

Stellungnahme von Airbnb zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wohnungswesens in Nordrhein-Westfalen (Wohnraumstärkungsgesetz - WohnStG)

27. Januar 2021

Für die Möglichkeit, zu dem Entwurf des Gesetzes zur Stärkung des Wohnungswesens in Nordrhein-Westfalen (WohnStG) Stellung zu nehmen, danken wir recht herzlich. Airbnb arbeitet weltweit mit Regierungen und Verwaltungen auf allen Ebenen zusammen, um nachhaltigen Tourismus zu fördern und Homesharing zu stärken. Vor dem Hintergrund der aktuellen Pandemie ist es unser Ziel, dazu beizutragen, die Reisebranche auf eine verantwortungsvolle Art zu stärken und bei ihrem Wiederaufbau zu gewährleisten, dass die Bürgerinnen und Bürger sowie kleine Unternehmen vor Ort zukünftig noch besser und nachhaltiger vom Tourismus profitieren. Dass dies nicht zulasten des Wohnraums der Bevölkerung vor Ort gehen soll, halten auch wir für ein legitimes Anliegen. Es bedarf daher verhältnismäßiger Regelungen, die gewährleisten, dass Gastgeber ihr Zuhause mit Gästen aus aller Welt teilen können und die zwischen Homesharing, das nachgewiesenermaßen keinen Wohnraum entzieht, und unerwünschten Formen der Zweckentfremdung unterscheiden. Moderne und bürgerfreundliche Regeln sind für die Kurzzeitvermietung unerlässlich.

Mit Blick auf den vorliegenden Gesetzentwurf empfehlen wir daher zusammenfassend Folgendes:

1. **Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit:** Der Rechtsrahmen für Kurzzeitvermietungen sollte evidenzbasiert und verhältnismäßig sein. Wie der Europäische Gerichtshof (EuGH) kürzlich bestätigt hat (EuGH C-724/18 und C-727/18 - Cali Apartments), fallen gewerblich oder privat ausgeübte Tätigkeiten der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie (RL EG 2006/123). Danach sind beschränkende Regelungen insbesondere an Artt. 9 und 10 der Richtlinie zu messen, wonach Beschränkungen verhältnismäßig und durch einen nachweisbaren, zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein müssen. Das heißt, dass - über den erforderlichen Nachweis des konkreten Wohnraum Mangels hinaus - neue Regeln zur Begrenzung der Kurzzeitvermietung nur eingeführt werden sollten, wenn und wo negative Auswirkungen bestimmter Formen der Kurzzeitvermietung nachgewiesen worden sind. Nur so kann die Verhältnismäßigkeit restriktiver Maßnahmen gesichert, können Eingriff und Wirkung abgewogen und die Wirksamkeit von Maßnahmen überprüft werden. Idealerweise sollte daher nach der Pandemie, die die Tourismuswirtschaft und den Bereich der Kurzzeitvermietung in Nordrhein-Westfalen merklich getroffen hat, eine Bestandsaufnahme als Voraussetzung für eine Gesetzesreform auf Landesebene vorgenommen werden - auch um weiteren wirtschaftlichen Schaden im Tourismus und in den angrenzenden Branchen, die von der Kurzzeitvermietung profitieren, zu vermeiden. Denn die Kurzzeitvermietung trägt u. a. zu einem ausgewogenen und attraktiven Angebotsmix im Beherbergungs-Sektor bei. Sie sollte daher ebenso wie traditionelle Unterkunftsarten im Kontext der aktuellen Krise politische Unterstützung anstatt zusätzlicher Einschränkungen erfahren.

2. **Verantwortungsvolles Homesharing durch klare und rechtssichere Regeln schützen:** Der derzeit vorgeschlagene Rechtsrahmen würde insbesondere jene Bürgerinnen und Bürger hart treffen, die sich mit Homesharing - also dem temporären Teilen der selbstbewohnten Wohnung oder eines Zimmers - einen Zusatzverdienst ermöglichen. Die Einnahmen, die Gastgeber durch das Teilen Ihres Zuhauses erzielen kommen nachweislich zu einem großen Teil der Wirtschaft vor Ort zugute. Beim Homesharing wird dem Wohnungsmarkt kein Wohnraum entzogen, da diese Bürgerinnen und Bürger weiterhin in ihren Wohnung wohnen. Die geplanten Einschränkungen würden so zu keiner Entlastung auf dem Mietmarkt führen, aber zu signifikanten Belastungen derjenigen, die ihre Wohnungen temporär mit anderen teilen. Der Gesetzgeber, der Wohnraumentzug bekämpfen will, sollte jene Formen, bei denen Wohnraum nicht entzogen, sondern nur effizient geteilt wird, von den Verboten ausnehmen. Homesharing sollte daher unbürokratisch ermöglicht werden. Der Gesetzgeber mag sicherstellen, dass es sich bei einem Angebot wirklich um Homesharing handelt, sollte für all diese Fälle aber sodann statt auf Verbote auf verhältnismäßige Vorgaben setzen (s.u.).

Der regulatorische Fokus sollte mit Blick auf den Gesetzeszweck mithin auf Angeboten und Modellen liegen, die nachweisbar negative Effekte auf Wohnungsmärkte haben und diese effektiv verhindern, um damit den Wohnraumschutz sicherzustellen. Überschießende Regelungen untergraben demgegenüber den Rückhalt bei den zu Unrecht Betroffenen für die gesamte Regulierung. Die daraus resultierenden staatlichen Eingriffe sind nicht verhältnismäßig und damit rechtswidrig. Zudem enthält der Gesetzentwurf Vorgaben, die nicht im Einklang mit geltendem nationalem und europäischem Recht stehen.

3. **Digitales Registrierungsverfahren:** Wenn evidenzbasierte Erkenntnisse vorliegen, dass ein verpflichtendes Registrierungssystem tatsächlich Abhilfe und einen Mehrwert für einzelne Kommunen und die Bürgerinnen und Bürger schaffen kann, ist es essentiell für den Erfolg der Maßnahmen, das Registrierungsverfahren bürgerfreundlich und digital auszugestalten. Auf Basis von Erfahrungen mit Registrierungssystemen weltweit empfehlen wir daher, dass die Registrierung über ein Online-Portal erfolgt, bei dem die Registrierungsnummer automatisiert und unmittelbar ausgestellt wird. So wird ein hoher bürokratischer Aufwand sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die zuständigen Behörden zum Wohle aller vermieden und zugleich die politisch gewünschte und erforderliche Transparenz und bessere Akzeptanz in der Bevölkerung erhöht. Nicht zuletzt empfiehlt sich daher, Insellösungen zu vermeiden und den Kommunen ein nutzerfreundliches, zentral auf Landesebene entworfenen System zur Verfügung zu stellen.

Airbnb hat bereits in der Stellungnahme zu der jüngsten Novellierung des Hamburgischen Wohnraumschutzgesetzes, aus dem der vorliegende Gesetzentwurf zahlreiche Elemente übernommen hat, rechtliche Bedenken in Bezug auf Vorgaben geäußert, die mit deutschen und EU-Vorschriften erkennbar nicht vereinbar sind. Airbnb unterstützt das bürgerfreundliche digitale Registrierungssystem der Freien und Hansestadt Hamburg. Auch ein gut ausgestaltetes Registrierungssystem muss jedoch in einen evidenzbasierten und verhältnismäßigen Rechtsrahmen eingebettet sein. Die Unterstützung für das Registrierungssystem Hamburgs ist daher nicht mit einer Unterstützung des gesamten Wohnraumschutzgesetzes der Hansestadt zu verwechseln.

Es wäre daher bedauerlich, wenn Nordrhein-Westfalen insoweit rechtlich zweifelhafte Regelungen aus Hamburg übernimmt oder gar eigene hinzufügt. Dies gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass eine Verschärfung des bestehenden Wohnungsaufsichtsgesetzes durch ein Wohnungsstärkungsgesetz nicht im Einklang mit der Evaluation des Wohnungsaufsichtsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen von April 2019 stünde, welche kein Erfordernis für Änderungen hinsichtlich der Zweckentfremdung aufgezeigt hat.

Gestatten Sie uns vor diesem Hintergrund in den nachfolgenden Abschnitten zunächst einige Informationen zur Airbnb-Plattform darzustellen und sodann den Gesetzentwurf im Detail zu betrachten.

Kurzvorstellung der Airbnb-Plattform

Im Zuge von Globalisierung und Digitalisierung hat sich auch die Art und Weise, wie Menschen leben und reisen gewandelt. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in Nordrhein-Westfalen darin wider, wie umfangreich das Angebot von Airbnb von den Menschen vor Ort angenommen wird.

Airbnb ist einer der weltweit größten Marktplätze, auf dem lokale Gastgeber seit der Gründung von Airbnb im Jahr 2008 insgesamt über 800 Millionen Gäste in etwa 100.000 Städten in fast jedem Land und jeder Region der Welt willkommen geheißen haben. Gastgeber auf Airbnb sind ganz normale Menschen, die ihre Welt mit anderen teilen, damit sich Gäste bei ihnen wie zuhause fühlen können. So fördert Airbnb zwischenmenschliche Verbindungen, Communitys und Vertrauen auf der ganzen Welt und nicht zuletzt auch in Nordrhein-Westfalen.

Die Plattform erlaubt es Bürgerinnen und Bürgern, ihr Haushaltseinkommen durch das Vermieten einer Unterkunft aufzustocken und laufende Kosten wie Miete und Lebensunterhalt zu decken. Sie tragen damit direkt zur Wertschöpfung im Tourismus bei und stärken den diesen vor Ort. Die Mehrheit der Gastgeber auf Airbnb sind Homesharer, also Bürgerinnen und Bürger, die ihr Zuhause kurzzeitig vermieten, wenn sie selbst verreist sind. Diese Wohnungen werden dem Wohnungsmarkt nicht entzogen, da die Homesharer selbst auch nach einer temporärer Abwesenheit weiter in ihnen leben. Die Reisenden, die ihre Unterkunft auf Airbnb finden, generieren zugleich Umsätze in verschiedenen Branchen wie Gastronomie, Kunst und Kultur, Transport, Unterhaltung, Sport und Erholung und tragen so auch vermehrt zur lokalen Wirtschaftsleistung bei. Im Zuge dieser Entwicklung profitiert der Tourismus und die einheimische Wirtschaft insbesondere außerhalb der klassischen Hotelbezirke. Rund drei Viertel der Unterkünfte auf Airbnb befinden sich in touristisch weniger stark erschlossenen Gebieten. Wir hoffen dass ein nachhaltigerer Tourismus, den es nach der Pandemie zu fördern gilt, jene positiven Effekte für die Menschen und die Wirtschaft vor Ort verstärken wird.

Airbnb bemüht sich dabei um einen kooperativen Austausch mit politischen Entscheidungsträgern, um moderne und innovative Regeln zu entwickeln, von denen die Städte in Nordrhein-Westfalen und Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen profitieren. So haben wir im Nachgang zu einer Gesprächsrunde mit der Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen sowie der Oberbürgermeisterin der Stadt Köln und den Oberbürgermeistern der Städte Bonn, Düsseldorf und Münster nochmals eine Zusammenarbeit hinsichtlich der Einziehung und Ausschüttung von Tourismusabgaben, dem Teilen von aggregierten Daten zur besseren Entscheidungs- und Arbeitsgrundlage für die zuständigen Behörden sowie gemeinsame Informationskampagnen vorgeschlagen.

Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

1. Eine evidenzbasierte Analyse der Effekte von Kurzzeitvermietung auf Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen ist notwendig - nach der Pandemie

Das Institut der deutschen Wirtschaft kommt in der vom Bundeswirtschaftsministerium beauftragten und im Jahr 2018 vorgelegten Studie "Sharing Economy im Wirtschaftsraum Deutschland" zu dem Schluss, dass die **Angebote auf Airbnb keine nennenswerten Auswirkungen auf die deutschen Wohnungsmärkte haben**. Es lassen sich demnach „auf regionaler und städtischer Ebene (...) keine

Belege für eine durch die Sharing Economy im Unterkunftssektor verursachte Wohnraumverknappung in relevanter Größenordnung finden“. Es fehlt mit anderen Worten schon an der Evidenz für Wohnraumverknappung durch die Sharing Economy in Deutschland. Dies gilt für die Bundesländer und die Städte – und auch für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Wie die Studie anmerkt, sollten Regulierungen vorab anhand empirischer Daten auf ihre Notwendigkeit hin geprüft werden. Sie müssen stets verhältnismäßig sein. **Selbst ein Verbot von Kurzzeitvermietung und Ferienwohnungen könnte vor diesem Hintergrund bereits mit Blick auf den geringen Anteil der betroffenen Wohnungen nicht zu einer spürbaren Entlastung am Wohnungsmarkt führen.** Die Probleme dort sind andere. Es empfiehlt sich daher dringend, im Rahmen der Gesetzesnovellierung zunächst eine umfassende **datenbasierte Analyse** vorzunehmen, die die Effekte von Kurzzeitvermietung auf Wohnungsmärkte in NRW wissenschaftlich betrachtet. **Für eine solche Bestandsaufnahme empfehlen wir, das Ende der aktuellen Pandemie abzuwarten.** Denn durch die pandemiebedingten Einschränkungen wurde nicht nur die Tourismuswirtschaft insgesamt, sondern wurden auch die Akteure im Bereich der Kurzzeitvermietung bekanntermaßen stark getroffen, so dass Veränderungen in dem Sektor wahrscheinlich, aber derzeit noch nicht klar absehbar sind. Neue Restriktionen würden die wirtschaftliche Notlage der Betroffenen derzeit weiter verschärfen.

Aber nicht nur der Landesgesetzgeber, auch diejenigen **Kommunen, die Zweckentfremdungssatzungen erlassen wollen, sollten datenbasierte Nachweise dafür vorlegen und vorlegen müssen, dass es signifikante negative Effekte von Kurzzeitvermietung in der jeweiligen Gemeinde gibt.** Diese Nachweispflicht, ebenso wie methodische Standards und Definitionen für solche Nachweise, sollten im WohnStG in § 12 (1) festgeschrieben werden. Die Einstufung als Gemeinde, in der “die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist” oder als Gemeinde mit “Gebiete[n] mit erhöhtem Wohnungsbedarf” ist allein nicht ausreichend, um die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Regulierung zu sichern. Entsprechend ist auch zu hinterfragen, ob eine Zweckentfremdungssatzung für das gesamte Gemeindegebiet, oder nur für diejenigen Stadtviertel, in denen signifikante negative Effekte nachweisbar sind, eingeführt werden kann und soll. Schließlich sollte in § 12 noch klarer als bisher zum Ausdruck gebracht werden, dass Gemeinden die Möglichkeit haben, je nach Bedarf auch nur Teile der zweckentfremdungsrechtlichen Regulierung auf ihr Gemeindegebiet anzuwenden und auf andere zu verzichten, je nachdem, was lokal erforderlich sein sollte.

Um evidenzbasierte politische Entscheidungsfindung zu unterstützen, teilt Airbnb aggregierte Daten nicht nur mit Regierungen und Behörden auf Ebene von Städten und Bundesländern. Basierend auf einer [Vereinbarung mit der Europäischen Kommission](#) werden die Online-Plattformen Airbnb, Booking, Expedia Group und Tripadvisor zukünftig Eurostat, dem statistischen Amt der Europäischen Union, Zugang zu zuverlässigen Daten über Ferien- und andere Kurzzeit-Unterkünfte ermöglichen. Die geteilten Datensätze werden über die Anzahl der Gäste, die Kurzzeitvermietung nutzen und die Anzahl der Übernachtungen Auskunft geben. Die Daten sollen quartalsweise veröffentlicht werden, was den Behörden und politischen Entscheidungsträgern dabei helfen wird, die Entwicklung von Kurzzeitvermietungen-Plattformen besser zu verstehen und dadurch evidenzbasierte politische Entscheidungen zu treffen.

2. Verantwortungsvolles Homesharing schützen und Rechtssicherheit für Gastgeber und Plattformen herstellen

2.1. **Homesharing ist keine Zweckentfremdung** – und sollte von einem Genehmigungserfordernis auch künftig freigestellt bleiben. Wird eine Wohnung weiterhin dauerhaft vom Mieter oder Eigentümer als solche genutzt, bleibt der Charakter der Räume als Hauptwohnung vorhanden. Die Wohnung ist bereits bewohnt. Der Wohnraum könnte dem Wohnungsmarkt daher nicht zur Verfügung gestellt werden und wird diesem nicht dadurch entzogen, seinem Zweck also nicht entfremdet, wenn er parallel auch für kurze Zeit vermietet wird. Dies gilt auch für Kurzzeitvermietung über eine Tagesgrenze wie die vorgeschlagenen über 12 Wochen hinaus, etwa wenn der Bewohner häufiger abwesend ist. Homesharing sollte daher vom Gesetzgeber auch generell anders gestellt werden als professionelle Formen der Beherbergung. Dies könnte durch eine Klarstellung erfolgen, wonach Homesharing von der Tagesgrenze und der damit einhergehenden Genehmigungspflicht ausgenommen ist - auch das Homesharing von mehr als 50% der Wohnfläche.

2.2. **Die zeitliche Grenze von zwölf Wochen erscheint willkürlich.** Es müsste zur Abgrenzung der Wohnnutzung von der Zweckentfremdung eine objektive Definition gefunden werden. Der Entwurf des Änderungsgesetzes unterstellt, dass eine Abwesenheit und kurzzeitige Vermietung von über zwölf Wochen eine genehmigungsbedürftige Zweckentfremdung darstelle. Aber allein die Wochenendtage im Jahr umfassen mehr als 100 Tage. Hinzu kommen gesetzliche Feiertage, die nicht auf ein Wochenende fallen und Urlaubstage, an denen Arbeitnehmer möglicherweise verreisen oder die vorlesungsfreie Zeit für Studenten, in denen eine Abwesenheit vom Wohnort typisch ist. Ähnliches gilt für Pendler, die unter der Woche in anderen Städten arbeiten oder für Arbeitnehmer und Selbstständige mit einem hohen Pensum an Geschäftsreisen. Diese Bürgerinnen und Bürger geben die Wohnnutzung ihrer Wohnung oder Hauses an den Tagen, an denen er oder sie weg ist, nicht auf.

Wenn der Gesetzgeber also eine Tagesgrenze der Genehmigungsfreiheit kodifiziert, müsste das, was heute der Verwaltung als evidente Regelvermutung gilt, im Gesetz übernommen werden: **Eine anhaltende Wohnnutzung ist zweifellos erfüllt, wenn die Wohnnutzung zeitlich überwiegt, also beispielsweise mindestens die Hälfte des Kalenderjahres erfolgt.** Aus einer Abwesenheit an zwölf Wochen im Jahr, lässt sich eine Zweckentfremdung nicht sachgerecht herleiten. Diese Tagesgrenze sollte daher für Homesharer, d. h. für Gastgeber, die ihre ansonsten selbstbewohnte Hauptwohnung temporär anbieten, aufgehoben werden. Durch die Tagesgrenze entsteht allein eine Einschränkung für Bürgerinnen und Bürger, aber keine Rückgewinnung von Wohnraum für den Wohnungsmarkt.

Der Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP hinsichtlich einer Tagesgrenze von „drei Monate[n], längstens 90 Tage[n]“ und einer höheren Tagesgrenze für von Studierenden gemieteten Wohnraum stellt insoweit eine nur unwesentliche Verbesserung dar.

2.3. Sollten Homesharer dennoch in die Genehmigungspflicht einbezogen werden, so muss **für Homesharer ein Recht auf eine Genehmigung** vorgesehen, d. h. eine Genehmigung auf Antrag für weitergehende Abwesenheitszeiten über die zwölf Wochen hinaus erteilt werden. Die grundrechtlich geschützten privaten Interessen überwiegen beim Homesharing gegenüber den öffentlichen Interessen. Denn ein öffentliches Interesse daran, dass die Wohnung in diesen Tagen ungenutzt bleibt, besteht nicht. Homesharer haben daher einen Rechtsanspruch auf Genehmigung (s. VG Berlin 6 K 91.16 u. a.).

- 2.4. Es ist schließlich bedauerlich, dass der Entwurf die **unrechtmäßige Vermischung von öffentlichem Recht und Zivilrecht** beibehält. § 13 Abs. 1 S. 2 des Entwurfes stellt darauf ab, dass Nutzungsberechtigte Anträge nur im Einvernehmen mit dem Verfügungsberechtigten stellen dürfen. Die Erteilung oder Versagung des Einvernehmens zur Untermiete, einschließlich der Pflicht, dieses Einvernehmen zu erteilen (§ 553 BGB), ist indes ausschließliche Angelegenheit der Privatparteien, der zwischen ihnen getroffenen Vereinbarungen und des Mietrechts. Es ist nicht Aufgabe oder Gegenstand des Wohnraumstärkungsgesetzes zivilrechtliche Vereinbarungen zwischen Mieter und Vermieter durchzusetzen. Hierfür fehlt die Kompetenz. Das Mietrecht fällt in die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers, die Vereinbarung oder Durchsetzung individueller Absprachen ist Angelegenheit der Privatparteien und nicht der Behörden in Nordrhein-Westfalen.
- 2.5. **Die zusätzliche Meldepflicht ist grob unverhältnismäßig:** Die in § 17 (6) WohnStG vorgesehene Verpflichtung, jede einzelne Überlassung von Wohnraum gegenüber der Gemeinde anzuzeigen, ist grob unverhältnismäßig und daher rechtswidrig. Eine derart strenge Anzeigepflicht (neben der bestehenden polizeilichen Meldepflicht) für Gastgeber auf Airbnb übersteigt selbst die Vorschriften für Hotels, die professionell geführt werden und in denen täglich hunderte Menschen übernachten.
- Um eine Überprüfung der Dauer und Häufigkeit von Vermietungen in Unterkünften zu gewährleisten, ist die Einzelmeldung jeder einzelnen Wohnraumüberlassung noch dazu binnen derart kurzer Frist nicht erforderlich. Solche Pflichten bestehen auch im Beherbergungswesen nicht. **Für die Zwecke der staatlichen Kontrolle, darunter im Bereich der Einkommenssteuern, hat sich die Verpflichtung, Aufzeichnungen vorzuhalten und diese auf Anfrage vorzulegen, bewährt;** diese ist ausreichend. Die Behörde ist über die vorgesehene Registrierungspflicht über eine vermietende Tätigkeit zudem vorab informiert. Meldungen in bspw. jährlichen Intervallen wären schließlich ebenfalls mit einem signifikant geringeren Aufwand für den Anbieter von Wohnraum verbunden und erfüllten den staatlichen Zweck gleichermaßen. Auch sie sind damit das mildere und verhältnismäßigere Mittel.
- Die Meldefrist von nur zehn Tagen ist demgegenüber unzulässig kurz und führt zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand, sowohl auf der Seite der Homesharer als auch der Behörden. Warum dies erforderlich sein soll, wird weder dargelegt noch ist eine Rechtfertigung ersichtlich. Die Rechtsfolge ist ebenso drastisch wie unverhältnismäßig. Über das Erlöschen der Wohnraumschutznummer muss ein neues Anzeigeverfahren ausgelöst werden. Es drohen Ordnungswidrigkeiten, für die ein Bußgeld bis zu 500.000 Euro (!) angedroht wird.
- Die abschreckende Wirkung auf Homesharer, also ganz normale Bürgerinnen und Bürger, die während ihrer Abwesenheit schlicht jemanden bei sich übernachten lassen, wäre gravierend. Dies ist (offenkundig) unverhältnismäßig. Den so errichteten Hürden zur Ausübung ihrer grundrechtlich geschützten Tätigkeiten (Art. 14 und Art. 2 GG) steht kein angemessener staatlicher Nutzen gegenüber, der einen derartigen Eingriff rechtfertigen und nicht mit weitaus milderem Mitteln, wie sie auch in anderen Bundesländern zum Einsatz kommen, erreicht werden könnte. Schließlich geht es beim Homesharing nur um die kurzzeitige Vermietung der eigenen Wohnung bei privaten oder beruflichen Reisen.
- 2.6. **Die Wohnraum-Identitätsnummer ist unverhältnismäßig weit und unbestimmt:** Der Kreis der vom Gesetzentwurf erfassten Pflichtigen zur Einholung einer Wohnraum-Identitätsnummer ist zu weit. Er erfasst auch Anbieter von Flächen, für die eine Zweckentfremdung evident

ausgeschlossen ist. So dürften selbst Anbieter von Gewerbeflächen in die vorgeschlagene Vorschrift des § 17 Abs. 8 einbezogen sein. Für sie ist der Anwendungsbereich des Gesetzes indes nicht eröffnet.

§ 17 Abs. 8 WohnStG ist zudem nicht hinreichend bestimmt. Die Vorschrift ist nach dem Entwurf des Änderungsgesetzes bußgeldbewehrt (§ 21 Abs. 1 S. 1 Nr. 13). Sie muss daher den strengen Bestimmtheitsanforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG genügen. Die Norm sieht vor, dass eine Anzeigepflicht bei Nutzung von Telemedien oder Druckerzeugnissen oder eines „anderen Mediums“ besteht, soweit darin „überwiegend Angebote oder Werbung“ für die Überlassung von Wohnraum zum Zwecke der Fremdenbeherbergung „angezeigt werden oder angezeigt werden können.“ Den Nutzer trifft so die Pflicht, eine auch nur mögliche überwiegende Nutzung eines bestimmten Mediums (Zeitung, Plattform) für Angebote und Werbung zu identifizieren. Die Vielzahl der Angebote kann er indes regelmäßig nicht überschauen. Nicht nur bei Printmedien kann er vorab auch nicht wissen, wie die veröffentlichte Version gestaltet sein wird. Eine nur „mögliche“ künftige Ausgestaltung kann er rechtssicher naturgemäß nicht ausschließen. Die Norm ist so zu weit und vage gefasst.

- 2.7. Die in **§ 17 Abs. 9 WohnStG** vorgesehene Verpflichtung, wonach Diensteanbieter sicherzustellen haben, dass ausschließlich Inserate mit Wohnraum-Identitätsnummer veröffentlicht werden, **stellte eine rechtswidrige Vorschrift für Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes (TMG) und der E-Commerce Richtlinie dar.** Eine solche Verpflichtung würde eine unsachgemäße Überwachungsverpflichtung unter Verstoß gegen Bundesrecht, § 7 Abs. 2 TMG, und Unionsrecht, Art. 15 Abs. 1 E-Commerce Richtlinie, begründen. Nach den vorstehenden Regelungen des TMG und der E-Commerce Richtlinie sind Diensteanbieter wie z. B. Airbnb gerade nicht verpflichtet, Inhalte Ihrer Nutzer zu überwachen oder proaktiv zu überprüfen. Die vorgeschlagene Regelung würde nun aber genau das von ihnen verlangen: Diensteanbieter müssten jedes einzelne Inserat auf das Vorhandensein einer Wohnraumschutznummer prüfen. Dies darf von Diensteanbietern nicht gefordert werden. Sie sind nicht gehalten, die Inhalte der Inserate zu kontrollieren oder zu beeinflussen. Hinzu tritt, dass Diensteanbieter von vornherein nicht überprüfen können, ob es sich bei der angegebenen Nummer um eine (wirksame) Wohnraumschutznummer handelt.

Im Falle eines grenzüberschreitenden Sachverhaltes, wie bei Angeboten bei Airbnb, wäre auch das Herkunftslandprinzip des Art. 3 E-Commerce-Richtlinie verletzt, wonach auf einen Diensteanbieter die rechtlichen Rahmenbedingungen seines Herkunfts-, also Sitzlandes anzuwenden sind (vgl. Urteil des EuGH, 19.12.2019 - C-390/18). Die weitreichende Überwachungsverpflichtung verletzte schließlich auch Art. 16 der Dienstleistungsrichtlinie als ungerechtfertigte Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit.

- 2.8. Die in § 16 Abs. 2 WohnStG vorgesehene **Auskunftspflicht für Diensteanbieter wäre ebenfalls rechtswidrig.** Denn sie geht schon nach dem Wortlaut über die sog. Öffnungsklausel des § 14 Abs. 2 TMG für Bestandsdatenauskünfte hinaus. Das ist ihr als sog. Abrufregelung nach dem TMG und dem Grundgesetz jedoch verwehrt. Die Norm soll auch nach der Begründung weitergehende Auskünfte, bspw. zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, ermöglichen. Dies ist nach geltendem Bundesrecht, das dem Landesrecht vorgeht, über die insoweit engere Öffnungsklausel des § 14 Abs. 2 TMG jedoch ausgeschlossen (s. hierzu ausführlich etwa Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 20. Mai 2020 – 12 B 19.1648 –, zur Sperrwirkung bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten Rn. 86, juris). Die Vorschrift

beachtete damit zugleich die verfassungsrechtlichen Vorgaben für Bestandsdatenauskünfte nicht, wie sie vom Bundesverfassungsgericht erst jüngst unterstrichen und weiter konkretisiert worden sind (BVerfG, Beschluss vom 27. Mai 2020 – 1 BvR 1873/13). **Die Norm wäre daher zugleich verfassungswidrig.** Weiter stellte die vorgesehene Vorschrift auch eine rechtswidrige Vorschrift im Sinne des TMG und der E-Commerce Richtlinie dar. Denn die Verpflichtung würde nicht nur rechtswidrig in die grundrechtlich geschützten Rechtsgüter der Nutzer von Diensteanbietern eingreifen. Sie würde insoweit erneut eine unsachgemäße Überwachungsverpflichtung unter Verstoß gegen § 7 Abs. 2 TMG, Art. 15 Abs. 1 E-Commerce Richtlinie begründen.

In § 16 Abs. 2 S. 2 ist schließlich eine weitere rechtswidrige Rechtsfolge eines Verstoßes gegen die Verpflichtung der Diensteanbieter normiert: So geht ein Verstoß des Diensteanbieters gegen die Auskunftspflicht zu Lasten der Nutzer, deren Inserate zu entfernen sind. Gerade vor dem Hintergrund der zahlreichen rechtswidrigen Auskunftsbescheide gegen die Airbnb-Plattform seitens deutscher Behörden, z. B. in Berlin und München (siehe erneut bspw. BayVGH München - Beschluss v. 20.05.2020 – 12 B 19.1648; VG Berlin - Urteil vom 14.3.2018, Az.: VG 6 K 676.17) deren Rechtswidrigkeit oft erst nach langwierigen Verfahren bestätigt wird, ist eine solche Rechtsfolge nicht tragbar und rechtswidrig.

- 2.9. **Drohkulisse durch unverhältnismäßige Bußgeldandrohung:** Die vorgeschlagene Anhebung des angedrohten maximalen Bußgeldes von 50.000 auf 500.000 Euro steht in krassem Missverhältnis zu den beim Homesharing denkbaren Rechtsverstößen. Da die Bußgeldandrohung nicht wie üblich nach der Schwere der kodifizierten Ordnungswidrigkeit differenziert, sondern alle Ordnungswidrigkeitentatbestände schlicht der gleichen Bußgeldandrohung unterwirft, ist die Vorschrift bereits insoweit unverhältnismäßig, als sie alle diese Fälle über einen Kamm schert und gleich behandelt.

Hinzu tritt die unverhältnismäßige Höhe des Bußgeldes. Ein Bußgeld von bis zu einer halben Million Euro für eine fehlende Anzeige zur Registrierung auch im Falle des Homesharing anzudrohen, verliert jedes Augenmaß. Das Gesetz löste sich vom rechtlichen Erfordernis, wonach die angedrohte Strafe oder Buße in angemessenem Verhältnis zum zu ahndenden Verstoß stehen muss.

- 2.10. **Fehlender Bestandsschutz:** Der Gesetzentwurf enthält keine Regelung zugunsten von bereits bestehenden Nutzungen von Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken. Gerade in Gebieten, die sehr stark durch den Fremdenverkehr geprägt sind, haben Bürgerinnen und Bürger teilweise seit Jahrzehnten Räumlichkeiten kurzfristig an Feriengäste vermietet, oftmals auch zur (politisch gewünschten) privaten Altersvorsorge. Aufgrund der bisherigen Gesetzeslage müssen diese Bürgerinnen und Bürger auf eine Fortsetzung ihrer bislang legalen Nutzungen vertrauen können und insofern Bestandsschutz genießen. Eine Gesetzgebung, die weder Altfälle ausreichend privilegiert, noch Übergangsfristen gewährt, schreibt eine unverhältnismäßige und verfassungsrechtswidrige Rückwirkung fest.

3. **Registrierungsverfahren müssen bürgerfreundlich und digital ausgestaltet werden**

Wenn - wie zuvor dargelegt - in den Gemeinden evidenzbasierte Erkenntnisse vorliegen, dass ein Registrierungssystem eine tatsächliche Problemlage durch negative Effekte von Kurzzeitvermietung beheben kann, sollten Registrierungsverfahren bürgerfreundlich entwickelt und somit unbedingt online durchführbar sein. Die in § 17 (5) vorgesehene "Kann"-Formulierung für die "vollständig

automatisiert[e]” Ausstellung der Wohnraum-Identitätsnummer reicht daher nicht aus. Denn nur durch eine hohe Nutzerfreundlichkeit und Akzeptanz in der Zielgruppe kann das Ziel der Transparenz und Kontrollierbarkeit erreicht werden. Auf Basis von Erfahrungen mit Registrierungssystemen weltweit empfehlen wir dringend, dass die Registrierung über ein Online-Portal erfolgt und folgende Prinzipien integriert:

- Die Registrierung erfolgt **online**. Ein Medienbruch zwischen Digitaler Form und Papierform und hoher bürokratischer Aufwand wird so vermieden.
- Die **Erteilung der Registrierungsnummer findet ohne Verzögerung**, d. h. unmittelbar nach Absenden der einzugebenden Daten statt.
- Die Registrierungsnummer gilt **ohne zeitliche Begrenzung**.
- Die Registrierung ist mit **keinerlei zusätzlichen Kosten oder Gebühren** verbunden.
- Der Umfang der einzugebenden Daten folgt dem Prinzip der **Datensparsamkeit**, d. h. dass nur die notwendigsten Daten einzutragen sind.
- Die Registrierung wird **für alle Kanäle**, ob online oder offline, Online-Plattform, Website, Aushang in Papierform oder andere Formate gleichermaßen vorausgesetzt werden (Diskriminierungsverbot).
- **Nationale und europäische Datenschutzregeln** werden - auch bei der Weitergabe von Daten zwischen Behörden - zwingend beachtet.
- Eine **angemessene Übergangsfrist** von mindestens 6 Monaten vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regeln bis zur vollständigen Umsetzung ermöglicht den Betroffenen, einen Umstieg auf das neue System und vermeidet Überlastungen bei den Behörden zulasten aller Beteiligten.

Darüber hinaus wäre es empfehlenswert, eine zentrale Software-Lösung für ein digitales Registrierungssystem anzubieten, das die Kommunen sodann ohne weiteren eigenen Aufwand nutzen können. Auch aus haushalterischen Gesichtspunkten wäre das Vermeiden von Insellösungen einzelner Kommunen sicher wünschenswert; die landesweite Vereinheitlichung erleichtert Nutzern zugleich den Umgang mit dem System.

Nicht zuletzt kann die Akzeptanz und Compliance bei Gastgebern durch positive Anreize erhöht werden. Im Gegensatz zur Abschreckung durch Strafen könnte der Gesetzgeber für registrierte Gastgeber und ihre Gäste Erleichterungen oder Vergünstigungen ermöglichen (bspw. erhöhte Steuerfreibeträge wie kürzlich in Dänemark eingeführt). Hierdurch können Registrierungsverpflichtungen attraktiver und damit erfolgreich ausgestaltet werden.

Wir setzen uns zusammenfassend dafür ein, dass Homesharing für die effiziente und ressourcenschonende Nutzung von Wohnraum und die soziokulturelle und ökonomische Teilhabe der Menschen am Tourismus effizient genutzt werden kann. Wir würden uns freuen, zu diesem Zweck mit dem Land Nordrhein-Westfalen und den Kommunen zusammenzuarbeiten. Für einen Dialog stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Ihr Ansprechpartner bei Airbnb:

Tobias Heyer
tobias.heyer@airbnb.com
+49 151 72 69 72 42

Airbnb Germany GmbH
Alexanderstraße 7
10178 Berlin