



ZENTRUM FÜR
EUROPAISCHE RECHTSPOLITIK
AN DER UNIVERSITÄT BREMEN

**Zentrum für Europäische Rechtspolitik
an der Universität Bremen (ZERP)**

Christoph U. Schmid
(Rechtswissenschaftliche und Allgemeine Koordination)

**International Real Estate Business School
Universität Regensburg**

Steffen Sebastian (Wirtschaftswissenschaftliche Koordination)
und Gabriel S. Lee

Universität Wien, Institut für Staatswissenschaft

Marcel Fink

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien

Iain Paterson

**Zusammenfassung der vergleichenden
rechtlichen und ökonomischen Studie zum
Dienstleistungsmarkt im Bereich des
Grundstücksverkehrs
(COMP/2006/D3/003)**

Dezember 2007

Inhalt

1. Einleitung	5
2. Teil 1 der Studie: Juristischer Teil	7
2.1 Die verschiedenen Regulierungsmodelle	8
2.2 Arten restriktiver Regulierungen und ihre Rechtfertigung	9
3. Teil 2 der Studie: Ökonomischer Teil	12
3.1. Regulierungsindizes	14
3.2. Transaktionskosten	16
3.3. Qualitätsanalyse	23
3.4. Ökonometrische Analyse	25
4. Fallstudien	31
4.1 England und Wales: Rechtsanwälte und licensed conveyancer	31
4.2 Deutschland: Lateinisches Notariat	33
4.3 Niederlande: Dereguliertes Notariat	34
4.4 Schweden: Lizenzierte Immobilienmakler	35
5. Schlussfolgerungen und rechtspolitische Empfehlungen	37

Tabellen

Tabelle 1:	Zusammenfassende Regulierungsindizes für Rechtsdienstleistungen im Grundstücksverkehr: vier “Regulierungswelten ”	16
Tabelle 2:	Absolute Gebühren nach Ländern für verschiedene Transaktionswerte sowie für den Durchschnittspreis einer Wohnimmobilie (einschließlich einer Hypothek über 70% des Kaufpreises)	19
Tabelle 3:	Qualitätsindizes in der Rangfolge des Gesamtqualitätsindex (OSA)	24
Tabelle 4:	Gesamtqualitätsindex nach “Regulierungswelten”	25
Tabelle 5:	Pearson-Korrelation zwischen Regulierungs- und Gebühreenniveau bzw. zwischen Regulierungs- und Qualitätsniveau (n=15)	28
Tabelle 6:	Pearson-Korrelation zwischen Gebühren und Qualitätsindizes	30

Abbildungen

Abbildung 1: Vergleich der Gebühren für Rechtsdienstleistungen für die verschiedenen Regulierungsmodelle	17
Abbildung 2: Gebühren für Rechtsdienstleistungen bei Grundstücksgeschäften	19
Abbildung 3: Um den Durchschnittsverdienst bereinigte Gebühren für die verschiedenen Regulierungsmodelle	21
Abbildung 4: Gebühren für durchschnittliche Wohnimmobilien für die vier verschiedenen Regulierungssysteme – in Prozent der jeweiligen Immobilienpreise und bereinigt um Preisniveau und Nettoeinkommen	22
Abbildung 5: PTV100k vs. Regulierungs-Indizes (Regulierungssysteme)	23
Abbildung 6: Gesamtregulierungsindex (MERI+MCRI+MI), Gesamtqualitätsindex (OSA) und Gebühren für Rechtsdienstleistungen (für eine Wohnimmobilie des nationalen Durchschnittspreises) bereinigt um den Nettoverdienst (für 20 EU-Länder)	27
Abbildung 7: Gesamtregulierungsindex (MERI+MCRI+MI) und Gesamtqualitätsindex (OSA) für 4 Regulierungsmodelle	27
Abbildung 8: Korrelationen zwischen dem Gesamtregulierungsindex (ORI) und der (fachlichen) Qualität	30

1. Einleitung

- 1 Die Reformierung und Modernisierung restriktiver Regulierung im Bereich der Freien Berufe steht seit 2002 auf der Agenda der Europäischen Kommission. In einem ersten Schritt wurden – namentlich in einer im März 2003 veröffentlichten unabhängigen Studie des Instituts für Höhere Studien Wien – die wissenschaftlichen Grundlagen ermittelt.¹ Diese Studie akzentuiert die großen Unterschiede im Regulierungsniveau innerhalb der EU und legt einen Zusammenhang zwischen exzessiver Regulierung und ökonomischer Ineffizienz offen. Auf der Basis der IHS-Studie und weiterer Forschung veröffentlichte die Kommission im Folgenden zwei Grundsatzberichte,² die ihre Auffassungen zum Reformierungs- und Modernisierungsbedarf bei Berufs- und Berufsausübungsregelungen resümieren. Während die Kommission keineswegs jegliche Regulierung der Freien Berufe ablehnt – gibt es doch für bestimmte Regelungen durchaus legitime Gründe z.B. des Verbraucherschutzes oder der Sicherung der Unabhängigkeit und Integrität eines Berufsstands –, fordert sie gleichwohl die strikte Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Das bedeutet, dass restriktive Regulierungen nur dann gerechtfertigt sind, wenn sie einem klar definierten Ziel im öffentlichem Interesse dienen, zu dessen Erreichung geeignet sind und das den Wettbewerb am wenigsten einschränkende Mittel darstellen.³ Denn solche Regulierungen verhindern und beschränken den Wettbewerb zwischen Dienstleistungsanbietern und vermindern so die Anreize für Berufsträger, kosteneffizient zu arbeiten, die Preise zu senken, die Qualität zu verbessern oder innovative Dienstleistungen anzubieten. Indessen genügt ein beträchtlicher Teil der gegenwärtig in den EU-Mitgliedstaaten geltenden Regulierungen diesen Erfordernissen nicht.
- 2 Um die ökonomischen Folgen restriktiver Berufsregulierung für bestimmte Märkte zu erforschen, hat sich die Kommission nunmehr für die detailliertere Analyse eines Schlüsselmarktes entschieden – dem Bereich der Dienstleistungen im Grundstücksverkehr mit einem Schwerpunkt auf den rechtlichen Dienstleistungen. Dieser Markt

¹ Die Studie ist verfügbar unter:

http://ec.europa.eu/comm/competition/sectors/professional_services/studies/studies.html.

² Bericht zum Wettbewerb in den Freien Berufen (KOM(2004) 83) vom 9.2.2004 und Kommissionsmitteilung „Freie Berufe – Spielraum für weitere Reformen“ (KOM(2005) 405) vom 5.9.2005, verfügbar unter:

http://ec.europa.eu/comm/competition/sectors/professional_services/reports/reports.html

³ Vgl. z.B. EuGH, verb. Rs. C-94/04 und 202/04 Cipolla und Macrino, Rz. 64.

ist offensichtlich von unmittelbarem Interesse für Verbraucher und hat eine hohe gesamtwirtschaftliche Bedeutung. So belief sich der Umsatz von Grundstücksgeschäften in der EU 27 im Jahre 2005 auf fast 1,8 Milliarden Euro (ungefähr 16% des Bruttosozialprodukts der EU 27), wobei die Rechtsdienstleistungen einen Anteil von ungefähr 16,7 Milliarden Euro einnehmen. Das Grundvermögen stellt in den meisten europäischen Ländern auch zwischen 50-75% des nationalen Gesamtvermögens dar. Wegen der erheblichen Größe dieses Markts ist es offensichtlich, dass jede Verringerung rechtlicher Transaktionskosten durch wettbewerbsorientierte Reformen beträchtliche finanzielle Vorteile für die Verbraucher in ganz Europa mit sich brächte.

- 3** Darüber hinaus hat auch der 2005 erschienene Bericht der Weltbank „Doing Business“⁴ die Ineffizienz der Systeme zur Übertragung von Grundeigentum in einigen EU-Mitgliedstaaten dargelegt, wobei freilich große Unterschiede bei den Kosten und der für die Registrierung von Eigentumstransfers erforderlichen Zeit bestehen. Andere Mitgliedstaaten, namentlich England und Wales, die Niederlande und Italien, haben in jüngster Zeit deregulierende Reformen in die Wege geleitet, um Bürger, Unternehmen und Verbraucher in den Genuss besserer Dienstleistungen kommen zu lassen. Jedoch sind die ökonomischen Grundlagen der Deregulierung von Dienstleistungen im Grundstücksverkehr kontrovers. Erwartet die Mehrheit der Ökonomen auch in diesem Bereich Wettbewerbsgewinne, gibt es auch einige warnende Stimmen, die Bedenken zu den Auswirkungen deregulierender Reformen auf die Qualität der Dienstleistungen und die Integrität der Dienstleister – besonders der lateinischen Notare in Kontinentaleuropa – äußern.
- 4** Vor diesem Hintergrund hat die Generaldirektion Wettbewerb im August 2006 die vorliegende juristisch-ökonomische Studie zur Berufsregulierung und verwandten Bereichen und ihren Auswirkungen auf die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Dienstleistungsmärkte bei Grundstücksgeschäften in Auftrag gegeben. Die Studie wertet 21 Länder⁵ aus: Österreich, Belgien, Tschechien, Dänemark, England und Wales, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Polen, Portugal, Schottland, Slowakei, Slowenien, Spanien und Schweden.

⁴ Dieser Bericht ist verfügbar unter:

<http://www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2005.pdf>

⁵ Zu beachten ist, dass Schottland zwar kein eigener EU-Mitgliedstaat ist, aber sein eigenes Rechtssystem hat, weswegen es im Rahmen dieser Studie als eigenes Land analysiert wird.

- 5 In methodologischer Hinsicht sammelte die Studie in einem ersten Schritt verlässliche und detaillierte Informationen zur gegenwärtig in den Mitgliedstaaten geltenden Regulierung. Dazu wurde ein detaillierter Fragebogen zu rechtlichen und wirtschaftlichen Themen an ausgewählte nationale Berichtersteller, in den meisten Fällen führende Berufsträger oder Akademiker oder beides, gesandt. Unterstützt wurde der Fragebogen durch eine Umfrage, die ungefähr 700 Personen aus 22 Ländern (einschließlich einer außerhalb des Forschungsfeldes gelegenen Antwort zum amerikanischen System) beantwortet haben. Diese erfragte die Meinungen von Berufsangehörigen und Verbrauchern zu den Wahlmöglichkeiten, der Qualität, der Geschwindigkeit und den Kosten von Dienstleistungen sowie zu anderen Problemen wie rechtlichen Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien und zwischen Parteien und Berufsangehörigen. Schließlich wurden die betroffenen Berufsgruppen und interessierten Kreise auch umfassend konsultiert.
- 6 Die Studie besteht aus einem allgemeinen rechtlichen Teil, einem allgemeinen ökonomischen Teil und Fallstudien zu vier Ländern (England und Wales, Deutschland, die Niederlande und Schweden), die verschiedene Regulierungssysteme repräsentieren. Die Schlussfolgerungen fassen die wichtigsten Erkenntnisse zusammen und entwickeln rechtspolitische Empfehlungen zur Deregulierung und Reform der Regelungen von Dienstleistungen bei Grundstücksgeschäften, die die Wahlfreiheit der Verbraucher vergrößern und Kosteneffektivität der Dienstleistungen verbessern sollen. Neben der Studie werden eine Reihe von „Länderblättern“ (country files) veröffentlicht, die die wesentlichen rechtlichen und wirtschaftlichen Ergebnisse zu den jeweiligen Ländern enthalten. Diese dienen als Informationsquelle für die Studie, obgleich auch andere Quellen einbezogen wurden.
- 7 Schließlich ist zu betonen, dass es der Studie keineswegs um die pauschale Ablehnung jeglicher Regulierung von Dienstleistungen bei Grundstücksgeschäften geht; vielmehr gibt es legitime Gründe für bestimmte Regelungen (z.B. den Verbraucherschutz). Ziel der Studie ist es deswegen, gemeinwohlfördernde Regulierung von schädlicher Regulierung abzugrenzen, die unverhältnismäßig ist und den Wettbewerb zwischen den Dienstleistern unnötig behindert oder einschränkt.

2. Teil 1 der Studie: Juristischer Teil

- 8 Am Anfang der juristischen Analyse wird ein Überblick zur – verpflichtenden, üblichen oder auch nur gelegentlichen – Mitwirkung der unterschiedlichen Berufs-

trägern gegeben, die an Grundstücksgeschäften beteiligt sind. Danach wendet sich die Studie im Detail den an Grundstücksgeschäften beteiligten Berufsträgern und dem Regulierungsumfeld zu, in dem sie tätig werden. Zwei Arten von Schlussfolgerungen werden aufgestellt: Erstens lassen sich vier verschiedene Regulierungsmodelle unterscheiden; zweitens deuten die für geltende Regulierungen vorgebrachten Rechtsfertigungsgründe auf häufige Fälle von Überregulierung hin, die mit Verhältnismäßigkeitserwägungen unvereinbar sind.

2.1 Die verschiedenen Regulierungsmodelle

- 9 Um die verschiedenen Regelungssysteme der Mitgliedstaaten zu vergleichen und auszuwerten, nimmt die Studie eine Einteilung in vier verschiedene Regulierungsmodelle vor:
- 10 Das **traditionelle, hochregulierte System des lateinischen Notariats**, das dessen Charakterisierung als öffentliches Amt widerspiegelt.. Dieses Modell findet sich in der großen Mehrheit der kontinentaleuropäischen Länder einschließlich Spanien, Portugal, Frankreich, Italien, Luxemburg, Belgien, Deutschland, Polen, Österreich und Slowenien. Darüber hinaus existiert das lateinische Notariat auch in Griechenland und Ungarn; jedoch wurden diese Länder im Rahmen dieser Studie als hybride Systeme klassifiziert, da an Standardtransaktionen zusätzlich auch ein oder zwei Rechtsanwälte beteiligt sind. Wesentliches Charakteristikum des lateinischen Notariats ist der Notarzwang, wiewohl seine Reichweite (Kaufvertrag und Auflassung, nur Auflassung oder lediglich Unterschriftsbeglaubigung) großen Unterschieden unterliegt. Andere wichtige Merkmale sind der *numerus clausus* der Berufsträger, feste Gebühren und strenge Marktverhaltensregelungen.
- 11 Das **deregulierte niederländische Notariat**, das ein moderneres Bild des Notars als eines mit öffentlichen Aufgaben betrauten privaten Unternehmers widerspiegelt. Unter diesem Modell existiert kein *numerus clausus*, die Gebühren sind frei verhandelbar und Marktstruktur- und Verhaltensregelungen sind generell weniger streng.
- 12 Das **Anwaltssystem**, das im Vereinigten Königreich und Irland, Tschechien und der Slowakei und – im geringeren Umfang – auch in Österreich existiert (wo Notare und Anwälte eine starke Marktpräsenz bei Grundstücksgeschäften haben). Wesentliche Merkmale des Anwaltssystems sind eine – nur qua Lizenzierung und Pflichtprüfungen durchgeführte – Qualitätskontrolle, frei verhandelbare Gebühren und ein niedrigeres Regulierungsniveau in den Bereichen Marktstruktur und Marktverhalten.

- 13** Das **skandinavische System lizenzierter Makler**, unter dem Grundstücksmakler auch Rechtsdienstleistungen erbringen. Dieses Modell ist ebenfalls durch eine – nur qua Lizenzierung und Pflichtprüfungen durchgeführte – Qualitätskontrolle, frei verhandelbare Gebühren und ein niedrigeres Regulierungsniveau in den Bereichen Marktstruktur und Marktverhalten geprägt. Dieses System existiert in Schweden, Finnland und Dänemark, wobei allerdings jedes Land Besonderheiten aufweist.

2.2 Arten restriktiver Regulierungen und ihre Rechtfertigung

- 14** Diese Studie analysiert im Detail die von nationalen Regelungsgebern und Berufsverbänden zur Rechtfertigung der folgenden Arten restriktiver Regulierung angeführten Argumente:
- Notar- oder Anwaltszwang bei Grundstücksgeschäften
 - Exklusivrechte bestimmter Berufsgruppen bei Grundstücksgeschäften
 - *Numerus clausus* und zwingende örtliche Sitzfestlegung
 - Feste Gebührensätze
 - Marktverhaltensregelungen (einschließlich von Regelungen zur Unternehmensstruktur, zur interprofessionellen Zusammenarbeit und zur Werbung)
- 15** Die Studie kommt zum Ergebnis, dass sich die meisten – wenn nicht alle – der zur Rechtfertigung der Beschränkungen angeführten Argumente unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht halten lassen.
- 16** Die Regulierung des lateinischen Notariats wirft dabei die meisten Probleme für freie und unverfälschte Märkte, die Anwendung der europäischen Binnenmarktregeln und in gewissem Umfang auch des europäischen Wettbewerbsrechts auf. Unter der Prämisse, dass jedenfalls notarielle Dienstleistungen bei Grundstücksgeschäften nicht die Ausübung öffentlicher Gewalt darstellen, die vom Anwendungsbereich der Grundfreiheiten ausgenommen ist, wird der unverhältnismäßige Charakter eines großen Teils ihrer Regulierungen aufgezeigt.
- 17** Erstens lässt sich der Notarzwang nur in denjenigen Ländern (Deutschland, Polen, Griechenland und Ungarn) unter Berufung auf den Verbraucherschutz und die Rechtssicherheit von Transaktionen mit Verbrauchern und/oder kleinen und mittleren Unternehmen rechtfertigen, in denen er sich auch auf die Erstellung des Vertrags bezieht. Denn es ist kaum zu erkennen, wie Verbraucherrechte in solchen

Systemen adäquat geschützt sein sollen, in denen sich der Notarzwang auf die Auflassung (z.B. Spanien und die Niederlande), das Grundbuchverfahren (z.B. Frankreich und Belgien) oder die Beglaubigung der Unterschriften der Parteien beschränkt (z.B. Slowenien und Slowakei). Wenn nämlich der Vertrag von den Parteien selbst oder einem Dritten wie z.B. einem Makler abgefasst wird, bestehen für die Parteien beträchtliche Risiken u.a. zur Existenz und Reichweite von Gewährleistungspflichten und Lasten. Die nachträgliche Prüfung eines bereits verbindlich gewordenen Vertrages, der auch bereits zum Übergang des Eigentums geführt haben kann, ist sicherlich unter Verbraucherschutzgesichtspunkten ungenügend. Im Gegenteil kann ein auf das Grundbuchverfahren beschränkter Notarzwang einen Verbraucher, der sich in der Annahme, ein vertrauenswürdiger Berufsträger werde die Transaktion unter allen relevanten Gesichtspunkten sorgfältig prüfen, für gut geschützt hält, sogar irreführen – denn eine nachträgliche Kontrolle kann in Wirklichkeit niemals effektiv sein. Diese Erwägung widerlegt die Berufung vieler Staaten auf den Verbraucherschutz zur Rechtfertigung von Notarzwang und Exklusivrechten bei Grundstücksgeschäften. In gewisser Hinsicht ist diese Kritik auch an Länder wie Deutschland zu richten, in denen der Notar zwar den Vertrag ausarbeiten muss, aber sich normalerweise nicht um alle rechtlich relevanten Teile der Transaktion wie z.B. Baugenehmigungen oder andere baurechtliche Vorgaben kümmert.

18 Darüber noch hinausgehend ist zudem fraglich, ob die zwingend vorgeschriebene Mitwirkung eines Juristen in Standardtransaktionen überhaupt geboten ist. Wie das Vorbild von Ländern wie Schweden oder Österreich zeigt, sind informierte Verbraucher durchaus in der Lage, Standardverträge und -verfahren selbst zu bewältigen – etwa indem sie vorformulierte Verträge (die von Verbänden oder dem Justizministerium zur Verfügung gestellt werden) ausfüllen oder persönlich die Eintragung ins Grundbuch beantragen. Dies gilt umso mehr auch deswegen, weil fast alle Kaufverträge Banken und/oder der Grundbuchbehörde vorgelegt werden müssen, die sie sorgfältig überprüfen. Unabhängig davon ist der Notarzwang in großen geschäftlichen Transaktionen nicht gerechtfertigt, in denen alle Seiten üblicherweise von Anwälten vertreten sind. Dasselbe gilt für bestimmte Verbraucherverträge, bei denen in einigen EU-Ländern die Vertretung von Verbrauchern durch Anwälte üblich ist.

19 Zweitens sind **Exklusivrechte** für Notare bei Grundstücksgeschäften nicht gerechtfertigt - was freilich nicht bedeutet, dass der notarielle Berufstitel, der die große Expertise und Erfahrung des Berufsträgers belegen mag, nicht geschützt werden könnte. In Anbetracht der Tatsache, dass Grundstücksgeschäfte im großen

Umfang standardisiert sind, sollten Rechtsanwälte, die einen allgemeinen Universitätsabschluss besitzen und die vorgeschriebene praktische Ausbildung durchlaufen haben, sowie spezialisierte Berufsträger wie die englischen licensed conveyancer oder die skandinavischen Grundstücksmakler ebenfalls zugelassen werden.

- 20 Drittens sind **numerus clausus** und **zwingende örtliche Sitzfestlegungen** von Notarstellen, in deren Folge meist weniger Berufsträger zugelassen werden, als es der Markt hergeben würde, kaum zu rechtfertigen. Eine angemessene räumliche Versorgung mit Rechtsdienstleistung im Grundstücksverkehr ließe sich, wie hier empfohlen, durch die Zulassung von Anwälten sicherstellen oder – sollte dies nicht wünschenswert erscheinen – durch staatliche Subventionen wie Einkommensbeihilfen für Notarkandidaten, die sich in unterversorgten Gebieten niederzulassen gewillt sind.
- 21 Das vierte Element der notariellen Berufsregulierung, die **festen Gebührensätze**, begegnet ähnlichen Bedenken. Die Argumentation, wonach durch feste Sätze eine Quersubventionierung im Gebührenbereich ermöglicht werden solle (d.h. dass Notare hohe Gebühren bei Transaktionen im Hochpreissektor bräuchten, um niedere Gebühren für Transaktionen mit geringem Umfang zu kompensieren) überzeugt nicht, da sich Quersubventionierung nicht in einer fairen und zielgenauen Weise durchführen lässt. So sind „quersubventionsfähige“ Transaktionen mit hohen und niederen Gebührenwerten und in lukrativen und subventionsbedürftigen Bereichen nicht einmal annähernd gleich auf sämtliche Berufsträger verteilt. Um die Versorgung finanziell schwacher Verbrauchergruppen mit Notardienstleistungen zu erschwinglichen Preisen sicherzustellen, sollte ein Staat deshalb diese Verbraucher direkt subventionieren oder zu einer zielgenauen Preisregulierung übergehen (z.B. Maximalgebühren für untere Einkommensgruppen bei Familiensachen).
- 22 Darüber hinaus lassen sich feste Gebührensätze auch nicht auf Qualitätsgesichtspunkte stützen, da keine belastbare Korrelation zwischen festen Gebühren und einer höheren Qualität existiert. Vielmehr gibt es andere Mechanismen, die sich stärker auf die Bereitschaft eines Berufsträgers auswirken, qualitativ hochwertige Leistungen zu erbringen. Dazu zählen subjektive Berufszugangsbeschränkungen, Regeln zur Berufsehre und Deontologie, Reputation, peer pressure, Disziplinarregeln, die von Standesgremien überwacht werden, effektive Beschwerdeverfahren für Verbraucher sowie nicht zuletzt Haftungsnormen.

- 23** Der letzte Gesichtspunkt, auf den feste Gebührensätze gestützt werden, nämlich Gebühreninformation und -transparenz, lässt sich ebenfalls durch weniger einschneidende Mittel realisieren. Diese umfassen namentlich die Veröffentlichung der Gebührenpraxis und ihrer Fortentwicklung von unabhängiger Seite (wie Verbraucherorganisationen oder staatlichen Stellen).
- 24** Bei anderen Arten von Marktverhaltensregeln für lateinische Notare (Regeln zu zulässigen Unternehmensformen, interprofessioneller Kooperation und Werbung) lassen sich weitere Fälle von Überregulierung finden, die dem Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht genügen. Alle anderen Regulierungsmodelle (das deregulierte niederländische Notariat, das Anwaltssystem und das skandinavische System lizenzierter Makler) sind weniger problematisch im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Leitbild des freien Markts sowie europäischem Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht.

3. Teil 2 der Studie: Ökonomischer Teil

- 25** Die ökonomische Theorie hat einen eindeutigen Standpunkt zu kompetitiven Märkten und Preisen. Danach führt jede Regulierung, die den Wettbewerb reduziert, zu höheren Preisen. Grundstücksgeschäfte bilden da keine Ausnahme: auch die Gebühren für juristische Dienstleistungen müssten demzufolge bei geeigneten Deregulierungsmaßnahmen fallen. Jedoch gibt es keine gesicherten theoretischen Erkenntnisse zur Wirkung von Deregulierung auf die Qualität der erbrachten Dienstleistungen. Zwei Auffassungen lassen sich zu dieser Frage unterscheiden: Nach der Theorie freier Märkte führt mehr Wettbewerb nicht nur zu niedrigeren Preisen, sondern auch zu einer verbesserten Leistungsqualität. Die andere Theorie geht dagegen davon aus, dass die Marktteilnehmer nur im Preiswettbewerb zueinander stünden und deswegen die Qualität ihrer Dienstleistungen herabsetzen könnten. Dieser Theorie zufolge würde mehr Wettbewerb somit nicht nur zu niedrigeren Preisen führen, sondern auch die Qualität der Angebote in der Folge einer Informationsasymmetrie zwischen Verkäufern und Käufern mindern (d.h. Verbraucher sind *ex ante* nicht in der Lage, die Qualität von Dienstleistungen zu bewerten und den Bedarf für Dienstleistungen hoher Qualität und/oder die Qualifikation der juristischen Dienstleister zu beurteilen). Anstatt die Qualität der angebotenen Dienstleistungen von den Marktkräften bestimmen zu lassen, argumentieren Befürworter von Regulierung

deswegen häufig, dass diese zur Gewährleistung eines hohen Qualitätsniveaus zugunsten der Verbraucher erforderlich sei.

- 26** Ziel der folgenden ökonomischen Analyse ist es vor diesem Hintergrund, empirisch zu untersuchen, wie Regulierung den Markt für Rechtsdienstleistungen bei Grundstücksgeschäften beeinflusst. Im einzelnen werden wir für die Grundstücksmärkte der in diese Studie einbezogenen 21 Länder die Auswirkungen von Regulierung auf die Gebühren, die Qualität und andere Elemente der Markteffizienz bei rechtlichen Dienstleistungen ermitteln. Für die weitere Untersuchung müssen wir als erstes drei Grundelemente der nationalen Immobilienmärkte klären: den Grad der Regulierung, die Qualität von Dienstleistungen und die Höhe der Gebühren. Um den Regulierungsgrad quantitativ zu bestimmen, verwenden wir die Informationen, die von den nationalen Berichterstattern aus 21 EU-Staaten geliefert wurden. Die verschiedenen Regulierungselemente werden in drei Unterindizes verdichtet: einen Index zur Marktzugangsregulierung (*market entry regulation index* – MERI), einen zur Marktverhaltensregulierung (*market conduct regulation index* – MCRI) und einen zur zwingenden Mitwirkung von Berufsträgern (*mandatory intervention index* – MII). Zusätzlich wird ein Verbraucherschutzindex (*consumer protection index* – CPI) berechnet. Alle Subindizes zusammen bilden den Gesamtregulierungsindex (*overall regulation index* – ORI). Um die Qualität der Dienstleistungen zu messen, definieren wir quantitative Variablen zu vier Teilaspekten, nämlich Wahlmöglichkeiten, Qualität, Rechtssicherheit und Geschwindigkeit, die zusammen einen Gesamtqualitätsindex für Dienstleistungen bilden (*overall service assessment average index* – OSA). Während sich absolute Gebühren relativ einfach bestimmen lassen, ist auch das unterschiedliche ökonomische Umfeld der nationalen Grundstücksmärkte zu berücksichtigen. Deswegen analysieren wir nicht nur die Gebühren für Immobilien in verschiedenen Wertstufen (100.000€, 250.000€ und 500.000€), sondern auch die Gebühren, die auf jedem nationalen Markt für die Übertragung einer durchschnittlichen Immobilie fällig werden. Weiterhin werden diese Gebühren um das jeweilige Preisniveau und Durchschnittsnettoeinkommen bereinigt, so dass insgesamt sechs Gebührenwerte für jedes Land ermittelt werden. Schließlich analysieren wir das Verhältnis zwischen den Regulierungsindizes, den Qualitätsindizes und den Gebüh-

rensätzen für Rechtsdienstleistungen mittels verschiedener klassischer ökonomischer Methoden: Korrelationen sowie einfache und mehrfache Regressionen.⁶

- 27** Wir werden zeigen, dass die Verbraucherwohlfahrt durch deregulierte Systeme erhöht wird, während die hochregulierten Systeme des lateinischen Notariats mit festen Gebühren und einem *numerus clausus* der Berufsträger zu beträchtlichen Nachteilen für Verbraucher in Form von höheren Preisen führen, die nicht durch entsprechende Qualitätsgewinne kompensiert werden.

3.1. Regulierungsindizes

- 28** Um die wesentlichen Strukturmerkmale von Rechtsdienstleistungen im Grundstücksverkehr in EU-Staaten mit unterschiedlichen Regulierungsmodellen (lateinisches Notariat, Anwaltssystem etc.) zu erfassen, haben wir vier Regulierungsindizes für jedes Land und jede beteiligte Berufsgruppe gebildet. Jeder Index hat eine Skala von „0“ (keine Regulierung) bis „6“ (höchster Regulierungsgrad). Diese Methode stützt sich auf die in der IHS-Studie von 2003 entwickelten und inzwischen weitverbreiteten Regulierungsindizes für Freie Berufe, die hier allerdings zur Erfassung von Grundstücksgeschäften spezifisch zugeschnitten und erweitert wurden.
- 29** Zusätzlich zum Marktzugangindex (MERI) und zum Marktverhaltensindex (MCRI) wird die zwingende Mitwirkung von Berufsträgern an Grundstücksgeschäften in einem entsprechenden Index (MII) abgebildet. Daneben werden spezielle Regulierungen und Instrumente der Qualitätskontrolle in einem Verbraucherschutzindex (consumer protection index – CPI) für jede beteiligte Berufsgruppe in allen untersuchten Ländern zusammengefasst.
- 30** Die Regulierungsindizes liefern nicht nur gemeinsame Maßeinheiten für den Vergleich des Regulierungsniveaus in den verschiedenen Ländern, sondern auch wichtige wirtschaftliche Ausgangsdaten für die weitere ökonomische Analyse.
- 31** Auf der Grundlage der einzelnen Regulierungsindizes für alle beteiligten Berufsgruppen wurden unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Bedeutung in der Praxis (entsprechend ihrer jeweiligen Marktanteile in den einzelnen Ländern) zusammenfassende Regulierungsindizes für jedes *Land/System* berechnet. MERCI

⁶ Regressionen dienen der Quantifizierung des Zusammenhangs zwischen einer Variable und anderen Variablen, die die erstere erklären sollen; mit Regressionen lässt sich auch zeigen, wie eng und genau bestimmt dieser Zusammenhang ist.

und MCRI reflektieren dabei den in den Ländern des lateinischen Notariats mit Abstand höchsten Regulierungsgrad, während in von Anwälten und lizenzierten Maklern beherrschten Systemen liberalere Regeln gelten. Die Niederlande haben einen paradigmatischen Stellenwert für ein dereguliertes System des lateinischen Notariats. Die Unterschiede zwischen dem lateinischen Notariat und den anderen drei Gruppen werden (nach allen Gewichtungsvarianten) sogar noch deutlicher, wenn der Index zur zwingenden Mitwirkung bestimmter Berufsträger (MII) ebenfalls einbezogen wird.

- 32** Was den Verbraucherschutzindex (CPI) anlangt, weisen die Niederlande einen der höchsten Werte auf, und die Durchschnittswerte von Notar- und Anwaltsländern liegen nahe beieinander. Für die skandinavischen Ländern liegt der Verbraucherschutzindex etwas unter dem der anderen drei Gruppen, was allerdings im wesentlichen auf die Werte nur eines Landes, nämlich Finnlands, zurückzuführen ist.
- 33** Die Geeignetheit unserer Indizes wurde anhand eines Vergleichs mit alternativen Modellierungen überprüft; dabei zeigte sich, dass die beiden alternativen Gewichtungen die unter Zugrundelegung der ursprünglichen Gewichtung gewonnenen Ergebnisse im wesentlichen bestätigen. Mit anderen Worten: Die Sensibilität der Ergebnisse gegenüber anderen Gewichtungen ist gering. Dies unterstreicht die Validität und Robustheit der nach unserer Gewichtung berechneten Regulierungsindizes. Auch unter Zugrundelegung bestimmter „subjektiver Gewichtungen“ ergeben sich keine nennenswerten Verzerrungen der Resultate. **Tabelle 1** fasst die Indizes für die 21 EU-Länder zusammen.

Tabelle 1: Zusammenfassende Regulierungsindizes für Rechtsdienstleistungen im Grundstücksverkehr: vier "Regulierungswelten"

Group		MERI Market Entry	MCRI Market Conduct	MERI +MCRI	MII Mandatory Intervention	MERI +MCRI MII	CPI Consumer Protection
Hybrid	Greece	6.0	6.0	12.0	6.0	18.0	2.4
	Hungary	3.3	2.3	5.6	4.0	9.6	3.0
N	Luxembourg	5.4	n.a.	n.a.	4.0	n.a.	2.3
	Portugal	5.0	6.0	11.0	4.0	15.0	4.5
	Belgium	5.7	5.0	10.7	4.0	14.7	4.7
	Poland	5.6	4.7	10.3	4.0	14.3	3.2
	France	5.1	5.2	10.3	4.0	14.3	5.2
	Germany	5.7	4.5	10.2	4.0	14.2	5.3
	Italy	5.4	4.7	10.1	4.0	14.1	5.6
	Spain	4.8	5.2	10.0	4.0	14.0	4.4
	Slovenia	4.9	5.0	9.9	2.0	11.9	5.0
	Austria	5.9	3.2	9.0	2.0	11.0	5.9
	<i>Average</i>	<i>5.3</i>	<i>4.8</i>	<i>10.2</i>	<i>3.6</i>	<i>13.7</i>	<i>4.6</i>
D	Netherlands	1.9	1.2	3.1	4.0	7.1	5.6
	<i>Average</i>	<i>1.9</i>	<i>1.2</i>	<i>3.1</i>	<i>4.0</i>	<i>7.1</i>	<i>5.6</i>
L	Czech Republic	3.8	3.6	7.4	2.0	9.4	3.4
	Slovakia	2.9	2.9	5.8	0.0	5.8	2.8
	Ireland	2.0	1.3	3.3	0.0	3.3	4.5
	Scotland	1.9	1.0	2.9	0.0	2.9	5.0
	England/Wales	2.0	0.8	2.8	0.0	2.8	4.5
	<i>Average</i>	<i>2.5</i>	<i>1.9</i>	<i>4.4</i>	<i>0.4</i>	<i>4.8</i>	<i>4.0</i>
S	Denmark	2.0	0.8	2.8	0.0	2.8	4.0
	Sweden	1.2	0.0	1.2	0.0	1.2	4.4
	Finland	0.5	0.0	0.5	0.0	0.5	2.1
	<i>Average</i>	<i>1.2</i>	<i>0.3</i>	<i>1.5</i>	<i>0.0</i>	<i>1.5</i>	<i>3.5</i>

Abkürzungen

N = Lateinisches Notariat

D = Niederländisches dereguliertes Notariat

L = Anwaltssystem

S = Skandinavisches System lizenzierter Immobilienmakler

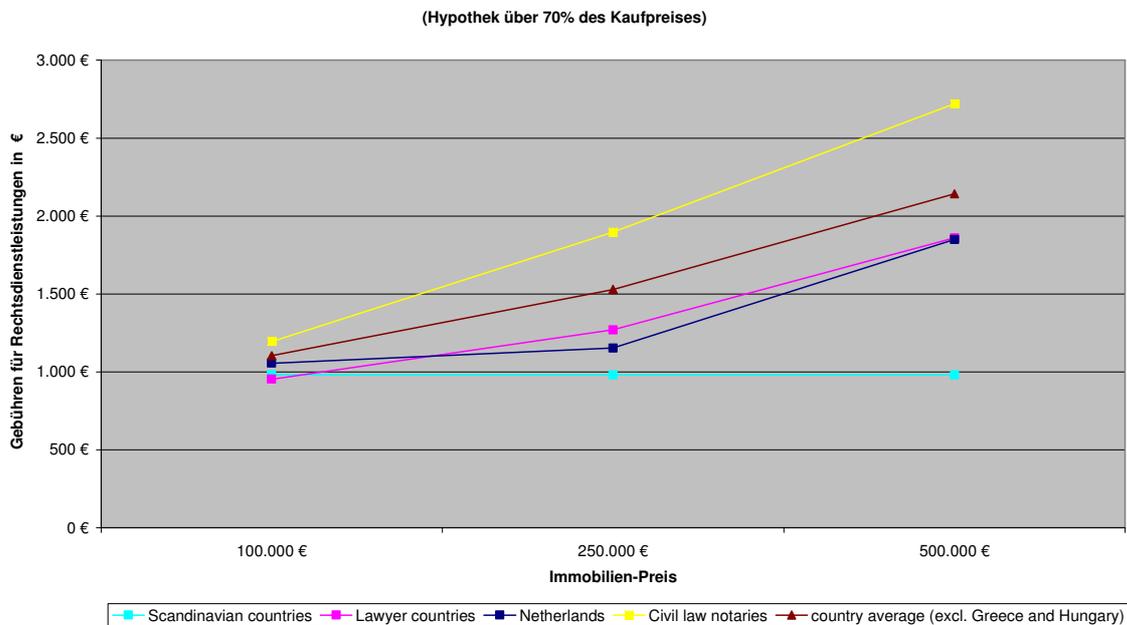
3.2. Transaktionskosten⁷

- 34** Der folgende Abschnitt befasst sich mit Transaktionskosten und analysiert den Zusammenhang zwischen dem Regulierungsniveau und dem Gebührenniveau im Detail.
- 35** Die vom Käufer oder Verkäufer eines Grundstücks zu tragenden Transaktionskosten umfassen die Gebührenforderungen der beteiligten Dienstleister – wie Grundstücksmakler, technische Sachverständige (z.B. bei der Landvermessung) und Rechtsdienstleister (Anwälte, Notare und licensed conveyancer) – sowie die Registergebühren und Steuern. Diese Studie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit den Gebühren für Rechtsdienstleistungen.

⁷ Luxemburg wurde in diesen Abschnitt wegen fehlender Gebührendaten nicht einbezogen; deswegen werden nur die Gebühren in 20 EU-Ländern analysiert.

36 Um die Gebühren für Rechtsdienstleistungen in jedem Land zu ermitteln und einen länderübergreifenden Vergleich durchzuführen, wurden die üblichen Einzelschritte einer Transaktion und die Durchschnittskosten betrachtet, die bei Kauf und Eigentumsübertragung in den einzelnen Ländern anfallen. Dabei entfallen auf Rechtsdienstleistungen üblicherweise 15-25% der Gebühren für sämtliche Dienstleistungen, was ca. 7-13% der Transaktionskosten (ohne Grundpfandrechte) bzw. ca. 12% der Transaktionskosten für eine Durchschnittstransaktion mit einem Grundpfandrecht über 100% des Kaufpreises ausmacht. Das bedeutet einen erheblichen Kostenaufwand für Verbraucher, wobei die Unterschiede in den Gebühren für Rechtsdienstleistungen von Land zu Land von großer Bedeutung sind.

Abbildung 1: Vergleich der Gebühren für Rechtsdienstleistungen für die verschiedenen Regulierungsmodelle



37 **Abbildung 1** (ohne Griechenland und Ungarn) enthält die unterschiedlichen Gebühren für die verschiedenen Regulierungsmodelle. Ein Vergleich zeigt, wie sich die Gebühren unter den vier Regulierungsmodellen bei steigenden Transaktionswerten entwickeln. Die Ergebnisse sind auffällig. Die Abbildung zeigt nämlich, dass die traditionellen Notarländer *im Durchschnitt* vor allem für hohe Transaktionswerte erheblich teurer als die anderen Systeme sind. Hier wurden die *absoluten* Gebühren angesetzt (d.h. nicht um Kaufkraft oder Nettoeinkommen bereinigt).

- 38** Ein Vergleich für eine Transaktion mit einem Referenzwert von 250.000 € belegt diese Aussage sogar noch deutlicher. Er zeigt, dass die Gebühren für Rechtsdienstleistungen in den skandinavischen Ländern und in den Niederlanden am niedrigsten sind, gefolgt von den Ländern des Anwaltssystems. Die Länder des lateinischen Notariats sind insgesamt die teuersten. Unter diesen haben die untersuchten neuen Mitgliedstaaten aus Zentral- und Osteuropa deutlich niedrigere absolute Gebühren als die westeuropäischen Staaten. Jedoch schwanken - wie **Abbildung 2** unten belegt - die Gebühren innerhalb der verschiedenen Systeme erheblich. In der Folge sind sie etwa in einigen Ländern des lateinischen Notariats (z.B. Spanien und Portugal) geringer als in den „Anwaltsländern“ Irland und Schottland.
- 39** Während die Gebühren für Rechtsdienstleistungen in den Notarländern in Abhängigkeit vom Gegenstandswert ansteigen, sind in den skandinavischen Ländern sowie im Vereinigten Königreich und Irland - und in gewissem Umfang auch in den Niederlanden - Pauschalgebühren mit geringen gegenstandswertabhängigen Aufschlägen üblich.
- 40** Zur weiteren Veranschaulichung der Gebührenunterschiede in den 20 untersuchten EU-Ländern⁸ zeigt **Abbildung 2** die *Größenordnung der absoluten Gebühren* für verschiedene Grundstückswerte, während **Tabelle 2** diese Gebühren betragsmäßig ausweist.

⁸ In den skandinavischen Ländern Finnland und Schweden, in denen Grundstücksmakler auch Rechtsdienstleistungen erbringen, umfasst eine einzige Gebühr normalerweise Makler- und Rechtsdienstleistungen. Zum Zwecke dieser Studie musste indes die auf die Rechtsdienstleistungen entfallende Gebühr exakt bestimmt werden. Eine einfache, aber gleichwohl genaue Methode hierfür ist es, die Gebühren anzusetzen, die ein Rechtsanwalt für den Entwurf des Grundstücksvertrags verlangen würde. Dieses Vorgehen ist auch insofern plausibel, als die Parteien die Möglichkeit haben, einen Rechtsanwalt heranzuziehen, wenn sie sich ohne Zwischenschaltung eines Maklers gefunden haben, aber trotzdem rechtlicher Hilfe bedürfen. Dementsprechend wurde hier eine Pauschalgebühr von 500 € für den rechtlichen Teil der Maklerdienste angesetzt, die nach den vom nationalen Berichtersteller gelieferten Informationen bestimmt wurde. Was Finnland anlangt, wurden dieser 77 € bzw. 353 € hinzugerechnet, die den Notargebühren für die Unterschriftsbeglaubigung bzw. den Bankbearbeitungsgebühren für die Hypothek entsprechen. Im Fall Dänemarks, wo der Verkäufer normalerweise durch einen Makler vertreten ist und der Käufer durch einen Anwalt, wurde ebenfalls angenommen, dass der rechtliche Teil der Maklerdienstleistungen einer Gebühr von 500 € entspricht. Als weitere Besonderheit wurden die Kosten des spanischen *gestor administrativo*, der üblicherweise den Vollzug der notariellen Urkunde übernimmt, den juristischen Gebühren hinzugerechnet.

Abbildung 2: Gebühren für Rechtsdienstleistungen bei Grundstücksgeschäften

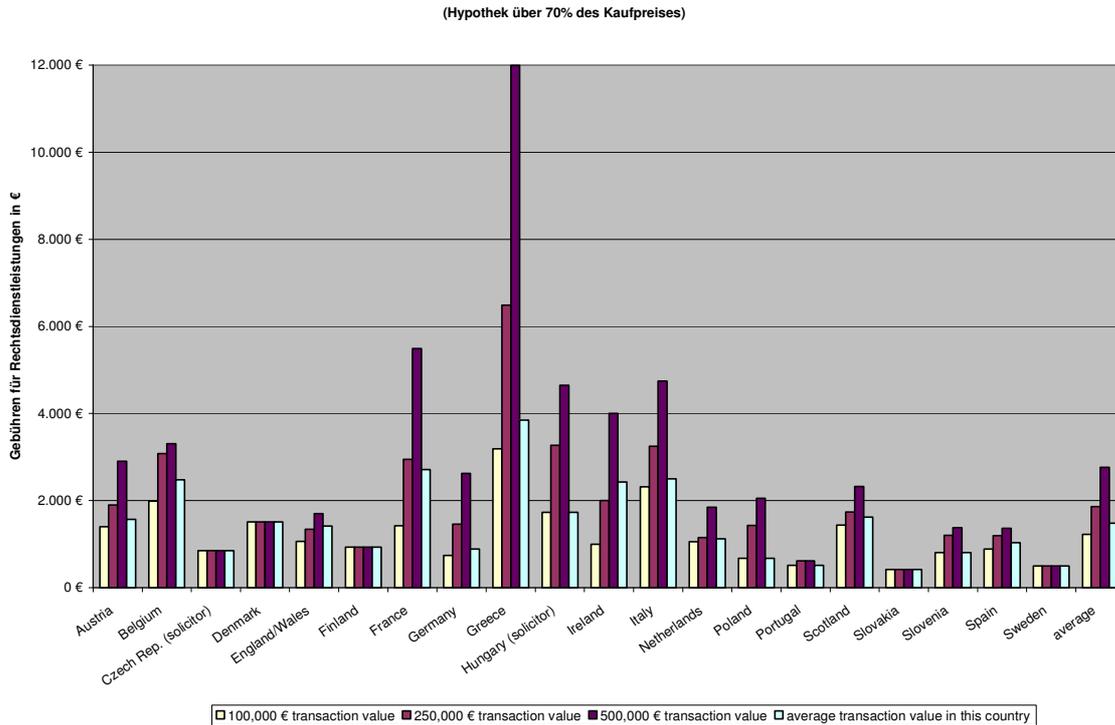


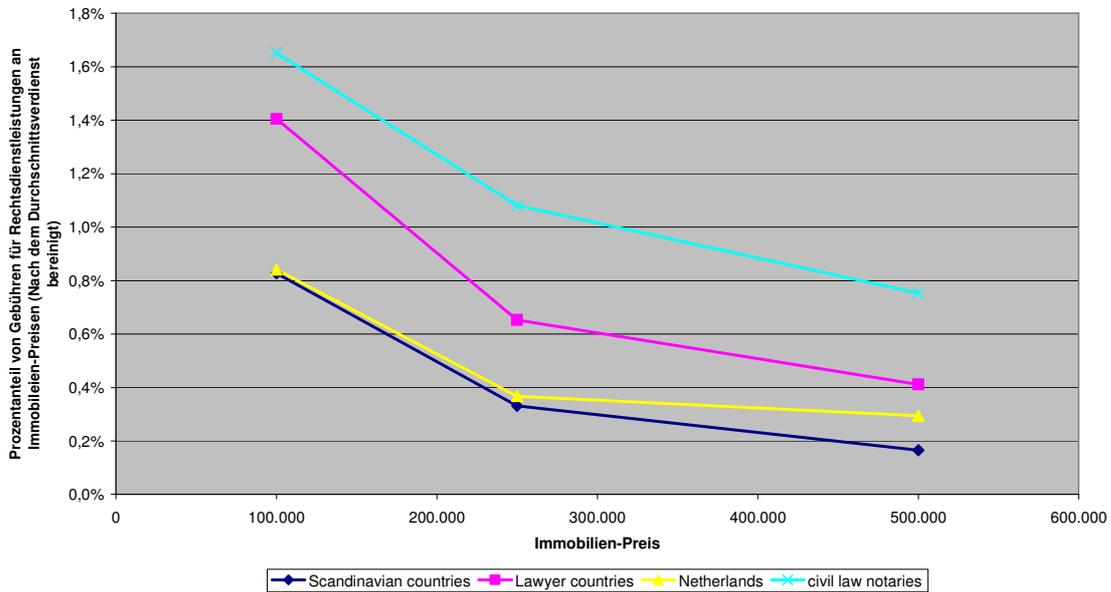
Tabelle 2: Absolute Gebühren nach Ländern für verschiedene Transaktionswerte sowie für den Durchschnittspreis einer Wohnimmobilie (einschließlich einer Hypothek über 70% des Kaufpreises)

Land	Regulierungssystem	100,000 €	250,000 €	500,000 €	Durchschnittlicher Hauspreis	Berechnete Gebühr	Gebühr in % des durchschnittlichen Hauspreises
Österreich	Notar	1,400 €	1,900 €	2,900 €	150,000 €	1,567 €	1.04 %
Belgien	Notar	1,987 €	3,081 €	3,304 €	167,000 €	2,475 €	1.48 %
Tschechien	Anwalt	850 €	850 €	850 €	100,000 €	850 €	0.85 %
Dänemark	Makler	1,513 €	1,513 €	1,513 €	221,743 €	1,513 €	0.68 %
England/Wales	Anwalt	1,060 €	1,345 €	1,700 €	297,750 €	1,413 €	0.47%
Finnland	Makler	930 €	930 €	930 €	123,756 €	930 €	0.75 %
Frankreich	Notar	1,423 €	2,949 €	5,493 €	226,630 €	2,711 €	1.20 %
Deutschland	Notar	738 €	1,459 €	2,627 €	130,863 €	886 €	0.68 %
Griechenland	Hybrid	3,190 €	6,490 €	11,990 €	130,000 €	3,850 €	2.96%

Land	Regulierungssystem	100,000 €	250,000 €	500,000 €	Durchschnittlicher Hauspreis	Berechnete Gebühr	Gebühr in % des durchschnittlichen Hauspreises
Ungarn	Hybrid	2,280 €	2,380 €	3,210 €	100,000 €	1,728 €	1.73 %
Irland	Anwalt	1,000 €	2,000 €	4,000 €	303,310 €	2,426 €	0.80 %
Italien	Notar	2,319 €	3,245 €	4,745 €	129,532 €	2,501 €	1.93 %
Niederlande	Deregulierter Notar	1,056 €	1,153 €	1,849 €	202,000 €	1,122 €	0.56 %
Polen	Notar	677 €	1,430 €	2,050 €	100,000 €	677 €	1.04 %
Portugal	Notar	510 €	616 €	616 €	100,000 €	510 €	1.48 %
Schottland	Anwalt	1,438 €	1,735 €	2,328 €	193,860 €	1,624 €	0.85 %
Slowakei	Anwalt	420 €	420 €	420 €	100,000 €	420 €	0.68 %
Slowenien	Notar	810 €	1,204 €	1,377 €	100,000 €	810 €	0.47%
Spanien	Notar	891 €	1,194 €	1,364 €	172,630 €	1,038 €	0.75 %
Schweden	Makler	500 €	500 €	500 €	147,500 €	500 €	1.20 %
Durchschnitt		1,232 €	1,802 €	2,671 €	159,829 €	1,478 €	0.68 %

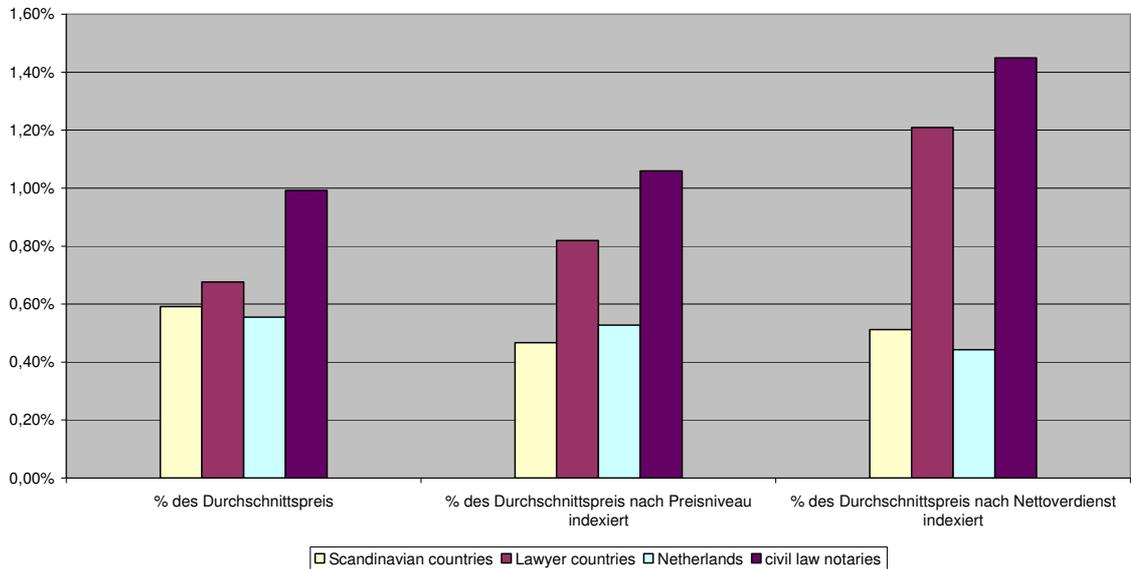
- 41 Im Anschluss wird ein Vergleich auf der Grundlage der relativen Gebühren durchgeführt; d.h. der um das Durchschnittseinkommen bereinigten Gebühren. Die Ergebnisse dieses Vergleichs sind in **Abbildung 3** ausgewiesen. Danach sind die traditionellen Notarsysteme durch die Bank im Durchschnitt klar teurer. Dieser Vergleich liefert auch kaum Anhaltspunkte im Hinblick auf tatsächlich erfolgende Quersubventionierungen - wonach höhere Notargebühren für Transaktionen mit großem Umfang erforderlich wären, um niedrige Gebühren für kleine Transaktionen zu kompensieren. Dies ergibt sich daraus, dass sogar die für kleine Transaktionen in Notarländern anfallenden Gebühren um die Lebenshaltungskosten bereinigt im Schnitt noch höher sind als unter den anderen Systeme, in denen maßvolle Gebühren für rechtliche Dienstleistungen üblich sind.

Abbildung 3: Um den Durchschnittsverdienst bereinigte Gebühren für die verschiedenen Regulierungsmodelle



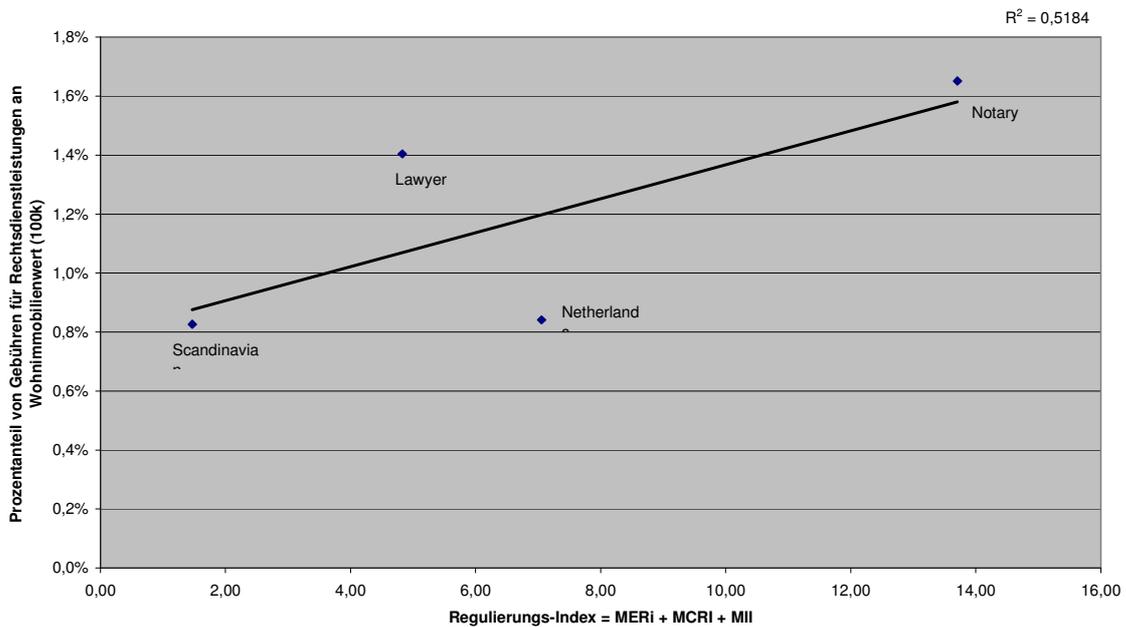
42 **Abbildung 4** gibt die in den vier verschiedenen Regulierungssystemen üblichen Gebühren für durchschnittliche Wohnimmobilien bereinigt um Preisniveau und Nettoeinkommen wieder (in Prozent der jeweiligen Immobilienpreise). Das Ergebnis ist eindeutig: Unabhängig davon, um welche Parameter man den Durchschnittspreis bereinigt, sind die traditionellen Notarsysteme *im Schnitt stets teurer*.

Abbildung 4: Gebühren für durchschnittliche Wohnimmobilien für die vier verschiedenen Regulierungssysteme – in Prozent der jeweiligen Immobilienpreise und bereinigt um Preisniveau und Nettoeinkommen



43 **Abbildung 5** belegt, dass Länder mit hohen Gebühren tendenziell auch Länder mit hohem Regulierungsgrad sind. Die Abbildung zeigt die Korrelation zwischen den um das Nettoeinkommen bereinigten Gebühren für Rechtsdienstleistungen bei einem Transaktionswert von 100.000 € (angegeben in Prozent des Transaktionswertes - PTV100k) sowie die kombinierten Regulierungsindizes für die vier verschiedenen Regulierungssysteme. Darin wird das positive Verhältnis zwischen den prozentualen Gebühren und den Regulierungsindizes deutlich: Die prozentualen Gebühren steigen m.a.W. mit den Werten der Regulierungsindizes.

Abbildung 5: PTV100k vs. Regulierungs-Indizes (Regulierungssysteme)



44 Im Ergebnis entsprechen einem hohen Regulierungsniveau also auch hohe Gebühren. Somit steht fest, dass das traditionelle lateinische Notariat zu höheren Gebühren führt.

45 Daran schließt sich folgende Frage an: *Erhalten die Verbraucher für ihren Mehraufwand an Gebühren auch Dienstleistungen höherer Qualität?* Dies untersucht der nächste Teil der Studie unter dem Titel „Qualitätsanalyse“ (service assessment).

3.3. Qualitätsanalyse

46 Wie oft behauptet, könnte ein höheres Regulierungsniveau, das zu höheren Preisen führt, ökonomisch effizient sein, wenn auch das Qualitätsniveau (verstanden in einem weiten Sinn) höher wäre. Für diese Studie wurden mittels eines Fragebogens empirische Daten erhoben, um diese These zu überprüfen. Die Adressaten des Fragebogens aus EU-Ländern (darunter eine hohe Zahl von Berufsträgern) bewerteten anhand von vier Untersuchungsvariablen die in ihren Ländern von Berufsgruppen, die am Grundstücksverkehr beteiligt sind, erbrachten Dienstleistungen - den Wahlmöglichkeiten von Verbrauchern, der (fachlichen) Qualität (einschließlich

des Preis-Leistungs-Verhältnisses), der Rechtssicherheit und der Geschwindigkeit einer Transaktion.

- 47 Die erhaltenen Antworten lieferten das Rohmaterial für eine mathematische Umrechnung in bestimmte Qualitätsgrößen, die im folgenden Schritt den Variablen Wahlmöglichkeiten, Qualität, Rechtssicherheit und Geschwindigkeit einer Transaktion zugeordnet wurden. Die quantitativen Wertungen wurden auf einer Skala von 0 bis 6 definiert, wobei 0 das am wenigsten und 6 das am meisten wünschenswerte Ergebnis markiert. Für jedes untersuchte Land bildet das Durchschnittsergebnis zu den vier Qualitätsvariablen einen Länderindex. Unter der Prämisse der Gleichrangigkeit der vier Variablen wurde ein Gesamtqualitätsindex (*overall service assessment index* – OSA) für jedes Land ausgewiesen. Die Ergebnisse sind in **Tabelle 3** zusammengefasst.

Tabelle 3: Qualitätsindizes in der Rangfolge des Gesamtqualitätsindex (OSA)

Land	CHOICE	QUALITY	CERTAINTY	SPEED	OSA
	Index	Index	Index	Index	Index
	Wahlmögl.keiten	fachl. Qualität	Rechtssicherheit	Geschw.keit	Gesamt
Germany	4,01	5,06	5,19	5,35	4,91
Finland	4,55	3,89	4,84	5,68	4,74
Ireland	4,64	3,86	5,40	4,88	4,70
Czech R	4,56	4,78	3,68	5,40	4,61
Sweden	4,33	4,22	4,18	5,69	4,48
England & Wales	4,42	3,73	4,26	5,18	4,40
Greece	3,75	4,96	3,58	5,69	4,33
Netherlands	4,75	4,19	3,08	5,14	4,29
Portugal	3,16	4,04	4,43	5,52	4,18
Italy	3,40	3,91	3,81	5,56	4,16
Slovenia	2,59	4,41	4,19	5,31	4,13
Slovakia	3,93	4,49	2,28	5,27	3,99
Spain	3,16	3,87	3,07	5,27	3,84
Poland	2,75	4,00	3,56	4,73	3,76
Belgium	3,07	3,65	2,74	4,67	3,53
France	3,23	3,52	2,55	4,47	3,44

Anm.: Lediglich Länder mit $N > 10$ Rückantworten sind in dieser Tabelle angezeigt

- 48 Der Gesamtqualitätsindex ist robust im Verhältnis zur Zahl der auf den Fragebogen eingegangenen Antworten pro Land und ihrer Verteilung unter den untersuchten Ländern. Die Länderrangfolge beim Gesamtqualitätsindex zeigt, dass - mit der bemerkenswerten Ausnahme von Deutschland - fast alle Plätze in der unteren Tabellenhälfte von Ländern des lateinischen Notariats eingenommen werden. Der Unterschied in den Indexwerten der Notarländer und der großen Mehrheit der sonstigen

Länder ist statistisch signifikant. Dieses Ergebnis ist schon für sich betrachtet dramatisch: **die empirische Qualitätseinschätzung von Rechtsdienstleistungen durch Berufsträger, Verbände und Verbraucher belegt nicht nur die These einer besseren Qualität in stärker regulierten Ländern nicht, sondern offenbar genau das Gegenteil – nämlich dass Dienstleistungen höherer Qualität in weniger regulierten Ländern die Norm bilden.**

- 49 Der Vergleich zwischen den vier Regulierungsmodellen oder „Regulierungswelten“ in **Tabelle 4** unten veranschaulicht dieses Ergebnis nochmals. Das Ranking in dieser Tabelle ist nach abnehmenden Mittelwerten des *Gesamtqualitätsindex* dargestellt. Die skandinavischen Länder erreichen dabei die höchste Bewertung, die Länder des lateinischen Notariats mit einem Durchschnitt von weniger als 4 dagegen die niedrigste, wobei diese sogar noch niedriger ausfällt als der Gesamtdurchschnitt aller erfassten Länder, der bei 4,14 liegt.

Tabelle 4: Gesamtqualitätsindex nach „Regulierungswelten“

	N	Durchschnitt	Minimum	Maximum
Skandin. Maklersystem	60	4,617	3,24	5,31
Anwaltssysteme	134	4,401	3,20	5,29
NL dereg. Notariat	59	4,291	2,38	5,48
Hybride Systeme	13	4,253	3,33	5,07
Lateinisches Notariat	414	3,966	1,90	5,52
Summe	680	4,143	1,90	5,52

Bemerkung: N gibt die Zahl der zum Fragebogen eingegangenen Antworten an

3.4. Ökonometrische Analyse⁹

- 50 Die Zusammenhänge zwischen Regulierung, Gebühren für Rechtsdienstleistungen und Qualitätsanalyse bilden den Gegenstand einer ökonometrischen Querschnittsanalyse im Schlussabschnitt des ökonomischen Teils der Studie.
- 51 Das Verhältnis zwischen Regulierung, Gebühren und Qualität rechtlicher Dienstleistungen - hier mittels Regulierungsindizes, verschiedener Preiskategorien für Immobilien (und damit Gebühren) sowie einer Reihe von Qualitätsindizes be-

⁹ Luxemburg bleibt auch in diesem Abschnitt wegen fehlender Gebührendaten unberücksichtigt.

schrieben - wurde empirisch analysiert. Korrelationen zwischen diesen drei Kategorien von Variablen wurden untersucht und verschiedene Regressionen, die die Wirkung von Regulierung auf Preise und Gebühren messen, durchgeführt. **Das schon erwähnte zentrale Ergebnis liefert einen empirischen Nachweis dafür, dass ein niedriges Regulierungsniveau zu niedrigeren Preisen führt, was auf mögliche finanzielle Vorteile von Verbrauchern durch Deregulierung hindeutet. Dagegen ließ sich ein Zusammenhang zwischen einem hohen Regulierungsniveau und einer positiven Qualitätsanalyse zu den Variablen Wahlmöglichkeiten, (fachliche) Qualität, Rechtssicherheit und Geschwindigkeit von Transaktionen nicht empirisch belegen.** Im Gegenteil sprechen die Ergebnisse eher für einen leicht negativen als für einen positiven Zusammenhang zwischen Regulierung und Qualität rechtlicher Dienstleistungen. Somit belegen die empirischen Ergebnisse nicht die These, dass hohe Preise erforderlich sind, um eine hohe Qualität rechtlicher Dienstleistungen zu gewährleisten.

- 52** Weitere empirische Belege für diese Ergebnisse liefern die **Abbildungen 6 und 7**. **Abbildung 6** zeigt das Verhältnis zwischen dem Gesamtregulierungsindex (*ORI* (*MERI+MCRI+MII*)), dem Gesamtqualitätsindex (*OSA* (Wahlmöglichkeiten, (fachliche) Qualität, Rechtssicherheit und Geschwindigkeit von Transaktionen)) und den Gebühren für Rechtsdienstleistungen (für eine Wohnimmobilie des nationalen Durchschnittspreises, bereinigt um das nationale Durchschnittseinkommen) in den 20 untersuchten EU-Ländern. Das zentrale Ergebnis geht dahin, dass der Gesamtqualitätsindex (*OSA*) trotz großer Schwankungen des Regulierungsniveaus (*ORI*) relativ konstant bleibt, während die Gebühren mit zunehmendem Regulierungsniveau tendenziell ansteigen. **Abbildung 7** zeigt die Zusammenhänge zwischen dem Gesamtregulierungsindex (*ORI* (*MERI+MCRI+MII*)) und dem Gesamtqualitätsindex (*OSA* (Wahlmöglichkeiten, (fachliche) Qualität, Rechtssicherheit und Geschwindigkeit von Transaktionen)) für die vier verschiedenen Regulierungsmodelle auf. Somit steht fest, dass ein höheres Regulierungsniveau nicht zu einem höheren Gesamtqualitätsindex führt.

Abbildung 6: Gesamtregulierungsindex (MERI+MCRI+MII), Gesamtqualitätsindex (OSA) und Gebühren für Rechtsdienstleistungen (für eine Wohnimmobilie des nationalen Durchschnittspreises) bereinigt um den Nettoverdienst (für 20 EU-Länder)

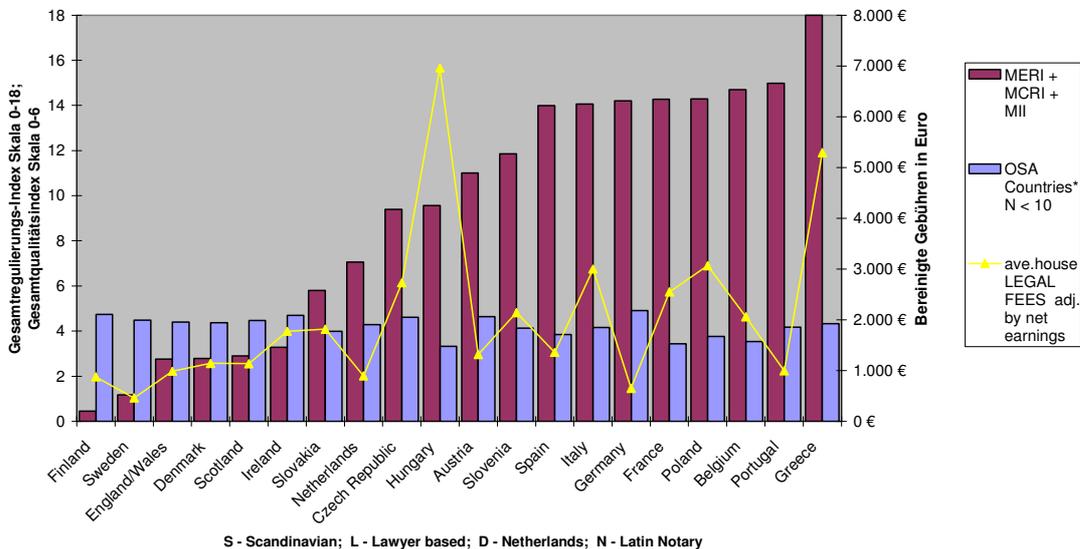
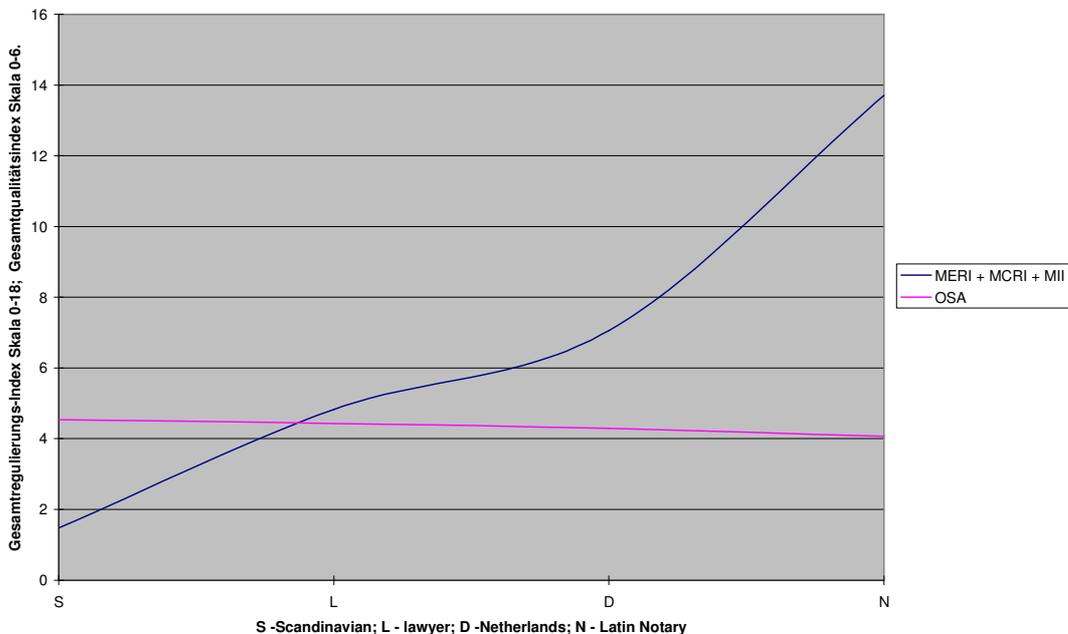


Abbildung 7: Gesamtregulierungsindex (MERI+MCRI+MII) und Gesamtqualitätsindex (OSA) für 4 Regulierungsmodelle



- 53 Um klare quantitative Ergebnisse zu erhalten, berechnen wir die *Bravais-Pearson-Korrelation*¹⁰ zwischen Regulierungs- und Gebührenniveau sowie zwischen Regulierungs- und Qualitätsniveau. **Tabelle 5** weist die Ergebnisse der Korrelation aus.

Tabelle 5: Pearson-Korrelation zwischen Regulierungs- und Gebührenniveau bzw. zwischen Regulierungs- und Qualitätsniveau (n=15)

Gebühren für einen Immobilienpreis von	MERI	MCRI	MII	ORI (ME-RI+MCRI+MII)
100.000 €	0,319	0,222	0,379	0,320
250.000 €	0,473	0,360	0,449	0,449
500.000 €	0,384	0,282	0,387	0,368
Durchschnittspreis	0,212	0,145	0,221	0,201
Bereinigt um Nettoeinkommen	0,543*	0,511	0,311	0,482
Bereinigt um Preisniveau	0,383	0,313	0,323	0,358
Wahlmöglichkeiten	-0,801**	-0,829**	-0,572*	-0,779**
Qualität	0,072	0,028	-0,049	0,018
Rechtssicherheit	-0,268	-0,309	-0,319	-0,316
Geschwindigkeit	-0,374	-0,314	-0,330	-0,358
OSA (Wahlmöglichkeiten+ Qualität+Rechtssicherheit+ Geschwindigkeit)	-0,539*	-0,571*	-0,489	-0,564*

** /* beschreiben die Signifikanz im 1%-/5%-Bereich (beidseitig).

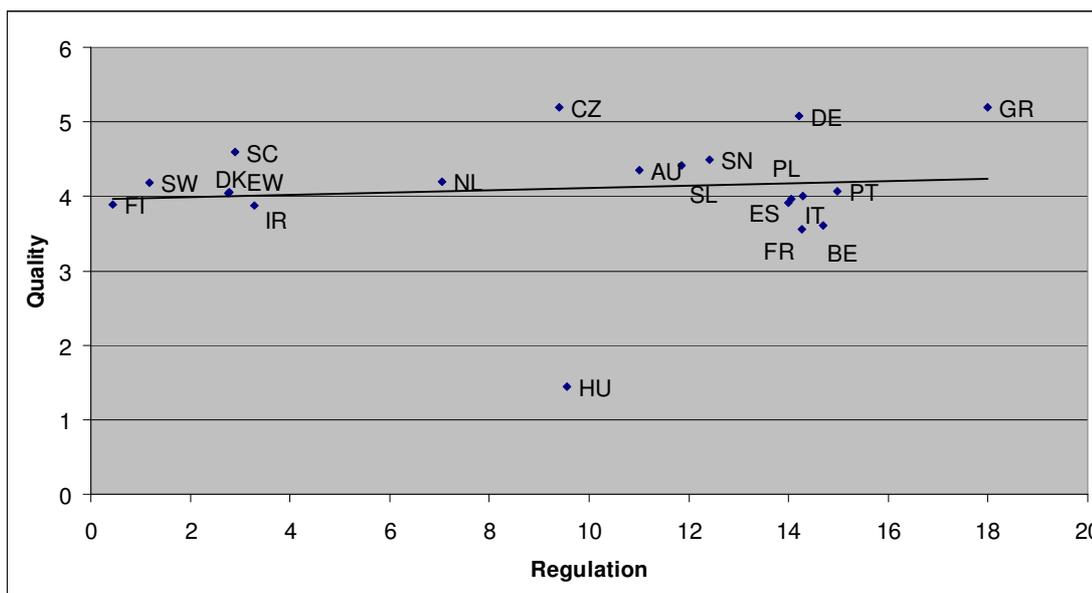
- 54 Die lineare Korrelation zwischen den Regulierungsindizes (Gesamtindex (*ORI*) und Subindizes (*MERI*, *MCRI*, *MII*) und den anfallenden Gebühren ist in allen Fällen positiv. Dies bestätigt die ökonomische Hypothese eines positiven Zusammenhangs zwischen Regulierung und Preisen (d.h. je höher das Regulierungsniveau, desto höher auch die Preise).
- 55 Bei den Qualitätsindizes (Gesamtqualitätsindex (*OSA*) und Subindizes (Wahlmöglichkeiten, (fachliche) Qualität, Rechtssicherheit und Geschwindigkeit)), sind 17 von

¹⁰ Die *Bravais-Pearson-Korrelation* (bisweilen auch lineare Korrelation genannt) gibt den Grad der linearen Abhängigkeit zwischen den beiden Variablen an. Diese Korrelation eignet sich besonders, wenn ein lineares Verhältnis zwischen den zwei Variablen plausibel erscheint.

20 Korrelationskoeffizienten negativ. Dies belegt einen negativen Zusammenhang zwischen einem hohen Regulierungsniveau und dem durch die verwendeten Indizes beschriebenen Qualitätsniveau (d.h. je höher das Regulierungsniveau, desto niedriger das Qualitätsniveau). Besonders klar sind die Ergebnisse für die Wahlmöglichkeiten und den Gesamtqualitätsindex (OSA), bei dem 7 aus 8 Einzelkalkulationen jedenfalls im 5%-Bereich signifikant sind. Danach führt ein höheres Regulierungsniveau zu weniger Wahlmöglichkeiten und einer niedrigeren Gesamtqualität. Im Bereich *(fachliche) Qualität, Rechtssicherheit und Geschwindigkeit von Transaktionen* erhalten wir gegen Null gehende Berechnungen. Dies belegt, dass das Regulierungsniveau keine messbaren Auswirkungen auf *(fachliche) Qualität, Rechtssicherheit und Geschwindigkeit* hat.

- 56 Da Qualitätssicherung ein zentrales Argument für die Regulierung rechtlicher Dienstleistungen darstellt, soll der Zusammenhang zwischen Regulierungs- und (fachlichem) Qualitätsniveau noch eingehender analysiert werden. **Abbildung 8** zeigt den Zusammenhang zwischen dem Regulierungsniveau (ausgewiesen im Gesamtregulierungsindex *(ORI)*) und der Einzelvariablen *(fachliche) Qualität*. Während das Regulierungsniveau europaweit starken Schwankungen unterworfen ist, sind keine größeren Unterschiede in punkto *(fachlicher) Qualität* zwischen den Ländern feststellbar. Somit besteht offenbar keine Korrelation zwischen dem Regulierungsniveau und der *(fachlichen) Qualität*; **m.a.W. lässt sich die Hypothese, wonach ein hohes Regulierungsniveau zur Gewährleistung eines hohen (fachlichen) Qualitätsniveaus erforderlich ist, empirisch nicht nachweisen.**

Abbildung 8: Korrelationen zwischen dem Gesamtregulierungsindex (ORI) und der (fachlichen) Qualität



57 Schließlich bildet **Tabelle 6** die Korrelation zwischen Gebührenniveau und Qualitätsindizes ab. Bemerkenswerterweise ergibt sich auch hier eine negative Korrelation, da alle Korrelationskoeffizienten negativ sind, wenngleich nur einige von ihnen signifikant sind. **Die Ergebnisse belegen somit klar, dass das Preisniveau eine negative Korrelation mit dem Qualitätsniveau aufweist – womit die These, wonach hohe Preise zur Gewährleistung hoher Qualität erforderlich seien, erneut nicht bestätigt wird. Im Gegenteil zeigen sie, dass höhere Preise mit einem niedrigeren Niveau in punkto *Wahlmöglichkeiten, (fachlicher) Qualität, Rechtssicherheit und Transaktionsgeschwindigkeit* einhergehen.**

Tabelle 6: Pearson-Korrelation zwischen Gebühren und Qualitätsindizes

Immobilienpreis	Wahlmöglichkeiten	Qualität	Rechtssicherheit	Geschwindigkeit	OSA
100.000 €	-0,180	-0,491	-0,216	-0,284	-0,366
250.000 €	-0,320	-0,517*	-0,182	-0,560*	-0,470
500.000 €	-0,190	-0,447	-0,072	-0,599*	-0,349
Durchschnittspreis	-0,073	-0,605*	-0,113	-0,562*	-0,352
Bereinigt um Nettoeinkommen	-0,480	-0,161	-0,386	-0,459	-0,540*
Bereinigt um Preisniveau	-0,201	-0,516*	-0,267	-0,613*	-0,476

** /* beschreiben die Signifikanz im 1%-/5%-Bereich (beidseitig).

58 Zusammenfassend lässt sich festhalten: Eine empirische Analyse wurde zur Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Regulierungs- und Gebührenniveau sowie zwischen Regulierungsniveau- und Qualitätsbewertung anhand verschiedener Regulierungsindizes, Preiskategorien und Qualitätsindizes durchgeführt. Korrelationen wurden zwischen diesen drei Kategorien von Variablen berechnet, und zur Bewertung der Auswirkungen auf Gebühren- und Qualitätsniveau verschiedene Regressionen kalkuliert. Trotz eines kleinen Datensets mit nur 15 Datenpunkten - was das Potenzial jeder ökonomischen Analyse erheblich reduziert - ließen sich Ergebnisse herleiten, die einige erhellende Schlussfolgerungen enthalten:

- Erstens wurde der Beweis dafür erbracht, dass ein hohes Regulierungsniveau zu hohen Preisen führt und ein niedriges Regulierungsniveau zu niedrigeren Preisen, woraus sich mögliche Vorteile für Verbraucher durch Deregulierung ergeben.
- Zweitens belegen die Ergebnisse in keiner Weise, dass hohe Preise eine positive Korrelation zu einem hohen Qualitätsniveau aufweisen. Somit bestätigen die Ergebnisse nicht die These, dass hohe Preise zur Gewährleistung eines hohen Qualitätsniveaus erforderlich wären. Eine Analyse der verschiedenen Komponenten des Gesamtqualitätsindex zeigt, dass keine positive Korrelation zwischen Regulierungs- und Qualitätsniveau besteht. Es existieren mithin keinerlei empirische Nachweise für die These, dass ein hohes Regulierungsniveau zur Gewährleistung eines hohen Qualitätsniveaus erforderlich wäre.

59 Insgesamt zeigt die Analyse in den Grenzen unseres methodischen Ansatzes somit, dass **ein hohes Regulierungsniveau nur zu höheren Gebühren führt, aber nicht auch zu besseren Resultaten in punkto Wahlmöglichkeiten für Verbraucher, fachlicher Qualität, Rechtssicherheit oder Geschwindigkeit von Transaktionen.**

4. Fallstudien

4.1 *England und Wales: Rechtsanwälte und licensed conveyancer*

60 In England und Wales erbringen Rechtsanwälte (solicitor) sowie der neu etablierte Berufsstand der licensed conveyancer Rechtsdienstleistungen im Grundstücksverkehr. Bis zur Mitte der 1980er Jahre gab es auf diesem Markt wegen des damals

existierenden rechtlichen Rahmens keinen nennenswerten Wettbewerb: entgeltliche Rechtsdienstleistungen im Grundstücksverkehr waren dem Juristenstand vorbehalten, und Werbung für rechtliche Dienstleistungen war von der Law Society, die einen offenen Preiswettbewerb zwischen den Kanzleien unterbinden wollte, verboten. Diesem Zustand half eine wichtige, maßgeblich von Verbraucherverbänden initiierte Reform ab, die den Berufsstand der licensed conveyancer einführte und damit Rechtsdienstleistungen im Grundstücksverkehr auch Nicht-Anwälten erlaubte. Dieser Berufsstand nahm 1987 seine Arbeit auf. Bis dahin hatten die solicitor ein Monopol für entgeltliche Rechtsdienstleistungen bei Grundstücksgeschäften, und ihre Gebühren wurden gemeinhin als hoch eingeschätzt.

- 61 Forschungsarbeiten haben nun gezeigt, dass die Gebühren unmittelbar vor der Reform 1986 wegen des damit verbundenen vergrößerten Spielraums für Wettbewerb bei Rechtsdienstleistungen im Grundstücksverkehr gefallen sind.** Für den Folgezeitraum ist die Preisanalyse dagegen widersprüchlich: Zwar waren licensed conveyancer generell, aber eben nicht ausnahmslos günstiger als Anwälte; ebenso senkte der Eintritt eines licensed conveyancer auf einem lokalen Markt oft, aber wiederum nicht immer die Preise der Anwälte. Diese Umstände deuten darauf hin, dass nach einigen Jahren gleichzeitiger Marktpräsenz eine wechselseitige Anpassung stattgefunden hat. Mehrere Faktoren wurden dafür als Erklärung herangezogen, namentlich dass zahlenmäßig eher wenige licensed conveyancer zugelassen wurden, dass licensed conveyancer weniger Möglichkeiten zur geschäftlichen Expansion und Risikostreuung zwischen verschiedenen angebotenen Dienstleistungen haben und dass schließlich der Immobilienmarkt zwischenzeitlich in die Krise geraten war. Die Analysen haben jedoch auch gezeigt, dass die Preisdiskriminierung (d.h. nach dem Gegenstandswert einer Transaktion berechnete Gebühren) in einem dem Wettbewerb ausgesetzten Markt abgenommen und sich eine flachere Gebührenstruktur entwickelt hat sowie dass die effektiven Preise seit der Zulassung von licensed conveyancer gefallen sind. Daraus haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten signifikante Vorteile für Verbraucher ergeben, da die Hauspreise in England und Wales erheblich gestiegen sind. Die Lockerung der Werberegulierung 1984 hat erwiesenermaßen ebenfalls zum Preiswettbewerb beigetragen. Nunmehr hofft die Regierung auf eine noch stärkere Entfaltung des Wettbewerbs, wenn auf diesem Markt im Rahmen aktueller Reformen, die sich gerade im parlamentarischen Verfahren befinden, auch solche Anbieter zugelassen werden sollen, die verschiedene Dienstleistungen aus einer Hand liefern (z.B. Banken und Supermärkte). Was

qualitative Änderungen rechtlicher Dienstleistungen im Grundstücksverkehr im Laufe des Reformprozesses anbelangt, hat das wissenschaftliche Schrifttum gezeigt, dass zwischen 1983 und 1986 die durchschnittliche Zufriedenheitsrate von Verbrauchern in punkto Zugang zu anwaltlichen Dienstleistungen, anwaltlicher Aufklärung sowie rascher Abwicklung einer Transaktion angestiegen ist. Wiewohl diese Entwicklungen qualitative Verbesserungen klar belegen, lässt sich ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Qualitätsniveau rechtlicher Dienstleistungen und den Verbraucherpreisen nicht feststellen, so dass keine nennenswerte Abhängigkeit zwischen diesen Variablen vorzuliegen scheint. **Die geschätzten Wohlfahrtsgewinne – wie sie aus einem Vergleich mit den Gebühren resultieren, die die Verbraucher in England und Wales hypothetisch unter dem französischen Notarsystem bezahlt hätten – belaufen sich im Jahr 2006 auf mindestens 3,749 Millionen Euro, was die Überlegenheit eines deregulierten und wettbewerbsoffenen Systems eindrucksvoll dokumentiert.**

4.2 Deutschland: Lateinisches Notariat

62 In der deutschen Fallstudie wurden auf der Grundlage wirtschaftlicher Daten zu den 96 Landkreisen des Landes Bayern die Auswirkungen des Markteintritts neuer Berufsträger auf die Gewinnspanne im Notariat analysiert. Dabei wurde zentral auf zwei Ansätze abgestellt. Als erstes wurden die Auswirkungen von Markteintritten auf die gegenwärtige Wettbewerbsfähigkeit des bayerischen Notariats analysiert. Auf der Grundlage der Formel von *Bresnahan-Reiss* – durch die sich der Grenzwert bestimmen lässt, bei dem Gewinnspannen oder variable Gewinne im Fall neuer Markteintritte fallen – wird die Reduzierung der Gewinnspanne bei neuen Markteintritten berechnet. Zweitens werden die Auswirkungen einer reduzierten Gewinnspanne auf die Zahl der über die verschiedenen Landkreise verteilten Notariate analysiert. Die Auswirkungen geographischer Marktzugangsbeschränkungen auf das bayerische Notariat werden anhand der 96 bayerischen Landkreise bestimmt. Das Land Bayern wurde aus zwei Gründen als repräsentativ für Deutschland ausgewählt. Erstens liefert es aus statistischer Sicht das größte Datenset innerhalb Deutschlands. Zweitens weist Bayern ebenso wie die anderen deutschen Bundesländer mit sog. „Nur-Notariat“ die (fachlich und geographisch) strengsten Marktzugangsbeschränkungen für Notare in Deutschland auf.

63 Die zentralen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Erstens beeinflussen Markteintritte sehr wohl die Struktur der Märkte für Notardienstleistungen. **Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass die Gewinnspanne im gegenwärtigen System im Bereich von 53 bis 116% über dem Rentabilitätsgrenzwert liegt (d.h. dem Preisniveau, bei dem der Markteintritt für einen neuen Wettbewerber nicht mehr wirtschaftlich rentabel ist).** Zweitens würde die räumliche Versorgung mit notariellen Dienstleistungen bei einer reduzierten Nettogewinnspanne nicht beträchtlich abnehmen. Denn selbst bei einer stark reduzierten Nettogewinnspanne wäre nur eine kleine Verringerung der Zahl der Landkreise, in denen notarielle Dienstleistungen verfügbar sind, zu erwarten (wobei von mindestens einer Notarstelle pro Landkreis ausgegangen wird). Verringerten sich die Nettogewinnspannen beispielsweise um 10, 20 oder 30%, nähme die Zahl der Landkreise mit mindestens einer Notarstelle nur um 1, 3 bzw. 4% ab. Somit lässt sich nach dieser Fallstudie die Notwendigkeit örtlicher Zugangsbeschränkungen und hoher Gewinnspannen zur Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Versorgung mit notariellen Dienstleistungen nicht schlüssig belegen. **Im Ergebnis erscheint es aus rechtspolitischer Sicht zur Erhöhung der Verbraucherwohlfahrt ökonomisch empfehlenswert, das Notariat zu deregulieren, da die Vorteile die Kosten klar überwiegen.**

4.3 *Niederlande: Dereguliertes Notariat*

64 Im Jahr 1999 unternahmen die Niederlande eine partielle Deregulierung des lateinischen Notariats, um einen auf Wettbewerb beruhenden Markt für notarielle Dienstleistungen zu schaffen. Ziel der niederländischen Regierung war es, **Innovation, Service und niederere Gebühren zu fördern und die Wahlmöglichkeiten für Verbraucher zu vergrößern.** Die Reformen von 1999 hatten zahlreiche Auswirkungen auf den niederländischen Dienstleistungsmarkt im Bereich des Grundstücksverkehrs. Erstens wurde der *numerus clausus* der Berufsträger durch ein marktnäheres System ersetzt. Dazu wurden die Ernennungsvoraussetzungen für Notare verändert (im einzelnen wurde das Erfordernis, einen Geschäftsplan zur Genehmigung vorzulegen, eingeführt und die Dauer des Pflichtpraktikums für junge Notare von drei auf sechs Jahre angehoben). Die andere wichtige Änderung war die Abschaffung des Systems fester Gebühren. Außerdem wurde Notaren gestattet, notarielle Dienstleistungen auch außerhalb ihres Amtsbezirks vorzunehmen; die Königliche Niederländische Notarorganisation (KNB) wurde von einer Standesver-

treten in eine öffentliche Institution umgewandelt, wobei ihre Befugnisse und Pflichten entsprechend verändert wurden; die Zusammenarbeit mit zwei benachbarten Berufsgruppen im In- und Ausland wurde gesetzlich geregelt, wobei strenge Regeln zur Sicherstellung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit eingeführt wurden; eine neue Form eines notariellen Anderkontos, ergänzt durch Sicherheitsbestimmungen für den Umgang mit Kundengeldern, wurde eingeführt; ebenso die Möglichkeit für einen Notar, sich von einem anderen Notar (Unternehmer) anstellen zu lassen.

- 65 Die Reformen haben Service, Innovation, Einsatz moderner Technologien, Effizienz und Freundlichkeit im Umgang mit Kunden verbessert.** Die Notargebühren werden nun kostenabhängig festgesetzt, mit dem Ergebnis, dass die Gebühren für Grundstücksgeschäfte im allgemeinen gefallen sind. Verbraucher können nun Gebührenvergleiche bei verschiedenen Anbietern anstellen, was sie in die Lage versetzt, ihren Kostenaufwand im Vergleich zur Zeit vor der Liberalisierung erheblich zu reduzieren. Um Verbrauchern dies zu erleichtern, wurden auch Internetseiten mit Preisinformationen eingerichtet. Darüber hinaus hat die Deregulierung der Gebühren weder die Kontinuität von noch den Zugang zu notariellen Dienstleistungen gefährdet, und es gibt auch keine verlässlichen Anzeichen für eine Minderung ihrer fachlichen Qualität. **Weiterhin ist seit 1999 trotz der konjunkturbedingten Abnahme der Zahl notarieller Urkunden ein Anstieg der Zahl der Notare (+ 12%) und ihrer Angestellten (+ 22%) zu verzeichnen.** Die auf die Reform zurückzuführenden Wohlfahrtsgewinne lassen sich wie folgt zusammenfassen: **Die Gesamtgebühren, die zulasten niederländischer Verbraucher vor bzw. nach der Reform für einen Korb üblicher notarieller Dienstleistungen (u.a. im Familien- und Grundstücksrecht) angefallen wären, belaufen sich auf 927,2 bzw. 579,6 Millionen Euro. M.a.W. ist der Gesamtbetrag an Notargebühren reformbedingt um 37,5% zurückgegangen, was einem jährlichen Wohlfahrtsgewinn der Verbraucher von 347,64 Millionen Euro entspricht.**

4.4 Schweden: Lizenzierte Immobilienmakler

- 66 Grundstücksübertragungen wurden in Schweden seit jeher in relativ einfachen Vertragsformen abgewickelt. Die Parteien dürfen den Vertrag selbst abfassen, und die Mitwirkung von Experten an Kaufvertrag und Auflassung ist freiwillig.** Es entspricht jedoch auch einer langen Tradition, dass die Mehrheit der Verkäufer ihre Immobilie über einen Grundstücksmakler veräußert, der eine speziel-

le rechtliche Ausbildung durchlaufen hat und sich auch um die rechtliche Seite der Transaktion kümmert. In den meisten Fällen sind Grundstücksgeschäfte eine Nichtjuristen vorbehaltene Domäne geblieben. Eine Folge – und zugleich eine Voraussetzung – davon ist, dass dem schwedischen Recht eine Vereinfachungstendenz innewohnt. Dazu dienen vorformulierte Standardverträge und das Bestreben, die Schaffung neuer Vertragstypen möglichst zu vermeiden.

- 67** Die Maklerprovision (Transaktionsgebühr) wird fast immer vom Verkäufer bezahlt. Ein Grund hierfür liegt darin, dass es schwierig ist, den Käufer rechtswirksam zur Provisionszahlung zu verpflichten. Dieser Umstand dürfte dem Wettbewerb bei der Provisionsfestsetzung förderlich sein, denn der Verkäufer kann den Anteil des Maklers am Preis genau absehen. Darüber hinaus hat es nie irgendwelche gesetzlich festgesetzten Gebühren gegeben. Anders formuliert hat der Verkäufer eine gute Ausgangsposition, um mit dem Makler einen günstigen Provisionsatz auszuhandeln. Eine Schätzung des Provisionsanteils, der dem rechtlichen Teil der Maklerdienstleistung entspricht, ist nicht einfach; Nachforschungen haben jedoch einen Betrag um die 500 € ergeben. Diese Zahl ist an dem Gebührensatz orientiert, den ein Anwalt für den Entwurf eines Grundstücksübertragungsvertrags berechnen würde.
- 68** Was die Dienstleistungsqualität anlangt, wurde das Kontrollsystem für schwedische Makler von einer intern auf Verbandsebene durchgeführten Qualitätsprüfung (optional, da die Mitgliedschaft in einem Verband niemals zwingend vorgeschrieben war) auf eine öffentlich Prüfung umgestellt. Das Aufsichtsgremium für Makler überwacht die Dienstleistungsqualität in mehrerlei Hinsicht. So ist es sowohl für die Lizenzierung neuer Makler als auch für den Ausschluss unwürdiger Berufsträger zuständig, und es legt die Standards für gutes professionelles Verhalten fest. Es ist des weiteren auch mit Beschwerden gegen Makler befasst. Die Entscheidungen des Gremiums werden in einem Jahrbuch veröffentlicht, jedoch häufig auch in Zeitungen berichtet. In der Folge schafft das System einen Druck für Makler, sich ethisch einwandfrei zu verhalten, und es fördert damit das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Berufsstand. Der größte Vorteil des schwedischen Systems, vor allem im Vergleich zum lateinischen Notariat, besteht darin, dass weniger Berufsträger mit Grundstückstransfers befasst sind. Der Makler kümmert sich sowohl um das Marketing als auch um die Registerprüfung und die Abfassung der Verträge („one stop shop“). Weniger beteiligte Akteure bedeuten niedrigere Kosten für Verbraucher und Unternehmen. Das Fehlen von Preisregulierung dürfte einen weiteren Grund für die fest-

gestellten niedrigen Kosten darstellen. Im Rahmen eines Gedankenexperiments wurden die für die Verbraucher entstehenden Wohlfahrtsgewinne ermittelt. Dazu wurde berechnet, wie viel mehr Gebühren für Rechtsdienstleistungen die schwedischen Verbraucher zu bezahlen hätten, gäbe es in Schweden ein System nach Art des lateinischen Notariats, in dem die Gebühren in Abhängigkeit vom Immobilienwert festgelegt werden. Unter Zugrundlegung des französischen Notarsystems als Vergleichsparameter wurde berechnet, dass die schwedischen Verbraucher einen Gebührenaufwand in der Größenordnung von 266 Millionen Euro pro Jahr zu tragen hätten. **Dieser Aufwand ist um ungefähr 191 Millionen Euro höher als das gegenwärtige jährliche Gebührenaufkommen bei Grundstücksgeschäften. Mit anderen Worten beliefen sich die Wohlfahrtsgewinne der schwedischen Verbraucher dafür, nicht mit einem typischen System des lateinischen Notariats leben zu müssen, auf einen Betrag von 191 Millionen Euro.**

5. Schlussfolgerungen und rechtspolitische Empfehlungen

69 Im Folgenden wird ein Überblick zu den zentralen Schlussfolgerungen gegeben.

- Die Studie liefert überzeugende Beweise dafür, dass deregulierte Systeme (oder Systeme mit weniger Regulierung) in Bezug auf Preise und Wahlmöglichkeiten zu besseren Resultaten für Verbraucher führen. Sie belegt außerdem, dass es keine Beweise für die These gibt, dass ein höheres Regulierungs- und Preisniveau auch zu einem höheren Qualitätsniveau (in einem weiten Sinn verstanden) führt.
- Unter den vier untersuchten Systemen (dem traditionellen lateinischen Notariat, dem deregulierten niederländischen Notariat, dem Anwaltssystem und dem skandinavischen System lizenzierter Immobilienmakler) schneidet das traditionelle lateinische Notariat, das die größte Menge restriktiver Regulierungen einschließlich fester Gebührensätze und eines *numerus clausus* der Berufsträger aufweist, in jeder Hinsicht am schlechtesten ab.
 - Die Länder des lateinischen Notariats fallen generell durch höhere Gebühren auf als das deregulierte niederländische Notariat, das Anwaltssystem und das skandinavische System lizenzierter Immobilienmakler, besonders für Transaktionen größeren Umfangs (d.h. über 250.000 € oder mehr); auch finden sich in ihnen einige der höchsten

absoluten Gebühren für Rechtsdienstleistungen (z.B. Frankreich, Belgien und Italien). Die verwendeten festen Gebührensätze sind häufig recht willkürlich, und - da sie normalerweise prozentual vom Gegenstandswert abhängig sind - reflektieren auch nicht die tatsächlichen Kosten für die Erbringung der Dienstleistungen. Dieser Umstand führt auch zu größeren Verzerrungen im Einkommen der Notare, das die finanzielle Lage der Gegend, in der sich der Amtssitz befindet, widerspiegelt. Die Argumentation, wonach durch feste Gebührensätze eine Quersubventionierung ermöglicht werden solle (wonach hohe Gebühren bei Transaktionen im Hochpreissektor niedere Gebühren für Transaktionen mit geringem Umfang subventionieren sollen), findet sich in keinem der untersuchten Länder mit nur einer möglichen Ausnahme bestätigt.

- Es ist auch frappierend, dass fast alle Plätze in der unteren Hälfte des Rankings von Ländern des lateinischen Notariats eingenommen werden. Das deutet darauf hin, dass die Kunden der Systeme des lateinischen Notariats hohe Preise bezahlen, ohne notarielle Dienstleistungen besserer Qualität zu bekommen. Das Gesamtergebnis legt nämlich den Schluss nahe, dass Dienstleistungen höherer Qualität in den schwächer regulierten Ländern erbracht werden, wo sie im allgemeinen auch kostengünstiger sind. Diese Erkenntnisse führen die These ad absurdum, wonach ein hohes Regulierungsniveau zu Dienstleistungen höherer Qualität zum Nutzen der Verbraucher führe. Sie besagen vielmehr, dass Verbraucher ohne Alternative zum lateinischen Notariat gegenwärtig oft schlechter gestellt sind.
- Die niederländische Fallstudie liefert nützliche Erkenntnisse dafür, wie sich die Marktlage nach einigen Deregulierungsmaßnahmen verändern kann, und erbringt empirische Nachweise zu den positiven Auswirkungen solcher Maßnahmen auf die Verbraucherwohlfahrt. Das niederländische Modell stellt eine modernisierte Version des lateinischen Notariats dar, bei dem feste Gebührensätze und der *numerus clausus* der Berufsträger (zwei der radikalsten Formen von Regulierung) abgeschafft wurden. Im Gebührenbereich hat das zur Preisdifferenzierung und zur Möglichkeit für Verbraucher geführt, Gebühren auszuhandeln. Die Fallstudie zeigt dabei, dass ein durchschnittlicher Verbraucher, der einen Korb üblicher notarieller Dienstleistungen einkauft,

nach der Reform wesentlich besser dasteht. Außerdem kam es zu einem Anstieg der Notarzahl, und die Entwicklung neuer Unternehmensstrukturen sowie der vermehrte Einsatz von Informationstechnologie führten zu einem innovationsfreundlicheren Gesamtklima. Bemerkenswerterweise hat die Dienstleistungsqualität der Notare nicht gelitten, sondern die vorliegenden Informationen deuten auf einen besseren Kundenservice und eine höhere Zufriedenheitsrate bei Kunden hin, was sich auch durch die Entstehung eines Preiswettbewerbs infolge der Abschaffung der festen Gebührensätze erklären lässt.

- Die deutsche Fallstudie zeigt, dass sich der gegenwärtige Regulierungsrahmen für Notare in Bayern mit räumlichen Zugangsbeschränkungen und hohen Gewinnspannen, die eine flächendeckende Versorgung mit Notardienstleistungen gewährleisten sollen, nicht empirisch rechtfertigen lässt. Weiterhin belegt auch sie, dass die Deregulierung von Gebühren und Zugangsbeschränkungen die Verbraucherwohlfahrt steigern würde.
- Diese Fakten belegen somit zwingend, dass die Regulierung des lateinischen Notariats in vielen Ländern reformbedürftig ist und dass gegenwärtige Regelungen, namentlich feste Gebührensätze und absolute Zugangsbeschränkungen (z.B. *numerus clausus*) insgesamt nicht positive, sondern negative Auswirkungen auf die Verbraucherwohlfahrt und den Qualitätsstandard notarieller Dienstleistungen zeitigen (Qualität wiederum im weiten Sinne verstanden). Die Studie zeigt, dass solche Regulierungen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht standhalten (wofür sie einem klar definierten Ziel im öffentlichen Interesse dienen, zu dessen Erreichung objektiv geeignet sein und das den Wettbewerb am wenigsten einschränkende Mittel darstellen müssten) und unter Binnenmarkt- und Wettbewerbsgesichtspunkten problematisch sind.
- Die Studie wirft noch weiterreichende Fragen dahingehend auf, ob juristische Dienstleistungen bei Grundstücksgeschäften eine exklusive Domäne einiger weniger juristischer Berufe bleiben sollten. Es erscheint weder verhältnismäßig noch plausibel, dass Anwälten in Ländern des lateinischen Notariats solche Dienstleistungen verboten sind - ist es ihnen andererseits doch erlaubt, erheblich komplexere Angelegenheiten wie z.B. Fusionen und Unternehmenskäufe zu betreuen. Noch weitergehend ist auch fraglich, ob juristische Dienstleistungen bei Grundstücksgeschäften nur Notaren und Anwälten vor-

behalten bleiben sollten. Wie die englische und schwedische Fallstudie belegen, können andere geeignete, qualifizierte und lizenzierte Berufsgruppen (z.B. licensed conveyancer und lizenzierte Grundstücksmakler) ebenfalls Dienstleistungen hoher Qualität erbringen. Deren Zulassung könnten den Wettbewerb zugunsten der Verbraucher fördern – wie das Beispiel Englands gezeigt hat, wo die Einführung der licensed conveyancer der Preisdiskriminierung entgegengewirkt und eine flache Gebührenstruktur begünstigt hat, die sich zum erheblichen Vorteil der englischen Verbraucher ausgewirkt hat. Die englische Regierung geht nun sogar noch einen Schritt weiter: Gesetze wurden auf den Weg gebracht, die es Supermärkten und Finanzdienstleistern ermöglichen soll, verschiedene Dienstleistungen im Grundstücksverkehr einschließlich von Immobilienübertragungen als „one stop shops“ anzubieten, womit ein noch stärkerer Wettbewerb in diesem Sektor begünstigt werden soll.

- Besonders schwer verständlich ist, warum die zwingende Beteiligung von Notaren in kommerziellen Transaktionen erforderlich sein soll. Denn oft übernehmen Notare einfach nur von Anwälten vorbereitete Verträge, und ihre Beteiligung stellt nur eine weitere kostenträchtige bürokratische Hürde dar. Das gilt auch für Verbraucherverträge in einigen Notarländern (z.B. Slowenien und Portugal), in denen die Hinzuziehung eines Anwalts zur Interessenvertretung üblich ist, wiewohl die Beteiligung eines Notars für andere Elemente der Transaktion noch zwingend rechtlich vorgeschrieben ist. In diesen Fällen bereiten Anwälte oft den Vertrag vor, führen die erforderlichen Anfragen durch und senden den Entwurf dann an den Notar weiter, der die Informationen dann in eine von den Parteien zu unterzeichnende notarielle Urkunde aufnimmt.
- Offen ist auch die noch weitergehende Frage, ob sich die zwingende Mitwirkung eines Berufsträgers bei Grundstückstransfers überhaupt aus Gründen des Verbraucherschutzes und der Rechtssicherheit rechtfertigen lässt. In Ländern wie Österreich und Schweden ist es Verbrauchern möglich, durch die Verwendung vorformulierter Verträge und eine persönliche Vorsprache beim Grundbuchamt Standardtransaktionen selbst durchzuführen. Ähnlich wurde im Rahmen von Bemühungen der dänischen Regierung zur Senkung der Transaktionskosten im Grundstücksverkehr in Dänemark ein Projekt initiiert, das untersuchen soll, wie private Parteien Immobilientransaktionen

selbst durchführen könnten.

- 70** In der Summe wirft diese Studie eine Vielzahl von Fragen über die gegenwärtige Regulierung des Grundstücksverkehrs im allgemeinen und des lateinischen Notariats (z.B. feste Gebühren und *numerus clausus*), der zwingenden Mitwirkung bestimmter Berufsträger und ihrer Exklusivrechte im besonderen auf. Sie zeigt klar, dass ein dereguliertes System die Verbraucherwohlfahrt steigert. Dabei stoßen die hochregulierten Systeme des lateinischen Notariats mit festen Gebühren und einem *numerus clausus* der Berufsträger auf besonders starke Kritik, da sie zu beträchtlichen Nachteilen für Verbraucher in Gestalt höherer Preise führen, denen keine entsprechenden Qualitätsgewinne gegenüberstehen.

Rechtspolitische Empfehlungen

- 71** Die Wahlfreiheit bildet den Kern jedes gut funktionierenden Markts und ein Grundrecht jedes informierten Verbrauchers. Für die Mehrzahl der Haushalte ist die Wohnimmobilie ihr wertvollstes Vermögen. Die Frage eines Hauskaufs ist eine der wichtigsten finanziellen Entscheidungen, die jeder Haushalt zu treffen hat. Jean-Pierre Ferret, Vizepräsident des Hohen Rates des französischen Notariats, hat in einer Pressemitteilung des Rats des Lateinischen Notariats der Europäischen Union vom 1. Oktober 2007 verlauten lassen, dass

„... die notarielle Urkunde, die ein Verbraucher unterschreibt, nicht nur die wichtigste finanzielle Investition seines Lebens darstellt, nicht nur die größte und am längsten bestehende Verpflichtung, die er eingeht, sondern auch einen Akt, der ihm zu einem sorgenfreien Familienleben verhelfen soll. Aus diesem Grund muss dieser Akt mit den stärksten Garantien gewappnet sein, und diese haben eben ihren Preis.“

- 72** Unsere umfassende qualitative und quantitative Analyse der Dienstleistungsmärkte im Bereich des Grundstücksverkehrs in 21 europäischen Ländern zeigt deutlich, dass eine Kaufurkunde für eine Immobilie auch in einem deregulierten System „mit den stärksten Garantien gewappnet ist“. Daran schließt sich unweigerlich die Frage an: *Dürfen diese Garantien unverhältnismäßig viel kosten, und gibt es vielleicht noch bessere Arten, die Verbraucher in den Genuss solcher Garantien kommen zu lassen?*
- 73** Aus unseren Untersuchungsergebnissen möchten wir die These ableiten, dass EU-Mitgliedstaaten mit lateinischem Notariat gut daran täten, die Wahlmöglichkeiten bei

Dienstleistungen im Grundstücksverkehr zu vergrößern und stärker kosteneffektive Dienstleistungen für Verbraucher zu fördern. Zu diesem Zwecke sollten sie übermäßig restriktive Regulierungen wie feste Gebührensätze und den *numerus clausus* für Notare abschaffen. Es stellt sich auch die Frage, ob dieser Markt den Notaren wie derzeit in vielen Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben oder für Anwälte oder andere geeignet lizenzierte Berufsgruppen (z.B. licensed conveyancer und Immobilienmakler) geöffnet werden soll. Wir würden in der Tat den Mitgliedstaaten die Option nahe legen, diesen Markt auch anderen Berufsgruppen zu öffnen. Diese Studie wirft schließlich auch die weitergehende Frage auf, ob die zwingende Mitwirkung von Berufsträgern tatsächlich erforderlich ist oder Verbrauchern und Unternehmen nur eine unnötige finanzielle Bürde auferlegt.