

Vilim Brezina

Raumplanung und die Macht des Schwarms

Kommunale Ansätze zur Steuerung
von Kurzzeitvermietungen



Nomos

Die Reihe „Wettbewerb und Regulierung von Märkten und Unternehmen“ wird herausgegeben von

Prof. Dr. Justus Haucap,
Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf

Prof. Dr. Gregor Krämer,
Alanus Hochschule für Kunst und Gesellschaft, Alfter

Prof. Dr. Jürgen Kühling,
Universität Regensburg

Prof. Dr. Gerd Waschbusch,
Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Band 48

Vilim Brezina

Raumplanung und die Macht des Schwarms

Kommunale Ansätze zur Steuerung
von Kurzzeitvermietungen



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Dortmund, TU, Diss., 2021

ISBN 978-3-8487-8474-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-2854-6 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

za Jadranku i Željka

Vorwort

„Ich schwammte, schwamm und schwamm;
endlich hab' ich wieder Land gewonnen; endlich bin ich angekommen;
endlich Nichtschwimmer, schmeiß' an den Song“ (*Dendemann* 2006).

Die vorliegende Arbeit wurde im März 2021 von der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung wurden bis Ende 2020 berücksichtigt.

Zur erfolgreichen Fertigstellung der Arbeit hat maßgeblich die hervorragende Betreuung durch Herrn Professor Dr. *Klaus Joachim Grigoleit* beigetragen, der mir die erforderliche akademische Freiheit ließ und dabei stets für wertvolle Beiträge und tiefgreifende Fachdiskussionen zur Verfügung stand. Besonderer Dank gebührt auch Frau Professorin *Christiane Hellmanzik* Ph.D., die mich immer wieder motivierte und die Arbeit ergebnisorientiert als Zweitbetreuung bereicherte. Herrn Professor Dr.-Ing. *Stefan Siedentop* danke ich für die Übernahme des Prüfungsvorsitzes. Daneben möchte ich mich für die von Professor Dr. *Ben Davy* eingesetzte Energie bedanken, mit der er mich vom ersten bis zum letzten Tag an der Fakultät als kritischer Geist begleitete.

Die Arbeit wäre zudem ohne das inspirierende und kollegiale Umfeld an der Fakultät Raumplanung, speziell am Fachgebiet Raumplanungs- und Umweltrecht nicht möglich gewesen. Mein Dank für den aufschlussreichen und gewinnbringenden fachlichen Austausch gilt dabei besonders Dr. *Tobias Growe*, *Lea Fischer*, Juniorprofessor Dr.-Ing. *Jan Polívka*, Dr. *Lena Strothe*, *Jörg Peter Schmitt*, Dr. *Christian Lamker*, *Viola Schulze Dieckhoff*, Dr. *Michael Kolocek* und *Ulla Greiwe*. Für die vielen unterstützenden Gespräche zur Initiierung der Arbeit danke ich insbesondere Dr. *Mark Schmitt*, *Anika Simon*, *Christoph Danielsmeyer*, *Carlos Tobisch*, *Valentin Gube*, *Markus Hoffmann*, *Giovanni Spinelli* und *Stefan Staub*.

Der größte Dank gilt jedoch meiner Familie. Ohne die uneingeschränkte Unterstützung meiner Eltern *Jadranka Brezina* und *Željko Brezina* wäre meine akademische und persönliche Entwicklung nicht möglich gewesen. Ihnen widme ich die Arbeit in ewiger Dankbarkeit. Wesentlich zu meiner Entwicklung haben auch meine geliebten Schwestern *Ela Brezina* und *Ida Brezina* beigetragen. Ich danke euch, dass ihr mit einer anspornenden Selbstverständlichkeit immer an mich geglaubt habt. Für die Fürsorge, die Geduld und den immer wieder fortwährenden kritischen und konstruktiven Blick auf die Arbeit danke ich meiner Partnerin und liebevollen Mutter meiner Tochter *Tanja Baldreich* von ganzem Herzen. Als meine Augen schon flimmerten, warst du noch im Stande klar zu sehen. Danke Tanja!

Köln, im September 2021

Vilim Brezina

Um die verschiedenen Geschlechter sprachlich abzubilden, wird aus Gründen der Lesbarkeit abwechselnd ein generisches Femininum (in den Kapiteln 1, 3, 5 und 7) und ein entsprechendes Maskulinum (in den Kapiteln 2, 4, 6 und 8) verwendet. Selbstverständlich sind dann andere Geschlechter mitgemeint.

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	25
Kapitel 1: Einführung	29
A. Negative Externalitäten durch Kurzzeitvermietungen	33
B. Forschungsstand zur Steuerung von Kurzzeitvermietungen	48
C. Forschungsfragen und Gang der Untersuchung	64
Kapitel 2: Raumplanung und Kurzzeitvermietungen	68
A. Abgrenzung der Nutzungsarten Wohnen und Ferienwohnen	68
B. Nutzungsänderung einer Wohnung in eine Ferienwohnung	84
C. Zwischenergebnisse	100
Kapitel 3: Sharing Economy und Kurzzeitvermietungen	101
A. Sharing Economy	101
B. Homesharing über Airbnb	119
C. Zwischenergebnisse	134
Kapitel 4: Die Macht des Schwarms	135
A. Konzept des Schwarms	135
B. Anwendung des Schwarmkonzepts auf Homesharing	155
C. Zwischenergebnisse	180
Kapitel 5: Zweckentfremdungsverbote als Steuerungsansatz	182
A. Rechtliche Grundlage	182
B. Kommunale Ausgestaltung der Zweckentfremdungsverbote	209
C. Schwarmtheoretische Bewertung	233
Kapitel 6: Untersuchung des Kurzzeitvermietungsmarktes	237
A. Methodisches Vorgehen	237

Inhaltsübersicht

B. Ergebnisse der Untersuchung	261
C. Beantwortung der ersten Forschungsfrage	346
Kapitel 7: Städtebaurechtliche Steuerung von Kurzzeitvermietungen	351
A. Städtebauliche Steuerungsansätze	352
B. Beantwortung der zweiten Forschungsfrage	372
Kapitel 8: Schlussbetrachtung	376
A. Fazit	376
B. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	377
Literaturverzeichnis	381

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	25
Kapitel 1: Einführung	29
A. Negative Externalitäten durch Kurzzeitvermietungen	33
I. Wohnbedürfnisse der Bevölkerung	35
1. Anreize zur Monetarisierung des Wohnraumbestands	36
2. Verknappung von Wohnraum	38
3. Steigende Miet- und Immobilienpreise	40
4. Verdrängung angestammter Bevölkerungsteile	43
II. Auswirkungen auf die Nachbarschaft	45
III. Erhaltung zentraler Versorgungsbereiche	47
IV. Zusammenfassung	48
B. Forschungsstand zur Steuerung von Kurzzeitvermietungen	48
I. Internationale Steuerungsbeispiele	49
1. Barcelona	50
2. New York	52
3. Amsterdam	53
4. Zusammenfassung	55
II. Steuerung von Kurzzeitvermietungen in Deutschland	56
1. Untersuchungen zum deutschen Kurzzeitvermietungsmarkt	56
2. Ansätze zur Minderung des Kenntnisdefizits	59
3. Ansätze zur Lösung des Abgrenzungsproblems	60
4. Evaluationen der Zweckentfremdungsverbote	62
C. Forschungsfragen und Gang der Untersuchung	64
Kapitel 2: Raumplanung und Kurzzeitvermietungen	68
A. Abgrenzung der Nutzungsarten Wohnen und Ferienwohnen	68
I. Wohnen	68
1. Definition und Systematik	69
a) Dauerhaftigkeit	69
b) Eigengestaltung der Haushaltsführung	71
c) Freiwilligkeit des Aufenthalts	72
2. Zweitwohnung	72

II. Ferienwohnen	73
1. Definition und Systematik	73
2. Abgrenzung zum Wohnen	75
3. Entstehung zweier Qualitäten des Ferienwohnens	77
a) Begleitetes Ferienwohnen	79
b) Gewerbliches Ferienwohnen	82
B. Nutzungsänderung einer Wohnung in eine Ferienwohnung	84
I. Allgemeine Anforderungen	85
II. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit einer Ferienwohnung	88
1. Beplanter Bereich	89
2. Unbeplanter Innenbereich	92
a) Sicheinfügen einer Ferienwohnung	93
b) Versagung einer Genehmigung	94
3. Zusammenfassung	95
III. Fallkonstellationen der Kurzzeitvermietung	96
IV. Bauordnungsrechtliche Eingriffsmöglichkeiten	98
C. Zwischenergebnisse	100
Kapitel 3: Sharing Economy und Kurzzeitvermietungen	101
A. Sharing Economy	101
I. Entstehung	102
II. Konzepte	106
1. Platform Capitalism – Plattformkapitalismus	107
a) Arten von Plattformen	108
b) Branchen	110
2. Collaborative Economy – Kollaborative Ökonomie	112
3. Peer-to-Peer Economy – P2P-Prinzip	113
a) Entstehung	114
b) Systematik	116
c) Archetypen	118
III. Einordnung Airbnbs	118
B. Homesharing über Airbnb	119
I. Entstehung	119
II. Geschäftsmodell	122
1. Matching der Peers	124
2. Gastgeber	125
3. Gäste	127
4. Zweiseitiger Markt	128
5. Winner-Take-All	129

6. Feel-good-Rhetorik	129
7. Reviews und Bewertungen	130
III. Zwischen Homesharing und Ferienwohnen	131
C. Zwischenergebnisse	134
Kapitel 4: Die Macht des Schwarms	135
A. Konzept des Schwarms	135
I. Beschreibung und Abgrenzung	136
1. Emergente Selbstorganisation	136
2. Abgrenzung zur Masse	139
3. Abgrenzung zum Leviathan	141
4. Der emergente Mehrwert	142
5. Prinzipien der Schwarmbildung	144
II. Der digitale Schwarm	146
1. Merkmale des digitalen Schwarms	146
a) Prä(in)formation	147
b) Spontanität	148
c) Ko-Isolation	148
d) Dynamische Instabilität	149
e) Mediale Manifestation	150
2. Governance des Schwarms?	151
a) Rationalität der Kontrolle (Macht)	152
b) Rationalität der Freiheit (Markt)	153
c) Rationalität der Gemeinschaft (Moral)	154
3. Zusammenfassung	155
B. Anwendung des Schwarmkonzepts auf Homesharing	155
I. Übertragbarkeit	156
II. Subsumtion Airbnbs unter das Konzept des digitalen Schwarms	158
1. Plattform als Prä(in)formation	158
2. Spontanität der User	159
3. Ko-Isolation der Gastgeber	160
4. Variation durch Vermietungsaktivität	160
5. Mediale Manifestation durch Unterkunftsportfolio	161
III. Adressierung der Funktionsmerkmale des Airbnb-Schwarms	161
1. Plattform	161
a) Airbnb als Diensteanbieter und Dienst der Informationsgesellschaft	163
b) Anpassung der ECRL	166

2. Verhältnis von Gastgeber und Gast	167
a) Miet-, wohnungseigentums- und steuerrechtliche Anforderungen	167
b) Einführung einer allgemeinen Meldepflicht für Kurzzeitvermietungen	171
3. Gastgeber	172
a) Online-Meldeportale für potenziell rechtswidrige Zustände	172
b) Einführung von Melde-, Anzeige- oder Registrierungspflichten	173
4. Vermietungsaktivität	174
a) Städtebaurechtliche Handlungsoptionen	176
b) Zweckentfremdungsrechtliche Genehmigungsvorbehalte	176
5. Unterkunftsportfolio	177
a) Online-Streife	177
b) Automatisierte Gefahrerforschung durch Web-Scraping?	178
6. Reflexion und Bewertung der Handlungsoptionen	178
C. Zwischenergebnisse	180
Kapitel 5: Zweckentfremdungsverbote als Steuerungsansatz	182
A. Rechtliche Grundlage	182
I. Zweckentfremdungsrecht als Teil des Wohnungswesens	182
1. Zweck und Gesetzeskompetenz	184
2. Verhältnis zum Bodenrecht	185
a) Ineinandergreifend	186
b) Überlagernd	188
3. Räumlicher Geltungsbereich	190
II. Anwendungsvoraussetzungen für ein Zweckentfremdungsverbot	193
1. Landesrechtliche Ermächtigungsgrundlagen	193
2. Feststellung einer Wohnraummangellage	197
3. Verhältnismäßigkeit des Eingriffs	199
a) Legitimität des Zwecks	200
b) Geeignetheit	200
c) Erforderlichkeit	202
d) Angemessenheit	206
III. Bewertung	208

B. Kommunale Ausgestaltung der Zweckentfremdungsverbote	209
I. Überblick der Anwenderstädte	209
II. Anwendungsbereich	212
1. Begriff des Wohnens	213
2. Wohnraumdefinition	214
a) Objektiv geeignet und subjektiv bestimmt	214
b) Umwidmungspflicht für Kurzzeitvermietungen	216
c) Nebenwohnungen	218
3. Tatbestände der Zweckentfremdung	221
a) Tatbestandliche Erfassung von Kurzzeitvermietungen	222
b) Schwellenwerte als Bagatellgrenzen der Kurzzeitvermietung	225
III. Einführung von Auskunft- und Registrierungsverfahren	227
1. Auskunftersuchen auf Grundlage des Telemediengesetzes	228
2. Anzeige- und Registrierungspflicht für Kurzzeitvermieterinnen	229
IV. Zusammenfassung	232
C. Schwarmtheoretische Bewertung	233
Kapitel 6: Untersuchung des Kurzzeitvermietungsmarktes	237
A. Methodisches Vorgehen	237
I. Datenerhebung durch Web-Scraping	237
1. Web-Scraping-Projekte	239
2. Durchführung der Datenerhebung	241
II. Auswertung der Daten	242
1. Gegenstand der Untersuchung	242
2. Berechnungsindikatoren	243
a) Berechnung des Gesamtangebots	245
b) Berechnung der Vermietungsaktivität	245
c) Berechnung der Z-Unterkünfte	248
3. Clusteranalyse der Kurzzeitvermietungsmärkte	249
a) Marktgröße	251
b) Professionalisierungsrate	252
c) Marktvolatilität	253
III. Evaluation der Zweckentfremdungsverbote	254
IV. Raumanalyse	259

B. Ergebnisse der Untersuchung	261
I. Grundlagen	261
1. Eigenerhebung im Vergleich	262
2. U-Städte	265
3. Z-Städte	269
II. Einordnung der kommunalen Kurzzeitvermietungsmärkte	270
1. Determinanten der Clusteranalyse	271
2. Verortung der Märkte	273
3. Zuordnung der Märkte zu Clustern	275
a) Professionalisierte Märkte (Cluster A)	276
b) Hochschulstandorte mit Dauermarkt (Cluster B)	277
c) Hochschulstandorte mit stabilem Markt (Cluster C)	278
d) Saisonale Märkte (Cluster D)	279
e) Reine Bedarfsmärkte (Cluster E)	280
4. Bewertung der Ergebnisse	280
a) Fokusstädte Wohnungsbestand	281
b) Erholungsorte	286
c) Orte mit Bedarfsmärkten	290
III. Wirkungsprüfung der Zweckentfremdungsverbote	295
1. Vergleich der Märkte von Z- und U-Städten	295
2. Z-Städte aus der Fallgruppe Wohnungsbestand I	298
a) Berlin	298
b) Hamburg	301
c) München	303
d) Köln	305
e) Heidelberg	307
f) Konstanz	309
3. Z-Städte aus der Fallgruppe Wohnungsbestand II und Weitere	311
a) Stuttgart	311
b) Bonn	313
c) Freiburg i.Br.	316
d) Münster	317
e) Dortmund	319
4. Bewertung der Ergebnisse	321
a) Lange Geltungsdauer	323
b) Adressierung der Plattform und der User	325
c) Personaleinsatz und potenzielle Vollzugskraft	328
d) Abschließende Beurteilung der Fälle mit Effekt	330

IV. Räumliche Verteilung der Unterkünfte	332
1. Identifizierung von Hotspots	333
2. Bewertung der Ergebnisse	341
V. Zusammenfassung	344
C. Beantwortung der ersten Forschungsfrage	346
I. Präventiver Ansatz	346
II. Effektivierung der Zweckentfremdungsverbote	347
III. Mangelnde Adressierung negativer Externalitäten	349
Kapitel 7: Städtebaurechtliche Steuerung von Kurzzeitvermietungen	351
A. Städtebauliche Steuerungsansätze	352
I. Erhaltungsgebiete	352
1. Anwendungsvoraussetzungen	353
2. Begrenzung der Bildung von Ferienwohnungen	356
a) Musterbeispiel für den Wortlaut einer Erhaltungssatzung	357
b) Umsetzung	358
3. Bewertung	360
II. Innenbereich	361
1. Einfacher Bebauungsplan	361
a) Sicherung der gegenwärtigen städtebaulichen Situation	362
b) Festsetzungen zur Begrenzung von Ferienwohnungen	363
c) Nachbarschutz	364
d) Vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren	366
2. Bebauungsplan zur Steuerung von Ferienwohnungen?	368
3. Bewertung	369
III. Gebiete mit Fremdenverkehrsfunktion	370
B. Beantwortung der zweiten Forschungsfrage	372
Kapitel 8: Schlussbetrachtung	376
A. Fazit	376
B. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	377
Literaturverzeichnis	381

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Indizierte Suchanfragen nach dem Begriff „Sharing Economy“ (2019)	104
Abb. 2:	Anzahl der Unterkünfte in ausgewählten europäischen Städten 2016-2020 (Eigenerhebung Deutsche Städte 2016/17; 30.09.2020)	121
Abb. 3:	Überblick der Einführung kommunaler Zweckentfremdungsverbote	210
Abb. 4:	Hotspot mit 250m-Radius am Beispiel des Belgischen Viertels in Köln	260
Abb. 5:	Anteil der Unterkünfte der U-Städte	268
Abb. 6:	Inkrafttreten der kommunalen Zweckentfremdungsverbote (Z-Städte)	269
Abb. 7:	Darstellung der gering volatilen Airbnb-Märkte	274
Abb. 8:	Darstellung der hoch volatilen Airbnb-Märkte	275
Abb. 9:	Dauermärkte mit dominanter Größe (quartalsweise, logarithmisch)	285
Abb. 10:	Vermietungsdynamik der Erholungsorte mit Sommersaison (logarithmisch)	288
Abb. 11:	Vermietungsdynamik der Kur- und Winterskiorte (linear)	289
Abb. 12:	Vermietungsdynamik von Beispielmärkten mit Ergänzungsfunktion (logarithmisch)	291
Abb. 13:	Vermietungsdynamik „UN-Klimagipfel“ und „documenta“ (linear)	293

Abbildungsverzeichnis

Abb. 14:	Vermietungsdynamik „Interkommunaler Effekt“ (logarithmisch)	294
Abb. 15:	Häufigkeitsverteilung der rel. Veränderung der Unterkünfte (n = 93)	296
Abb. 16:	Monatliche Vermietungsdynamik in Berlin	300
Abb. 17:	Monatliche Vermietungsdynamik in Hamburg	303
Abb. 18:	Monatliche Vermietungsdynamik in München	305
Abb. 19:	Monatliche Vermietungsdynamik in Köln	307
Abb. 20:	Monatliche Vermietungsdynamik in Heidelberg	309
Abb. 21:	Monatliche Vermietungsdynamik in Konstanz	311
Abb. 22:	Monatliche Vermietungsdynamik in Stuttgart	313
Abb. 23:	Monatliche Vermietungsdynamik in Bonn	315
Abb. 24:	Monatliche Vermietungsdynamik in Freiburg i.Br.	317
Abb. 25:	Monatliche Vermietungsdynamik in Münster	319
Abb. 26:	Monatliche Vermietungsdynamik in Dortmund	321
Abb. 27:	Räumliche Verteilung in Hamburg, Audimax UNI Hamburg (r = 3 km)	334
Abb. 28:	Räumliche Verteilung in München, Frauenkirche (r = 3 km)	335
Abb. 29:	Räumliche Verteilung in Köln, Neumarkt (r = 2,5 km)	336
Abb. 30:	Räumliche Verteilung in Düsseldorf, Schauspielhaus (r = 2 km)	337
Abb. 31:	Räumliche Verteilung in Leipzig, Gewandhaus (r = 2,5 km)	338
Abb. 32:	Räumliche Verteilung der Unterkünfte in den Berliner Untersuchungsgebieten	341

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Untersuchungen zum deutschen Kurzzeitvermietungsmarkt	57
Tab. 2:	Zulässigkeit von Ferienwohnungen nach § 13a BauNVO	75
Tab. 3:	Beispielunternehmen der Sharing Economy (nach Puschmann/Alt 2016, 94)	111
Tab. 4:	Ermächtigungsgrundlagen für kommunale Zweckentfremdungsverbote	195
Tab. 5:	Übersicht der Schwellenwerte als Bagatellgrenzen der Kurzzeitvermietung	227
Tab. 6:	Zweckentfremdungsrechtliche Adressierung des Airbnb-Schwarms	233
Tab. 7:	Erhebungsindikatoren des Airbnb-Web-Scrapings	241
Tab. 8:	Übersicht der Berechnungsvariablen	243
Tab. 9:	Kategorien der Vermietungsaktivität	257
Tab. 10:	Datenvergleich Eigenerhebung und Airdna.co 2019	263
Tab. 11:	Datenvergleich Eigenerhebung und Busch/Demary et al. 2018, 51	264
Tab. 12:	Liste der U-Städte nach Anzahl der Unterkünfte 2017 (Z-Städte fett)	265
Tab. 13:	Die Adressierung des Schwarms durch die Z-Städte	270
Tab. 14:	Grenzwerte für die Clusteranalyse	272

Tabellenverzeichnis

Tab. 15:	Airbnb-Märkte Cluster A (n = 16)	276
Tab. 16:	Airbnb-Märkte Cluster B (n = 17)	277
Tab. 17:	Airbnb-Märkte Cluster C (n = 20)	278
Tab. 18:	Airbnb-Märkte Cluster D (n = 18)	279
Tab. 19:	Airbnb-Märkte Cluster E (n = 22)	280
Tab. 20:	Fokusstädte Wohnungsbestand (n = 37)	282
Tab. 21:	Fallgruppe Wohnungsbestand I (n = 10)	284
Tab. 22:	Fallgruppe Wohnungsbestand II (n = 10)	286
Tab. 23:	Fallgruppe Erholungsorte (n = 13)	287
Tab. 24:	Erholungsorte und Wohnungsbestand (n = 10)	290
Tab. 25:	Vergleich der Veränderung der Unterkünfte 1. Teil	297
Tab. 26:	Vergleich der Veränderung der Unterkünfte 2. Teil	298
Tab. 27:	Kennzahlen für den Berliner Kurzzeitvermietungsmarkt	299
Tab. 28:	Kennzahlen für den Hamburger Kurzzeitvermietungsmarkt	302
Tab. 29:	Kennzahlen für den Münchener Kurzzeitvermietungsmarkt	304
Tab. 30:	Kennzahlen für den Kölner Kurzzeitvermietungsmarkt	306
Tab. 31:	Kennzahlen für den Heidelberger Kurzzeitvermietungsmarkt	308
Tab. 32:	Kennzahlen für den Konstanzer Kurzzeitvermietungsmarkt	310

Tab. 33:	Kennzahlen für den Stuttgarter Kurzzeitvermietungsmarkt	312
Tab. 34:	Kennzahlen für den Bonner Kurzzeitvermietungsmarkt	314
Tab. 35:	Kennzahlen für den Freiburger Kurzzeitvermietungsmarkt	316
Tab. 36:	Kennzahlen für den Münsteraner Kurzzeitvermietungsmarkt	318
Tab. 37:	Kennzahlen für den Dortmunder Kurzzeitvermietungsmarkt	320
Tab. 38:	Übersicht der Ergebnisse der Hypothesenprüfung	322
Tab. 39:	Presseschau zur Einführung des Berliner Zweckentfremdungsverbots	327
Tab. 40:	Personalstärke für den Vollzug im Bereich Kurzzeitvermietungen	329
Tab. 41:	Kennzahlen der Raumanalyse	333
Tab. 42:	Kennzahlen für die Raumanalyse in Berlin	339
Tab. 43:	Ausgewählte Hotspots der sechs größten Kurzzeitvermietungsmärkte	342
Tab. 44:	Ausgewählte Gemeinden und die Höhe der Steuersätze für Zweitwohnungen	371
Tab. 45:	Zweckentfremdungsverbote und Soziale Erhaltungssatzungen im Vergleich	374

Abkürzungsverzeichnis

Abl.	Amtsblatt
a.A.	andere Auffassung
aF	alte Fassung
AH-Drs.	Drucksache des Abgeordnetenhauses
B2B	Business-to-Business
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayKAG	Bayerisches Kommunalabgabengesetz
BayZwEWG	Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in Bayern
BbgZwVbG	Brandenburgisches Zweckentfremdungsverbotsgesetz
B-Drs.	Drucksache der Bürgerschaft
BeherbStatG	Beherbergungsstatistikgesetz
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
Bln	Berlin
BlnBauO	Bauordnung für Berlin
BlnZwVbG	Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in Berlin
BlnZwVbVO	Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in Berlin
BMG	Bundesmeldegesetz
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BrWRSchG	Bremisches Wohnraumschutzgesetz
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWZwEWG	Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in Baden-Württemberg

Abkürzungsverzeichnis

C2C	Consumer-to-Consumer
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ECRL	E-Commerce Richtlinie (RL 2000/31/EG)
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgend
ff.	fortfolgend
GBL.	Gesetzblatt
G-Drs.	Drucksache des Gemeinderats
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GV. / GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbWoSchG	Gesetz über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum in Hamburg
HWoAufG	Hessisches Wohnungsaufsichtsgesetz
ID	Identifizier
i.E.	im Erscheinen
i.S.d.	im Sinne der/des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
k.A.	keine Angabe
lit.	Buchstabe
LT-Drs.	Drucksache des Landtags
MBauO	Musterbauordnung
MDW	Multiple Dwelling Law (New York State)
MietRVerbG	Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen
MWB	Mittelwertbereich
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz
NRWBauO	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
NRWWFNG	Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen
NRWWAG	Wohnungsaufsichtsgesetz in Nordrhein-Westfalen

NZwEWG	Niedersächsisches Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum
OVG	Oberverwaltungsgericht
P2P	Peer-to-Peer (Gleichgestellter zu Gleichgestellter)
r	Radius
RPZwEWG	Rheinland-Pfälzisches Landesgesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum
U-Städte	Untersuchungsstädte: Städte und Gemeinden mit insgesamt mehr als 89 aktiven Airbnb-Unterkünften in den Jahren 2015, 2016 und 2017
Urt.	Urteil
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VZÄ	Vollzeitäquivalent bzw. Vollbeschäftigtenäquivalent
WEG	Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht
WoFG	Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz)
WoGG	Wohngeldgesetz
Z-Städte	Zweckentfremdungsverbotsstädte: Städte und Gemeinden mit Zweckentfremdungsverbot in den Jahren 2015, 2016 und 2017
Z-Unterkunft	Potenziell zweckentfremdete Wohneinheit als Airbnb-Unterkunft

Kapitel 1: Einführung

Am 11. August 2018 feierte der Unterkunftsvermittler *Airbnb* seinen 10. Jahrestag und präsentierte zu diesem Anlass die Geschäftszahlen für Deutschland. In 12 Monaten wurden 3,7 Mio. Gästeankünfte in 150.000 Airbnb-Unterkünften gezählt, während sieben Mio. Gäste aus Deutschland in Unterkünften auf der ganzen Welt übernachteten.¹ Damit versechsfachte sich allein in Deutschland die Anzahl der Privatunterkünfte zwischen 2014 (noch 26.000) und 2018. Unbestritten gewinnt die Nutzung von Wohnraum als Kurzzeitvermietung durch Airbnb immer mehr an Beliebtheit. Airbnb basiert auf dem Konzept des *Homesharing* und vermarktet damit die Idee, das eigene Zuhause mit Fremden zu teilen. Dabei werden einzelne Zimmer oder ganze Wohnungen tage- oder wochenweise gegen Entgelt als Unterkunft an Touristinnen vermietet (Bueb 2016, 207). Dieser „Boom der privaten Ferienwohnungen“² flachte bis zur Corona-Pandemie nicht ab (Polívka/Brezina et al. 2020, 1), weswegen davon auszugehen ist, dass das Homesharing nach den Kontakt- und Reisebeschränkungen zügig wieder jene vorpandemischen Anreize erzeugt. Laut Airbnb werden über seine Plattform weltweit mehr als sieben Mio. Unterkünfte in 100.000 Städten vermittelt.³ Davon sind in Deutschland mit Stand von 2019 etwa 160.000 Unterkünfte aktiv.⁴ In einer Erhebung von 2018/19 wurden weltweit insgesamt 3,6 Mio. aktive Unterkünfte ermittelt (Adamiak 2019, 1).

Gleichzeitig besteht in Deutschland vielerorts ein Wohnraummangel (Koch/Ehrentraut et al., 1), der die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes besonders in attraktiven Stadtteilen angesichts der steigenden Nachfrage auf den Prüfstand stellt (Henger/Michelsen et al. 2019, 603). Nicht

1 *Airbnb.com* 13.08.2018: 10 Jahre Airbnb, Pressemitteilung {<https://press.airbnb.com/de/10-jahre-airbnb/>}.

2 *WELT* 2018: Airbnb: Der verzweifelte Kampf deutscher Städte gegen den Boom {<https://welt.de/wirtschaft/article185289338/Airbnb-Der-verzweifelte-Kampf-deutscher-Staedte-gegen-den-Boom.html>}.

3 *Airbnb.com* 2019: Airbnb Newsroom, Über uns {<https://press.airbnb.com/de/about-us/>}.

4 *Schlautmann* 2019: Airbnb gibt erstmals Vermietungszahlen in Deutschland preis {<https://handelsblatt.com/unternehmen/dienstleister/privatwohnungsvermittler-exklusive-zahlen-so-viele-wohnungen-werden-ueber-airbnb-in-deutschen-grossstaedten-vermietet/24871596-all.html>}.

zuletzt deshalb veranlasste die Bundesregierung 2018 auf dem sogenannten Wohngipfel ein umfassendes Maßnahmenbündel zur Stärkung des Wohnungsneubaus und zur Sicherung der Bezahlbarkeit des Wohnens mit dem Ziel, 1,5 Mio. neue Wohnungen in drei Jahren zu schaffen (BMI 2018, 1). Vor dem Hintergrund der akuten Probleme auf dem Wohnungsmarkt wird die expansive Zunahme von Airbnb-Unterkünften vor allem in beliebten Großstädten in der öffentlichen Debatte als Problem wahrgenommen.⁵ Dabei stehen Wohnungen, die über Airbnb angeboten werden, unter Verdacht nicht bloß mit anderen geteilt (Homesharing), sondern – möglicherweise unter dem Vorwand des Homesharing – gewerblich als Ferienwohnung genutzt zu werden. Im Gegensatz zum weitgehend unproblematischen Homesharing kann der Etikettenschwindel, bei dem Wohnungen *regelmäßig* als Kurzzeitvermietung mit Gewinnerzielungsabsicht vermietet werden, zur Verschärfung einer Wohnraumangellage beitragen. Die Begünstigung von Wohnraum als Unterkunft für Touristinnen geht zulasten des Wohnraumangebots und somit für potenzielle Dauerbewohnerinnen und kann als Folge zur Verschärfung der gegenwärtigen Probleme bei der Wohnraumversorgung beitragen (Rink/Egner 2020, 10). Neben dieser gängigen Annahme als Bedrohung für den Wohnungsbestand, erzeugen Kurzzeitvermietungen weitere Probleme, die sich insbesondere durch das Nebeneinander von Wohnen und Ferienwohnen in der Nachbarschaft offenbaren. Dazu gehören Lärm und Partytourismus, Verschmutzung des öffentlichen Raums sowie die Erzeugung eines generellen Unbehagens und Unsicherheitsgefühls der Anwohnerinnen (Gurran/Phibbs 2017, 91). In der Summe entsteht ein Regulierungsbedürfnis, das den gewerblichen Betrieb einer Wohnung als Ferienwohnung einschränken soll.

Voraussetzung für eine Regulierung ist die Unterscheidung zwischen der privaten gelegentlichen Vermietung und der professionalisierten regelmäßigen Vermietung des eigenen Wohnraums an wechselnde Gäste (Adamiak 2019, 3; Busch/Demary et al. 2018, 9). Die Abgrenzung hängt von mehreren im Einzelfall zu prüfenden Merkmalen ab und ist, ungeachtet steuerrechtlicher Merkmale, immer durch das Vorliegen eines nicht völlig

5 Dohmen 2017: Weniger Wohnraum durch Airbnb in Düsseldorf {<http://wz.de/lokales/duesseldorf/weniger-wohnraum-durch-airbnb-in-duesseldorf-1.2502053>}; ZEIT Online 23.04.2016: Tourismus: Sind Airbnb-Vermieter böse? {<https://zeit.de/hamburg/politik-wirtschaft/2016-04/tourismus-airbnb-vermieter-hamburg-portraits/komplettansicht>}; Süddeutsche Zeitung 18.04.2016: Zu viele Ferienwohnungen, kein Platz für Mieter {<https://sueddeutsche.de/wirtschaft/airbnb-in-staedten-vermietung-von-ferienwohnungen-laeuft-aus-dem-ruder-1.2954475>}.

unbedeutenden Gewinnstrebens gekennzeichnet, das eine gewisse Intensität, Höhe oder Nachhaltigkeit aufweist.⁶ Aus wettbewerbsrechtlicher Perspektive stellt sich also die Frage, ob ein „kommerzielles Interesse hinter der Vermietung einer Wohnung steckt“ (Haucap/Kehder 2018, 67). Dabei ist zwischen dem Vorliegen einer Gewerblichkeit i.S.v. § 14 Abs. 1 GewO oder der bloßen Verwaltung und Nutzung des eigenen Vermögens zu unterscheiden. Die Vermietung der eigenen Wohnung in Zeiten eigener Abwesenheit ist als nicht-gewerbliche Verwaltung eigenen Vermögens einzuordnen (Ludwigs 2017, 1650). Dieses *Abgrenzungsproblem* gestaltet sich in der Praxis noch herausfordernder, wenn die professionalisierten Anbieterinnen im Gesamtangebot Airbnbs zwischen den vielen privaten Gelegenheitsanbieterinnen verschwimmen (Busch/Demary et al. 2018, 52). Denn im Gegensatz zu Beherbergungsbetrieben (29 Abs. 1 Satz 1 BMG) unterliegen Kurzzeitvermietungen keiner bundesrechtlichen Anzeige- oder Meldepflicht. Auch fallen sie regelmäßig nicht unter die Meldepflichten des Beherbergungstatistikgesetzes (BeherbStatG), weil die Schwelle der Beherbergung von gleichzeitig mindestens zehn Gästen (§ 3 Abs. 1 BeherbStatG) von Kurzzeitvermietungen i.d.R. nicht überschritten wird (ebd., 128). Neben dem Abgrenzungsproblem liegt bei Kurzzeitvermietungen also auch ein strukturelles *Kenntnisdefizit* vor.

Airbnb könnte zwar für Abhilfe sorgen, verweist allerdings regelmäßig auf seine nur vermittelnde Stellung als Intermediär (Zwack 2017, 47) und sieht sich deshalb nicht in der Pflicht, Informationen seiner Kundinnen preiszugeben. Schließlich bietet die Karte auf der Airbnb-Plattform zwar eine geographische Übersicht der aktiven Unterkünfte, diese lassen sich aber nicht adressscharf lokalisieren (Oskam 2019, 119). Die Gesamtbetrachtung des Geschäftsmodells rechtfertigt zudem kein pauschales Vorgehen gegen das Unternehmen als solches, weil die überwiegende Mehrheit der Nutzungen rechtskonform realisiert wird (Ingold 2016, 602; Schröder 2015, 396 f.). Deshalb ist zu konstatieren, dass nicht nur *ein* Akteur (Airbnb oder etwa eine andere vergleichbare Plattform) Adressat der Regulierung ist. Stattdessen bedarf es der Verfolgung und Durchsetzung ordnungsbehördlicher Ge- und Verbote bei einer unbekanntem und variablen Vielzahl von Gastgebern und ggf. Gästen⁷ als Verursacherinnen potenziell rechtswidriger Zustände (Schröder 2015, 397). Von dieser „Dezentralität des Leistungsangebots“ (Ingold 2016, 596) geht ein *Vollzugsdefizit* aus (ebd., 602;

6 BVerwG, Urt. vom 24.06.1976 – I C 56/74, NJW 1977, 772 (772).

7 Bei den Begriffen *Gastgeber* und *Gäste* handelt es sich um feststehende Begriffe, die im gesamten Text geschlechtsneutral verwendet werden.

Schröder 2015, 397; Weigelt 2016, 266 f.; Zott 2020, 247 f.), das in der vorliegenden Untersuchung auf die *Macht des Schwarms* zurückgeführt wird. Der Schwarm ist dabei als Metapher zu verstehen, welche der Metapher des Leviathans als staatlichem Ordnungsansatz entgegengestellt wird (Kersten 2012, 270). Schwärme zeichnen sich regelmäßig durch die Abwesenheit einer zentralen Steuerung aus (E. Horn 2009, 10). Ihre Macht entsteht dadurch, dass sich viele Schwarmsubjekte einem Schwarmmuster anschließen und dadurch einen emergenten Mehrwert erzeugen (Kersten 2017b, 104 f.). In Anwendung der Schwarmtheorie wird diese Beobachtung aufgegriffen, um potenzielle Ansätze zur Steuerung von Kurzzeitvermietungen als raumbezogenes Schwarmphänomen zu untersuchen. Übertragen auf Airbnb gelingt es der Plattform, global Gastgeber und Gäste als Teil eines Schwarms von Nachfragerinnen und Anbieterinnen für Unterkünfte zu scharen und so den Verdacht zu erwecken, massenhaft für den Entzug von Wohnraum verantwortlich zu sein. Allerdings ist das tatsächliche Ausmaß des Vollzugsdefizits unbekannt.

Auf die vom Schwarm ausgehenden negativen Effekte reagieren immer mehr Städte und Gemeinden mit dem Erlass sogenannter *Zweckentfremdungsverbote*, um den Wohnungsbestand zu sichern (Lang 2019, 753). Obgleich im Baurecht zwischen dem Wohnen und dem Ferienwohnen kategorisch unterschieden wird (Grigoleit/C.-W. Otto 2018, 274), stellt die gesetzgeberische Einführung der Legaldefinition (§ 13a BauNVO) von 2017 eine weitgehende Genehmigungsfähigkeit der Ferienwohnnutzung in den meisten innerstädtischen Gebieten klar,⁸ wodurch das Steuerungspotenzial beträchtlich eingeschränkt wird. Grundsätzlich ist die „Vermietung von Wohnungen bei Bedarf auch an Kurzzeitmieter [...] für die Zuordnung zur Wohnnutzung unschädlich“⁹. Dies gilt sowohl aus baurechtlicher als auch aus zweckentfremdungsrechtlicher Perspektive. Das Zweckentfremdungsverbot hingegen setzt sich über die bauplanungsrechtlichen Vorschriften hinweg und stellt die Nutzung von Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken unter ein repressives Verbot (Weigelt 2016, 259). Im Ergebnis bedarf die Nutzung von Wohnraum als Ferienwohnung oder zur Fremdenbeherbergung ungeachtet baurechtlicher Anforderungen einer zweckentfremdungsrechtlichen Genehmigung. Dabei verlagert sich die regulative Adressierung der Wohnräume von der baurechtlichen Nut-

8 BT-Drs. 18/10942, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt vom 23.01.2017 (35).

9 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 06.07.2006 – 2 S 2/06, LKV 2007, 39 (40).

zungsart hin zur Bestimmung der subjektiven Widmung. Vorteile ergeben sich hierdurch insbesondere auf räumlicher Ebene, weil sich der Geltungsbereich des Genehmigungsvorbehalts auf das gesamte Gebiet einer Stadt erstreckt. Zugleich verbessert sich die Unterscheidung zwischen Gelegenheits- und Daueranbieterinnen von Kurzzeitvermietungen, weil die Einführung von festgelegten quantitativen Schwellenwerten die Abgrenzung durch die Anzahl von Tagen oder Wochen erleichtert (Zott 2020, 240). Offen bleibt hingegen das Problem des Kenntnisdefizits. Da Kurzzeitvermietungen keine physische Manifestation in Form einer baulichen Veränderung erfahren, sind die Behörden auf Hinweise aus der Nachbarschaft, der Untersuchung von Immobilienangeboten oder Ferienwohnungsinseraten angewiesen und können lediglich auf die Sensibilität der Wohnungseigentümerinnen und -mieterinnen hoffen, dass entsprechende Nutzungsänderungen genehmigungspflichtig sind (Weigelt 2016, 266).

Die Konflikte, die von Kurzzeitvermietungen ausgehen können, sind vielfältig und werden deshalb für die weitere Arbeit auf Grundlage bestehender Studien zu negativen Externalitäten – insbesondere ausgelöst durch Airbnb – systematisiert aufgearbeitet (A). Daraufhin richtet sich der Blick auf den gegenwärtigen Forschungsstand zur Steuerung von Kurzzeitvermietungen (B). Schließlich werden die Forschungsfragen entlang der identifizierten Forschungslücke dargelegt und der Gang der Untersuchung skizziert (C).

A. Negative Externalitäten durch Kurzzeitvermietungen

Von Kurzzeitvermietungen gehen eine Reihe negativer Externalitäten aus, die mittlerweile durch zahlreiche Studien, insbesondere zu Airbnb¹⁰, gut dokumentiert sind.¹¹ Bei negativen Externalitäten handelt es sich im Allgemeinen um indirekte Kosten einer unternehmerischen Aktivität, die von

10 Neben der Plattform Airbnbs als globaler Marktführer im Bereich der Vermittlung kostenpflichtiger privater Unterkünfte, sind insbesondere auf dem deutschen Markt noch die Plattformen der Unternehmen 9flats, BodyCasa, Gloveler, Nightswapping und Wimdu (Busch/Demary et al. 2018, 26) zu nennen. Airbnb wird im weiteren Verlauf der Arbeit als Marktführer synonym für Kurzzeitvermietungsplattformen verwendet.

11 Guttentag, JHTT 4/2019, 814 identifiziert in seiner Literaturübersicht 131 englischsprachige und referierte Studien im Zeitraum von 2013 bis 2018; Prayag/Ozanne, Journal of Hospitality Marketing & Management 6/2018, 649 identifizieren insgesamt 71 referierte Studien im Zeitraum von 2010 bis 2016.

der Gesellschaft oder anderen Unbeteiligten außerhalb dieser Aktivität getragen werden (*Espinosa* 2016, 601; *Griffiths/Perera et al.* 2019, 447). *Espinosa* unterscheidet dabei allgemein zwischen Nachbarschaftseffekten und den Druck auf den Wohnungsmarkt (*Espinosa* 2016, 601 ff.). *McKee* wiederum hebt die direkten Folgen, wie etwa Lärm durch laute Gäste, Schäden an den Gemeinschaftsflächen von Wohnhäusern und Sicherheitsrisiken für Nachbarinnen hervor (*McKee* 2017, 493). Daneben sind auch noch weitere Externalitäten zu nennen, die im Rahmen eines ungleichen Wettbewerbsverhältnisses zwischen Airbnb-Vermieterinnen und dem traditionellen Beherbergungsgewerbe auftreten (*Griffiths/Perera et al.* 2019, 454 f.; *Oskam* 2019, 67 ff.). Zum einen unterliegen Beherbergungsbetriebe erhöhten Brandschutzauflagen oder baulichen Anforderungen an Barrierefreiheit, die für Airbnb-Vermieterinnen i.d.R. nicht gelten (*Ingold* 2016, 601). Zum anderen wird Kurzzeitvermieterinnen die Umgehung von Gewerbe- und Umsatzsteuern sowie von Tourismusabgaben unterstellt (*Busch/Demary et al.* 2018, 91). Viele gewerbliche Konkurrentinnen beklagen deshalb einen Wettbewerbsnachteil (*Schwalbe/Peitz* 2016, 242), der sich durch Umsatzeinbußen bemerkbar macht. Laut eines Vergleichs in zehn US-Städten¹² führt eine einprozentige Erhöhung des Airbnb-Angebots zu einer Umsatzreduzierung für die Hotellerie von 0,02 bis 0,04 Prozent (*Dogru/Mody et al.* 2019, 34). Am Beispiel von Austin, Texas wird ein Rückgang des Gewinns der dort ansässigen Hotels in den unteren Preissegmenten von 8 bis 10 Prozent auf Airbnb zurückgeführt (*Zervas/Proserpio et al.* 2017, 687). Dabei befanden sich 70 Prozent aller Airbnb-Unterkünfte außerhalb der Stadtteile, die typisch für die Hotellerie sind (ebd., 688). Diese ökonomischen Wettbewerbsverzerrungen (*Busch/Demary et al.* 2018, 91) wiegen in der Gesamtbetrachtung nicht schwer (*Guttentag* 2015, 1205) und werden deshalb nur eingeschränkt im Kontext der Erholungsorte weiter unten aufgegriffen (siehe Kap. 7).

Zur systematischen Aufarbeitung der negativen Externalitäten eignet sich die vom VGH Mannheim vorgenommene Zuordnung der Störpotenziale zu den städtebaulichen Belangen. Der Senat identifiziert dabei insbesondere die Betroffenheit der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung (§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB), Umweltbelange durch Auswirkungen auf die Nachbarschaft (§ 1 Abs. 6 Nr. 7d BauGB) und Belange des Verkehrs (§ 1 Abs. 6

12 Gegenstand der Untersuchung waren Boston, Chicago, Denver, Houston, Los Angeles, Miami, Nashville, New York, San Francisco und Seattle mit einem Datensatz von Juni 2017 nach *Dogru/Mody et al.*, *Tourism Management* 2019, 27 (31).

Nr. 9 BauGB) durch vermehrten An- und Abfahrtsverkehr.¹³ Daraus ableitend werden die Ergebnisse der Untersuchungen zu Kurzzeitvermietungen entlang der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung (I.) und den nachbarschaftlichen Auswirkungen durch Umwelt und Verkehr (II.) dargestellt. Findet eine besonders intensive Häufung von Unterkünften in räumlicher Nähe statt, bei der viele Wohnungen dauerhaft ferienwohnungsartig über einen längeren Zeitraum genutzt werden, kann zusätzlich mit einer strukturellen Veränderung eines Gebiets zu rechnen sein, die die Erhaltung zentraler Versorgungsbereiche (III.) gefährden kann. Abschließend folgt eine Zusammenfassung der wesentlichen Konfliktfelder (IV.).

I. Wohnbedürfnisse der Bevölkerung

Die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gem. § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB stehen in Zeiten erhöhten Wohnraumbedarfs und von Defiziten bei der Versorgung mit Wohnraum sowie steigender Miet- und Kaufpreise von Wohnimmobilien und Baugrundstücken¹⁴ besonders im Rampenlicht politischer Auseinandersetzungen. Dem Wohnen ist als menschliches Grundbedürfnis aufgrund seiner erheblichen sozialen Sprengkraft als gesamtgesellschaftliche Herausforderung besonders Rechnung zu tragen (*Burgi* 2020, 257). Die Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung ist ein zentrales Anliegen des BauGB und zugleich der Fundamentalsatz aller sozial-rechtsstaatlichen Planung, für die der Mensch mit seinen vielfältigen Bedürfnissen im Mittelpunkt aller öffentlicher Maßnahmen zu stehen hat (EZBK *Söfker/Runkel* 2020: § 1 BauGB, Rn. 120). Gegenwärtig bestehen sowohl Probleme auf der Seite der Angebotserweiterung, die sich aus einer der Nachfrage nicht angemessenen Neubauaktivität speist (*Koch/Ehrentraut et al.*, 9) als auch auf der Seite der Bestandssicherung. Letzterem stehen insbesondere wachsende Anreize der Monetarisierung von Wohnraum durch die Nutzung als Kurzzeitvermietung entgegen (1.). Die Nutzung kann in der Folge zur Verknappung von Wohnraum (2.), zu

13 VGH Mannheim, Beschl. vom 26.01.2017 – 5 S 1791/16, BeckRS 2017, 101691 (Rn. 22).

14 Der durchschnittliche Kaufwert baureifer Grundstücke in Deutschland liegt 2019 bei 189,51 EUR, was einer Erhöhung um 55% (2009: 122,05 EUR) in zehn Jahren gleichkommt. In Berlin und Hamburg erreicht der entsprechende Wert 1.328,48 EUR bzw. 1.157,91 EUR (*Destatis* 16.09.2020), was mehr als einer Versechsfachung in Berlin (664%) und einer knappen Verdreifachung (280%) in Hamburg in zehn Jahren gleichkommt (*Destatis* 2010).

rapide steigenden Miet- und Immobilienpreisen (3.) und zur Verdrängung angestammter Bevölkerungsteile (4.) beitragen.

1. Anreize zur Monetarisierung des Wohnraumbestands

Immobilien erfüllen sowohl die Funktion als Kapitalanlage als auch eine Nutzenfunktion, z.B. als Wohn- (Konsumgut), Büro- oder Produktionsimmobilie (Investitionsgut) (Rottke 2017, 88). Als Beurteilungskriterium für den Wert einer Immobilie wird oftmals der Mietvertrag und der sich daraus ergebende Zahlungsstrom zugrunde gelegt (ebd., 84). Die Struktur des Immobilienmarkts ist je nach Betrachtung in eine Vielzahl unterschiedlicher Teilmärkte zu gliedern (Brauer 2018, 14). Dabei wird insbesondere zwischen den Merkmalkategorien der Standortgebundenheit und der damit verbundenen *Regionalität* der Märkte sowie der Heterogenität und damit der *Nutzungsart* oder *Typologie* unterschieden (ebd., 14). Für die vorliegende Untersuchung werden insbesondere die Wohnimmobilien in den Fokus gerückt. Der Wohnungsmarkt lässt sich einerseits in den Handel mit zeitlich befristeten Nutzungsrechten der Wohnung und andererseits in den Handel mit Eigentumsrechten von Wohnimmobilien unterteilen (Kofner 2004, 19). Im Gegensatz zum gut quantifizierbaren Warenwert einer Wohnimmobilie, hängt der Nutzwert einer Wohnimmobilie einerseits von einer Vielzahl von objektiven und subjektiven Faktoren ab (Schuldt 2017, 50) und andererseits erfüllt er die fundamentale Funktion als Lebensmittelpunkt, Zufluchtsstätte und Existenzsicherung (Kofner 2004, 7 f.). Insbesondere ihre fehlende Substituierbarkeit macht Wohnimmobilien zu einem besonderen Wirtschaftsgut (ebd., 7 f.; Rottke 2017, 88). Während Wohnraum also auf dem Markt der Wohnnutzungen insbesondere als Konsumgut zwischen Mieterin und Vermieterin ausgehandelt wird, findet auf dem Markt der Wohnimmobilien ein Handel zwischen Anbieterinnen und Nachfragerinnen eines Investitionsguts statt (Kofner 2004, 19). Aufgrund der besonderen gesellschaftlichen Bedeutung sowie der Unvermehrbarkeit und Unentbehrlichkeit von Grund und Boden,¹⁵ ist der Handel mit Wohnimmobilien durch die Gesetzgebung stark eingeschränkt.¹⁶ Der Wohnungsmarkt ist deshalb ein Paradebeispiel für einen Interventionsmarkt, der von zahlreichen staatlichen Eingriffen geprägt ist, die mit

15 BVerfG, Beschl. vom 12.01.1967 – 1 BvR 169/63, NJW 1967, 619 (620).

16 Hier sind insbesondere die zivilrechtlichen Einschränkungen im Mietrecht zu nennen. Dazu ausführlich Schollmeier 2020, 229 ff.

der Absicht verbunden sind, ein Marktversagen abzuwenden (Kofner 2004, 4f.).

Neben traditionellen Assets wie Wertpapieren und Rohstoffen haben sich in jüngerer Vergangenheit zunehmend Immobilien als Assets im Sinne einer Vermögensanlage etabliert (B. Lange 2018, 548). Heeg will die Ursachen für den ‚Run auf Wohneigentum‘ aber nicht nur auf historisch niedrige Zinsen und die volkswirtschaftliche Stärke Deutschlands zurückgeführt sehen, sondern identifiziert eine strukturelle Vermarktlichung von Wohnungen, die Wohnimmobilien sowohl für institutionelle Investoren als auch für Privathaushalte zu einer aussichtsreichen Anlage machen (Heeg 2017, 48). Zu dieser bereits länger geführten Debatte rund um die Kommodifizierung von Wohnraum (Rolnik 2013) oder die Finanzialisierung der Immobilienwirtschaft (Holm 2011), reiht sich Homesharing nun als weiteres Verwertungsmodell zeitgeistig ein (Gurran 2018, 302; Young/Markham 2020, 292). Die Logik des Finanzmarkts wird dabei durch Normierung, Quantifizierung, Standardisierung und Benchmarking auf Immobilien übertragen (Heeg 2017, 51). Dies wird an der Airbnb-Plattform besonders deutlich, indem der temporäre Zugang zu (Wohn-)Immobilien nach Lage, Dauer und Ausstattung auf den Tag genau bewertet und mit einem Preisschild versehen wird. Letztlich etablierte sich damit ein neuer Handelsplatz im Gewerbeimmobilienmarkt (Teilmarkt der Freizeit- und Tourismusimmobilien), bei dem regelmäßig auf den Bestand des Wohnimmobilienmarkts zurückgegriffen wird. Potenziellen Investorinnen bietet sich dabei die Gelegenheit, überschüssiges Kapital in (Wohn-)Immobilien anzulegen (Cocola-Gant/Gago 2019, 14-15). Doch nicht nur Investorinnen, sondern auch Mieterinnen bietet sich nunmehr die Gelegenheit, durch Homesharing den selbstgenutzten Wohnraum zu monetarisieren. Gurran bezeichnet diese Art der Kommodifizierung eigenen Wohnraums als „residential capitalism“, der zu einer Erhöhung der Fungibilität¹⁷ von Wohnimmobilien beiträgt (Gurran 2018, 302). Zum einen bietet Airbnb den Zugang zu einem globalen Handelsplatz ohne aufwendige Transaktionskosten (ebd., 302) und zum anderen ist die „Herstellung“ einer Ferien-

17 Fungibilität bezeichnet nach *Gabler Wirtschaftslexikon*: Definition: Fungibilität {<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/fungibilitaet-34994/version-258484>} „die Eigenschaft von Gütern, Devisen und Wertpapieren, bspw. nach Maß, Zahl oder Gewicht bestimmbar und ohne Weiteres auswechselbar oder austauschbar zu sein“. Nach *Rehkugler*, in: Immobilien, 10 besteht hohe Fungibilität, „wenn die Anlagen an einem organisierten, liquiden Markt gehandelt werden, regelmäßig Marktpreise festgestellt werden und geringe Transaktionskosten anfallen“.

wohnung ohne besondere bauliche Veränderungen aus einer herkömmlichen Wohnung möglich (Gurran 2018, 300; Smigiel/Hof et al. 2019, 155). Durch Untervermietung einzelner Zimmer, Wohnungen und Häuser lassen sich so in nachgefragter Lage zusätzliche Einnahmen erwirtschaften (Haucap/Kehder 2018, 59).

Wachsmuth/Weisler führen diese Entwicklung auf die Erzeugung einer systematischen Ertragslücke – „rent gap“ – in Städten auf der ganzen Welt zurück (Wachsmuth/Weisler 2018, 1152). Dabei erwächst aus der Diskrepanz von realen (Dauermiete) und potenziellen Mieteinnahmen (Airbnb-Miete) ein struktureller Anreiz für die Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen (ebd., 1151), um sie in der Folge als Kurzzeitvermietung profitabler in Wert zu setzen, als dies mit einer regulären Vermietung möglich wäre (Smigiel/Hof et al. 2019, 163; Wachsmuth/Weisler 2018, 1152). Die Ertragslücke entsteht allerdings nicht flächendeckend, sondern ist geographisch auf bestimmte Lagen beschränkt, die sich insbesondere durch kulturelle Bedeutsamkeit hervorheben und international Beachtung finden (Wachsmuth/Weisler 2018, 1149).

Aus den Beobachtungen lassen sich die Monetarisierungsanreize zur Kapitalisierung des Warenwerts einer Wohnimmobilie in drei Stufen differenzieren: Erstens können Nutzungsberechtigte die Zweckbestimmung der Wohnnutzung ändern (Umwidmung), indem sie sie als Ferienwohnung oder zu Fremdenbeherbergungszwecken untervermieten (1. Stufe). Zweitens können Verfügungsberechtigte die Wohnnutzung in eine Ferienwohnnutzung ändern (Umnutzung) und damit die Wohnimmobilie in eine Gewerbeimmobilie überführen (2. Stufe). Schließlich können drittens institutionalisierte Investoren wie auch Privathaushalte durch die Begründung oder Teilung von Eigentum eine Wohnimmobilie zur Selbstnutzung oder als Zweitwohnung erwerben (Umwandlung) und sie entsprechend der zwei nachgelagerten Stufen verwerten (3. Stufe). Airbnb gelingt es somit, nicht nur global eine Ertragslücke zu erzeugen, sondern zudem den Kreis der Monetarisiererinnen von Wohnraum um die Nutzungsberechtigten zu erweitern.

2. Verknappung von Wohnraum

In Deutschland ist gegenwärtig zwar keine Wohnungsnot zu attestieren, sehr wohl aber ein zum Teil hoher und zunehmender Druck auf vielen regionalen Teilmärkten (Einem 2016a, 3). Einschlägiger Indikator hierfür

ist etwa die seit einigen Jahren stark sinkende Fluktuationsreserve¹⁸. In knapp 14 Prozent der deutschen Kreise und kreisfreien Städte sank die Leerstandsquote mittlerweile unter einen Wert von 2,5 Prozent (*Schollmeier* 2020, 31). Allgemein wird davon ausgegangen, dass Quoten von unter drei Prozent den sogenannten „lock-in Effekt“ (*Heyn/Schmandt* 2019, 14) fördern. Dabei stehen Nachfragerinnen auf dem Wohnungsmarkt nur wenige Angebote für einen Wohnungswechsel zur Verfügung, um Wohnungszuschnitt oder -größe an veränderte persönliche Lebensumstände anzupassen, was letztlich in der Gesamtheit eine strukturelle Fehlallokation auf dem Wohnimmobilienmarkt begünstigt.

Im medialen Diskurs wird Airbnb oft zum Synonym der Wohnraumzerstörung und als Ursache für eine Wohnungsnot in den großen Ballungszentren stilisiert.¹⁹ Dabei steht der Verdacht im Raum, dass unter Vorwand von Homesharing Wohnraum tatsächlich als Ferienwohnung genutzt wird und dadurch Wohnraum in der Summe verloren geht. *Gyódi* nahm diese Annahme durch ein Szenario auf, indem er das Beherbergungsangebot für eine zweitägige Übernachtung an einem Dezemberwochenende in Paris, Berlin, Barcelona und Warschau auf den Plattformen Airbnb und Booking.com untersuchte (*Gyódi* 2019, 539). Aus der Angebotsstruktur (Anzahl der Unterkünfte nach Unterkunftsart und Mehrfachanbieter) schließt er, dass der Anteil des noch dem typischen Homesharing zuzuordnenden Airbnb-Angebots in Warschau gerade mal 11,1 Prozent, in Paris 14,4 Prozent, in Barcelona 37,8 Prozent und in Berlin 49,5 Prozent beträgt (ebd., 541). Dadurch könnte man den vorgeworfenen Etikettenschwindel bestätigt sehen, allerdings sind die Untersuchungsergebnisse nicht sonderlich belastbar, da sie sowohl zeitlich als auch quantitativ auf einer nur kleinen empirischen Basis stehen. Dennoch wird aus der Untersuchung deutlich, dass sich die Angebotsstruktur zwi-

18 Auf Wohnimmobilienmärkten gilt ein Wohnungsleerstand von etwa 2,5% bis 3% als notwendige Fluktuationsreserve, sodass Umzüge von Haushalten innerhalb eines Ortes und Zuzüge von außerhalb weiterhin möglich sind (*Voigtländer* 2019, 55; *Einem* 2016b, 296).

19 z.B. *Dohmen* 2017: Weniger Wohnraum durch Airbnb in Düsseldorf {<http://wz.de/lokales/duesseldorf/weniger-wohnraum-durch-airbnb-in-duesseldorf-1.2502053>}; *Renoth* 2018: Ferienunterkünfte: Wie sich Städte gegen Airbnb & Co. wehren {<https://welt.de/reise/staedtereisen/article180332152/Ferienunterkuenfte-Wie-sich-Staedte-gegen-Airbnb-Co-wehren.html>}; *Gräff* 2019: Norderneys Bürgermeister zu Wohnraum: „Dem Ausverkauf Einhalt gebieten“ {<https://taz.de/Norderneys-Buergermeister-zu-Wohnraum/!5632349/>}; *Mayer* 2015: Wie Airbnb die Städte verändert {<https://sueddeutsche.de/wirtschaft/kommentar-zweckentfremdet-1.2597771>}.

schen den Städten stark unterscheidet. In einer anderen Untersuchung zu Airbnb-Unterkünften in Salzburg von Juni 2018, definieren die Autorinnen Wohneinheiten als entzogen, wenn Ganze Unterkünfte²⁰ 60 Tage im Kalenderjahr vermietet wurden und 120 Tage zur Buchung verfügbar waren (*Smigiel/Hof et al.* 2019, 158). Sie zählen insgesamt 689 aktive Unterkünfte mit einem Anteil Ganzer Unterkünfte von 74 Prozent (ebd., 161). Davon werden den Bedingungen entsprechend rund die Hälfte der Unterkünfte (259 Unterkünfte) dem Wohnungsmarkt langfristig entzogen (*Smigiel/Hof et al.* 2019, 163). Dies entspricht einem Anteil am Salzburger Wohnungsbestand von rund 0,3 Prozent (89.527 Wohnungen²¹). Verringert man hier den Maßstab auf einzelne innerstädtische Zählbezirke, beträgt der Anteil hingegen 3 und 3,7 Prozent (ebd., 163 f.). Ähnlich stellt sich die Situation in Wien dar. Dort konzentrieren sich die Unterkünfte kreisförmig rund um den 1. Bezirk. Besonders am Schwedenplatz, dem Spittelberg und dem Freihausviertel werden gleich mehrfach bis zu 100 Wohnungen je 500-Meter-Radius entzogen (*R. J. Seidl/Plank et al.* 2017). Dabei beläuft sich der Anteil der entzogenen Wohnungen im 1. Bezirk auf 1,88 Prozent und in den weiteren Bezirken zwischen 0,3 Prozent und 0,7 Prozent (ebd.). Auf gesamtstädtischer Ebene fällt der Wohnraumentzug in Zahlen gemessen noch gering aus. Verkleinert man den Bezugsrahmen jedoch auf (touristisch) besonders attraktive Stadtteile oder Nachbarschaften, die sich durch eine hohe räumliche Konzentration von Unterkünften kennzeichnen, fällt der Anteil des Wohnraumentzugs beachtlich aus.

3. Steigende Miet- und Immobilienpreise

Eine weitere vieldiskutierte Folge der Nutzung von Wohnraum als Kurzzeitvermietung ist der Beitrag zu steigenden Miet- und Immobilienpreisen. *Schäfer/Braun* konnten eine überdurchschnittlich hohe Mietpreissteigerung in Stadtteilen feststellen, die eine hohe Dichte von Airbnb-Unterkünften vorweisen (*P. Schäfer/Braun* 2016, 305). Diese Grundtendenz bestätigt auch *Segù* in einer einfachen Kausalitätsuntersuchung für die Mietprei-

20 Auf der Plattform von Airbnb werden die angebotenen Unterkünfte in „gesamte Unterkunft“, „Privatzimmer“ oder „gemeinsames Zimmer“ unterteilt. Für den weiteren Verlauf der Arbeit werden „gesamte Unterkünfte“ bei Airbnb als „Ganze Unterkunft“ bezeichnet.

21 *Stadt Salzburg*: Statistik: Gebäude und Wohnungen {<https://stadt-salzburg.at/statistik-gebäude-und-wohnungen/>}.

se in Barcelona im Betrachtungszeitraum von 2009 bis 2016. Demnach führt ein einprozentiger Anstieg von Airbnb-Unterkünften, verglichen mit Stadtteilen ohne nennenswerten Airbnb-Anteil, zu einer Mietpreiserhöhung um vier Prozent (Segú 2018, 15). K. Horn/Merante untersuchen den Einfluss von Kurzzeitvermietungen auf die Mietpreise in Boston mithilfe eines Dichtekoeffizienten, indem sie die Mietpreise und die Anzahl der verfügbaren Airbnb-Unterkünfte vergleichen (K. Horn/Merante 2017, 17 f.). Sie messen einen durchschnittlichen Preiseffekt von 0,4 Prozent auf die lokalen Mietpreise und einen Effekt von 3,1 Prozent in Gebieten, in denen vermehrt Airbnb-Unterkünfte vorzufinden sind (K. Horn/Merante 2017, 21). Anhand ihrer Methode können sie allerdings nicht ausschließen, dass (auch) andere Ursachen für den Anstieg der Mietpreise (mit-)verantwortlich sind.

Die Preisentwicklung auf einem Wohnimmobilienmarkt hängt von vielen Faktoren ab. Diese können in sogenannte *Fundamentalfaktoren* und *subjektive Faktoren*, wie etwa persönliche Erwartungen unterschieden werden (Schneider 2014, 366). Unter den maßgebenden Fundamentalfaktoren sind alle objektiven Faktoren der Angebots- und Nachfrageseite zu verstehen, die Einfluss auf die Preisbildung haben. Dazu gehören insbesondere „demografische Faktoren, das allgemeine Wohlstandsniveau, institutionelle Faktoren (Steuern, Wohnbauförderung, Entwicklungsstand des Finanzsystems etc.), die Verfügbarkeit von Grund und Boden, Präferenzen (wachsende Wohnansprüche), erwartete Erträge (aus Mieten) oder Zinsen“ (ebd., 366 f.). Ein Geschäftsmodell wie Homesharing herauszugreifen und seinen Einfluss isoliert zu betrachten, birgt immer die Gefahr, den Einfluss anderer Faktoren zu verkennen. Dieses methodische Zuordnungsproblem (Oberndörfer/Hanf et al. 2010, 22) kann in der empirischen Forschung nie ganz aufgelöst werden, allerdings bestehen methodische Ansätze, die die Unabhängigkeit einzelner Faktoren mit Korrelations- und Regressionsmodellen sicherzustellen versuchen.²²

So verwenden Duso/Michelsen et al. ein Berechnungsmodell, das die Diskrepanz zwischen Gebieten mit hoher und Gebieten mit geringer Unterkunftsichte anhand einer Regressionsanalyse in den Blick nimmt. Damit versuchen sie andere Einflussfaktoren potenzieller Preiseffekte abseits von Airbnb methodisch herauszufiltern (Duso/Michelsen et al. 2020, 14 f.). Eine für Berlin durchgeführte Ex-Post-Untersuchung kommt zum

22 so insbesondere Barron/Kung et al., SSRN Journal 2018; Wachsmuth/Combs et al. 2019; K. Horn/Merante, Journal of Housing Economics 2017, 14; Duso/Michelsen et al., DIW Berlin 2020.