

KURZFRISTIGE VERMIETUNGEN

NORDDEUTSCHE FORDERUNGEN AN DIE EU-KOMMISSION

HERAUSGEBER UND COPYRIGHT

IHK Nord | Arbeitsgemeinschaft Norddeutscher Industrie- und Handelskammern e.V.

IHK Nord | Association of North German Chambers of Commerce and Industry

Avenue des Arts 19 A-D | 1000 Brussels / Belgium

T 0032 (0)2 20912 84 | F 0032 (0)2 20912 89 | M info@ihk-nord.de

EU-Transparenzregisternummer: 006411421255-36

Dezember 2021

EINFÜHRUNG

Der Begriff „kurzfristige Vermietungen“, zu Englisch short-term rentals, bezieht sich auf die Bereitstellung einer Unterkunft für kurzfristige, in der Regel tage- oder wochenlange, Aufenthalte von Besuchern. Die Unterkunft kann dabei entweder ein möbliertes Zimmer oder eine ganze Wohnung bzw. Haus sein, mit möglichem Zugang zu anderen Einrichtungen und Dienstleistungen. Hotels oder Campingplätze fallen nicht unter die Definition.¹

Durch den Markteintritt von Plattformanbietern wie Airbnb und Booking.com haben kurzfristige Vermietungen an Popularität gewonnen. Sie machen laut EU-Kommission (EU-KOM) über 23 Prozent des touristischen Unterkunftssektors mit steigender Tendenz aus. Sie stellen zudem eine gute Möglichkeit für Privatpersonen dar, sich etwas dazuzuverdienen und können dabei helfen, dass Touristen auch in abgelegene Orte kommen. Mit dem ansteigenden Phänomen von kurzfristigen Vermietungen ist auch die Zahl der gewerbegleichen Anbieter gestiegen. Gewerbegleiche Anbieter sind nicht die sprichwörtlichen Eltern, die kurzfristig das ehemalige Kinderzimmer untervermieten, sondern Firmen oder Individuen, die ganze Wohnungen und Häuser, die sie nur für diesen Zwecke nützen, zur kurzfristigen Miete anbieten. Jene stehen in der Kritik, zwar mit dem restlichen Beherbergungsgewerbe zu konkurrieren, aber nicht denselben steuerlichen und administrativen gesetzlichen Bestimmungen zu unterliegen. Dies führt zu einem unfairen Wettbewerb. Zusätzlich wurde das Wachstum an kurzfristigen Vermietungen mit dem Rückgang an bezahlbarem Wohnraum in mehreren Studien in Verbindung gebracht.

Europäischer Kontext

Das EU-Parlament wies in einer legislativen Entschließung am 21. Januar 2021 darauf hin, „dass das expansive Wachstum im Bereich der Kurzzeitvermietung an Urlauber dazu führt, dass Wohnraum vom Markt verschwindet und die Preise steigen, und sich negativ auf die Lebensqualität in städtischen und touristischen Zentren auswirken kann“². Um diese Probleme zu bekämpfen hat sich in den letzten Jahren ein Flickenteppich an neuen Gesetzen und Vorschriften in den verschiedenen EU-Ländern gebildet. Auch innerhalb Deutschlands wurden zahlreiche neue Gesetze zu dem Thema erlassen, sowie bestehende Gesetze stärker durchgesetzt.

Der Europäische Rat sah diesen juristischen Flickenteppich als Problem und forderte die EU-Kommission am 27. Mai 2019 dazu auf hier Klarheit zu schaffen. Daraufhin avisierte die EU-KOM erste Pläne für eine Initiative für kurzfristige Vermietungen im Frühjahr 2020 in ihrer KMU-Strategie³. Ende 2020 folgten zwei EU-KOM Vorschläge für Verordnungen im Bereich digitale Dienste und digitale Märkte, der Digital Service Act (DSA) sowie der Digital Markets Act (DMA). Dieses Regulierungspaket wird die bisherige EU-Gesetzgebung im digitalen Binnenmarkt ersetzen. Somit sind auch digitale Plattformanbietern im Bereich der kurzfristigen Vermietung von der Gesetzesänderung betroffen. Der bisherige Vorschlag des Regulierungspakets wurde jedoch mehrfach dahingehend kritisiert, dass er bezüglich kurzfristiger Vermietungen nicht weitreichend genug sei. Deshalb forderte unter anderem das EU-Parlament die EU-KOM dazu auf, eine sektorspezifische Gesetzesinitiative zu verabschieden.⁴

Daraufhin folgte der Vorschlag der EU-KOM eine EU- weit geltende Verordnung zu kurzfristigen Vermietungen einzuführen. Sie hat hierzu eine öffentliche Konsultation eröffnet, die bis zum 13. Dezember 2021 läuft. Im ersten Quartal 2022 will die Kommission hierzu einen Vorschlag vorlegen. Dies nehmen wir zum Anlass, die norddeutschen Interessen in den Prozess einzubringen.

¹ European Union: European Commission, Inception impact assessment, 16. September 2021, Ares(2021) 5673365, available at: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13108-Tourist-services-short-term-rental-initiative_en [accessed 18 October 2021]

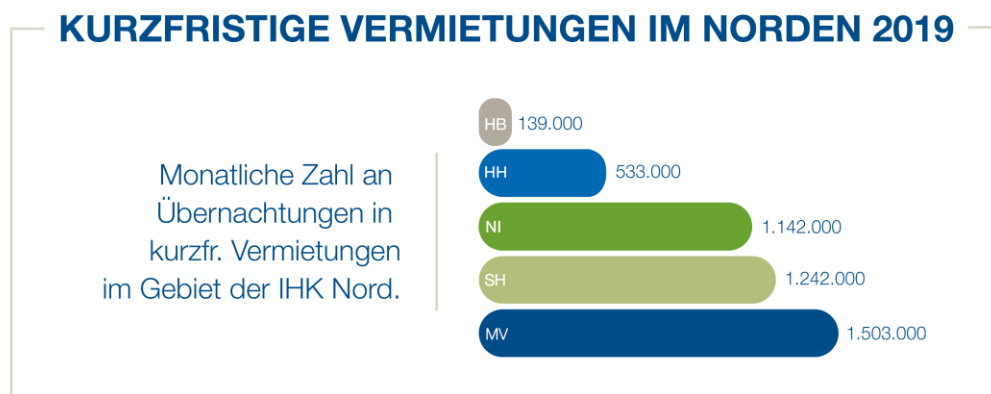
² 2019/2187 INI Absatz 48. 21. Januar 2021, Report über Zugang zu angemessenen und erschwinglichen Wohnraum für alle, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-01-21_DE.html#sdocta6

³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-sme-strategy-march-2020_de.pdf

⁴ 2019/2187 INI Absatz 48. 21. Januar 2021, Report über Zugang zu angemessenen und erschwinglichen Wohnraum für alle, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-01-21_DE.html#sdocta6

Norddeutsche Betroffenheit

Laut den Daten einer Eurostat Studie⁵ mit Werten der vier größten Online-Plattformen für kurzfristige Vermietungen (Airbnb, Booking, Expedia, TripAdvisor) fanden knapp dreißig Prozent der Übernachtungen im Rahmen von kurzfristigen Vermietungen in Deutschland in einem der fünf norddeutschen Küstenländer statt.



Einhergehend mit dieser starken Betroffenheit wurden in allen diesen Bundesländern auf lokaler Ebene Gesetze oder Beschlüsse zu dem Thema erlassen. In Schleswig-Holstein geschah dies u.a. in Lübeck⁶. Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern haben ein Zweckentfremdungsgesetz^{7,8}, Bremen und Hamburg ein Wohnraumschutzgesetz^{9,10} erlassen bzw. überarbeitet. Diese wurden alle als Mittel zur Bekämpfung der Wohnraumknappheit vorgestellt. Die Regulierungen lassen sich jedoch teilweise nicht durchsetzen, weil den deutschen Behörden die Daten von den Online-Plattformen fehlen. Diese weigern sich in den meisten Fällen solche herauszugeben¹¹. Zudem erschwert die derzeitige europäische Gesetzgebung Maßnahmen zur Einschränkung von kurzfristigen Vermietungen im Kontext des freien digitalen Binnenmarktes.

Die IHK Nord hat in ihrer Initiative „Zukunft Norddeutschland“ den Fachkräftemangel als eine der größten Herausforderungen für den Tourismusstandort Norddeutschland identifiziert. Der Fachkräftemangel wird unter anderem verstärkt durch den Mangel an bezahlbarem Wohnraum.¹² Besonders in den touristisch stark geprägten Destinationen an den Küsten und den Binnengewässern in Norddeutschland ist die Gefahr groß, dass Fachkräfte keinen bezahlbaren Wohnraum finden. So schlug das Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit in Mecklenburg-Vorpommern als einen Lösungsansatz für den Fachkräftemangel „die Förderung bezahlbaren Wohnraumes in Tourismuszentren“ vor.

Als Interessenvertreter der norddeutschen Wirtschaft befürwortet die IHK Nord das Bestreben nach fairem Wettbewerbs- und Marktbedingungen für alle Gewebebetreibenden. Nicht zuletzt vor dem oben beschriebenen Hintergrund, den Fachkräftebedarf in Norddeutschland - insbesondere in den während der Krise durch Abwanderung betroffenen Branchen - langfristig zu sichern, um den Standort attraktiv zu halten, hat die IHK Nord beschlossen sich bei der öffentlichen Konsultation einzubringen.

⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/experimental-statistics/collaborative-economy-platforms>

⁶ <https://www.rechtsslupe.de/verwaltungsrecht/luebecker-ganghaeuser-und-ihre-vermietung-als-ferienwohnung-3203585>

⁹ <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/jlr-WoZwEntrGMVrahmen>

⁸ Niedersächsisches Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (NZwEWG) Vom 27. März 2019

⁹ https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/bremisches-wohnraumschutzgesetz-vom-13-juli-2021-169680?template=20_gp_ifg_meta_detail_d

¹⁰ 21/14113 - Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, <https://www.hamburgische-buergerschaft.de/>

¹¹ Colomb, C. and Moreira de Souza, T. (2021) Regulating short-term rentals. *Platform-based property rentals in European cities: the policy debates*. London: Property Research Trust. DOI: <https://doi.org/10.52915/KKKD3578>

¹² https://www.diw.de/de/diw_01.c.810832.de/publikationen/wochenberichte/2021_07_1/durch_airbnb-vermietungen_steigen_in_berlin_die_mieten.html

Als konkrete Forderungen der IHK Nord, die in den Meinungsbildungsprozess der EU-Kommission und im parlamentarischen Umfeld eingebracht werden sollen, ergeben sich:

1. Die Gewährleistung gleicher und fairer Wettbewerbsbedingungen zwischen gewerbegleichen Anbietern von kurzfristigen Vermietungen und anderen Beherbergungsanbietern.
2. Die Verpflichtung von Plattformanbietern im Bereich der kurzfristigen Vermietung zur Weitergabe relevanter Gäste- und Anbieterdaten an die Kommunalverwaltungen.
3. Überprüfungspflicht für Plattformanbieter in Bezug auf die Registrierungspflicht von Anbietern von kurzfristigen Vermietungen

EXKURS: DIGITALER BINNENMARKT UND KURZFRISTIGE VERMIETUNGEN

Theoretisch fallen kurzfristige Vermietungen in den Bereich des Wohnungswesens und der Stadtplanung, wofür nach dem Subsidiaritätsprinzip die EU-Mitgliedstaaten zuständig sind. Es gibt dennoch zwei EU-Richtlinien, die den digitalen Binnenmarkt betreffen und bei der Rechtsprechung um kurzfristige Vermietung angewendet werden. Diese Richtlinien sind: die E-Commerce-Richtlinie (2000/31/EG) und die Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt (2006/123/EG).

Bei der Anwendung der EU-Richtlinien wird juristisch zwischen Vermittlungsdienstleistern, auch „Informationsgesellschaften (ISS)“ genannt, und Servicedienstleistern unterschieden. Unter welche der beiden Kategorien eine Online-Plattform fällt, wird von Fall zu Fall entschieden. So wurde der Fahrdienst „Uber“ in einem Rechtsurteil als Servicedienstleister eingestuft, Airbnb hingegen als Informationsgesellschaft (ISS)¹. Die Einstufung als Informationsgesellschaft hat bedeutende juristische Folgen für digitale Plattformen für kurzfristige Vermietungen und beschränkt die Möglichkeiten von staatlichen, nationalen oder lokalen Behörden bestimmte Restriktionen gegen sie einzuführen. Zudem sieht die E-Commerce-Richtlinie eine beschränkte Haftung vor. So haften digitale Plattformen für kurzfristige Vermietungen nur bei Kenntnis einer rechtswidrigen Tätigkeit oder Information (Artikel 14). Artikel 15 verbietet es den Mitgliedstaaten, Online-Plattformen eine allgemeine Verpflichtung zur Überwachung der von ihnen übermittelten oder gespeicherten Informationen oder eine allgemeine Verpflichtung zur aktiven Suche nach Fakten oder Umständen, die auf rechtswidrige Tätigkeiten hindeuten, aufzuerlegen.

Zusätzlich unterstehen Online-Plattformen laut der E-Commerce-Richtlinie dem Ursprungslandprinzip, dies bedeutet, dass nur die Gesetze der europäischen Niederlassung, im Falle Airbnb Irlands, auf sie anzuwenden sind. Ausgenommen vom Ursprungslandprinzip sind zwar Maßnahmen von öffentlichem Interesse, diese müssen aber im Fall einer Klage von Fall zu Fall begründet und untersucht werden. So verlor beispielsweise der französische Beherbergungs- und Tourismusverband AHTOP (Association Représentative des Acteurs de l'Hébergement et du Tourisme Professionnels) eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union gegen Airbnb Irland, in der sie argumentierten, dass Airbnb denselben Lizenzierungs-, Buchhaltungs-, Versicherungs- und Steuerverpflichtungen wie andere Immobilienmakler unterstehen sollte¹.

Am 15.12.2020 veröffentlichte die EU-KOM zwei Vorschläge für Verordnungen im Bereich digitale Dienste und digitale Märkte, den Digital Service Act (DSA) sowie den Digital Markets Act (DMA). Dieses Regulierungspaket wird die bisherige EU-Gesetzgebung im digitalen Binnenmarkt ersetzen. Der DSA soll zwar die Haftung und Verantwortlichkeiten der digitalen Dienste hinsichtlich der Meldung und Löschung illegaler Inhalte klarer regeln, dies jedoch nur bei Kenntnis von illegalen Inhalten. Es gibt somit weiterhin keine Verpflichtung zu einem allgemeinen Monitoring. Zudem beinhaltet das neue Regulierungspaket weiterhin das Herkunftslandprinzip. Die Vorschläge gehen also nicht weit genug, um die anderen Probleme, die durch die kurzfristigen Vermietungen bestehen, zu lösen. Dennoch scheint es nicht sinnvoll das Regulierungspaket ausschließlich gemäß den Bedürfnissen des Marktes für kurzfristige Vermietungen zu verändern, da dieser Sektor nur ein kleiner Teil des Anwendungsbereichs des DSA und DMA ist. Deswegen ist eine sektorspezifische Initiative, wie sie die EU-KOM vorschlägt, notwendig, um eine ausgewogene Entwicklung des Segments der kurzfristigen Vermietungen in der EU zu fördern.

FORDERUNGEN DER IHK NORD

FORDERUNG 1: DIE GEWÄHRLEISTUNG GLEICHER UND FAIRER WETTBEWERBSBEDINGUNGEN ZWISCHEN GEWERBEGLEICHEN ANBIETERN KURZFRISTIGER VERMIETUNGEN UND ANDEREN BEHERBERGUNGSANBIETERN.

Einige EU-Mitgliedsstaaten haben unterschiedliche Kriterien entworfen, um zwischen gewerbegleichen und privaten Anbietern von kurzfristigen Vermietungen zu unterscheiden. Selbst innerhalb Deutschlands gibt es verschiedene solcher Unterscheidungskriterien in den einzelnen Bundesländern. Deshalb sollte die EU-Verordnung eine klare Definition und klare Schwellenwerte z.B. für die Anzahl der Tage, die pro Jahr vermietet werden dürfen, bevor eine Person als gewerbegleicher Anbieter angesehen wird, festlegen. Diese soll 90 Tage nicht unterschreiten.

Mit dieser klaren Unterscheidung von privaten und gewerbegleichen Anbietern können dann die lokalen Behörden für faire Wettbewerbsbedingungen zwischen Anbietern von kurzfristigen Vermietungen sowie Anbietern gleichartiger Leistungen sorgen. Dies betrifft Bereiche wie

▲ Steuern:

Die gewerbegleichen Anbieter von kurzfristigen Vermietungen müssen denselben steuerlichen Verpflichtungen wie Anbieter gleichartiger Leistungen aus dem Beherbergungsgewerbe unterliegen.

Um dies zu gewährleisten, müssen die digitalen Plattformen für kurzfristige Vermietungen ihre Meldepflichten erfüllen und die für die steuerliche Erfassung und Behandlung erforderlichen relevanten und genauen Informationen liefern.

▲ Verbraucherschutz:

Die gewerbegleichen Anbieter von kurzfristigen Vermietungen müssen grundlegenden Gesundheitsschutz- und Sicherheitsanforderungen unterliegen, einschließlich der ausdrücklichen Einhaltung von Bauvorschriften, grundlegenden Brandschutzbestimmungen und Vorschriften zur Lebensmittelhygiene und sie müssen Inspektionen unterliegen.

Um dies zu gewährleisten, müssen die digitalen Plattformen für kurzfristige Vermietungen ihren Pflichten nachkommen und proaktiv Informationen und Anleitungen zu Gesundheits-, Sicherheits- und Schutzmaßnahmen bereitstellen und nicht konforme Objekte entfernen.

▲ Haftung:

Die gewerbegleichen Anbieter von kurzfristigen Vermietungen müssen denselben haftungsrechtlichen Verpflichtungen gegenüber den Verbrauchern und den lokalen Behörden unterliegen, wie Anbieter gleichartiger Leistungen aus dem Beherbergungsgewerbe.

Um dies zu gewährleisten, müssen die digitalen Plattformen für kurzfristige Vermietungen ihren Pflichten nachkommen und die für die haftungsrechtlichen Pflichten erforderlichen relevanten und genauen Informationen liefern.

FORDERUNG 2: DIE VERPFLICHTUNG VON PLATTFORMANBIETERN IM BEREICH DER KURZFRISTIGEN VERMIETUNGEN ZUR WEITERGABE RELEVANTER GÄSTE- UND ANBIETERDATEN AN DIE KOMMUNALVERWALTUNGEN.

Um juristische Maßnahmen zu begründen und durchzusetzen brauchen die lokalen Behörden Daten von Anbietern von kurzfristigen Vermietungen. Die Plattformanbieter stellen diese Daten allerdings oftmals nicht freiwillig zur Verfügung. So erhielt die Hamburger Steuerfahndung erst 2020 letztinstanzlich, nach einem langjährigen Gerichtsverfahren, durch das Bonner Bundeszentralamt für Steuern erstmals Daten über Vermietungen in Deutschland von Airbnb Irland¹³.

¹³ <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/ferienwohnungen-airbnb-muss-deutschen-steuerfahndern-daten-uebermitteln/26151232.html>

Deshalb fordert die IHK Nord die EU-KOM dazu auf, die digitalen Plattformen für kurzfristige Vermietungen zur Weitergabe der Daten an die Behörden zu verpflichten, welche ihnen ermöglichen zu ermitteln, wer eine kurzfristige Vermietung, in welchem Umfang, an welchem Ort und für welchen Zeitraum, anbietet.

FORDERUNG 3: ÜBERPRÜFUNGSPFLICHT FÜR PLATTFORMANBIETER IN BEZUG AUF DIE REGISTRIERUNGSPFLICHT VON ANBIETERN VON KURZFRISTIGEN VERMIETUNGEN.

Viele Städte in der EU und auch in Norddeutschland haben eine Registrierungspflicht für Anbieter von kurzfristigen Vermietungen eingeführt. Allerdings haben digitale Plattformen aufgrund der bisherigen EU-Gesetzeslage keine Anreize zu überprüfen, ob dies seitens der Anbieter von kurzfristigen Vermietungen auch tatsächlich geschieht.

Damit die Behörden die Registrierungspflicht tatsächlich durchsetzen können, muss hier die EU-Verordnung ansetzen. Sie sollte gewährleisten, dass erstens Personen, die ein Zimmer oder eine ganze Immobilie im Rahmen der kurzfristigen Vermietungen gegen Bezahlung überlassen, dies bei der örtlichen Behörde anmelden. Zweitens, dass digitale Plattformen für kurzfristige Vermietungen proaktiv mit den Behörden zusammenarbeiten und Inserate ohne gültige Registrierung nicht zulassen. Dabei muss drittens darauf geachtet werden, dass das Verfahren hierbei einfach und überschaubar und digital ist.

FAZIT

Die derzeitige EU-Rechtslage in Bezug auf digitale Plattformen für kurzfristige Vermietungen ist nicht ausreichend. Die IHK Nord befürwortet die Einführung einer EU-Verordnung, um faire Wettbewerbsbedingungen zwischen Anbietern gleichartiger Leistungen, hier den gewerbegleichen Anbietern kurzfristiger Vermietungen und dem Beherbergungsgewerbe zu schaffen, ohne die in der kurzzeitigen Überlassung von Wohnraum für Beherbergungszwecke liegenden Erwerbsmöglichkeiten unverhältnismäßig zu reglementieren.

Die IHK Nord ist der Zusammenschluss 13 norddeutscher IHKs aus Niedersachsen, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. Arbeitsschwerpunkte sind die Maritime Wirtschaft & Seeverkehr, die Energie- und Industriepolitik, der Tourismus, die Ernährungswirtschaft und die Außenwirtschaft. www.ihk-nord.de.