

Die Sharing Economy und der deutsche Beherbergungsmarkt

Das Angebot auf dem Beherbergungssektor in Deutschland ist ausgesprochen differenziert und hat sich in den letzten Jahren zusätzlich erweitert: vom Hotel über Ferienwohnungen, -häuser und Privatzimmer über Campingplätze bis zur Hütte im Feriendorf und zum sogenannten „Grauen Markt“ (den statistisch nicht erfassten Unterkünften mit weniger als 10 Betten sowie dem „Sofa-Tourismus“ bei Bekannten und Verwandten). Das Angebot ist umfangreich und vielfältig.

Im deutschen Beherbergungsmarkt dominieren Übernachtungen in Hotels, Gasthäusern und Pensionen mit 272 Millionen Übernachtungen (Januar bis Dezember 2015) den Markt, gefolgt von Ferienwohnungen und Ferienhäusern. Der Markt der Ferienhäuser und -wohnungen (gewerblich wie privat vermietet) ist mit insgesamt 100 Millionen in 2015 ermittelten Übernachtungen größer als bisher angenommen. Viele vermietete Zimmer, Wohnungen und Häuser sind jedoch nicht neu im Angebot, sondern gehören in Feriengebieten, aber auch in Großstädten zu Messezeiten, zu einem in Deutschland traditionell starken privaten Beherbergungsmarkt.

Neue Angebote, in denen Zimmer wie Wohnungen kurzzeitig an Gäste vermietet werden, z. T. während der Anbieter mit in der Wohnung wohnt, sind weltweit seit ca. drei Jahren vor allem in Großstädten am Markt. Für Deutschland wird von einem Übernachtungsvolumen in diesen Privatunterkünften von rund 14,6 Mio. (*Quelle: GBI 2016*) ausgegangen. Durch digitale Plattformen werden gewerbliche wie private Angebote umfassend sichtbar und buchbar. Die Treiber dieser neuen Sharing Economy sind vor allem ein immobiliengetriebenes Investitionsverhalten und eine hohe Dynamik der digitalen Welt. Aber auch ein zunehmend mobiler Arbeitsmarkt mit Erst- und Zweitwohnsitz, ein Wertewandel in der Gesellschaft, durch den das Teilen von Produkten und Dienstleistungen wichtiger ist als deren Besitz, Änderungen im Gästeverhalten sowie der Wunsch nach individuellen Reiseerlebnissen und authentischen Gastgebern tragen mit zum Wachstum der Sharing Economy im Beherbergungswesen bei.

Doch welche Angebote genau sind der Sharing Economy zuzurechnen? Wo sind die Trennlinien zwischen gewerblicher und privater Vermietung zu ziehen? Über die Notwendigkeit, die Sharing Economy gesetzlichen Regularien zu unterwerfen wird

zurzeit diskutiert. Es kristallisiert sich bei Politik und Verbänden jedoch die übereinstimmende Meinung heraus, dass für alle Marktteilnehmer, die vergleichbare Dienstleistungen anbieten, die gleichen Spielregeln gelten müssen. Es ist unfair, wenn Player Regeln missachten, denen andere strikt unterworfen werden.

Wohnraum-Zweckentfremdungsverbote in deutschen Großstädten wie Berlin, Hamburg, München, Stuttgart, Dortmund oder Köln zeigen das Konfliktpotential der Sharing-Angebote. Die Vermietung von privatem Wohnraum ist hier nur unter engen Voraussetzungen möglich, wogegen sich die Anbieter – z.T. unterstützt durch Plattformen – wehren. Einzelne Vermieter des Portals Wimdu haben Klage gegen das Zweckentfremdungsverbot in Berlin eingereicht. Im Juni 2016 ist diese Klage in erster Instanz allerdings gescheitert. Das Gericht sah weder die Berufsfreiheit, noch die Eigentumsfreiheit, noch den Gleichheitsgrundsatz durch das Zweckentfremdungsverbot in Berlin tangiert. Es wurde Berufung gegen das Urteil eingelegt. Weitere Klagen stehen zur Entscheidung an.

Rechtliche Rahmenbedingungen für die private Vermietung

Ein Blick auf die aktuelle Rechtslage zeigt: Viele der im Beherbergungsgewerbe geltenden Vorschriften erfassen sowohl private als auch gewerbliche Vermieter.

Die Unterscheidung zwischen „privater“ und „gewerblicher“ Vermietung stammt aus dem Gewerbe- und dem Steuerrecht und ist hauptsächlich für die Frage relevant, ob ein Vermieter steuerlich veranlagt wird oder nicht. Eine **Gewerbesteuerpflicht** des Vermieters von Ferienunterkünften besteht erst ab einem jährlichen **Gewinn** von 24.500 Euro. In jedem Fall aber hat der Vermieter, der unter diese Freigrenze fällt, seine Einnahmen aus der Vermietung bei seiner Lohn- bzw. Einkommenssteuererklärung anzugeben. Eine **Umsatzsteuerpflicht** besteht, wenn die Einnahmen des Vermieters eine Freigrenze von 17.500 Euro pro Jahr überschreiten. Der DTV rät jedem Vermieter, sich vor Aufnahme der Vermietungstätigkeit mit dem Gewerbeamt in Verbindung zu setzen und sich u.a. auch hinsichtlich der Gewerbeanmeldung beraten zu lassen.

Neben diesen sowohl private als auch gewerbliche Anbieter betreffenden Vorschriften gibt es aber weitere, die entweder für sämtliche (private und gewerbliche) Anbieter von Ferienunterkünften gelten oder an andere Kriterien wie beispielsweise die Bettenzahl anknüpfen. So enthält das **Bauordnungsrecht** unter anderem Regeln für die Mindestgröße von Zimmern und für die Zulässigkeit von Nutzungsänderungen und Umbauten. Erst ab einer Betriebsgröße von in der Regel zwölf Betten (Unterschiede im Landesbaurecht) werden Beherbergungsbetriebe bauordnungsrechtlich als „Sonderbauten“ eingestuft und müssen dann zahlreiche **Sonderregelungen zur Sicherheit und zum Brandschutz** beachten. Für derartige Beherber-

gungsbetriebe sind dann beispielsweise Feuerlöscher und Fluchtwegepläne vorgeschrieben. Für die Anbieter unterhalb dieser Grenze von in der Regel zwölf Betten gilt das allgemeine Bauordnungsrecht.

Nach dem **Bundsmeldegesetz (BMG)** ist jeder einzelne Beherbergungsanbieter (egal ob Privatzimmer, Ferienwohnung oder Hotel und unabhängig von der Betriebsgröße oder der Gewerblichkeit) in Deutschland verpflichtet, für jeden Gast einen Meldeschein auszustellen.

Auch die Abgaben und Steuern der Tourismusfinanzierung – seien es die Bettensteuer, der Kurbeitrag oder die Tourismusabgabe – müssen von sämtlichen Gästen bzw. Vermietern gezahlt werden und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine private oder gewerbliche Vermietung handelt. Das gilt auch für den **Rundfunkbeitrag** und die Gebühren der **Verwertungsgesellschaften** (zum Beispiel der GEMA), welche ebenfalls unterschiedslos von allen Vermietern bezahlt werden müssen.

Die zahlreichen Vorschriften bezüglich Lebensmitteln und Hygiene für die Bewirtung der Hausgäste (u. a. Infektionsschutzgesetz, Lebensmittelhygiene-Verordnung und Vorläufige Lebensmittelinformations-Ergänzungsverordnung) sowie Sicherheit und Lärm knüpfen ebenfalls nicht an die Gewerbsmäßigkeit der Vermietung an.

Nach dem **Beherbergungsstatistikgesetz** sind jedoch Vermieter erst dann zur Meldung gegenüber den jeweiligen statistischen Landesämtern verpflichtet, wenn in der Beherbergungsstätte mindestens zehn Gäste gleichzeitig vorübergehend beherbergt werden können, diese also über mindestens zehn Betten verfügt.

Die Diskussion entzündet sich vor allem an denjenigen Anbietern, die auf Vermittlungsplattformen nicht nur gelegentlich ihre eigenen Zimmer oder Wohnungen anbieten, sondern an den „professionellen“ Anbietern, die unter Umgehung gesetzlicher Vorschriften mit gewerblichen Beherbergungsbetrieben konkurrieren, ohne deren Vorschriften und Auflagen zu erfüllen. Bei der Beantwortung der Frage: was ist gewerbliche Vermietung, gibt es eine Reihe von Kriterien, die für die Abgrenzung zur privaten Vermietung hilfreich sind (Planmäßigkeit, Dauerhaftigkeit der Vermietung, Gewinnerzielungsabsicht, ganzjährige Vermietung, zusätzliche Serviceangebote).

Zwischenfazit: Es gibt in Deutschland für die Vermietung von Ferienunterkünften bereits eine Reihe von Vorschriften und Auflagen. Privatvermietung spielt sich demnach nicht in einem gesetzesfreien Raum ab. Es fehlt allerdings – und das ist ein berechtigter Kritikpunkt – an der konsequenten Durchsetzung bzw. am Vollzug geltender Vorschriften. Außerdem ist nicht alles, was sich als private Vermietung „tarnt“ auch wirklich privat.

Aktuelle politische Diskussionen

Sowohl die EU als auch das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) planen einen neuen Ordnungsrahmen für digitale Plattformen. Im „Grünbuch Digitale Plattformen“ möchte Vizekanzler Sigmar Gabriel einen Ordnungsrahmen für die digitale Wirtschaft entwickeln. Er stellt dazu zwölf Thesen von Datenschutz über fairen Wettbewerb bis hin zu institutionellen Rahmenbedingungen auf und stellt dazu eine ganze Reihe von Fragen. Alle Stakeholder, aber auch die Bürger sind aufgerufen, sich an der Diskussion mit Stellungnahmen zu beteiligen. Anfang 2017 soll dann im Ergebnis der Diskussionen ein Weißbuch mit konkreten Regelungsvorschlägen vorgelegt werden.

Die Europäische Union definiert in ihrer Anfang Juni herausgebrachten Europäischen Agenda für die „**kollaborative Wirtschaft**“ Geschäftsmodelle, bei denen sie die Akteure **in drei Kategorien** segmentieren:

1. Private Dienstleistungsanbieter oder gewerbliche Dienstleistungsanbieter
2. Nutzer dieser Dienstleistungen und
3. Mittler, die über eine Online-Plattform Anbieter und Nutzer zusammenbringen und Transaktionen zwischen ihnen ermöglichen. Diese Transaktionen können sowohl gewinnorientiert als auch nicht auf Gewinn ausgerichtet stattfinden.

Die EU-Mitteilung erkennt durchaus Probleme in den durch die neuen Geschäftsmodelle entstehenden Rechtsunsicherheiten. Aus der Sicht der EU ist insbesondere bei der Prüfung, ob Marktzugangsanforderungen erforderlich sind, zwischen gewerbsmäßig oder eher gelegentlich privat angebotenen Dienstleistungen zu unterscheiden.

Die EU-Kommission spricht sich deutlich dafür aus, die neuen Geschäftsmodelle nicht zu benachteiligen. Jedoch sind aus Sicht der Kommission drei Kriterien maßgeblich zu erfüllen: Steuern sind zu zahlen, die Rechte von Verbrauchern zu achten und Sozial- und Arbeitsrechtsvorschriften einzuhalten.

Eine weitere wichtige und bislang umstrittene Frage ist der Umgang mit den Kundendaten. Können oder sollten digitale Plattformen gezwungen werden, die Daten von Anbietern an Behörden weiterzugeben? Von den bekannten Buchungsplattformen wie z. B. Booking.com oder HRS wird dies nicht erwartet. Auf der anderen Seite haben vor allem die Städte ein vitales Interesse vorhandene Regeln (Steuererhebung) auch durchzusetzen. Dazu benötigen sie, wenn sie nicht selbst aufwändig recherchieren wollen, die Daten der Anbieter. Die Städte setzen aktuell überwiegend auf die Mitwirkung der Vermieter. Berlin und Hamburg verpflichten in ihren Zweckentfremdungsverboten auch die Plattformen zur Übermittlung der Daten. In der Tat ist es aus Sicht der Städte wünschenswert, die Vermieter zu identifizieren, um „unerwünschte“ Auswirkungen der Sharing Economy auf den Wohnungsmarkt zu kontrollieren. Die Plattform airdna.co hilft, die Struktur des Sharing-Angebotes in einzelnen Städten zu analysieren.

Das Thema Wohnraumknappheit in Metropolen können weder Politik, noch die Akteure im Tourismus, noch die Betreiber von Sharing-Plattformen ignorieren. Daher existieren mittlerweile einzelne Kooperationen zwischen den Sharing-Portalen und den kommunalen Behörden. In San Francisco müssen sich Vermieter von Ferienunterkünften beispielsweise bei der Stadt anmelden und Hotelsteuer bezahlen. In Amsterdam kooperiert Airbnb ebenfalls mit den städtischen Behörden und wirkt bei der Erhebung der Bettensteuer mit. Die Stadt Wien startete eine sogenannte „Info-Offensive“: Vermittlungsplattformen wie Airbnb und Wimdu müssen künftig der Stadt Wien melden, wer bei ihnen Unterkünfte zur Vermietung anbietet; diese Vermieter sollen dann auf ihre steuerlichen Pflichten aufmerksam gemacht werden. Auffällig ist aber auch, dass die Betreiber von Plattformen immer dort zu Kooperationen bereit sind, wo ihnen Restriktionen drohen. Durch derartige Kooperationsvereinbarungen könnte es einzelnen Städten gelingen, dass auch die Nutzer von Vermittlungsplattformen tatsächlich ihre Einkommens-, Umsatz- und Gewerbesteuer und auch die Tourismusabgaben zahlen. Eine bundesweite und generelle Verpflichtung von Vermittlungsplattformen zur Datenweitergabe wird aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich sein.

Die Frage ist berechtigt, ob eine Selbstregulierung in der kollaborativen Wirtschaft auf Dauer ausreicht. Die enorme finanzielle Kraft, Größe und Dynamik der zumeist supranationalen Plattformen sorgt für attraktive Verknüpfungen mit anderen digitalen Playern und damit wächst die Gefahr einer Monopolstellung. Die Konflikte auf kommunaler Ebene (angespannter Wohnungsmarkt) sowie die Notwendigkeit faire Wettbewerbsbedingungen auch umzusetzen, begründen ein Eingreifen der Politik. Auf der anderen Seite bietet diese Wirtschaft eine Dynamik und Innovationskraft, die auch dem Tourismus sehr gut tun kann. Gleichbehandlung der Anbieter gleicher Leistungen am Markt sowie eine gute Qualität der Angebote und Sicherheit für die Kunden müssen bei den Überlegungen um eine sinnvolle Regulierung beachtet werden.

Die Position des Deutschen Tourismusverbandes

Der DTV setzt sich seit vielen Jahren für eine hohe Qualität des Angebotes sowie für Innovationen im Deutschlandtourismus ein. Grundsätzlich sind aus Sicht der Tourismusorganisationen alle Gäste willkommen, unabhängig davon, wo sie übernachten. Die Steigerung des Gäste- und Übernachtungsaufkommens (sowie der touristischen Wertschöpfung) in einer Destination ist das zentrale Ziel des Marketings. Für eine dauerhaft gute Entwicklung des Deutschlandtourismus ist die Qualität des Angebotes von entscheidender Bedeutung. Der DTV unternimmt seit vielen Jahren Anstrengungen sowohl die touristische Hardware als auch die Servicequalität stetig zu verbessern. Für den DTV sind die Qualität der Unterkunft, aber auch Transparenz bei den Preisangaben, Verlässlichkeit bei der Buchung und Sicherheit für die Gäste besonders wichtig.

Klassifizierungen, Bilder und Bewertungen bieten den Rahmen für die Buchungsentscheidung der Gäste aus dem In- und Ausland. Im Web ist es auf den Seiten der Hotels, auf Plattformen und Portalen, bei Reiseveranstaltern oder auf den Seiten der Destinationen extrem einfach, sich über Reiseziele, Unterkunftsmöglichkeiten oder Freizeitangebote zu informieren, zu vergleichen, zu buchen sowie anschließend zu bewerten. Diese Möglichkeiten eröffnen den Reisekunden nicht nur umfassendere Information, sondern auch schnelle Buchungswege und Preistransparenz.

Die innovativen Entwicklungen, die von den digitalen Plattformen ausgehen, können dem gesamten Tourismus neue Impulse geben. Sie können durchaus auch helfen, Auslastungen zu erhöhen und weitere Angebote unkompliziert einzubinden. Da sehr viele neue digitale Plattformen für die Kombination einzelner Dienstleistungen entstehen, besteht große Unsicherheit, was den Anbietern im Tourismus hilft und wo in Zukunft Wettbewerbsverzerrungen entstehen können.

Es gilt gemeinsame Lösungen zu finden, damit legale Anbieter keine Nachteile haben. Die Kleinstanbieter, die auf privater Basis Zimmer, Wohnungen oder Häuser anbieten, müssen dabei unterstützt werden, Gesetze, Regeln und Auflagen zu kennen und zu erfüllen. Damit haben auch gewerbliche Anbieter keine Chance, sich unter dem Deckmantel der Privatvermietung geltenden Regeln zu entziehen.

Im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung muss den Städten grundsätzlich überlassen bleiben, individuelle Regelungen zum Schutz des Wohnungsmarktes zu treffen. Es ist jedoch auch zu beachten, dass alle Reisenden einen positiven Anteil zur touristischen Wertschöpfung in Gastronomie, Handel etc. vor Ort leisten. Tourismus in den Städten darf daher nicht grundsätzlich behindert werden.

Da wo Regulierungen notwendig sind, sollten sie mindestens auf Bundesebene, besser EU-weit erfolgen. Es ist außerdem zu prüfen, inwieweit verhindert werden kann, dass Plattformen ihren Sitz ins außereuropäische Ausland verlegen, um sich nationalen oder EU-weiten Spielregeln zu entziehen.

Der DTV ist überzeugt, dass ein pauschaler Ruf nach mehr Regulierung nicht angezeigt ist, denn grundsätzlich spielt sich private Vermietung nicht im rechtsfreien Raum ab. Gewerbliche Anbieter auf Sharing-Plattformen sind jedoch wie alle anderen gewerblichen Marktteilnehmer verpflichtet, sich an geltende Spielregeln zu halten. Kernaufgabe muss daher die Aufklärung zu den bestehenden Regeln und die Umsetzung der bestehenden Regulierungen z. B. durch Kooperationen sein sowie die dafür notwendige Unterstützung zu schaffen.

Dieses Papier spiegelt den Stand der Diskussion im DTV im Juni 2016 wider. In einem Work-in-progress-Prozess wird dieses Papier fortgeschrieben.