckelung würde die Maklerprovision von derzeit üblichen $3\% + 3\% = 6\%$ netto auf 2% brutto = $1,68\%$ netto sinken. Das würde einem Rückgang um 72% entsprechen, so dass der Makler auch keinen ökonomischen Spielraum mehr hätte, die erforderlichen Nachforschungen anzustellen.

Der beabsichtigte Gesetzentwurf würde damit eine scheinbare Kostenentlastung des Erwerbers durch massive Einbußen beim Verbraucherschutz erkaufen.

Es ist auch bezweifeln, ob die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen überhaupt geeignet wären, den angestrebten Zweck, nämlich eine Senkung der Anschaffungskosten, zu erreichen. Im IW-Kurzbericht 6/2017, auf den sich die Begründung des Gesetzentwurfs maßgeblich stützt, wird selber konzediert, dass der Wegfall der Käuferprovision dazu führen kann, dass der Makler dem Verkäufer über die gedeckelte Provision hinaus zusätzliche Dienstleistungsgebühren in Rechnung stellt, die der Verkäufer in den Verkaufspreis einpreist. Das IW behauptet nun, dass daraus trotzdem ein Vorteil für den Käufer erwachsen würde, weil die Maklerprovision jetzt durch Baudarlehen mitfinanziert werden könne. Dies ist jedoch irrig, denn die Einpreisung von Maklerdienstleistungen erhöht nicht den Beleihungswert, welcher Grundlage für die Darlehenssumme ist, denn dieser orientiert sich am Verkehrswert.

Es wären stattdessen weitere Folgewirkungen zu erwarten:

1. Ein Teil der Erwerber würde aus falscher Sparsamkeit heraus Objekte ohne professionelle Beratung erwerben, ohne deren Mängel und Risiken zu kennen. Häufig werden sie auch einen überhöhten Preis entrichten, weil ihnen eine entsprechende Beratung fehlt. Die finanziellen Folgen können dann ein Vielfaches der scheinbar eingesparten Maklerprovision ausmachen.
2. Ein weiterer Teil der Erwerber wird sich professionellen Rat bei Freiberuflern (wie Architekten, Steuerberater, Rechtsanwälte) suchen, die sich jede einzelne Dienstleistung honorieren lassen. Da ein Erwerber i.d.R. mehrere Objekte prüft, bevor er bei einem zum Zuge kommt, werden Mehrfachhonorare anfallen.
3. Ein dritter Teil der Erwerber wird einen Ankaufsmakler beauftragen. Finanziell wäre damit gegenüber dem Status Quo nichts gewonnen; dafür wird es aber zu Doppel- und Mehrfachaufwand kommen, weil auch der Ankaufsmakler Recherchen zu Objekten anstellen muss, die nicht zum Vertragsabschluss kommen.

In allen drei Fällen wäre die Position des Erwerbers gegenüber dem Status Quo geschwächt, weil der Verkäufer seinen Informationsvorsprung ausnutzen könnte und dabei noch von einem Makler, der einseitig seine Interessen vertritt, unterstützt würde. Im Sinne des Verbraucherschutzes wäre das ein gravierender Rückschritt.

Demographische Aspekte

Der vorliegende Gesetzentwurf will auf Folgewirkungen des Wohnungsmangels reagieren, ohne selber zum Bau neuer Wohnungen beizutragen. Der Bau neuer Wohnungen stellt aber nicht die einzige Lösung dar, die

Knappheitssituation zu bewältigen. Betrachtet man die Wohnfläche in Deutschland, kann von einer Mangelsituation überhaupt keine Rede sein, wenn Ende 2017 jedem Einwohner rechnerisch 46,5qm Wohnfläche zur Verfügung standen (Quelle: Statistisches Bundesamt). Ein wesentlicher Grund für die langfristige Tendenz des Anstiegs der Wohnfläche pro Kopf (die übrigens vom Umweltbundesamt aus ökologischen Gründen sehr kritisch gesehen wird) liegt in der demographischen Entwicklung. Eigenheime wurden in der Vergangenheit meist von Familien erworben, so dass nach dem Auszug der Kinder und dem Verlust des Partners am Ende eine einzelne Person auf einer Wohnfläche von 120qm oder mehr lebt (die dann auch mit der Heizung und Pflege der überflüssigen Fläche überfordert ist).

In einem Forschungsprojekt für das damalige Bundesbauministerium (Heinze, Eichener et al.: Neue Wohnung auch im Alter, 1997) hat der Sachverständige selber Möglichkeiten aufgezeigt, die vorhandene Wohnfläche effizienter zu nutzen, indem man Tauschvorgänge im Wohnungsbestand anregt: Die ältere Person zieht in eine kleinere, altersgerechte Wohnung um und verkauft das Eigenheim an eine Familie mit höherem Wohnflächenbedarf.

Will man, dass solche Tauschvorgänge in Zukunft häufiger praktiziert werden, werden die Dienstleistungen, die Makler erbringen, noch wichtiger als heute. Es wäre die Aufgabe des Immobilienmaklers, ein Leistungspaket anzubieten, das folgende Dienstleistungen beinhaltet:

- Ermittlung der Wohnbedürfnisse hochbetagter Immobilieneigentümer.
- Vermittlung einer bedarfsgerechten altersgerechten Alternativwohnung im Eigentum oder zur Miete.
- Organisation des gesamten Umzugsprozesses einschließlich der Möblierung, technischer Installationen, Regelung von Behördenangelegenheiten, Berücksichtigung des familiären und sozialen Umfelds etc.
- Verkauf der bisherigen Immobilie.
- Organisation einer Zwischenfinanzierung, da der Kaufpreis für die altersgerechte Wohnung (falls wieder Eigentum angestrebt wird) fällig wird, bevor der Verkaufserlös für das bisherige Eigenheim fließt. Falls der Wechsel in ein Mietverhältnis gewünscht wird, sind Anlagemodelle zu finden, die es ermöglichen, die Mietzahlungen aus dem Verkaufserlös zu finanzieren.

Eine Schwächung des Maklergewerbes, wie sie durch den vorliegenden Gesetzentwurf bewirkt würde, würde das Anbieten solcher komplexen Leistungspakete unmöglich machen.

Überhaupt erweckt die Begründung des Gesetzentwurfs den Eindruck, als ob die Erwerber generell schwächer als die Verkäufer und deshalb besonders schutzbedürftig seien. Durch den Verweis auf das Bestellerprinzip bei der Vermittlung von Mietwohnungen wird eine Parallele vom Verhältnis Vermieter/Mieter zum Verhältnis Verkäufer/Käufer gezogen. Während nach höchstrichterlicher Rechtsprechung tatsächlich eingeräumt wird, dass sich der Mieter gegenüber dem Vermieter i.d.R. in einer wirtschaftlich schwächeren Situation befindet, kann dies für die Situation des Käufers gegenüber dem Verkäufer verneint werden. Tatsächlich verhält es sich umgekehrt: Der Käufer befindet sich grundsätzlich in der stärkeren Situation. Die meisten Immobilienkäufer sind jünger, erwerbstätig, leben in einer (Miet-) Wohnung und wollen lediglich Wohneigentum erwerben, um ihre Wohnsituation zu verbessern und Vermögen zu bilden. Die typischen Verkäufer sind dagegen Senioren, die aufgrund körperlicher oder geistiger Einschränkungen ihr Eigenheim nicht mehr bewohnen können oder es handelt sich um Haushalte, die aus finanzieller Not (Arbeitslosigkeit, Trennung oder Scheidung) ihr Objekt verkaufen müssen oder die aus beruflichen Gründen umziehen müssen oder um Erbengemeinschaften, die zu meist ebenfalls kurzfristig Geld benötigen.

Von der Marktsituation her kann das Stärkeverhältnis sehr unterschiedlich sein. In strukturstarken, wachsenden Regionen ist der Verkäufer im Vorteil, in strukturschwachen, schrumpfenden Regionen dagegen der Käufer. Ein generelles Schutzbedürfnis für Käufer selbstgenutzter Wohnimmobilien lässt sich nicht erkennen.

Internationale Vergleiche oder: Von Äpfeln und Birnen

Die Gesetzesinitiative wird an mehreren Stellen und jeweils sehr prominent mit internationalen Vergleichen begründet. So heißt es in Abschnitt A:

„Gleichzeitig zeigt ein Blick nach Europa, dass die Maklerprovision in Deutschland mit üblicherweise 5 bis 6 und bis zu 7,14 % am obersten Ende der internationalen Skala liegen: In Irland sind 1 bis 2,5 % des Objektpreises gebräuchlich, in den Niederlanden 1 bis maximal 2 %, in Schweden als grobe Faustregel je nach Verkaufspreis zwischen 1,5 und 4,5 % Maklerprovision, in Großbritannien nach verschiedenen Quellen zwischen 1 und 2 %. In Frankreich werden 3 bis 8 % fällig (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand WD 7 – 3000-162/18 von 27.08.2018).“

Schaut man in den dort zitierten Sachstandsbericht der Wissenschaftlichen Dienste hinein, so fällt erstens auf, dass der kurze Bericht sehr oberflächliche Darstellungen enthält, die z.T. mit zweifelhaften Quellen, z.T. (für die Niederlande) gar nicht mit Quellen belegt sind und die dann z.T. auch noch vom Gesetzentwurf fehlerhaft zitiert werden. So stammen die „3 bis 8 %“ Provision in Frankreich aus einer sehr oberflächlichen Quelle, während die aktuellere und präzisere Quelle (Cabinet Viognier, deutsch-französische Anwaltskanzlei) 6 bis 12% inklusive Umsatzsteuer angibt.

Ansonsten werden Äpfel mit Birnen verglichen. In den verschiedenen europäischen Ländern sind die Wohneigentumskulturen sehr unterschiedlich, insbesondere im Hinblick auf die Haltedauer einer Immobilie, Qualitätsansprüche an die Immobilie und Risikotoleranz der Erwerber. Qualitativ minderwertige Eigenheime, wie sie im Vereinigten Königreich oder in den Niederlanden für eine vorübergehende Nutzung erworben und wieder veräußert werden, würden von der Mehrzahl der deutschen Käufer nicht akzeptiert, wären nicht mit der in Deutschland üblichen sehr langfristigen Finanzierung kompatibel und wären ihnen auch nicht als Alterssicherung zu empfehlen.

Noch gravierender sind aber die Unterschiede in der Organisation der Transaktionen und bei der Aufteilung der Dienstleistungen auf die verschiedenen Akteure. Im Vereinigten Königreich spielen Makler nur eine untergeordnete Rolle, weil die Masse der Immobilientransaktionen durch die finanzierenden Banken abgewickelt wird. Die Leistung der Makler beschränkt sich dort auf das reine Vermitteln von Angebot und Nachfrage, also letztlich auf das Inserieren.

Die Maklerleistungen in den Niederlanden sind ebenfalls nicht mit den Maklerleistungen in Deutschland zu vergleichen, da dort die Notare viele der Leistungen erbringen, die in Deutschland von Maklern erbracht werden (bis hin zur Abrechnung des unterjährigen Wasserverbrauchs). Die für die Niederlande genannte marktübliche Verkäuferprovision deckt nur einen Teil der Leistungen ab, die in Deutschland in der Maklerprovision enthalten sind. Zusätzliche Leistungen werden in den Niederlanden (wie auch in anderen Ländern) separat abgerechnet.

Die Niederlande stellen aber genau das Modell dar, an dem sich der Gesetzentwurf orientiert: Bestellerprinzip und Verbot einer Doppelbeauftragung durch Käufer und Verkäufer. Dies führt dazu, dass dort die Käufer von Immobilien einen eigenen Ankaufsmakler beauftragen (den sie selber vergüten) oder einen anderen Immobilienexperten (dessen Dienstleistungen sie nach Aufwand honorieren), denn der vom Verkäufer beauftragte Immobilienmakler stellt ihnen keine Informationen über Mängel und Risiken des Objekts zur Verfügung. Im Gegenteil, der Verkäufermakler agiert parteiisch im einseitigen Interesse des Verkäufers, einen möglichst hohen Preis zu erzielen. Der niederländische Maklerverband NVW wirbt sogar damit, dass der Verkäufermakler spezielle Taktiken einsetzt, um mehrere Kaufinteressenten gegeneinander auszuspielen und den Preis dadurch in die Höhe zu treiben:

„Für die Verhandlungen können Sie sich auf Ihren Immobilienverkaufsmakler verlassen. Durch seine Erfahrung weiß er nicht nur, welches Minimum Ihr Haus holen sollte, sondern auch, wie Sie so viel wie möglich dafür erhalten können. ... Daher findet er mit Ihnen die Taktik, mit der Sie den besten Preis erzielen können.“ (Quelle: Website des NVM, eigene Übersetzung)

Ist es das, was der Bundesgesetzgeber anstrebt?