

Plattformversagen

Wie Airbnb und die übrigen Kurzzeit-Vermietungsplattformen die Zusammenarbeit mit den Städten verweigern und weshalb es zum Schutz des Wohnraums starke Regelwerke braucht.

Von Murray Cox und Kenneth Haar

9. Dezember 2020

Studie im Auftrag von Mitgliedern des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz der GUE/NGL im Europäischen Parlament

Plattformversagen – Wie sich Airbnb und die anderen Kurzzeit-Vermietungsplattformen als falsche Freunde der Städte entpuppt haben

Dieser Bericht zeigt auf, wie Airbnb und die übrigen Kurzzeit-Vermietungsplattformen die Zusammenarbeit mit den Städten verweigern und weshalb es zum Schutz des Wohnraums starke Regelwerke braucht.

Darüber hinaus wird es darum gehen, wie das EU-Gesetz über digitale Dienste („Digital Services Act“) ausgestaltet werden sollte, um das Recht auf Wohnraum in den Städten zu stärken.

Kurzzeitvermietungen wirken sich spürbar und nachweislich auf den Wohnungsmarkt aus

- **Amsterdam:** In einigen Stadtvierteln wird jede 9. Wohneinheit über Airbnb vermietet
- **Barcelona:** Mietpreise stiegen infolge der Präsenz von Airbnb um 7 %, Kaufpreise um 19 % (selbst nach der Kontrolle von Gentrifizierungseffekten)
- **New York:** Wegfall von 15.000 Wohnungen aus dem Wohnbestand; durch Airbnb entstanden Mieter:innen im Jahr 2016 Mehrkosten in Höhe von 616 Mio. USD
- **Paris:** Wegfall von 15.000–25.000 Wohnungen aus dem Wohnungsmarkt
- **Prag:** Wegfall von 15.000 Wohnungen

Marktversagen: Wohnungsmarkt + Tourismusmarkt ≠ Teilen des Zuhauses

Das Aufeinandertreffen der Tourismus- und Wohnungsmärkte führt zu einer massiven kommerziellen Nutzung. Kurzfristige „Mitwohnangebote“ bleiben dabei die Ausnahme.

- **Amsterdam:** Geschätzter Anteil kommerzieller Einkünfte liegt bei 87 % (d. h. durchgehende Kurzzeitvermietung und Anbieter mehrerer Unterkünfte)
- **Barcelona:** Schätzungsweise 75 % kommerzielle Angebote
- **Prag:** Mehr als die Hälfte der über Airbnb angebotenen Wohnungen stammen von Gastgebern mit mehr als einer inserierten Unterkunft

Plattformversagen: Gescheiterte Zusammenarbeit, gescheiterte Selbstregulierung:

Die Plattformen verweigern die Zusammenarbeit mit den Städten und profitieren von rechtswidrigen Angeboten

- **Amsterdam:** Als die Stadt ihre Vorschriften verschärfte, entzog Airbnb ihr die Instrumente, die sie brauchte, um die Obergrenze von 60 Übernachtungen/Jahr zu kontrollieren
- **Barcelona:** Airbnb übermittelt Daten, aber in 60–70 % der Fälle fehlen Adressangaben oder die Angaben sind fehlerhaft
- **Berlin:** Noch immer sind 80 % der Angebote rechtswidrig; die Plattformen weigern sich Daten vorzulegen
- **Paris:** 60 % der Angebote auf Airbnb sind rechtswidrig
- **New York:** 85 % der aktiven Airbnb-Angebote sind rechtswidrig
- **Wien:** Airbnb weigert sich, Unterkünfte in Sozialwohnungen aus seinem Angebot zu entfernen

Für die Plattformen ist es wichtig, kooperativ zu wirken und den Anschein von Regulierung zu erwecken. Einerseits, um Investoren zu beruhigen und andererseits, um weitere Regulierungsschritte abzuwenden und bestehende Schutzrechte im Rahmen geltender Rechtsvorschriften der EU zu sichern.

Zahlreiche Beispiele zeigen, wie sich die Plattformen immer wieder als schlechte Partner der Städte erweisen

- Geheimhaltung der Identität der Gastgeber sowie der Standorte rechtswidriger Angebote
- Systematisches Versäumnis, die Identität der Gastgeber sowie Standortangaben zu überprüfen
- Weigerung, örtliche Vorschriften zu befolgen, wie z. B. die Anzeige von Meldenummern oder die Entfernung rechtswidriger Inserate
- Androhung rechtlicher Schritte gegen neue Bestimmungen und Missbrauch des Klagewegs
- Weigerung Daten vorzulegen, die zur Durchsetzung geltender Vorschriften benötigt werden
- Unterlassene Offenlegung der Geschäftstätigkeit für eingezogene Steuern
- Steuergelder werden genutzt, um Wohnraumregulierungen abzuwenden
- Verhandlungsangebote, um Regulierungen abzuwenden („Überraschung“: die Verhandlungen enden meist ergebnislos)
- Aufkündigung ausgehandelter Vereinbarungen als Vergeltungsmaßnahme
- Selbstregulierungsmechanismen sind problemlos zu umgehen (z. B. jährliche Obergrenzen, „ein Gastgeber, eine Unterkunft“-Regel)
- Vorschläge für zahnlose Bestimmungen, um wirksamere Ansätze zu verhindern oder zu verzögern

Empfohlene Regulierungsansätze

Drei Ansätze haben sich im Rahmen der fortgesetzten Regulierungsbemühungen der Städte besonders bewährt:

1. Meldepflicht-System
2. Rechenschaftspflicht der Plattformbetreiber
3. Offenlegung von Plattformdaten

Das geplante EU-Gesetz über digitale Dienste („Digital Services Act“)

Veraltete Rechtsakte, wie die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr („E-Commerce-Richtlinie“) sorgen in der Europäischen Union seit Jahren für Rechtsunsicherheit und Verwirrung, woraus zahlreiche Rechtsstreitigkeiten hervorgehen. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob die Städte das Recht haben, die Kurzzeit-Vermietungsplattformen zu regulieren.

Die E-Commerce-Richtlinie soll nun endlich aktualisiert und durch das Gesetz über digitale Dienste („Digital Services Act“) ersetzt werden. Der Vorschlag der Europäischen Kommission soll am 15. Dezember, d. h. kurz nach Veröffentlichung der vorliegenden Studie, vorgestellt werden.

Welche Instrumente muss der Digital Services Act den Städten an die Hand geben, damit sie die Bezahlbarkeit des Wohnens sicherstellen und die Auswirkungen der Geschäfte der Kurzzeit-Vermietungsplattformen beschränken können?

Der **Idealfall wäre hierbei ein Ausschluss der Kurzzeit-Vermietungsplattformen aus dem Geltungsbereich des Digital Services Act** – ähnlich, wie es nach Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs vom Dezember 2017 für Uber bereits der Fall ist. Dies würde vor Ort den größten Handlungsspielraum eröffnen.

Sollten die Kurzzeit-Vermietungsplattformen in den Geltungsbereich des Digital Services Act aufgenommen werden, so sind **im Sinne der Städte sechs Kernpunkte nötig:**

1. Zugriff auf nicht aggregierte Daten
2. Pflicht zur Übermittlung valider Daten
3. Anerkennung von Regelungen über Genehmigungspflichten für Gastgeber und Plattformen
4. Uneingeschränkte Zusammenarbeit zur Bekämpfung rechtswidriger Angebote
5. Uneingeschränkte Rechenschaftspflicht der Plattformunternehmen am Ort ihrer Geschäftstätigkeit
6. Keine Obstruktion der Kommission

COVID-19 – sind Kurzzeitvermietungen immun?

Während die Bewohner:innen der Städte mit voller Wucht von der COVID-19-Pandemie getroffen wurden, hat sich das Geschäft mit Kurzzeitvermietungen als immun erwiesen. Obgleich die Nachfrage nach Kurzzeitvermietungen infolge der Pandemie rückläufig war, wurden die zu Tausenden weggefallenen Wohneinheiten bislang nicht in langfristige Mietobjekte umgewandelt.

Benötigt werden fortlaufende Regulierungs- und Kontrollbemühungen, um während der COVID-19-Pandemie und darüber hinaus Anreize für die erneute Bereitstellung kurzfristig vermieteter Objekte an reguläre Mieter:innen zu schaffen.

Contents

[Einführung]	8
Die Legende von den kooperationsbereiten Plattformen	9
Im Blickpunkt: Auswirkungen auf die Städte	11
Im Blickpunkt: Fälle von Marktversagen	12
Wer sanktionieren will, muss suchen	14
Offline illegal = online legal?	16
Wir sehen uns vor Gericht!	18
Wenn wir Daten haben, lasst uns die Daten anschauen. Wenn wir bloß Meinungen haben, nehmen wir meine.....	22
Im Blickpunkt: Partnerschaft zur Datenweitergabe mit der Europäischen Kommission.....	25
Im Blickpunkt: Das Airbnb-Städteportal	26
Verhandeln oder regulieren? Die Empfehlung der Städte: regulieren!	27
Die Plattformen behaupten: Wir wollen Regulierung	28
Hier ein Sack voller Geld	29
Im Blickpunkt: Wie die Städte Kurzzeitvermietungen regulieren	30
Im Blickpunkt: Empfohlene Regulierungsansätze	32
City Case Studies	34
Amsterdam.....	36
Barcelona.....	40
Berlin.....	44
New York.....	48
Paris	52
Prag.....	56
San Francisco	60
Wien.....	64
Die EU – ein sicherer Hafen für Vermietungsplattformen.....	68
Der Digital Services Act: Die Forderungen der Plattformunternehmen.....	72
Der Digital Services Act: Welche Punkte sind erforderlich?.....	74
COVID-19 – sind Kurzzeitvermietungen immun?	77
Bibliographische Angaben.....	78
Hinweise.....	84

von Murray Cox und Kenneth Haar

Murray Cox begründete als Datenaktivist „Inside Airbnb“ — ein gemeinnütziges Projekt, das mithilfe frei verfügbarer Daten aufzeigt, wie Airbnb die Bewohner:innen städtischer Wohngegenden trifft und sich für den Schutz gewachsener Stadtteile einsetzt.

Kenneth Haar arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Corporate Europe Observatory, einer in Brüssel ansässigen Nichtregierungsorganisation, die über Lobbyeinfluss aufklärt. Er hat mehrere Artikel und zwei Studien über die Lobbyarbeit von Online-Plattformen gegenüber den EU-Institutionen verfasst.

Mitarbeit: Yuliya Moskvina (Fallstudie Prag)

Design: John Morris

Creative Commons Attribution Sharealike NonCommercial





Überall auf der Welt ist es heute gang und gäbe, beim Verreisen auf Dienste wie Airbnb, der marktbeherrschenden Plattform für Kurzzeitvermietungen, zurückzugreifen.

Zugleich machen es die Plattformen Mieter:innen und Eigentümer:innen leicht, ihre Wohnungen für Reisende zu öffnen. Zu leicht, wie viele meinen.

Alles was es braucht, um eine beliebige Unterkunft im Internet anzubieten, sind ein paar Mausklicks oder wenige Schritte durch eine App. Überprüfungen der Angaben sind meist Fehlanzeige – außer sie sind nötig, um die Reisenden zur Kasse zu bitten.

Die Verlockung, als „Gastgeber“ von Kurzzeitunterkünften unkompliziert Geld zu verdienen, haben die Tourismus- und Wohnungsmärkte in eine gefährliche Nähe gerückt. Inzwischen werden Airbnb und die übrigen Plattformen von einem Rattenschwanz kommerzieller Anbieter dominiert, die Wohnungen und Sozialunterkünfte in virtuelle Hotels und Hostels umwandeln.

Jede touristisch attraktive Stadt steht heute vor der Herausforderung, den Wohnbedarf ihrer Einwohner:innen gegenüber dem Wachstum des Fremdenverkehrsmarktes auszutarieren. Zum Erhalt gewachsener Stadtviertel und dem Schutz von wertvollem Wohnraum für die Einwohner:innen vor Ort setzen die meisten Städte auf bestehende wie neue Regelwerke.

Obleich das Tourismusgeschäft vergleichsweise öffentlich stattfindet, ist die Regulierung einer wirtschaftlichen Tätigkeit wie der in Privatwohnungen und damit hinter verschlossenen Türen angebotenen Kurzzeitvermietung alles andere als einfach.

Den mit der Kooperation der Unternehmen rechnenden Behörden begegnet man mit Abwehr. Jegliche Verantwortung der Betreiber wird zurückgewiesen oder die bestehenden Probleme werden schlicht geleugnet. Gleichzeitig werben die Plattformunternehmen bei Politikern für den Verzicht auf jede Art von Regulierung, ignorieren bestehende Vorschriften, weisen an sie herangetragene Forderungen und Verhandlungsangebote ab und belangen die Städte vor Gericht. Vor allem aber halten die Plattformen ihre Daten zurück und verbergen sowohl die Identität der „Gastgeber“ als auch die Standorte der Kurzzeitunterkünfte, die häufig illegal vermietet werden.

Zahlreiche Städte setzen inzwischen erfolgreich auf innovative Regulierungs- und Durchsetzungsmaßnahmen, mit denen es ihnen bereits gelang, **die Kooperation der Plattformbetreiber rechtlich zu erzwingen**. Zynischerweise reagieren die Plattformbetreiber, indem sie vorgeben, freiwillig mit den Städten zusammenzuarbeiten. In der Hoffnung, verbindliche Vorschriften zu verhindern oder hinauszuzögern, versuchen sie, die Städte an den Verhandlungstisch zu locken oder behaupten, dass für Regulierungen, die die Betreiber in die Verantwortung nehmen würden, nunmehr kein Bedarf mehr bestünde.

Unter den Städten ist man sich einig: die Plattformen kooperieren nicht und müssen reguliert werden.

Die vorliegende Studie zeigt auf, wie seitens der Kurzzeit-Vermietungsplattformen jede Form der Zusammenarbeit mit den Städten verweigert wird – sei es, indem Vorschriften ignoriert oder blockiert werden, indem der Klageweg angedroht oder missbraucht wird oder indem Daten zurückgehalten werden, um wissentlich rechtswidrige Tätigkeiten zu schützen.

Darüber hinaus schildern wir, wie sich die Städte mit innovativen Regelungen zur Wehr setzen und wie ein europäisches Gesetz für digitale Dienste aussehen müsste, damit die Städte ihre wertvollsten gesellschaftlichen Ressourcen – offline wie online – vor Angriffen schützen können.

Die Legende von den kooperationsbereiten Plattformen

Die Plattformen geben sich gerne einen kooperativen Anschein

Legt man Pressemitteilungen und Nachrichtenartikel nebeneinander, fallen die zwei Seiten der Plattformunternehmen sogleich ins Auge: : Auf der einen Seite sieht man die durch PR-Arbeit gepflegte Fassade – hier dreht sich alles um die Zusammenarbeit mit den Städten. Auf der anderen Seite hingegen, der ungeschönten, liest man von Obstruktionsversuchen und Dauerstreit mit den Städten.

Airbnb: Kooperative Seite

„Uns ist sehr daran gelegen, gemeinsam mit unserer Gastgeber-Community sowie mit den Behörden der Stadt und des Bundesstaates an klaren und ausgewogenen Regelungen für Kurzzeitvermietungen in New York zu arbeiten.“

Airbnb, Juni 2019¹

„Auch in Zukunft möchten wir allen Bürgern Kataloniens als guter Partner zur Seite stehen und uns gemeinsam darum bemühen, dass das Teilen von Wohnraum über Airbnb für alle Vorteile bringt. Dabei bauen wir auf die Erfahrungen, die wir bei der Zusammenarbeit mit über 500 Regierungsstellen und Organisationen auf der ganzen Welt sammeln durften.“

Airbnb, August 2020²

Airbnb: Unkooperative Seite

„Die Airbnb-Community mit ihren 19.000 Amsterdamer Vermietern ist enttäuscht über Ihre Absicht, den Interessen der großen Hotels Vorrang gegenüber den Amsterdamer Familien zu gewähren, die gelegentlich ihr Zuhause teilen.“

Airbnb, Januar 2018³

„Wir sind weiterhin davon überzeugt, dass die von der Stadt Paris verletzten und unverhältnismäßigen Regelungen zur Kurzzeitvermietung gegen EU-Vorschriften verstoßen und negative Auswirkungen für 1 von 5 Pariser BürgerInnen haben, die Airbnb nutzen; wir freuen uns darauf, unseren Fall vor Gericht zu bringen“.

Airbnb, Februar 2019⁴

Aus welchen Gründen geben die Plattformen vor, konstruktiv mit den Städten zusammenzuarbeiten, wo sie diese in Wahrheit doch erbittert bekämpfen?

Tatsächlich ist Airbnb darauf angewiesen, den Anschein einer guten Zusammenarbeit sowie einer wirksamen Regulierung zu erwecken. Auf diese Weise will man aktuelle und potenzielle Investoren im Glauben lassen, dass von kommenden Regulierungen kein nennenswertes Risiko ausgeht.

Auf dem Spiel steht ein Unternehmenswert, der vor der COVID-Pandemie auf 38 Milliarden USD⁵ beziffert wurde, sowie das persönliche Vermögen der Unternehmensgründer, der Beschäftigten mit Aktienoptionen und der Investoren der ersten Stunde.

Abgesehen davon **macht die Annahme, die Plattformunternehmen würden kooperieren – sei es in Form von Selbstregulierung oder durch auf dem Verhandlungsweg zustande gekommene Vereinbarungen – ihre Regulierung weniger wahrscheinlich, unabhängig davon welche Ergebnisse die Kooperation tatsächlich liefert.**

Was noch wichtiger ist: Rechtsakte wie die E-Commerce-Richtlinie spielen für die Plattformunternehmen eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, ihre unternehmerische Rechenschaftspflicht und Regulierungsrisiken EU-weit zu mindern. **Durch den Anschein von Kooperation und Selbstregulierung sinkt das Risiko, dass diese Rechtsakte mit ihren für die Plattformen so vorteilhaften Schutzrechten geändert werden und so die Immunität der Plattformen eingeschränkt oder aufgehoben werden könnte.**

Auswirkungen auf die Städte

Die Auswirkungen von Kurzvermietungen auf den Wohnungsmarkt sind deutlich spürbar und gut belegt

Was die Folgen von Kurzzeitvermietungen für die Städte angeht, so stehen bei der vorliegenden Studie die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und insbesondere auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum im Vordergrund.

Eine der Herausforderungen, vor denen Wohnungsmarktforscher:innen in der Vergangenheit standen, war der Mangel an Daten, denn außer für die einseitigen Studien, die die Plattformen selbst in Auftrag gaben, weigerten sich die Unternehmen Daten herauszugeben.

Daher begannen Forscher:innen, über das Auslesen von Webseiten („Web Scraping“) Daten direkt von den Webseiten der Plattformen zu erfassen. Ab 2014 entstanden auf diese Weise Ressourcen wie Tom Slee, Inside Airbnb und Airdna, auf denen Daten zu den Plattformen unkompliziert bereitstehen und heruntergeladen werden können.

Dank der gewonnenen Daten gelang es Forscher:innen und Städten, die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und die örtliche Bevölkerung zu quantifizieren.

Die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt lassen sich mithilfe zweier gleichermaßen anerkannter Methoden messen:

1. Über den Vergleich der Anzahl weggefallener Wohneinheiten, durch die sich die Wohnkosten infolge von Marktdynamiken um einen quantifizierbaren Betrag erhöhen;
2. Über die Rückverfolgung von Mieten bzw. Wohnkosten über einen bestimmten Zeitraum und den Vergleich mit dem Aufkommen an Kurzvermietungen, wobei eine Kontrolle sonstiger Variablen, wie Touristenattraktionen, Verkehr oder Gentrifizierungsprozesse vorgenommen wird.

Die erste Methode ermöglicht den verallgemeinernden Rückschluss, dass die **Wohnkosten dort steigen, wo Wohnraum zugunsten von Kurzvermietungen wegfällt.**

Wohnkosten steigen dort, wo Wohnraum zugunsten von Kurzvermietungen wegfällt.

Die zweite Methode ist demgegenüber technisch anspruchsvoller und erfordert mehr Daten, insbesondere Verlaufsdaten.

Inzwischen liegen uns zahlreiche unabhängige Untersuchungen vor, die mithilfe beider Methoden deutliche Auswirkungen in Form von Wohnraumverlusten und steigenden Wohnkosten nachweisen.

- **Amsterdam:** In einigen Vierteln wird jede 9. Wohnung über Airbnb vermietet
- **Paris:** Wegfall von 15.000–25.000 Wohnungen aus dem Wohnungsmarkt
- **Prag:** Wegfall von 15.000 Wohnungen

Speziell zu den Kosten von Wohnraum:

- **Barcelona:** Mietpreise stiegen infolge der Präsenz von Airbnb um 7 %, Kaufpreise um 19 % (selbst nach der Kontrolle von Gentrifizierungseffekten)
- **New York**
 - Wegfall von 15.000 Wohnungen aus dem Wohnungsbestand
 - infolge von Airbnb zahlten Mieter:innen in einem Jahr zusätzlich 616 Mio. USD

Neben dem Verlust und der Verteuerung von Wohnraum sind Kurzvermietungen nachweislich auch an der direkten und indirekten Verdrängung von Bewohner:innen beteiligt und erlauben es Gastgebern, Sonderbestimmungen für Sozialwohnungen, Mietschutzregelungen und Flächennutzungspläne zu missachten.

Fälle von Marktversagen

Wohnungsmarkt + Tourismusmarkt ≠ Teilen des Zuhauses

Über die „Wirtschaft des Teilens“ („Sharing Economy“), das „Teilen des Zuhauses“ („Home Sharing“) und die Möglichkeit, „ein freies Zimmer zu vermieten, um etwas für die Miete oder die Hypothek dazuzuverdienen“ wurde bereits viel geschrieben und versprochen.

Bedenkt man jedoch, dass im Falle der Kurzzeitvermietung mit dem Wohnungsmarkt und dem Tourismusmarkt zwei unterschiedliche Märkte zusammenspielen, wobei finanzielle Anreize zur

Umwandlung von Wohnimmobilien in Touristenunterkünfte bestehen, so liegt es auf der Hand, dass Kurzzeitvermietungen kommerziell interessant sind. Die sich bietenden Chancen werden von gewerblichen Akteuren – auf Kosten des Angebots regulärer Wohnungen – ergriffen. Die Plattformen ihrerseits erhöhen die Profitchancen für die eine Seite genauso wie die Kosten zulasten der Betroffenen auf der anderen Seite.

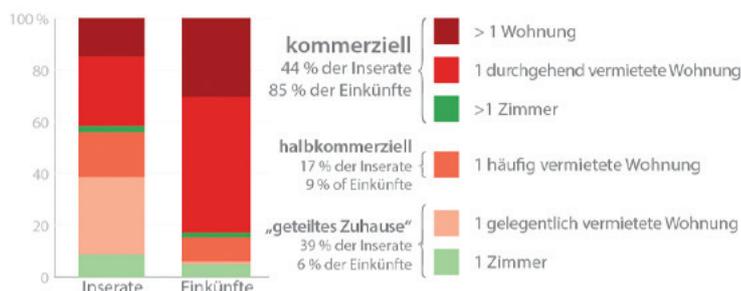
Unter Zugrundelegung öffentlich zugänglicher Daten haben wir die Airbnb-Vermietungstätigkeit für eine

Stadt	Geteiltes Zuhause		Halbkommerziell		Kommerziell	
	Ein einzelnes Zimmer oder eine einzelne Wohnung, die weniger als 30 Tage/ Jahr vermietet wird		Eine einzelne Wohnung, die zwischen 30 und 90 Tagen/ Jahr vermietet wird		Eine einzelne Wohnung, die länger als 90 Tage/ Jahr vermietet wird oder mehrere Wohnungen oder Zimmer	
	Inserate	Einkünfte	Inserate	Einkünfte	Inserate	Einkünfte
Amsterdam	47,3 %	26,6 %	27,7 %	24,3 %	25,0 %	49,0 %
Barcelona	33,3 %	9,7 %	1,5 %	1,2 %	65,1 %	89,1 %
Berlin	58,5 %	20,7 %	8,6 %	5,4 %	32,9 %	73,8 %
New York	47,4 %	13,5 %	7,5 %	4,1 %	45,1 %	82,4 %
Paris	38,7 %	6,1 %	17,3 %	9,3 %	44,0 %	84,6 %
Prag	20,5 %	2,5 %	7,2 %	3,3 %	72,3 %	94,2 %
San Francisco	22,4 %	15,1 %	7,8 %	4,9 %	69,8 %	80,0 %
Wien	31,2 %	5,5 %	9,7 %	7,2 %	59,2 %	87,3 %

Abbildung 1: Geteiltes Zuhause vs. Gewerbe. Gewerbliche Angebote überwiegen gegenüber den Angeboten von Privatgastgebern, sowohl nach Übernachtungszahlen als auch nach den erzielten Einkünften.

Quelle: Inside Airbnb, Februar 2020.

Vergleich „geteiltes Zuhause“ vs. kommerzielle Nutzung – Paris



Reihe von Städten nach ihrer Nutzungsart unterteilt. Mit Stand vom Februar 2020 (d. h. vor Ausbruch der COVID-Pandemie) wurde Airbnb demnach in allen Städten **überwiegend von gewerblichen Anbietern genutzt, auf die bis zu 72 % der angebotenen Unterkünfte und 94 % der Einkünfte (in Prag) zurückgingen.**

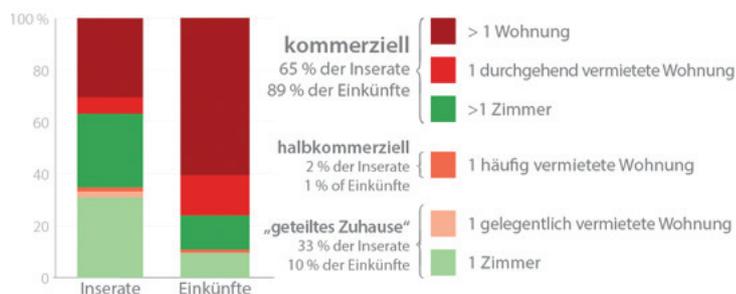
Das Teilen von privatem Wohnraum findet dabei **tatsächlich statt, doch mit einem durchschnittlichen Anteil an den Einkünften aus Kurzzeitvermietungen von 12,5 % ist der so generierte Umsatz in den untersuchten Städten relativ gering.**

Die deutlich überwiegende Nutzung von Airbnb durch kommerzielle Anbieter wurde von Forscher:innen für eine Reihe von Städten – u. a. Barcelona, Berlin, Paris und Warschau⁶, Madrid⁷, New York⁸ sowie Toronto⁹ – nachgewiesen.

Selbst Airbnb gesteht gegenüber seinen Investoren ein, im Laufe der Zeit eine „Zunahme sowohl der Zahl als auch des Umsatzes gewerblicher Gastgeber auf unserer Plattform“ festgestellt zu haben. Konkrete Zahlen zum Umfang der gewerblichen Nutzung der Plattform oder zu den Risiken, die mit einer wirksamen Regulierung verbunden wären, legt das Unternehmen allerdings nicht vor.

Gleicht man den enormen Umfang der kommerziellen Nutzung mit den wohnrechtlichen Schutzbestimmungen der Städte ab, nach denen „Mitwohnangebote“ zulässig sind, eine kommerzielle Nutzung hingegen nicht, so liegt der Schluss nahe, dass die Mehrzahl der Kurzzeitvermietungen illegal stattfindet. Bei Zugrundelegung der Umsätze besteht diesbezüglich so gut wie kein Zweifel.

Vergleich „geteiltes Zuhause“ vs. kommerzielle Nutzung – Barcelona



Städte wie Paris – deren Behörden den Anteil rechtswidriger Airbnb-Angebote auf 60 % schätzen – oder New York, wo 85 % der aktiven Inserate vermutlich rechtswidrig sind, teilen diese Einschätzung.

Das erhebliche Ausmaß der kommerziellen und rechtswidrigen Nutzung der Plattformen rechtfertigt die anhaltenden Bemühungen der Städte um die Einführung und Durchsetzung von Regulierungen und sollte die Verfechter von Selbst- und Deregulierungslösungen und die Verteidiger der Plattformen nachdenklich stimmen.

Deutlich wird überdies, dass hinter dem Kampf der Plattformunternehmen gegen eine Regulierung ihrer Tätigkeiten ausschließlich finanzielle Interessen stehen.

Wer sanktionieren will, muss suchen

Die Plattformen erschweren bewusst die Suche nach Gastgebern, die gegen örtliche Vorschriften verstoßen

In der Vergangenheit setzten Anbieter des Gastgewerbes, so auch Familienpensionen, auf inner- und außerhalb der Gemeinden aufgestellte Werbeschilder, Inserate bei ortsansässigen Immobilienagenturen, auf die von örtlichen, regionalen oder nationalen Tourismusagenturen geführten Beherbergungsverzeichnisse oder auch auf Inserate in populären Reiseführern.

Für die Behörden vor Ort war es unter diesen Umständen einfach, festzustellen, ob der Ort, an dem ein Gewerbe ausgeübt wurde, den geltenden Flächennutzungsplänen entsprach und ob sämtliche Vorschriften im Blick auf Genehmigungen, Zulassungen oder sonstige Anforderungen befolgt wurden.

Mit dem Aufkommen der Kurzzeit-Vermietungsplattformen wurden anonyme Online-Inserate, die lediglich einen ungefähren Standort der Unterkunft und einen nicht verifizierten Vornamen des Gastgebers nennen, zum einzigen „Schaufenster“ der Kurzzeit-Unterkünfte.

Die Anonymität von Online-Inseraten macht es den örtlichen Behörden außerordentlich schwer, die im Hinblick auf Flächennutzung, Bebauungsplanung, Fremdenverkehr und den Wohnungsmarkt geltenden örtlichen Bestimmungen durchzusetzen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die exponentiell angestiegene Nachfrage nach geeignetem Wohnraum für Kurzzeitvermietungen dazu führt, dass bereits Neubauten zu Hunderten oder Tausenden auf den Markt für kurzfristige Vermietungen gelangen. Zudem werden potenzielle Gastgeber und Immobilieninvestoren offensiv umworben und bei einem Großteil der Unterkünfte wird nicht geprüft, ob eine derartige Nutzung zulässig ist bzw. die Geschäftstätigkeit wird gegenüber der Stadt nicht gemeldet.

Selbst für Städte, die sich bereits seit Jahren darum bemühen, den von Kurzzeitvermietungen ausgehenden Schaden zu begrenzen, gestaltet sich die Durchsetzung

geltender Vorschriften nach wie vor als äußerst schwierig, da die Städte die Urheber rechtswidriger Inserate nicht nachverfolgen können.

In Paris weisen 60 % der Airbnb-Angebote¹¹ die seit 2017¹² vorgeschriebene Meldenummer nicht aus; in Berlin ist dies bei 80 % der Angebote der Fall¹³, wobei eine Meldenummer hier seit August 2018 zwingend vorgeschrieben ist. In New York werden bis zu 85 % der aktiven Airbnb-Inserate illegal vermietet.¹⁴

Wären die Städte besser gerüstet, ihre für kurzfristige Vermietungen geltenden Regelungen wirksam durchzusetzen, müssten diese nicht konformen Unterkünfte mit hoher Wahrscheinlichkeit geschlossen werden. Den Plattformbetreibern gingen somit Einkünfte verloren. Seitens der Plattformunternehmen bestehen deshalb Eigeninteressen und Anreize, die Identität ihrer Gastgeber bzw. die Standorte rechtswidrig vermieteter Wohneinheiten auch in Zukunft zu verschleiern. Und da die erzielten Einkünfte überwiegend aus rechtswidrigen Geschäften stammen, kann man durchaus zu dem Schluss gelangen, dass **das Geschäftsmodell von Airbnb und den übrigen Kurzzeit-Vermietungsplattformen auf der Abschirmung rechtswidriger Angebote aufbaut.**

Die Undurchsichtigkeit der Plattformen was Standortangaben und die persönlichen Daten der Gastgeber angeht, macht die Durchsetzung geltender Bestimmungen außerordentlich schwierig. Dabei sind die bestehenden Transparenzdefizite alles andere als ein unbeabsichtigter Nebeneffekt. Vielmehr wurden sie bei der Einrichtung der digitalen Marktplätze bewusst geplant, ausgestaltet und fest integriert.

So wird bei Airbnb der genaue Standort einer Unterkunft zurückgehalten bis die Buchung abgeschlossen ist und lediglich gegenüber neuen Gästen bekanntgegeben. In der Praxis bedeutet dies,

dass der Standort einer Unterkunft, wie er auf einer Karte eingetragen ist oder aus den ausgelesenen Daten des Inserats hervorgeht, zwischen 0 und 150 Metern von der tatsächlichen Adresse entfernt sein kann.

Unterkünfte, die von dem gleichen Gastgeber und in ein und demselben Gebäude angeboten werden, werden von Airbnb individuell anonymisiert und werden auf der Karte „verstreut“ angezeigt –möglicherweise selbst dann, wenn das gesamte Gebäude in ein nicht gemeldetes De-facto-Hotel umgewandelt wurde.

Dabei ist die vorgeblich dem Schutz der privaten Daten der Gastgeber dienende Anonymisierung des Standorts einer Unterkunft ein Widerspruch in sich, wenn man bedenkt, dass Kurzzeitunterkünfte doch „öffentlich“ angeboten werden.

Durch die Änderungen, die Airbnb im Laufe der Zeit an seiner Plattform vorgenommen hat, wurden die Adressangaben noch stärker anonymisiert und die Durchsetzung der geltenden Bestimmungen infolgedessen weiter erschwert.

2015 war der Straßename noch aus den öffentlich zugänglichen Daten sämtlicher Airbnb-Inserate zu entnehmen. Zahlreiche Städte, wie z. B. New York, San Francisco und Paris, griffen so auf die angegebenen Straßennamen zurück, wenn sie die Einhaltung der für den Wohnungsmarkt geltenden Vorschriften prüften.

Gegen Ende des Jahres 2017 entfernte Airbnb schließlich den Straßennamen aus den öffentlich abrufbaren Angaben der Inserate. Da diese Information für potenzielle Gäste wichtig sein dürfte, kann dies nur bedeuten, dass **Airbnb den Straßennamen einzig mit der Absicht entfernt hat, rechtswidrige Tätigkeiten auf seiner Plattform zu vertuschen und Bemühungen um die Durchsetzung geltender Vorschriften zu behindern.**

Eine weitere Maßnahme, bei der es Airbnb um die Umgehung von Kontrollen ging, war die Reduzierung der angezeigten Suchergebnisse von 1.000 auf 300 Inserate. Bis dahin hatten Suchanfragen auf Airbnb bis

zu 1.000 Treffer geliefert. Doch als Journalist:innen und Aufsichtsbehörden die Suchergebnisse zunehmend nutzen, um die Einhaltung von Vorschriften zu überprüfen und die Auswirkungen der Plattformen zu untersuchen, wurde die Zahl der Suchergebnisse im Jahr 2015 auf 300 reduziert. Hierdurch wurde die manuelle Erhebung des in einer Stadt vorhandenen Airbnb-Angebots erheblich erschwert.

Ebenso entfernte Airbnb wiederholt Genehmigungsnummern aus Inseraten. Dies erfolgte, obwohl die Veröffentlichung dieser Nummer in den betreffenden Städten zwingend vorgeschrieben war, da sie den Städten den Abgleich einer Anzeige mit den gemeldeten Daten erlaubt, u. a. den persönlichen Daten des Gastgebers und dem genauen Standort.

So sah die Verordnung der Stadt San Francisco vor, dass die städtische Genehmigungsnummer für Kurzzeitvermietungen in jeder Angebotsbewerbung zwingend anzugeben war. Ursprünglich zeigte Airbnb dieses Feld auf der Seite jeder Unterkunft gut sichtbar an. Als Aktivist:innen die Funktion jedoch nutzten, um auf die niedrigen Einhaltungsraten (von weniger als 20 %) aufmerksam zu machen, entfernte Airbnb das Feld ab 2016 aus den Inseraten.¹⁵

Als die Stadt New Orleans 2018¹⁶ ankündigte, die Vergabe neuer Zulassungen in einigen Teilen der Stadt neun Monate lang auszusetzen, rächte sich Airbnb, indem es die gesetzlich vorgeschriebenen und bis dahin angezeigten Meldenummern aus den Inseraten entfernte.

Trotz dieser Obstruktionsbemühungen seitens der Plattformenunternehmen arbeiten die Städte weiter daran, die Anbieter von Kurzzeitvermietungen zu identifizieren und die Regulierung der örtlichen Wohnungsmärkte zu stärken. Hierzu setzen sie insbesondere auf die Einführung von Meldepflicht-Systemen, die Offenlegung von Daten durch die Gastgeber und/oder die Plattformen und die rechtliche Vorgabe an die Plattformunternehmen, nur gemeldete Unterkünfte auf den Plattformen zu bewerben.

Offline illegal = online legal?

Sollten Kurzzeit-Vermietungsplattformen die rechtliche Verantwortung für rechtswidrige Angebote auf ihren Webseiten tragen?

Solange die Plattformen nicht in die Verantwortung genommen werden, ist es für die Städte nahezu unmöglich, ihre Vorschriften für den Wohnungsmarkt wirksam durchzusetzen. Wie bereits gezeigt wurde, führt die schwierige Ermittlung von Anbietern und Standorten gelisteter Unterkünfte zu einem Anteil rechtswidriger „Plattform-Inhalte“ von bis zu 85 %.

Trotz dessen behaupten die Plattformunternehmen, für die Überwachung ihrer Webseiten nicht verantwortlich zu sein und begründen dies mit Datenschutzbestimmungen. Und indem sie ihre Anzeigen zu „Meinungsäußerungen“ umdeklariieren nutzen sie Schutz bietende Gesetze, wie die E-Commerce-Richtlinie in der EU oder den Communications Decency Act in den USA, die Online-Netzwerke fördern und schützen sollen.

In der Praxis bedeutet das, dass die Plattformen

- anführen, nur Gastgeber sollten die Verantwortung für rechtswidrige Inserate tragen
- sich weigern, detaillierte Daten über Gastgeber, Standorte und Buchungsdaten offenzulegen
- Angebote zulassen, die gegen örtliche Bestimmungen verstoßen
- Aufforderungen zur Entfernung nachgewiesenermaßen rechtswidriger Inserate ignorieren

Die Plattformunternehmen argumentieren, dass sie – angesichts der Komplexität und Vielfalt der Wohnungsmarktbestimmungen wie sie in den Hunderttausenden Städten und Kommunen gelten, in denen die Plattformen vertreten sind – nicht verpflichtet sein sollten, die Konformität ihrer Inserate sicherzustellen.

Allerdings gelten in einigen Städten auch sehr einfache Bestimmungen. So etwa in Berlin zwischen Mai 2016 und August 2018¹⁷ oder in Santa Monica seit Juni 2015¹⁸, als beide Städte sämtliche Kurzzeitvermietungen in Abwesenheit des Wohnungsinhabers schlicht und einfach untersagten.

Solche „unbetreuten“ d. h. außerhalb des vom Gastgeber bewohnten Zuhauses angebotenen Kurzzeitvermietungen sind das genaue Gegenteil des Teilens des Zuhauses und genau die Vermietungsart, die Wohngegenden am ehesten schadet. Da diese Unterkünfte mit großer Wahrscheinlichkeit unbewohnt sind, geht dem regulären Mietmarkt eine weitere Wohneinheit verloren, Familien werden verdrängt und die Wohnkosten steigen. Dieses Argument führten die beiden Städte an, als sie ihre Verbote in Kraft setzten.

Airbnb und die anderen Plattformunternehmen weigerten sich, die entsprechenden Bestimmungen einzuhalten, veröffentlichten weiterhin Inserate für ganze Wohnungen und reagierten nicht auf die Anforderungen der Städte, Inserate, die eindeutig gegen örtliche Bestimmungen verstießen, zu entfernen.¹⁹

Die Plattformunternehmen behaupten, eine Überwachung ihrer Inserate käme einem Angriff auf die Meinungsfreiheit gleich.²⁰ Dabei bedienen sie sich der Argumente, die E-Mail-Dienste oder Social-Media-Plattformen zu Recht anführen könnten, wenn Regierungsstellen sie auffordern, versendete E-Mails zu kontrollieren oder E-Mails, Beiträge auf sozialen Medien oder private Mitteilungen zu zensurieren.

Ob der Gastgeber unter dem gleichen Dach wie seine Gäste wohnt oder nicht, fragt Airbnb als zweiten Punkt ab, wenn ein Gastgeber sich neu registriert. Es handelt sich um ein wesentliches Merkmal der Dienstleistung, die das Unternehmen vermittelt und damit um den Kern seines Geschäftsmodells. Um zu entscheiden, ob ein Angebot rechtswidrig ist, müssten lediglich die Angaben in den Inseraten abgerufen werden – auf genau dieselbe Weise, wie potenzielle Gäste nach einer ganzen Wohnung oder einem Privatzimmer suchen können. **In solchen Fällen veröffentlichen die Plattformen wissentlich rechtswidrige Angebote. Eine andere Interpretation ist nicht möglich.**

Weitere Städte, die bereits zu Verboten von Kurzzeitvermietungen griffen, sind u. a. die Stadt New York (Inserate für komplette Wohnungen seit 2010) und Barcelona (Inserate für Privatzimmer zwischen 2010 und 2020). Trotzdem zeigen Plattformen wie Airbnb hier Tausende Inserate für Wohnungen bzw. Privatzimmer an.

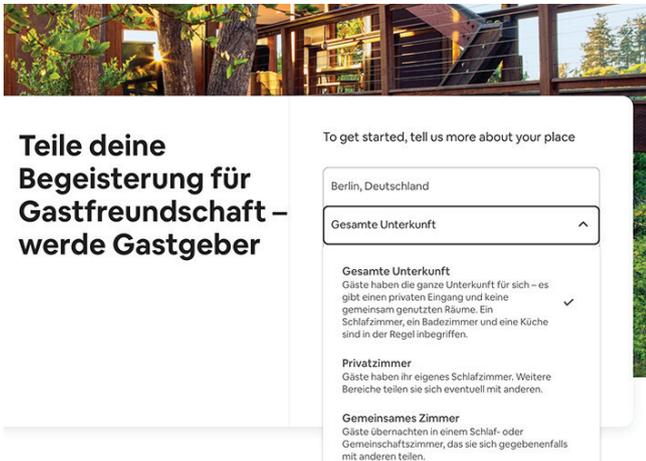


Abbildung 2. Ob ein Objekt als Mitwohngelegenheit („Privatzimmer“) oder durch abwesende Gastgeber („ganze Wohnung“) vermietet wird, ist die zweite Frage, die neuen Gastgebern bei der Registrierung auf Airbnb gestellt wird.

Wo komplexere Bestimmungen gelten, wie z. B.

- eine Überprüfung, ob die Gastgeber Hauptbewohner einer Unterkunft sind
- die Sicherstellung, dass die Gastgeber rechtlich befugt sind, die Unterkunft zu vermieten, und dass dies keine Verletzung ihres Mietvertrages, Immobilieneigentums, ihrer Versicherung, der Hausordnung, Gesetze zum sozialen Wohnungsbau, Obergrenzen für Genehmigungen oder Nutzungspläne darstellt
- jährliche, ggf. plattformübergreifende Obergrenzen

Reagieren die Städte auf die Bedenken und Gegebenheiten bezüglich der Rechtmäßigkeit von Vermietungen zumeist, indem sie ein Melde- oder Genehmigungssystem einführen. Hierdurch fällt die Beweislast bei der Prüfung der einzelnen Kurzzeitvermietungen auf die jeweilige Stadt zurück.

Um zu überprüfen, ob eine Kurzzeitvermietung rechtskonform ist oder nicht, müssen die Plattformbetreiber dann nichts weiter tun, als eine Genehmigungsnummer abzufragen, und dies verlangen die Städte in ihren Bestimmungen auch in aller Regel.

Die Plattformen haben auf diese neue regulatorische Anforderung reagiert und beim Registrierungsprozess für neue Gastgeber ein Feld für die Meldenummer hinzugefügt.

Das Meldesystem ist eine praktikable Lösung, die die Plattformen nicht zwingt, die komplexen Gesetze jedes einzelnen Marktes zu verstehen und zu überprüfen. Dennoch lassen die Plattformen weiterhin die Anzeige nicht gemeldeter Angebote auf ihren Webseiten zu. Auf Aufforderung der Städte weigern sie sich, die entsprechenden Inserate zu entfernen, selbst wenn ein Feld für die Meldenummer vorhanden ist.

In Berlin beispielsweise wurde mittlerweile ein solches Genehmigungssystem eingeführt; dennoch weisen 80 % der Airbnb-Inserate die vorgeschriebene Genehmigungsnummer nicht aus²¹. In Paris liegt der Anteil der rechtswidrigen Inserate bei 60 %.²² Und bevor San Francisco Bestimmungen einführte, nach denen die Plattformen rechtlich dafür verantwortlich sind, dass nur ordnungsgemäß gemeldete Unterkünfte beworben werden, verfügten 80 % der Inserate nicht über die erforderliche Genehmigung²³.

Dass Unterkünfte ohne die obligatorische Meldenummer angezeigt werden, ist ein weiteres Beispiel für die wissentliche und offenkundige Bewerbung illegaler Dienstleistungen durch die Plattformen, wobei der Anteil rechtswidriger Inserate oft 80 % und mehr erreicht.

Der Umfang solcher Angebote und die systematische Nichteinhaltung von Bestimmungen durch Gastgeber wie Plattformbetreiber ist frapierend und nach Ansicht vieler Beobachter kriminell.

Der hohe Anteil rechtswidriger Einträge auf den Plattformen, die daraus entstehenden Folgen für den Wohnungsmarkt und das Ablehnen jeder Verantwortung seitens der Plattformbetreiber rechtfertigen den hinsichtlich der Kurzzeit-Vermietungsplattformen bestehenden Regulierungsbedarf.

Die Plattformunternehmen weigern sich seit jeher, ihre Webseiten zu kontrollieren und müssen rechtlich in die Verantwortung genommen werden.

Wir sehen uns vor Gericht!

Die Plattformen setzen auf die Gerichte, um die Regulierung der Wohnungsmärkte zu verhindern

Der Kampf um unsere Städte und den Wohnraum für ihre Bürger:innen hat sich von den Straßen und Rathäusern in die Gerichtssäle verlagert. Zuweilen bis in die Gerichte eines abgelegenen Landes.

Mit der zunehmenden Umfunktionierung von Wohneinheiten in Touristenunterkünfte und der Missachtung bestehender Wohnungsmarktbestimmungen durch Gastgeber wie Plattformbetreiber setzte auf zunehmend strengere, ausgefeiltere und wirksamere Regelungen. Dies geschah in der Hoffnung, den durch Kurzzeitvermietungen angerichteten Schaden zumindest zu begrenzen. Die Gerichte spielen bei diesen Kämpfen eine zentrale Rolle als Mittler – und bisweilen als Bremsklotz.

Um sich einer Regulierung zu entziehen, setzen die Plattformunternehmen auf eine breite Palette juristischer Strategien:

- Weigerung Rechtsvorschriften zu befolgen
- Anfechtung geltender Bestimmungen vor Gericht
- Androhung von Klagen
- Finanzierung von Gerichtsverfahren der Gastgeber
- Berufung auf das Herkunftsland
- Lobbyarbeit für Rechtsakte, die Schutz vor örtlichen Bestimmungen bieten

Weigerung Rechtsvorschriften zu befolgen

Auf den ersten Blick würde man dieses Vorgehen wohl nicht als juristische Strategie werten. Diese Einstufung macht trotzdem Sinn, denn solange die Plattformen sich weigern, geltende Vorschriften zu befolgen, erzielen sie weiterhin Einkünfte aus rechtswidrig vermieteten Unterkünften. Dies wiederum zwingt die Städte, entweder zu Sanktionen zu greifen oder sich an die Gerichte zu wenden, damit die stattfindende Beihilfe zu rechtswidrigen Geschäften durch rechtskräftige Entscheidungen unterbinden. Beide Vorgehensweisen werden von den Plattformunternehmen vor Gericht meist vehement bekämpft.

Nachdem Airbnb sich im Februar 2019 geweigert hatte, nicht gemeldete Unterkünfte in Paris von seiner Plattform zu entfernen, leitete die Stadt ein Bußgeldverfahren ein. Wegen 1.010 nicht gemeldeter Unterkünfte, die die Stadt auf der Plattform gefunden hatte, forderte sie auf diesem Wege ein Bußgeld in Höhe von 12,5 Millionen EUR ein.

In dem beschriebenen Fall unternahm eine Stadt enorme Anstrengungen, um rechtswidrige Angebote „manuell“, d. h. Inserat für Inserat, zu ermitteln. Eine aufwändige Vorgehensweise, die es nicht gebraucht hätte, würden sich die Plattformen auf simple digitale Lösungen einlassen, um nicht genehmigte Angebote zu entfernen. Doch selbst in dem genannten Fall gelang es Airbnb, Zeit zu gewinnen und seine Position zu behaupten.

In seiner Verteidigung verwies Airbnb darauf, dass das im November 2018 verabschiedete französische ELAN-Gesetz, das die Möglichkeit für entsprechende Bußgelder erst geschaffen hatte, gegenüber der Europäischen Kommission hätte angezeigt werden müssen. Da dies nicht geschehen war, sei das Gesetz nicht vollstreckbar. Zudem sei das Gesetz, so das Unternehmen, nicht mit der E-Commerce-Richtlinie vereinbar, da es die Freiheit zur Erbringung von Dienstleistungen missachte und den Betreibern digitaler Plattformen eine „allgemeine Überwachungspflicht“ auferlege, die Artikel 15 der E-Commerce-Richtlinie jedoch ausdrücklich ausschließt.

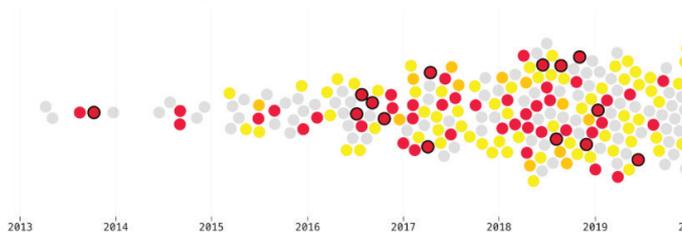
Die von Airbnb vorgebrachten Argumente sind leider nicht ganz von der Hand zu weisen. Die E-Commerce-Richtlinie zielte darauf ab, ein günstiges regulatorisches Umfeld für die Plattformen zu schaffen. Den verbleibenden Spielraum der Behörden, Regelungen im öffentlichen Interesse zu erlassen und durchzusetzen, verdrängte sie demgegenüber in den Hintergrund.

Die Beilegung des Falls steht noch aus und nach Schätzungen der Stadt Paris werden mittlerweile

Airbnb Legal Challenges Ramp Up

More than half of Airbnb's lawsuits and appeal cases have been filed since 2018

● Regulation ● Property damage ● Personal injury ● Other ○ Airbnb initiated



Regulatory Battles Drag

When Airbnb faces legal battles over regulation, it often takes years to solve

● Open case ● Closed case



Quelle: Bericht von Bloomberg-News-Mitarbeitern, Bloomberg Law.

„etwa 15.000 bis 25.000 Wohneinheiten ganzjährig vermietet und gehen dem regulären Mietwohnmarkt verloren“. Außerdem verfügen „über 60 % der Inserate auf Airbnb nicht über die vorgeschriebene Meldenummer“ und sind nach geltenden Bestimmungen somit rechtswidrig.

Anfechtung geltender Bestimmungen vor Gericht

Wo öffentliche Stellen Rechtsvorschriften zur Einschränkung von Kurzzeitvermietungen erlassen, werden diese von den Plattformen angefochten – bisweilen schon am Tag, an dem die Vorschriften in Kraft treten.

In den USA klagte Airbnb gegen die von Santa Monica²⁴, San Francisco²⁵ und New York²⁶ erlassenen Bestimmungen. Alle Gerichtsverfahren wurden beigelegt, ohne dass Änderungen an den Bestimmungen vorgenommen werden mussten.

Die Städte konnten die Auseinandersetzungen zwar für sich entscheiden, doch ihr Aufwand war erheblich. Weiterhin mussten die Bestimmungen bzw. ihre Vollstreckung ausgesetzt werden, solange die Fälle nicht entschieden waren. Die Plattformunternehmen hingegen konnten in dieser Zeit weiter Profit aus den Geschäften ziehen, die mithilfe der Bestimmungen unterbunden werden sollten.

Androhung von Klagen

Mit der hohen Klagebereitschaft von Airbnb hat sich auch Bloomberg News²⁷ befasst; dort stellte man fest, dass Airbnb seit seiner Gründung im Jahr 2008 „mindestens elf Klagen gegen die Regierungsbehörden amerikanischer Städte oder Bundesstaaten eingereicht

und mindestens dreimal Einspruch gegen abschlägige Entscheidungen eingelegt“ hat, wobei „die Hälfte dieser rechtlichen Schritte in den letzten beiden Jahren“ erfolgte. Weiter stellte man dort fest, dass das Unternehmen „auf eine Armee von 120 fest angestellten Rechtsanwälten und einen Haushalt für Rechtskosten zurückgreifen kann, der 2018 rund 60 Millionen USD umfasste“.

Unabhängig davon, ob die Anfechtungsklagen der Plattformen Bestand haben, schrecken die Städte oder ihre Rechtsanwälte angesichts der zu erwartenden Rechtsstreitigkeiten möglicherweise davor zurück, neue Regelungen zu erlassen.

Selbst dem Gouverneur des Staates New York drohte Airbnb in einem offenen Brief.²⁸

„Da dieser widerrechtliche Gesetzentwurf unserer Gemeinschaft ernsthaften Schaden zufügen würde, möchten wir aus Respekt dem Verfahren gegenüber und als Beitrag zu Ihren Überlegungen den Staat New York formell in Kenntnis setzen, dass Airbnb sich für den Fall, dass dieses Gesetz verabschiedet wird, gezwungen sieht, sofort Klage gegen den Staat New York zu erheben und bei Gericht zu beantragen, dass das Gesetz als unwirksam und nicht durchführbar erklärt wird und Airbnb alle gegebenenfalls anfallenden Schadensersatzbeträge und Gebühren zuerkannt werden.“

Es verwundert nicht, wenn kleinere Städte, die nicht über das rechtliche Instrumentarium einer Großstadt oder eines Bundesstaates verfügen, sich vergleichsweise zurückhaltend zeigen.

Wie die vorliegende Studie zeigt, wurden zahlreiche Klagen der Vermietungsplattformen abgewiesen. Es

liegt somit nahe, von einem Missbrauch des Rechtswegs zu sprechen.

Städte wie Barcelona, Paris und Wien, die für diese Studie befragt wurden, gaben laufende Verfahren als Gründe an, weshalb sie zuletzt keine neuen Regelungen oder weitergehenden Durchsetzungsmaßnahmen ergriffen.

Berufung auf das Herkunftsland

In Europa macht sich Airbnb das Herkunftslandprinzip der EU zu Nutze. So werden europäische Städte, wenn sie ihr Recht geltend machen wollen, Bußgelder gegen die Plattformen zu verhängen, die Herausgabe von Daten einzufordern, oder um Angriffe auf die Regulierungen ihrer eigenen Stadt abzuwehren, gezwungen, sich an die Gerichte Irlands zu wenden, den Sitz zahlreicher Softwareplattformen.

Vertreter der Stadt Berlin sagten uns, dass es ihnen nach der vor Ort geltenden Gesetzgebung erlaubt ist, die Plattformen zur Vorlage der Namen und Adressen der Gastgeber aufzufordern. Bei Airbnb gibt man dagegen an, ausschließlich den Datenschutzregelungen Irlands zu unterliegen. Die Stadt Wien berichtete, dass über ihre Bemühungen, den so bedeutenden sozialen Wohnungsbau der Stadt zu schützen, vor irischen Gerichten und nach irischem Recht entschieden werde. Als Deutschland, Frankreich, Südkorea und Island die Steuerunterlagen der in ihren Ländern tätigen Gastgeber einforderten, mussten diese Anliegen vor den obersten Gerichtshof der Republik Irland²⁹ gebracht werden – ein Verfahren, das sich über mehrere Jahre hinzog.³⁰

Weiter von Irland weggelegene europäische Städte weisen zudem darauf hin, dass die gegenwärtige Rechtsordnung Irlands – im Gegensatz zu den Gerichtsbarkeiten auf dem europäischen Festland, deren Verfahren untereinander viele Ähnlichkeiten

aufweisen und mit denen die sie vertretenden Rechtsanwälte wiederum vertraut sind, – dem englischen Fallrecht nachgebildet ist, in dem sie sich nur mit Mühe zurechtfinden.

Im Zusammenhang mit Kurzzeitvermietungen ist das Herkunftslandprinzip wenig einleuchtend. Die mit den Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt einhergehenden Probleme betreffen oft nur einzelne Städte und erfordern entsprechend zugeschnittene Lösungen. Die Städte Europas der irischen Rechtsprechung zu überlassen, ist offenbar ein Missverständnis der Rechtsetzung. Und in der Tat gab es, als das Herkunftslandprinzip im Juni 2000 zur Grundlage der Plattformregulierung der Europäischen Union erhoben wurde, nichts, was der heutigen Plattformwirtschaft für Kurzzeitvermietungen auch nur annähernd gleichkam.

Lobbyarbeit für Rechtsakte, die Schutz vor örtlichen Bestimmungen bieten

In der EU werden in Auseinandersetzungen vor Gerichten der kommunalen, regionalen und nationalen Ebene als auch vor dem Europäischen Gerichtshof zunehmend Rechtsakte angeführt, die Schutzrechte vorsehen, sowie Konzepte, die die Europäische Kommission im Europäischen Binnenmarkt, der E-Commerce-Richtlinie und der Dienstleistungsrichtlinie verankert hat.

Während sich die Vermietungsplattformen diese Argumente zunutze machen, betreiben sie gleichzeitig Lobbyarbeit gegenüber jenen Mitgliedern des Europäischen Parlaments (MdEP), EU-Kommissaren und Ausschüssen, die für die Auslegung und Überarbeitung dieser Regelwerke zuständig sind.

Dieses Thema wird in „Die EU – ein sicherer Hafen für Vermietungsplattformen“ eingehender behandelt.

Wenn wir Daten haben, lasst uns die Daten anschauen. Wenn wir bloß Meinungen haben, nehmen wir meine³¹

Die Plattformen behüten ihre Daten, um ihre wahre Gestalt und die Konsequenzen ihrer Geschäfte für den Wohnungsmarkt zu verbergen und die Durchsetzung geltender Regeln zu verhindern.

Um Daten ging es bereits in einigen der frühesten Gefechte, die die Städte mit den Plattformen führten. Diese Auseinandersetzungen sind noch immer nicht ausgefochten.

Folgende Kernpunkte gingen aus den erlangten Daten über Kurzzeitvermietungen bislang hervor:

- In den meisten Städten werden statt „überschüssiger“ Zimmer überwiegend ganze Wohnungen angeboten In Paris³² bieten 86 % der Airbnb-Inserate ganze Wohnungen an
- Viele „Gastgeber“ inserieren mehrere Unterkünfte In Barcelona³³ gehören 76 % der angebotenen Wohnungen und 50 % der Privatzimmer zu Portfolios aus mehreren Wohneinheiten oder Zimmern
- Kommerzielle Angebote überwiegen nach Anzahl und Einkünften gegenüber „Mitwohnangeboten“ In Barcelona gehen 65 % der Inserate und 89 % der Einkünfte auf gewerbsmäßige Anbieter zurück und nicht auf privat geteilten Wohnraum
- Die Präsenz von Airbnb in einem Viertel trägt zu Mietsteigerungen bei In Barcelona stiegen die Mietpreise in einigen Stadtvierteln um 7 % und Kaufpreise um 19 %, auch nach einer Bereinigung um andere Faktoren, wie z. B. Gentrifizierung³⁴
- Die Einhaltungsraten in Städten mit verpflichtenden Melde- oder Genehmigungssystemen liegt teilweise bei nur 20 % In Paris verfügen 60 %³⁵ der Airbnb-Inserate nicht über die seit 2017³⁶ zwingend vorgeschriebene Meldenummer; in Berlin, wo eine Meldenummer seit August 2018 vorgeschrieben ist, trifft dies auf 80 %³⁷ der Airbnb-Inserate zu.

Die Plattformunternehmen streiten all diese Fakten vehement ab, widerlegen sie aber nie mit Alternativdaten oder stichhaltigen Analysen.

Macht man sich klar, welches Potenzial Daten haben, so verwundert es nicht, dass die Plattformen ihre Daten wohl behüten.

Mehrere Städte berichteten uns³⁸, dass sie zur Ausarbeitung zweckmäßiger Maßnahmen und der Durchsetzung bestehender Regelungen auf detaillierte Daten über Kurzzeitvermietungen bis hin zur Adressebene angewiesen sind. Den fehlenden Zugriff auf Daten nennen sie bis heute als Haupthindernis, das ihnen dabei im Wege steht, ihren Wohnraum vor Kurzzeitvermietungen zu schützen.

Von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen geben die Plattformen grundsätzlich keine detaillierten Daten an die Städte heraus, um sie bei der Durchsetzung ihrer Wohnungsmarktbestimmungen zu unterstützen. Dies tun sie erst, wenn sie aufgrund von gerichtlichen Verfügungen oder gesetzlichen Bestimmungen zur Datenherausgabe rechtlich gezwungen werden.

Von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen geben die Plattformen grundsätzlich keine detaillierten Daten an die Städte heraus, um sie bei der Durchsetzung ihrer Wohnungsmarktbestimmungen zu unterstützen.

Die wichtigste Ausnahme sind Daten, die – entweder aufgrund von Vorschriften oder nach Vereinbarungen – an die Steuerbehörden übermittelt werden. In den meisten Ländern ist es den Steuerbehörden jedoch nicht erlaubt, Daten an andere staatliche Stellen, wie z. B. Wohnungsbauministerien oder Stadtverwaltungen, weiterzugeben.

Der einzige diesbezügliche Ausreißer ist die Stadt Barcelona, die im August 2018 eine gemeinsame Absichtserklärung mit Airbnb über die monatliche Bereitstellung detaillierter Plattformdaten unterzeichnete, nachdem sie entsprechende Vereinbarungen zuvor bereits mit anderen Plattformen getroffen hatte. Ein Grund für die Kompromissbereitschaft gegenüber der Stadt war möglicherweise die besondere Aufmerksamkeit, die dem Kampf gegen den Tourismus in Barcelona geschenkt wird. Besonderes Aufsehen erregten hierbei die Proteste gegen Airbnb, bei denen ein Airbnb-Objekt von örtlichen Aktivist:innen besetzt wurde.

Ironischerweise berichtet Barcelona – die einzige Stadt, der freiwillig detaillierte Daten bereitgestellt werden –, dass in 60–70 % der Daten Adressangaben fehlen oder unzutreffend sind. Zur Durchsetzung ihrer Bestimmungen setzt die Stadt deshalb auf andere

Instrumente, beispielsweise auf den Abgleich von Meldenummern, die Auslese von Online-Daten sowie auf Beschwerden aus der Nachbarschaft.

Andere Städte, wie z. B. Amsterdam, hatten mit den Vermietungsplattformen ebenfalls Vereinbarungen über die die Bereitstellung von Daten getroffen. Zugesagt wurden jedoch nur aggregierte Daten, die von der Stadt als weitgehend unbrauchbar bezeichnet wurden.

Datenschutzbedenken sind der Grund, auf den sich die Plattformen am häufigsten berufen, wenn sie die Herausgabe von Daten verweigern. Dabei lassen selbst überaus gründliche Datenschutzregularien wie die DSGVO der EU die Herausgabe persönlicher Kundendaten zu, soweit dies im Zusammenhang mit regulatorischen Maßnahmen erforderlich ist (DSGVO, Art. 6 – Rechtmäßigkeit der Verarbeitung).

Der vielversprechendste Ansatz, der hinsichtlich der Nutzung von Plattformdaten derzeit verfolgt wird, sind Rechtsvorschriften, die eine regelmäßige Vorlage von Daten verbindlich festschreiben. Zu nennen sind diesbezüglich insbesondere San Francisco (Verabschiedung 2016, Bestand vor Gericht 2017, in Kraft seit 2018), die französischen Städte (im Namen der nationalen ELAN-Verordnung, die im November

DIE WICHTIGSTEN BEISPIELE VON DATENAUSTAUSCH

2014	2015	2016	2018	2019	2019-2021
NewYork: Airbnb muss auf Anordnung des New Yorker Generalstaatsanwalt Daten herausgeben	NewYork: Wohl durchinszeniert legt Airbnb in einem New Yorker Büro freiwillig Daten offen; Abschriften dürfen nur mit analogen Hilfsmitteln angefertigt werden.	Amsterdam: Bereitstellung aggregierter Daten im Rahmen einer Vereinbarung	Barcelona: Datenaustausch im Rahmen einer Vereinbarung; 60–70 % fehlende oder unzutreffende Adressangaben	Französische ELAN-Verordnungen mit Pflicht zur Offenlegung detaillierter Daten	Bestimmung der Stadt New York zur Herausgabe von Daten verabschiedet; tritt nach abgewiesener Anfechtungsklage im Januar 2021 in Kraft. Die Stadt schätzt, dass 85 % der aktiven Inserate rechtswidrig vermietet werden.

2018 erlassen wurde und Ende 2019 in Kraft trat) sowie New York (Verabschiedung 2018, Bestand gegenüber einer Anfechtungsklage 2020, in Kraft voraussichtlich von Januar 2021 an).

Die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Vermietungsplattformen bestärkt die Städte darin, anstatt Appelle oder Verhandlungen zu bemühen, eher Rechtsvorschriften zu erlassen, die die Plattformen zur Bereitstellung von Daten verpflichten. In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, dass der neue Digital Services Act den Städten die Möglichkeit einräumt, Daten von den Plattformen anzufordern, soweit ein öffentliches Interesse – wie z. B. Verlust von Wohnraum infolge von Kurzzeitvermietungen – besteht.

Städte, die einen direkten Zugriff auf die Daten der Vermietungsplattformen erlangten – sei es über den Rechtsweg in Form einer gerichtlichen Verfügung (New York), sei es infolge einer gemeinsamen Absichtserklärung (Barcelona) oder dank starker nationaler Gesetze (Paris) –, konnten darüber hinaus folgendes feststellen:

- Gastgeber erstellen mehrere Nutzerkonten und Inserate, um einer Aufdeckung zu entgehen
- Adressangaben werden nicht verifiziert und enthalten häufig irreführende Informationen. Wie die Stadt Paris berichtet, fehlen in den von Airbnb bereitgestellten Dateien ca. 7 % der Daten und Barcelona teilte mit, dass in etwa 60–70 % der Inserate Adressangaben fehlen oder unzutreffend sind. Es ist davon auszugehen, dass in dem Maße, in dem Daten stärker zu Kontrollen herangezogen werden, Gastgeber zunehmend falsche Daten eingeben, um so einer Aufdeckung zu entgehen.

Partnerschaft zur Datenweitergabe mit der Europäischen Kommission

Im März 2020 verkündete³⁹ die Europäische Kommission, eine Vereinbarung mit den Plattformen der kollaborativen Wirtschaft getroffen zu haben, in der die Veröffentlichung von Schlüsseldaten zur Beherbergung von Reisenden vereinbart wurde.

Nach Angabe der Kommission wird die von Airbnb, Booking, Expedia Group und Tripadvisor unterzeichnete Vereinbarung

„... dazu bei[tragen], dass umfassendere Statistiken über Beherbergungsbetriebe in ganz Europa vorliegen und die Behörden zu einem besseren Verständnis der Entwicklung der kollaborativen Wirtschaft gelangen. Zudem lassen sich auf diese Weise etwaige politische Maßnahmen durch entsprechende Fakten unterlegen“.

Nach dieser rechtlich nicht bindenden Vereinbarung verpflichten sich die genannten Plattformen, Daten über die Zahl der gebuchten Übernachtungen und die Zahl der Gäste weiterzugeben, die auf Ebene der Städte und Gemeinden aggregiert wurden.

Es mag wohl sein, dass diese Ankündigung Fortschritte hinsichtlich der Datenlage zum Tourismus bringen wird. Für konkrete politische Entscheidungen sind die Städte jedoch auf Detaildaten angewiesen, die wenigstens bis zur Stadtteilebene hinunterreichen sowie auf eine Aufschlüsselung nach unterschiedlichen Vermietungsarten – als Mitwohngelegenheit oder in Abwesenheit der Gastgeber – und auf konkrete Belegungsdaten. Jene Daten braucht es, um die Auswirkungen von Kurzzeitvermietungen auf einzelne Wohngegenden und den Wohnungsmarkt einzuschätzen, da dies nur auf Grundlage detaillierter Daten möglich ist.

Aggregierte Daten helfen den Städten weder dabei, das Verbot von Kurzzeitvermietungen in Sozialwohnungen durchzusetzen, noch wenn es darum geht, für die Einhaltung von Meldepflichten zu sorgen, Nutzungen durch Immobilienspekulanten auf Kosten von Mietern zu unterbinden oder Steuern und Abgaben zu erheben.

Über solche Daten erfahren die Städte lediglich, dass „der Löschwasserstrahl aufgedreht“ ist. Wohin er gerichtet ist und welche Schäden er anrichtet, bleibt im Dunkeln.

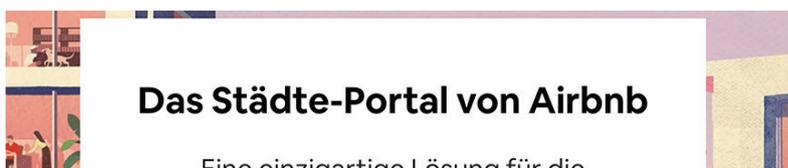
Das Airbnb-Städteportal

Im September 2020 stellte Airbnb mit viel Medienrummel⁴⁰ sein „Städte-Portal“⁴¹ vor.⁴² Dieses, so behauptete die Plattform, verschaffe „Einblicke in lokale Aktivitäten auf Airbnb“ und biete „Tools für die Durchsetzung von Vorschriften“.

Perfekt abgestimmt auf den lang erwarteten und für Dezember vorgesehenen Börsengang wirkte es, als wäre Airbnb nun endlich zur Zusammenarbeit mit den Städten bereit.

Diese Erwartungen wurden schnell enttäuscht.

Als Pilotprojekt sollte das Airbnb-Städteportal gerade einmal 15 Städten offenstehen. Zudem sollte ein Großteil der hilfreichen Funktionen nur dann verfügbar sein, wenn die örtlichen Bestimmungen dies zuließen.



Airbnb pries die Vorzüge des Portals folgendermaßen an:

„Erstmals in der Branche eingesetzte Compliance-Tools helfen Städten bei der Entwicklung und Verwaltung fairer Richtlinien für Kurzzeitvermietungen.“

„Städte, die Regelungen zu Kurzzeitvermietungen vorsehen, können mithilfe des Städte-Portals innerhalb ihres Meldesystems die auf Airbnb eingestellten Inserate aufrufen.“

Aus diesen Ankündigungen geht nicht hervor, ob Airbnb die neuen Instrumente

nur Städten anbieten will, deren Maßnahmen und Vorschriften zur Kurzzeitvermietung von der Plattform als „fair“ empfunden werden. Klar ist allerdings, dass die Städte die Tools nur nutzen können, wenn sie Regelungen wie eine gemeinsame Nutzung von Daten vorsehen.

Da derartige Vorschriften bislang jedoch nur in einer Handvoll Städte eingeführt wurden, wären die Tools de facto nur für die Tourismusplanung einsetzbar.

Ironischerweise könnte das neue Instrument ein Anstoß für die Städte sein, wirksame Regelungen zur Datenherausgabe oder zu Meldepflichten zu beschließen, um so von den Vorteilen des Portals zu profitieren. Bis dahin allerdings ist es für die PR-Abteilung der Plattform in erster Linie eine neue Masche, um geschönte Daten zu verbreiten und die Vorteile des „home sharing“ direkt bei den Behörden anzupreisen.



Einblicke in lokale Aktivitäten auf Airbnb

Ein Dashboard mit wirtschaftlichen Aktivitätsdaten und Reisetrends hilft Verantwortlichen in den Städten, den Einfluss von Airbnb in ihrer Region zu verstehen.



Tools für die Durchsetzung von Vorschriften

Erstmals in der Branche eingesetzte Compliance-Tools helfen Städten bei der Entwicklung und Verwaltung fairer Richtlinien für Kurzzeitvermietungen.



Direkte Kommunikation und Support

Der persönliche Support von Airbnb und zentrale Anlaufstellen — wie beispielsweise unser Nachbarschafts-Tool — bieten mehr Möglichkeiten für die Zusammenarbeit.

Verhandeln oder regulieren? Die Empfehlung der Städte: regulieren!

Wenn es nach den Plattformen geht, sollen die Städte verhandeln, nicht regulieren.

Städte und Plattformunternehmen verfolgen häufig entgegengesetzte Ziele. Was die Förderung des Tourismus und die Entwicklung der regionalen Wirtschaft angeht, mag es zwar Schnittmengen geben. Was die nur über Beschränkungen kurzfristiger Vermietungen zu lindernden Sorgen der Städte im Hinblick auf Nachhaltigkeit, die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und die Lebensqualität in den Wohngebieten hingegen angeht, so stehen diese im Gegensatz zum Interesse der Plattformen an einem grenzenlosem Markt- und Umsatzwachstum.

In Städten, in denen das Ausmaß der Kurzzeitvermietungen die gesellschaftlichen Ressourcen bereits überstrapaziert, würden zusätzliche Regulierungs- oder Durchsetzungsbemühungen neben dem Wachstum auch den aktuellen Umsatz der Vermietungsplattformen deutlich schmälern.

Die Plattformen haben schlichtweg Angst vor verbindlichen Vorschriften und werden alles unternehmen, um ihnen aus dem Weg zu gehen – einschließlich der Unterbreitung von Verhandlungsangeboten.

Die bevorzugte Verhandlungsstrategie der Plattformen ist es, etwas anzubieten, auf das sie verzichten können, was für die Städte aber von Bedeutung ist. In vielen Fällen trifft dies auf die Erhebung und Entrichtung von Steuern zu.

Steuerzahlungen anzubieten, zielt darauf ab, den Städten einen unmittelbaren Vorteil zu verschaffen, eine Abhängigkeit von den so erzielten Einnahmen zu schaffen und darüber hinausgehende Diskussionen über die Forderungen der Städte zu unterbinden.

Im Abschnitt „Hier ein Sack voller Geld“ gehen wir genauer auf diese Strategie ein.

Wenn die Städte zu den Verhandlungen mit den Vermietungsplattformen befragt⁴³ wurden, berichteten einige, die Plattformen erfolgreich zum Einzug von Steuergeldern aufgefordert zu haben. **Hinsichtlich ihrer übrigen Forderungen gaben fast alle Städte zu, erfolglos gewesen zu sein oder auf Kosten anderer Ziele nachgegeben zu haben.** Dies galt u. a. für:

- das Entfernen rechtswidriger Inserate
- das Entfernen oder Zurückweisen von Inseraten ohne verpflichtende Meldenummer

- die Anzeige von Meldenummern
- die Weitergabe detaillierter Daten zur Durchsetzung von Vorschriften
- die Beschränkung von Buchungen, die Jahresobergrenzen überschreiten

In den vereinzelt Fällen, in denen die Plattformen sich mit diesen zusätzlichen Forderungen einverstanden erklärt hatten, wurden die Vereinbarungen häufig zurückgenommen, sobald die Stadt eine striktere Begrenzung von Kurzzeitvermietungen ins Auge fasste.

So geschah es etwa in Amsterdam, wo Verhandlungen zwischen Airbnb und der Stadt in eine Vereinbarung mündeten, die für den Zeitraum 2017–2018 gelten sollte und nach der sich Airbnb verpflichtet hatte, die Obergrenze der Stadt von 60 Übernachtungen/ Jahr in die Plattform zu integrieren. Als der Stadtrat 2018 verkündete, die Obergrenze von 60 auf 30 Übernachtungen herabzusetzen, weigerte sich Airbnb, den Beschluss umzusetzen. Die Vereinbarung wurde nicht verlängert, als sie Ende 2018 auslief.

Weitere Verhandlungsprobleme, die von den Städten benannt wurden, sind:

- Ergebnislose Verhandlung über Beschränkungen der Übernachtungszahlen
- Erheblicher Ressourcen- und Zeitaufwand
- Verzug bei der Umsetzung der städtischen Agenda
- Vereinbarungen sind rechtlich nicht bindend und können gebrochen wurden (und wurden es)
- Verhandlungen müssen mit jeder einzelnen Plattform geführt werden

Aus diesen Gründen hielten alle Städte, die wir für diese Studie befragt haben, Regulierungen für empfehlenswerter als Verhandlungen.

Das Schlusswort zum Thema Verhandlungen überlassen wir Airbnb:

Wenn wir eine Vereinbarung mit einer Stadt treffen (...), ist es wahrscheinlich, dass ihr Inhalt an die Öffentlichkeit gelangt und einen Präzedenzfall begründen könnte, der uns bei künftigen Auseinandersetzungen mit anderen Städten in eine schwächere Verhandlungsposition bringt. Airbnb, 2020⁴⁴

Die Plattformen behaupten: Wir wollen Regulierung

Reguliert zu wirken ist besser als reguliert zu werden.

Im vorstehenden Kapitel haben wir gezeigt, dass die Plattformen die Städte lieber am Verhandlungstisch sehen als sich auf restriktive Vorschriften einzustellen. Scheitert dieser Versuch, regen die Plattformen gemeinhin Regulierungen an.

Als die Städte ihre ersten Regulierungsschritte unternahmen, wehrten sich die Plattformen aggressiv gegen jegliche Regulierungsversuche. Hierzu setzten sie auf Gerichtsverfahren, millionenschwere PR-Kampagnen und Lobbyarbeit, für die sie ihre Gastgeber-Community professionell mobilisierten.

Der Widerstand der Plattformen blieb größtenteils ohne Erfolg, während die Städte nach und nach bewiesen, dass sie faire, praktikable und effektive Regulierungen verabschieden können – ganz gleich ob es den Plattformen gefällt oder nicht.

Inzwischen sind die Plattformen zu der Überzeugung gelangt, dass es besser ist, reguliert zu wirken als effektiv reguliert zu werden.

Ein Anschein von Regulierung fügt sich eleganter in die „Geschichte“ der Plattformen. Denn funktionierende und effizient regulierte Märkte mit gut zusammenarbeitenden Akteuren wünschen sich Politiker ebenso wie Ökonomen.

Das Geschäftsmodell der Plattformen ist noch in der Bewährungsphase. Ungewisse oder bevorstehende Regulierungsvorhaben stellen aus Sicht der Plattformen eine Bedrohung ihrer aktuellen und künftigen Investoren dar.

Die im Rahmen der ersten Regulierungsbemühungen ausgehandelten Auflagen und Pflichten stellten sich als schlichtweg ineffektiv heraus oder waren in der Praxis schwierig durchzusetzen.

Dazu gehörten:

- die Offenlegung aggregierter Daten
- hohe jährliche Obergrenzen, deren Dursetzung unmöglich ist
- Meldesysteme ohne Rechenschaftspflicht der Plattformen

Die Plattformen wissen aus erster Hand, welche Regulierungen nicht greifen. Darauf bauen sie auf, wenn sie unwirksame Regelungen vorschlagen, von denen sie keine Einbußen befürchten.

Ein Musterbeispiel hierfür ist New York, wo Airbnb den Gesetzgebern des Bundesstaates buchstäblich den Wortlaut einer Gesetzesvorlage lieferte.⁴⁵

Das Gesetz sah u. a. ein „verpflichtendes“ Meldesystem vor, nahm die Plattformunternehmen jedoch nicht in die Verantwortung, die vorschriftsmäßige Anmeldung der Gastgeber sicherzustellen oder Inserate zu entfernen, für die keine Meldenummer vorlag. Wie inzwischen hinlänglich bekannt ist, liegt der Einhaltungsgang von Meldesystemen ohne eine derartige Vorgabe in der Regel bei mageren 10–20 %.

Weiter sah der Vorschlag vor, die Wohnungsmarktbestimmungen der Stadt New York zu ändern, um künftig jedem Gastgeber die ganzjährige Vermietung kompletter Wohnungen zu erlauben – eine grundlegende Abkehr gegenüber den geltenden Regelungen, die ein ausdrückliches Verbot „unbetreuter“ Kurzzeitvermietungen vorsehen.

Noch alarmierender an diesem Fall war die offenkundige politische Einflussnahme und „Pay-to-Play“-Strategie, hatte der Senator des Bundesstaates, von dem der Gesetzentwurf miteingebracht wurde, doch 2019 eine Airbnb-Spende in Höhe von 500.000 USD für seine Wahlkampagne angenommen.⁴⁶

Glücklicherweise kamen die Gesetzesvorschläge von Airbnb – obwohl sie 2017, 2018 und 2019 eingebracht wurden – nie über den Ausschuss für Wohnungswesen hinaus. Airbnb hält dies allerdings nicht davon ab, bei jeder Gelegenheit vorzugeben, gemeinsam mit der Stadt und dem Bundesstaat an der Regulierung der Branche zu arbeiten.

Die schlechten Regulierungsvorschläge der Plattformen gefährden nicht nur die politischen Ziele der Stadt, sie bringen auch Verzögerungen und Verwirrung in die Debatte über die Herangehensweisen zur Regulierung von Kurzzeitvermietungen und könnten die Städte – so die Vorschläge verabschiedet werden – über Jahre in ein wirkungsloses Regelwerk zwingen.

Hier ein Sack voller Geld

Die Plattformen bieten punktuell an, Steuergelder einzutreiben. Weitere Kooperationsversuche wehren sie ab

Obgleich sich diese Studie schwerpunktmäßig mit den Auswirkungen von Kurzzeitvermietungen auf den Wohnungsmarkt und den diesbezüglichen Regulierungsvorhaben von Städten und Plattformen befasst, spielt die Steuerfrage auch in der Debatte über den Wohnungsmarkt indirekt eine Rolle.

Denn wo die Plattformen die Einziehung und Entrichtung von Steuern anbieten, locken sie die Städte mit einem sofortigen Anreiz. Dies kann dazu führen, dass die Städte zögerlicher werden, wenn es darum geht, Kurzzeitvermietungen zum Schutz von Wohnraum zu regulieren oder zu beschränken, falls dies mit einem Rückgang ihrer Steuereinnahmen einhergehen würde.

Freilich haben es einige Städte abgelehnt, Steuergelder anzunehmen, solange rechtswidrige Kurzzeitvermietungen in erheblichem Umfang stattfinden und dem örtlichen Wohnungsmarkt schaden.

So weigert sich die Stadt New York, ihre Steuerbestimmungen zu ändern und den Plattformen die Beitreibung von Steuergeldern zu erlauben, solange 85 % der gelisteten Unterkünfte gegen Wohnungsmarkt- oder sonstige Bestimmungen der Stadt verstoßen.

Für ihre Weigerung, das von Airbnb vorgeschlagene ineffektive Maßnahmenpaket abzusegnen, das auch die Einziehung von Steuergeldern vorsah, versuchte das Unternehmen, die Stadt an den Pranger zu stellen, indem es 10 Millionen USD an gemeinnützige Einrichtungen spendete – „als einen bescheidenen Teil der 100 Millionen USD an Steuereinnahmen, die dem Staat zufließen, wenn die Abgeordneten der Vorlage zustimmen würden“.⁴⁷

Die Einziehung und Entrichtung von Steuergeldern trägt weiter dazu bei, einen Anschein von Kooperation zu pflegen. So beteuert Airbnb, 500 Regulierungspartnerschaften mit Kommunen und Organisationen auf der ganzen Welt zu unterhalten.⁴⁸ Auch wenn derartige Aussagen schwer zu überprüfen sind, so legen die meisten Untersuchungen doch nahe, dass **diese Vereinbarungen fast immer den Steuereinzug betreffen und so gut wie nie die Einhaltung von Wohnungsmarktbestimmungen.**

Durch das Angebot, Steuern einzuziehen, rücken sich die Plattformen in ein gefälliges Licht, binden die Städte an die so erzielten Steuereinkünfte und greifen weiteren Regulierungsmaßnahmen vor.

Allerdings wird der Steuereinzug längst nicht jeder

Stadt angeboten, was möglicherweise daran liegt, dass **die zusätzlichen Kontroll- oder Offenlegungsanforderungen der Steuerbehörden Gastgeber abschrecken könnten, die rechtswidrig oder in einer rechtlichen Grauzone tätig sind.** Dazu legen die Plattformen, die – wie wir wissen – in vielen Städten umfangreiche illegale Angebote führen, den Städten nur argwöhnisch Steuerdaten vor, die für Durchsetzungszwecke verwendet werden könnten.

Dies ist einer der Gründe, weshalb die Plattformen, wann immer sie anbieten, Steuergelder einzuziehen, die Offenlegung der persönlichen Daten der Gastgeber, bei denen sie Steuern einziehen, kategorisch ablehnen.

Eine Studie über die von Airbnb abgeschlossenen Steuervereinbarungen kam zu folgendem Ergebnis: „die Vereinbarungen, die Airbnb mit den Städten und Bundesstaaten aushandeln konnte, verpflichten Airbnb nicht, alle für die steuerliche Behandlung des Unternehmens maßgeblichen Informationen offenzulegen, und schützen die Identität und Adressen örtlicher Beherbergungsanbieter durch bewusste Geheimhaltung (...). Sie enthalten keine steuerlichen Angaben im eigentlichen Sinne“. Kurz gesagt leisten sie nicht, was normale Steuervereinbarungen leisten.“⁴⁹

Wien ist ein Beispiel, für eine Stadt, in der fast alle großen Plattformen die örtlichen Gesetze (nach der Verfassungsordnung Österreichs ist Wien Stadt und Bundesland zugleich) zum Steuereinzug und der Anzeige von Einkünften befolgen. Airbnb hingegen weigert sich, eine Vereinbarung abzuschließen, die wirksame Kontrollmechanismen (hinsichtlich der gesetzlichen Anzeigepflichten) vorsehen würde. Ebenso hat sich Airbnb geweigert, Inserate für Unterkünfte in Sozialwohnungen zu entfernen, die nach nationalen Bestimmungen gleichfalls verboten sind.

Selbst wenn Gastgeber und Plattformunternehmen Steuern abführen, so sorgt dies nach Ansicht von Wohnraum-Aktivist:innen lediglich für Steuergerechtigkeit. Steuern mögen in gewissem Umfang für „fairere Wettbewerbsbedingungen“ gegenüber anderen Beherbergungsanbietern sorgen und einen Beitrag zur Finanzierung der in Anspruch genommenen öffentlichen Dienste leisten. Doch **Steuereinnahmen entschädigen die Städte nicht für die Zerstörung von Wohnraum, die Verdrängung von Familien und die steigenden Wohnkosten** – allesamt gängige negative Externalitäten aus dem Geschäft mit Kurzzeitvermietungen.

Wie die Städte Kurzzeitvermietungen regulieren

Nach Angabe von Airbnb gibt es in ca. 70 % der gefragtesten 200 Städte, in denen die Plattform aktiv ist, „Regulierung in irgendeiner Form“. ⁵⁰ Tatsächlich **entscheiden sich die meisten Städte für die Regulierung von Kurzzeitvermietungen.**

Ein funktionierendes Regelwerk muss die folgenden Punkte in eindeutiger, transparenter und effizienter Weise leisten:

1. zulässige gegenüber unzulässiger Nutzung definieren
2. für eine wirksame Durchsetzung sorgen und die Einhaltung der Regelungen fördern

Definition von zulässiger / unzulässiger Nutzung

Welche Arten von Kurzzeitvermietungen als zulässig bestimmt werden, unterscheidet sich je nach Stadt, Kommune und Stadtviertel ungemain. Der Wohnungsmarkt jeder Stadt weist andere Besonderheiten, Erfordernisse und Überschneidungen mit dem örtlichen Tourismusmarkt auf.

* Es sei bemerkt, dass wir an dieser Stelle nicht auf – ebenso wichtige – Regulierungen in den Bereichen Verbraucherschutz, Gesundheit, Sicherheit oder Lebensqualität eingehen, sondern uns nur mit Regulierungen zum Schutz von Wohnraum und den Bewohner:innen betroffener Stadtviertel befassen.

Die gängigsten Regelungsansätze der Städte sind:

- Verbot von Kurzzeitvermietungen in An- oder Abwesenheit der Gastgeber
- Vermietungsverbote in bestimmten Vierteln
- Weitervermietung beschränkt auf den rechtmäßigen Hauptbewohner einer Wohneinheit
- Gelegentliche „unbetreute“ Weitervermietung für die Zeit der Abwesenheit des Hauptbewohners (Umsetzung in der Regel durch Obergrenzen von 30–180 Übernachtungen/ Jahr)
- Beschränkung von Vermietungen in Anwesenheit des Gastgebers auf einen prozentualen Anteil der Wohnstätte (nach Anzahl der Gäste, Zimmer oder Grundfläche)
- Beschränkung der Vermietungstätigkeit auf einen prozentualen Anteil oder eine festgelegte Anzahl von Wohnungen in einem Gebäude oder einem Stadtviertel
- Beschränkungen für Sozialwohnungen

Bei der Mehrzahl dieser Maßnahmen handelt es sich um Versuche, Kurzzeitvermietungen auf das zu beschränken, was nach Ansicht der jeweiligen Stadt als legitimes Teilen von Wohnraum betrachtet werden kann, und gleichzeitig zerstörerische kommerzielle Kurzmietgeschäfte zu unterbinden.

Durchsetzung und Einhaltung von Regelungen sicherstellen und fördern

Wo es an einer wirksamen Strategie zur Durchsetzung und Einhaltung der für Kurzzeitvermietungen geltenden Regelungen fehlt, melden die meisten Städte äußerst niedrige Einhaltungsraten, üblicherweise im Rahmen von 10–20 %. Das liegt daran, dass die Plattformen illegale Gastgeber schützen und ihre Identität, Adresse und Aktivität verbergen.

Zu den häufigsten Ansätzen für die Rechtsdurchsetzung und Sicherung von Compliance gehören:

Für Gastgeber:

- Melde- oder Genehmigungspflicht
In der Regel ist ein Nachweis zu erbringen, um sicherzustellen, dass der Antragsteller/ die Unterkunft den Anforderungen an eine zulässige Tätigkeit/ Nutzung entspricht
- Begrenzte Anzahl zu erteilender Genehmigungen
- Berichtspflichten des Gastgebers, entweder nach jeder Buchung oder in regelmäßigen Abständen

Für die Plattformen:

- Veröffentlichung und Buchung beschränkt auf vorschriftsmäßig gemeldete Unterkünfte
- Verfahren zur Entfernung nicht genehmigter Angebote
- Herausgabe von Daten umfasst in der Regel Name, Adresse und (soweit vorgegeben) Meldenummer sowie zumeist eine Zusammenstellung der Buchungen (Gästeanzahl, Übernachtungsanzahl, Entgelte)

BEISPIELE STÄDTISCHER REGULIERUNGEN

Stadt	Genehmigungs- oder Meldesystem	Offenlegung der Plattformdaten	Rechenschaftspflicht der Plattformunternehmen	Obergrenzen für Vermietung in Abwesenheit
Amsterdam	Ja	Ja ab Jan. 2021	Ja ab Jan. 2021	30 Tage/Jahr Vermietungsverbot in bestimmten Vierteln keine Sozialwohnungen
Berlin	Ja	Nein	Nein	Hauptbewohner oder 90 Tage/Jahr für überprüften Besitzer einer Zweitwohnung
Barcelona	Ja	Ja	Ja	Anzahl der Genehmigungen keine Sozialwohnungen
New York	Nein	Ja ab Jan. 2021	Nein	rechtskräftig verboten keine Sozialwohnungen
Prag	Nein	Ja	Nein	
Paris	Ja	Ja	Ja	120 Tage/Jahr Hauptbewohner keine Sozialwohnungen
San Francisco	Ja	Ja	Ja	90 Tage/Jahr Hauptbewohner keine Sozialwohnungen
Wien	Nein	Ja, für Steuern, Airbnb verweigert die Einhaltung	Nein	100 % Einwilligung der Nachbarn max. 20 % des Gebäudes keine Sozialwohnungen

Empfohlene Regulierungsansätze

Aufbauend auf der Erfahrung von Städten, die entsprechende Maßnahmen bereits getroffen haben oder darauf hinarbeiten, sind drei grundlegende Regulierungsansätze zu empfehlen.

Meldepflicht-System

Im Rahmen eines Meldepflicht-Systems müssen Gastgeber eine Genehmigung, Zulassung oder Anmeldung beantragen, in der Regel bei ihrer Stadt. Diese wiederum klärt, ob der Gastgeber und die vorgesehene Unterkunft den Anforderungen an eine zulässige Kurzzeitvermietung entsprechen. Die daraufhin erteilte Nummer muss bei jeder Bewerbung angezeigt werden.

Die Durchsetzung einer Meldepflicht-Regelung ist kein Selbstläufer. So mussten Städte, die frühzeitig auf Meldepflicht-Regelungen setzten (d. h. Barcelona und die beiden US-Städte San Francisco und Portland), feststellen, dass Gastgeber die Meldepflicht ignorierten und die Plattformbetreiber nicht gemeldete Angebote weiter veröffentlichten. Einhaltungsraten von gerade einmal 20 % waren nicht ungewöhnlich. In einem prominenten Fall inserierte selbst Brian Chesky, der CEO von Airbnb, seine nicht gemeldete Wohnung auf der Plattform, und verstieß damit in aller Öffentlichkeit die geltenden Bestimmungen der Stadt.⁵¹

Rechenschaftspflicht der Plattformunternehmen

Eine sinnvolle Ergänzung für ein Meldepflicht-System ist die Rechenschaftspflicht der Plattformunternehmen.

Liegt die Rechenschaftspflicht bei der Plattform, kann sie Inserate oder Buchungen von solchen Gastgebern akzeptieren, die ihre Unterkunft zur Kurzzeitvermietung angemeldet haben.

Die Melde- oder Genehmigungsnummer muss in den Inserate angezeigt werden. Die meisten Bestimmungen verpflichten die Plattformen zudem, ihre Systeme um ein

Eingabefeld für die Genehmigungsnummer zu ergänzen, das von den Gastgebern bei der Erstellung eines Inserats ausgefüllt werden muss und nach der Veröffentlichung gut sichtbar angezeigt wird.

Städte, wie Amsterdam, Barcelona, Paris und San Francisco, in denen die Rechenschaftspflicht bei den Plattformbetreibern liegt, haben Verfahren eingerichtet, über die die Plattformen benachrichtigt werden, wenn bei einem Kurzzeitvermietungsangebot die Genehmigungsnummer fehlt, ungültig ist oder abgelehnt bzw. widerrufen wurde. Die Plattformbetreiber müssen die nicht bestimmungsgemäßen Inserate daraufhin entfernen, in der Regel innerhalb einer vorgegebenen Frist.

Ohne eine rechtlich verankerte Rechenschaftspflicht der Plattformunternehmen, werden Aufforderungen, rechtswidrige Inserate zu entfernen, von den Plattformen meist schlichtweg übergangen.

Das Elegante an der Kombination aus einem Meldepflicht-System mit der Rechenschaftspflicht des Plattformunternehmens ist, dass die Plattformen ihre eigenen Webseiten nicht kontrollieren müssen, um sicherzustellen, dass die teilweise komplexen Wohnungsmarktbestimmungen der jeweiligen Stadt befolgt werden.

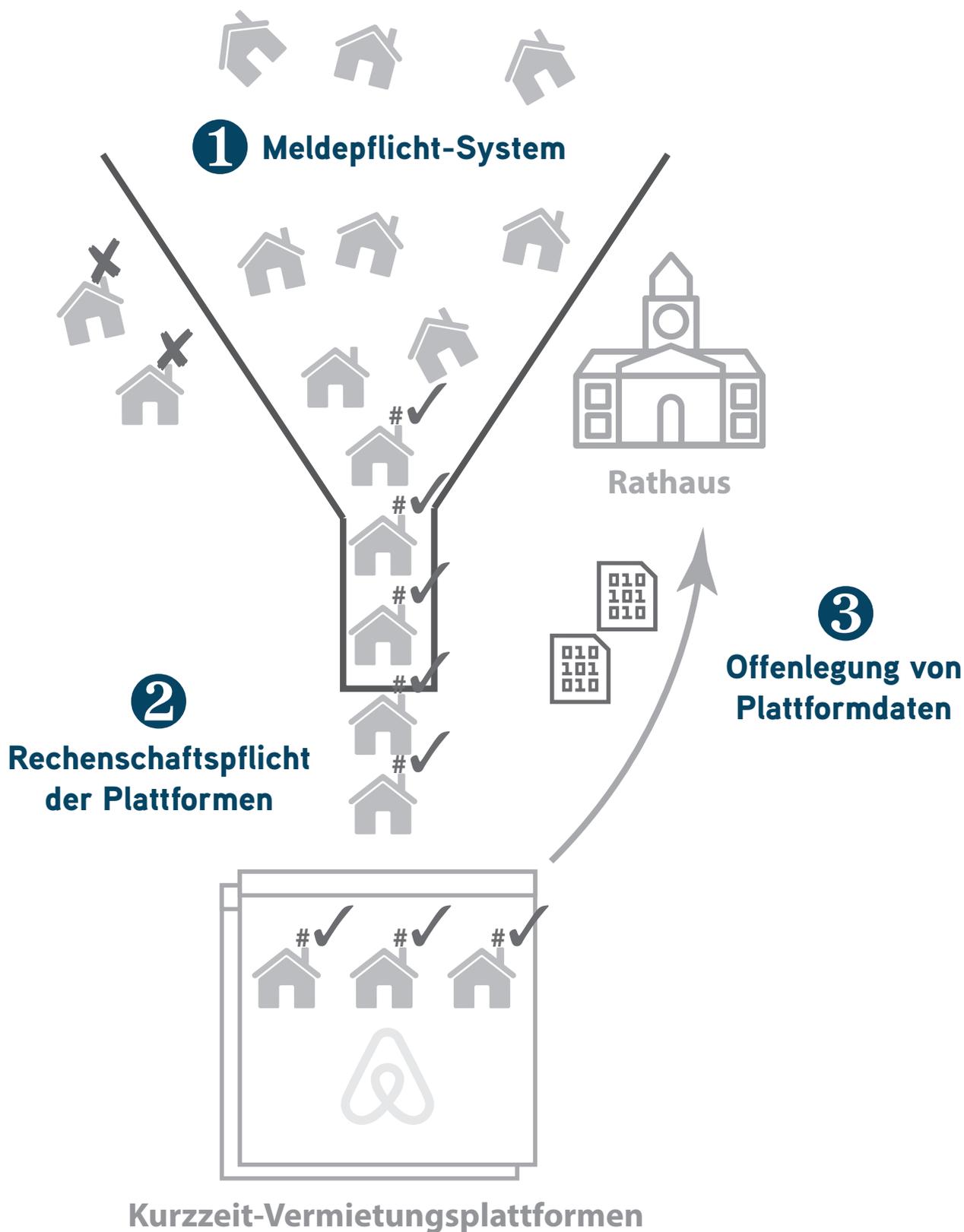
Offenlegung der Plattformdaten

In Städten, die Meldepflicht-Systeme einführen, müssen die Webseiten der Plattform kontrolliert werden, um sicherzustellen, dass die Gastgeber ihre Angebote melden und die Plattformen keine Unterkünfte ohne Meldenummer listen.

Einige Städte, wie z. B. Amsterdam, Paris und San Francisco, sehen im Rahmen örtlicher, regionaler oder nationaler Bestimmungen deshalb Regelungen zur Freigabe von Plattformdaten vor. Die Plattformunternehmen sind dann gesetzlich

verpflichtet, regelmäßig (zumeist monatlich) Dateien zu übermitteln, die alle aktiven Inserate ihrer Plattform enthalten.

Am häufigsten werden dabei die Meldenummer, eine Plattform-ID-Nummer oder URL, der Name oder sonstige Angaben zum Gastgeber sowie die Adresse der Unterkunft eingefordert. Einige Städte fordern zudem Buchungsdaten für den betreffenden Zeitraum an.



Fallstudien zu ausgewählten Städten

Um zu verstehen, wie sich das Geschäft mit Kurzzeitvermietungen auf die Städte auswirkt und weshalb diese – vor dem Hintergrund gescheiterter Versuche zur Zusammenarbeit mit den Plattformen – auf zunehmend restriktive Maßnahmen setzen, ist es nötig, die Erfahrungen der einzelnen Städte im Zeitverlauf näher in den Blick zu nehmen.

Im folgenden Kapitel präsentieren wir Fallstudien zu einer repräsentativen Auswahl namhafter Städte. Dabei konzentrieren wir uns auf Europa sowie auf einige wichtige US-amerikanische Metropolen, wie etwa San Francisco als Geburtsstadt von Airbnb, wo die Plattformen strengen Vorschriften unterliegen und die bislang größten Erfolge bei der Regulierung von Kurzzeitvermietungen erzielt wurden.

Die Autoren möchten sich an dieser Stelle bei den Städten Amsterdam, Berlin, Barcelona, New York, Paris, Prag, San Francisco und Wien für ihre Mitwirkung bedanken.

Amsterdam

ZENTRALE BESTIMMUNGEN

- Genehmigungen sind zwingend erforderlich; neuerdings auch nach nationalen Meldebestimmungen, die zudem die Plattformbetreiber explizit in die Pflicht nehmen (in Kraft seit 1. Januar 2021)
- bei vollständigen Wohneinheiten: Beschränkung auf 30 Übernachtungen/Jahr
- Vermietungsverbot für Sozialwohnungen
- Vermietungsverbot in 3 Innenstadtbezirken

PLATTFORM-/ MARKTVERSAGEN

- Nachdem der Stadtrat die Obergrenze für Übernachtungen von 60 auf 30 Tage/ Jahr absenkte, entfernte Airbnb als Vergeltungsmaßnahme die zur Durchsetzung der Beschränkungen benötigten Tools
- Die von den Plattformunternehmen bei den Städten vorgelegten Daten waren aggregiert und praktisch unbrauchbar
- Anhaltend erheblicher Umfang rechtswidriger Vermietungen, wofür 2019 Bußgelder in Höhe von 6 Mio. EUR verhängt wurden

Amsterdam verfolgt seit dem Jahr 2014 einen zunehmend restriktiven Kurs zur Einhegung von Kurzzeitvermietung. Damals erließ die Stadt ein Verbot, Sozialwohnungen (ca. 45 % des Amsterdamer Wohnungsbestands) für Kurzvermietungsgeschäfte zu nutzen und gestattete nur noch gelegentliche (maximal 60 Übernachtungen/ Jahr) Vermietungen durch den Hauptbewohner. Zudem wurde die Vermietung von Zimmern eingeschränkt, beispielsweise auf max. vier Personen pro Buchung.

Zum 1. Januar 2019 wurden diese Bestimmungen weiter verschärft und die Höchstzahl zulässiger Übernachtungen von 60 Nächten/Jahr auf 30 Nächte abgesenkt.

Eine erneute Verschärfung trat am 1. Juli 2020 in Kraft. Seitdem muss für die kurzfristige Vermietung von Wohneigentum eine Genehmigung eingeholt werden und in drei zentral gelegenen Bezirken der Stadt wurden entsprechende Angebote vollständig untersagt.

Das Vermietungsverbot in den drei Bezirken Burgwallen-Oude Zijde; Burgwallen-Nieuwe Zijde und Kanal Gürtel-Süd kam zustande, nachdem Untersuchungen belegt hatten, dass die örtlichen Bewohner:innen unter dem außergewöhnlich hohen Touristenaufkommen in ihren Vierteln zunehmend litten. Im Rahmen einer Befragung sprachen sich 75 % der Einwohner:innen für die Verbote aus, fanden jedoch, dass die Maßnahmen nicht weit genug gingen.

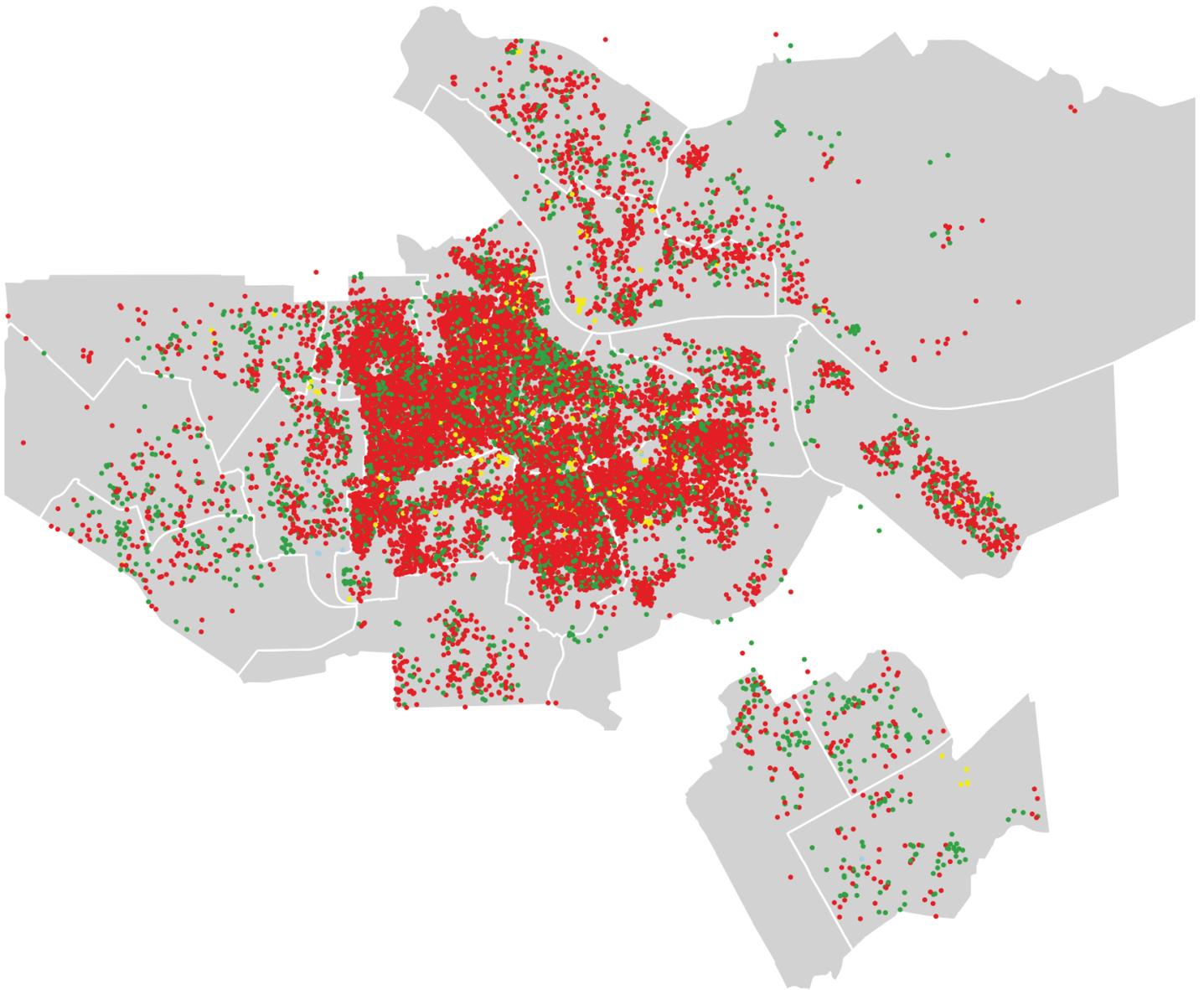
Im Dezember 2014 hatte Amsterdam als eine der weltweit ersten Städte eine gemeinsame Absichtserklärung mit Airbnb unterzeichnet, in der es in erster Linie um die Erhebung von Steuern für den Zeitraum 2015–16 ging.

In einer weiteren im Dezember 2016 unterzeichneten Absichtserklärung⁵² verpflichtete sich Airbnb für den Zeitraum 2017–18 freiwillig, automatische Obergrenzen einzuführen, die sicherstellen sollten, dass als Ganze angebotene Wohnungen für maximal 60 Nächte pro Jahr weitervermietet würden. Außerdem sollte Airbnb aggregierte Daten zu den Auswirkungen des Teilens von Wohnraum bereitstellen.

Die halbjährlich vorgelegten aggregierten Daten waren für die Stadt nicht zweckdienlich, da sie zur fortlaufenden Bewertung und Durchsetzung ihrer Regulierungen auf detailliertere Angaben angewiesen war.

Auf den Beschluss des Amsterdamer Stadtrats hin, die jährliche Obergrenze für Übernachtungen von 60 auf 30 Nächte zu senken, weigerte sich Airbnb im Gegenzug, die verschärfte Obergrenze von 30 Übernachtungen pro Jahr auf der Plattform umzusetzen. In ähnlicher Weise hatte das Unternehmen bereits auf die Einführung der Obergrenze von 60 Übernachtungen/ Jahr reagiert.

Nach dem Auslaufen dieser Vereinbarungen sah man seitens der Stadt von Bemühungen um weitere

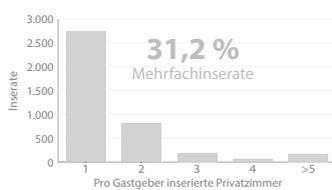


Mehrfachinserate

Ganze Wohnungen



Privatzimmer



Belegungsrate

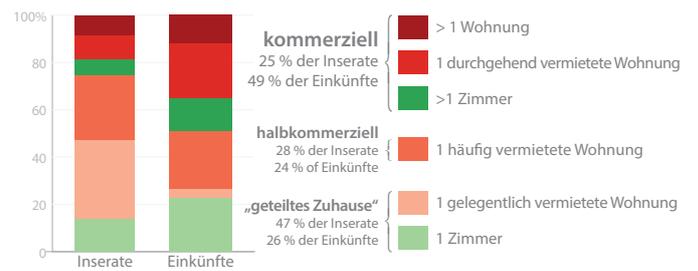
Als Ganze inserierte Wohnungen



Einkünfte aus ganzen Wohnungen



Vergleich „geteiltes Zuhause“ vs. kommerzielle Nutzung



Abkommen mit den Plattformbetreibern ab und setzte stattdessen auf Rechtsvorschriften und Durchsetzungsmaßnahmen, die man für effektiver und zweckdienlicher hielt als rechtlich unverbindliche Vereinbarungen ohne gesetzliche Verankerung.

Doch trotz der restriktiven Regulierung gelang es der Stadt bisher lediglich, das Wachstum zu stoppen. Das Geschäft mit rechtswidrigen Kurzzeitvermietungen läuft weiter und im Jahr 2019 verhängte die Stadt Bußgelder in Höhe von 6 Millionen EUR. Wie die Stadt zugesteht, sind die Auswirkungen der Kurzzeitvermietungen weiter zu spüren, insbesondere durch den Wegfall von Wohnraum sowie als zunehmende Beeinträchtigung der Lebensbedingungen in vormals ruhigen Wohngebieten.

Nach Schätzungen der Stadt wird etwa jede 15. Amsterdamer Wohnung über Airbnb angeboten, wobei es in einigen Vierteln sogar jede neunte Wohnung sein dürfte. In 16 von 99 Vierteln sind Kurzzeitvermietungen das bei Einwohnerbefragungen am häufigsten genannte Ärgernis.

Die Neuordnung des örtlichen Handelsgewerbes ist eine weitere indirekte Auswirkung, von der Wohngebieten mit einem dichten Angebot an Kurzzeitvermietungen betroffen sind, wobei deutlich mehr Unternehmen Dienstleistungen anbieten, die sich – teilweise ausschließlich – an Touristen richten.

Im sozialen Wohnungsbau griffen die Regulierungsmaßnahmen nach Angaben der Stadt, was hauptsächlich darauf zurückzuführen sei, dass ein

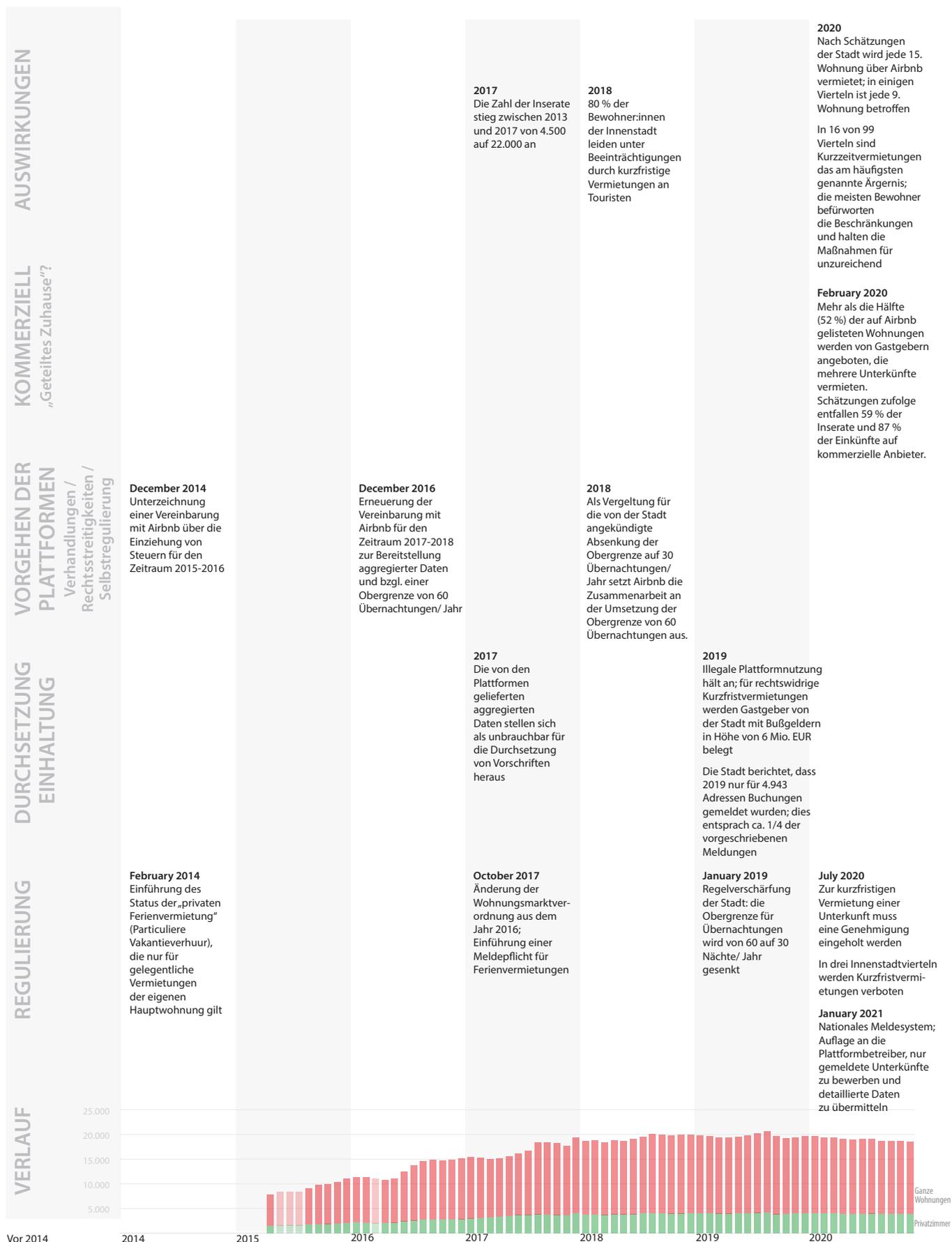
Großteil der Amsterdamer Sozialwohnungen abseits des malerischen älteren Stadtzentrums errichtet wurde und somit in Lagen, die für Touristen weniger attraktiv sind. Darüber hinaus neigten die Bewohner:innen von Sozialwohnungen nach Erfahrung der Stadtverwaltung viel häufiger dazu, illegale Hotels zu melden.

Weitaus schwieriger gestaltet sich die Durchsetzung der Vorschriften im Stadtzentrum mit seinen älteren und in Privatbesitz befindlichen Wohnhäusern. Der private Wohnungsmarkt ist unreguliert und deutlich anfälliger dafür, durch Kurzzeitvermietungen in eine Schieflage zu geraten und aufgrund von Angebotsrückgängen mit einer Verteuerung des Wohnraums zu reagieren.

Zuversichtlich blickt man seitens der Stadt den neuen Bestimmungen entgegen, die zum 1. Januar 2021 in Kraft traten und u. a. ein Meldesystem auf nationaler Ebene vorsehen. Nach dem Gesetz dürfen Plattformen nur noch gemeldete Unterkünfte führen. Außerdem werden sie verpflichtet, detaillierte Daten bereitzustellen was für die Stadt immens wichtig ist und auf dem Verhandlungsweg nicht durchzusetzen war.

Es bleibt abzuwarten, ob Airbnb sich an die neuen Amsterdamer Bestimmungen halten oder unter Berufung auf EU-Recht vor Gericht ziehen wird. Es wäre nicht das erste Mal, dass die E-Commerce-Richtlinie ins Spiel gebracht würde, um die Unvereinbarkeit eines nationalen Gesetzes mit dem EU-Recht zu begründen.

Amsterdam – Zeitverlauf



Barcelona

ZENTRALE BESTIMMUNGEN

- Meldepflicht
- Feste Anzahl an Zulassungen pro „Zone“
- Pflicht zur Anzeige/zum Aushang der Zulassungsnummern (für Gastgeber und Plattformbetreiber)

PLATTFORM-/ MARKTVERSAGEN

- Bis 2017 weigerten sich die Plattformbetreiber, Anzeigen zu entfernen, die keine Angabe der Meldenummer enthielten
- Inzwischen kommen die Betreiber den Aufforderungen der Stadt nach und entfernen die entsprechenden Anzeigen; Gastgeber dürfen die betreffenden Angebote jedoch erneut einstellen
- 60–70 % der seitens der Betreiber übermittelten Daten enthalten keine oder fehlerhafte Adressangaben
- Verteuerung regulärer Mieten um 7 % infolge der Airbnb-Präsenz; Anstieg der Kaufpreise um 19 %
- Kurzzeitvermietungen werden überwiegend kommerziell angeboten und nicht als „Mitwohnangebote“

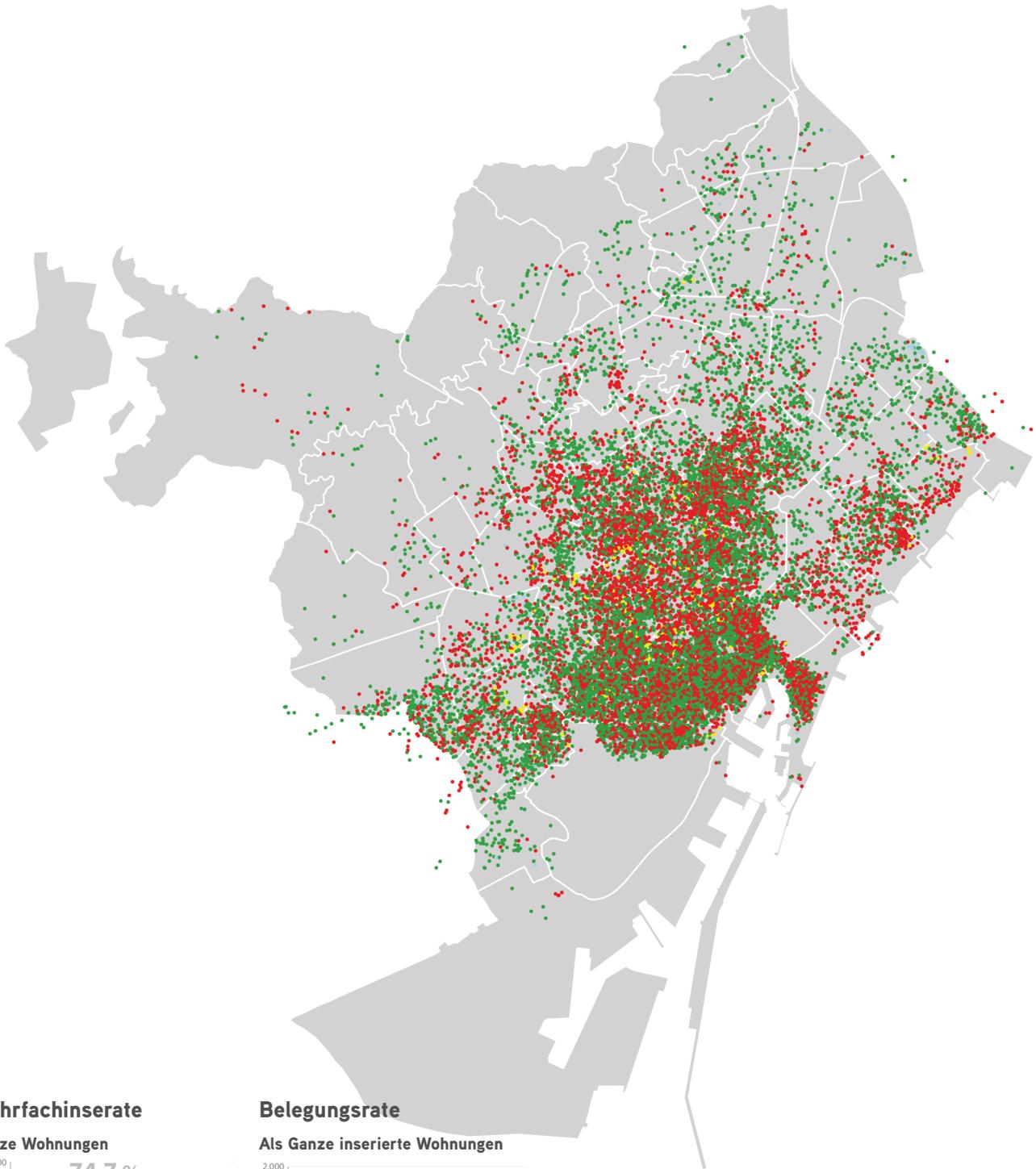
Der ausufernde Tourismus in Barcelona wurde in der jüngeren Vergangenheit zunehmend als Problem wahrgenommen, nachdem eine Reihe von Demonstrationen in den Jahren 2012 und erneut im Sommer 2014 Beeinträchtigungen der Lebensqualität für die örtliche Bevölkerung und den Anstieg der Wohnkosten angeprangert hatten.

Zu diesem Zeitpunkt galt in der Region Katalonien bereits seit 2012 ein Gesetz, das Kurzzeitvermietungen für einen durchgehenden Zeitraum von weniger als 31 Tagen zuließ, sofern eine Meldenummer sichtbar angegeben wurde. Gleichzeitig war die Kurzzeitvermietung von privaten Zimmern verboten.

Auf Portalen wie Airbnb fanden sich mehr und mehr Zimmer und auch ganze Wohnungen, die gewerblich und ohne Zulassung zur Vermietung standen. Für die Veröffentlichung von Inseraten, die nicht über die vorgeschriebene Meldenummer verfügten, wurde das Unternehmen 2014 deshalb zunächst mit einer Geldbuße in Höhe von 30.000 EUR belegt und 2016 schließlich mit einer weiteren Buße in Höhe von 600.000 EUR.

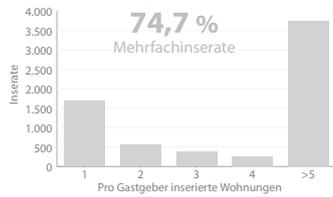
Wie Wohnungsmarktforscher zudem beobachteten, bildeten sich auf den Plattformen nach und nach Portfolios einzelner Anbieter heraus, wobei 55 % der Airbnb-Gastgeber mehr als eine Unterkunft anboten und der durchschnittliche Gastgeber über 5,2 Inserate verfügte.⁵³

2015 wurde mit Ada Colau eine Aktivistin zur Bürgermeisterin gewählt, die in ihrem Programm versprochen hatte, den Tourismus wirksam zu regulieren und die Krise des Wohnungsmarktes zu bekämpfen. Daraufhin wurde mit dem „Schockplan“ 2016 ein ambitioniertes Programm aufgelegt, mit dem die Durchsetzung geltender Vorschriften verbessert und das Geschäft mit rechtswidrigen Kurzzeitvermietungen eingedämmt werden sollte. Im Rahmen dieses Plans erließ die Stadt Unterlassungsverfügungen für 615 rechtswidrig vermietete Wohnungen und leitete insgesamt 1.290 Untersuchungen wegen rechtswidriger Geschäftstätigkeiten ein. Nach Daten der Stadt waren schätzungsweise 40 % der touristisch genutzten Wohnungen nicht entsprechend gemeldet.

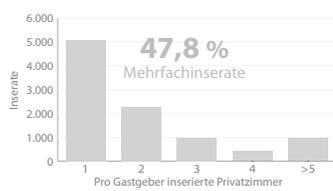


Mehrfachinserate

Ganze Wohnungen



Privatzimmer



Belegungsrate

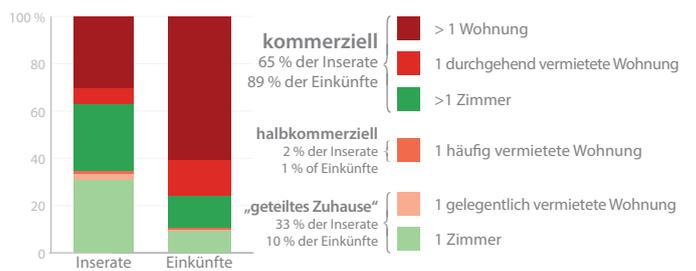
Als Ganze inserierte Wohnungen



Einkünfte aus ganzen Wohnungen



Vergleich „geteiltes Zuhause“ vs. kommerzielle Nutzung



Über den 2017 ausgearbeiteten und in Kraft gesetzten Plan Especial Urbanístico de Alojamiento Turístico (PEAUT) wurde die Zahl der Genehmigungen für touristisch genutzte Wohnungen auf 9.600 beschränkt und ihre Verteilung innerhalb des Stadtgebietes überwacht.

Dank der starken Öffentlichkeitswirksamkeit, die die Durchsetzungsoffensive gegen illegale Kurzzeitvermietungen mitsamt der Verhängung von Bußgeldern gegen die Plattformbetreiber selbst erzielte, gelang es der Stadt im Jahr 2017 ferner, Vereinbarungen mit Booking.com, HomeAway, Niumba, Rentalia und TripAdvisor sowie später mit Airbnb abzuschließen und auf diese Weise Verfahren zur Entfernung rechtswidriger Inserate von den Plattformen einzurichten. Die erzielten Vereinbarungen standen im Einklang mit den auf regionaler Ebene geltenden Bestimmungen.

In einer weiteren Vereinbarung, die im August 2018 abgeschlossen wurde, sagte Airbnb zu, detaillierte Angaben zu den auf der Plattform gelisteten Unterkünften bereitzustellen.

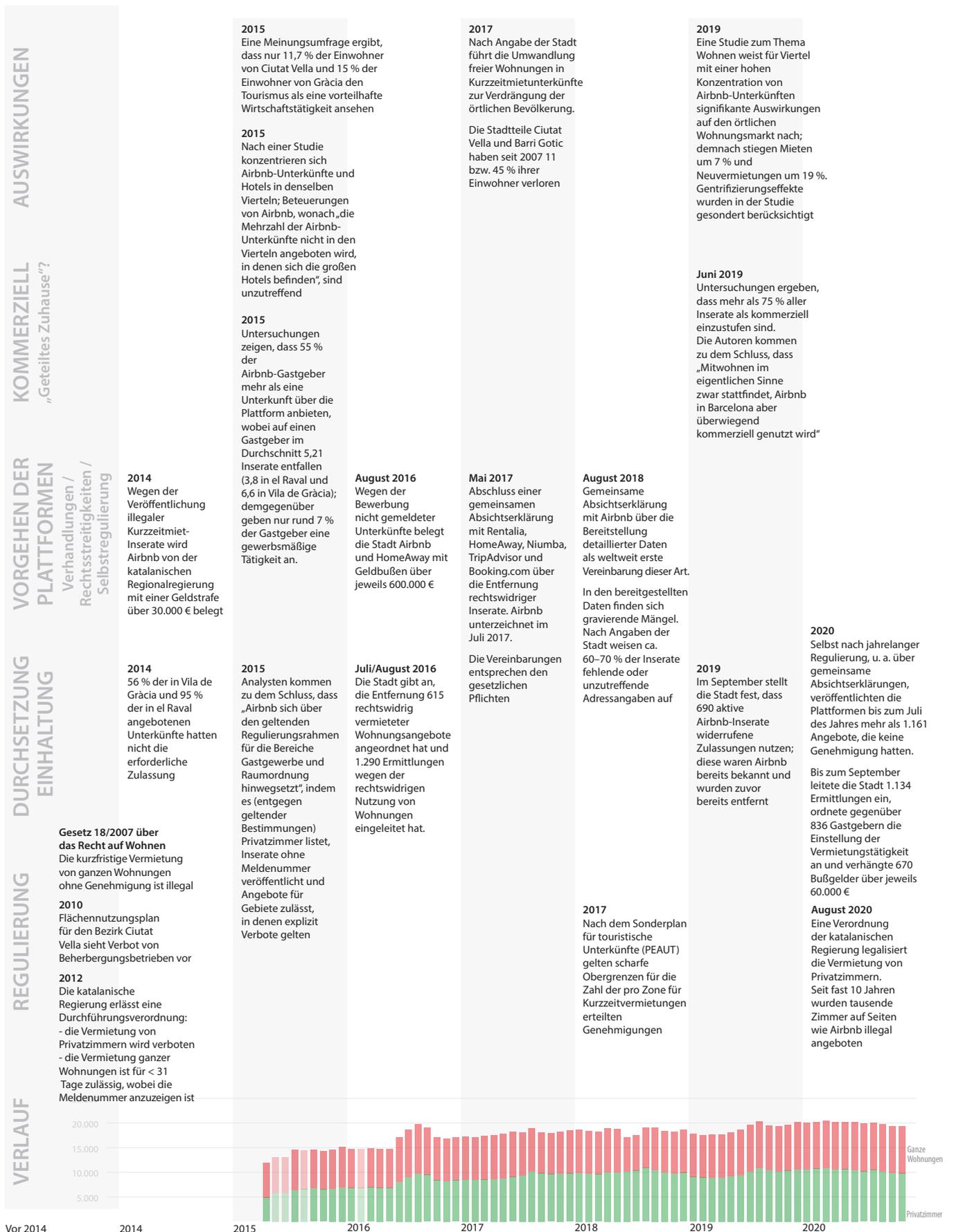
Dies war das erste Mal, dass eine Kurzzeit-Vermietungsplattform sich in einer Vereinbarung freiwillig verpflichtete, detaillierte Nutzungsdaten herauszugeben und – außer in Fällen, in denen die Plattformbetreiber gesetzlich zur Übermittlung von Daten verpflichtet wurden, wie etwa in San Francisco oder Paris – sollte es die einzige Vereinbarung dieser Art bleiben.

Die bereitgestellten Daten erwiesen sich nach Angaben der Stadt allerdings als weitgehend wertlos, enthielten 60–70 % der übermittelten Inserate doch fehlende oder unzutreffende Adressangaben auf. Dies erschwerte den Abgleich illegal angebotener Unterkünfte mit dem städtischen Meldesystem erheblich.

Die qualitativen Mängel der Adressdaten könnte entweder auf Anpassungseffekte seitens der Gastgeber zurückgehen, die – im Wissen, dass die Stadt auf ihre Daten zugreifen kann – möglicherweise Änderungen vorgenommen haben; es könnte sich aber auch um einen Beleg für die Qualitätsdefizite der Prüfprozesse und „Vertrauenssysteme“ der Plattform handeln.

Aktuell ist eine Neuauflage des PEAUT im Gespräch. Danach könnten Genehmigungen für die touristische Vermietung ganzer Wohnungen nach einer Dauer von beispielsweise fünf Jahren automatisch auslaufen. Nach derzeitigem Stand läuft eine einmal erteilte Genehmigung nicht aus und erlischt nur dann, wenn eine Wohnung nicht mehr für touristische Zwecke genutzt wird. Diese neue Maßnahme könnte die Rückumwandlung touristischer Unterkünfte in reguläre Wohnungen erzwingen. Als weitere Maßnahme wird in Betracht gezogen, so ähnlich, wie es bei ganzen Wohnungen bereits der Fall ist, die Anzahl der Zimmer zu begrenzen, die in den Wohnungen privater Gastgeber vermietet werden dürfen. Und in Anbetracht der besonderen Situation infolge der COVID-19-Pandemie und des dramatischen Einbruchs der touristischen Nachfrage prüft die Stadt derzeit, auf welchem Wege man die Betreiber von Hotels und Kurzzeitunterkünften dazu motivieren könnte, ihre Objekte wieder dem Wohnungsmarkt zur Verfügung zu stellen.

Barcelona – Zeitverlauf



ZENTRALE BESTIMMUNGEN

- Für private Angebote am Erstwohnsitz werden Genehmigungen automatisch erteilt; Bewohner:innen eines Zweitwohnsitzes beantragen eine auf 90 Übernachtungen/ Jahr begrenzte Genehmigung
- Pflicht zur Anzeige der Meldenummer
- Bei Angeboten von Privatgastgeber:innen Begrenzung auf 50 % der Wohnfläche

PLATTFORM-/ MARKTVERSAGEN

- 2013 verschwanden aufgrund von Kurzzeitvermietungen rund 12.000 Wohnungen vom regulären Wohnungsmarkt
- 2016 entfiel in einigen Viertel 7 % des Wohnungsbestandes auf Airbnb bzw. jede 15. Wohnung
- Während des vom Mai 2016 bis Mai 2018 geltenden Vermietungsverbots für Wohnungen weigerten sich die Plattformbetreiber, die Inserate für Tausende nicht genehmigter Wohnungsangebote zu entfernen
- Nach dem Verbot und relativ liberal gehandhabter Genehmigungen werden 80 % der Berliner Airbnb-Unterkünfte weiterhin rechtswidrig vermietet
- Unter Berufung auf irische Datenschutzbestimmungen und das EU-Herkunftslandprinzip verweigern die Plattformbetreiber die Herausgabe von Daten

Die Voraussetzungen für ein Verbot der Kurzfristvermietung ganzer Wohnungen wurde in Berlin 2013 mit der Verabschiedung eines Gesetzes geschaffen, das die **Option** vorsieht, in Gebieten der Stadt, in denen die ausreichende Versorgung mit Wohnraum gefährdet ist, die **Umwandlung von bislang regulär vermieteten Wohnungen zu untersagen**.

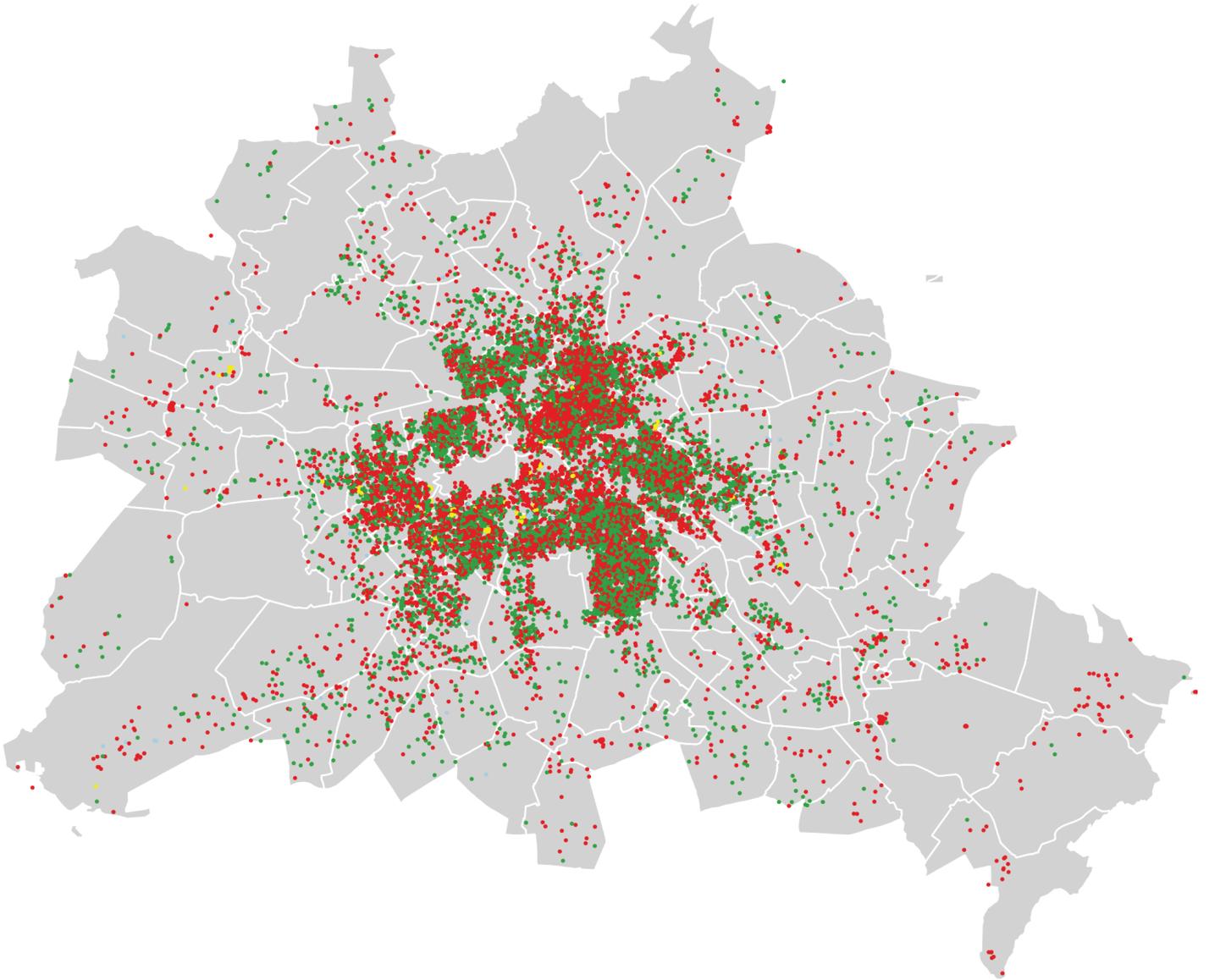
Im März 2014 ging die Stadt noch einen Schritt weiter und erklärte die **Wohnraumversorgung im gesamten Stadtgebiet für gefährdet**, weshalb zum Mai 2014 ein Verbot für die Umwandlung von Wohnungen in Kurzmietobjekte in Kraft trat.

Es wurde eine zweijährige Übergangsfrist gewährt, nach der Kurzzeitvermietungen nur mit einer – in der Praxis selten erteilten – Genehmigung des Bezirks, in dem sich die Wohnung befand, gestattet sein sollte.

Als diese Übergangsfrist im Mai 2016 auslief, rechnete man damit, dass Wohnungen, die über keine

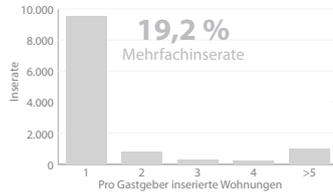
Genehmigung verfügten, aus dem Angebot der Plattformen entfernt würden. Von einem Höchststand im Januar 2016, als insgesamt 10.690 Wohnungen über Airbnb vermietet wurden, sank das Angebot im Mai 2016, d. h. vor Inkrafttreten des Verbots, auf 7.054. Doch trotz dieses deutlichen Rückgangs um 3.600 Wohnungen bzw. 34 % **fürten die Plattformen damit noch immer Tausende Wohnungen, die trotz fehlender Genehmigung kurzfristig vermietet wurden.**

Wie die Stadt bestätigte, wurden dank des Verbots einige Erfolge erzielt, so etwa die Rückführung von 2.500 ehemaliger Ferienwohnungen auf den regulären Wohnungsmarkt.⁵⁴ Unmittelbar nach Inkrafttreten des Verbots stieg die Zahl der Wohnungsinserate allerdings wieder an und erreichte im Juni 2017, d. h. gerade einmal zwölf Monate später, mit 10.697 gelisteten Wohnungen einen neuen Höchststand. Trotz der 60 Beamten, die die Einhaltung des Berliner Verbots kontrollieren sollten, waren die gravierenden Durchsetzungsprobleme nicht zu übersehen.

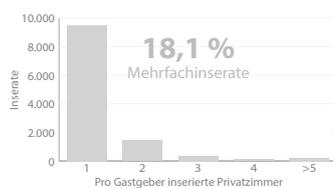


Mehrfachinserate

Ganze Wohnungen



Privatzimmer



Belegungsrate

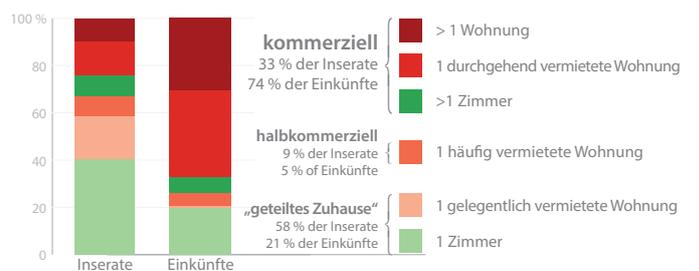
Als Ganze inserierte Wohnungen



Einkünfte aus ganzen Wohnungen



Vergleich „geteiltes Zuhause“ vs. kommerzielle Nutzung



Doch nicht nur die Einhaltung der Vorschriften stellte die Stadt vor Probleme: in gerichtlichen Anfechtungen hatten zum Einen Mieter (Urteil vom September 2017) sowie zum Anderen Zweitwohnungseigentümer, die nicht vor Ort wohnten, sich jedoch gelegentlich in Berlin aufhielten (Urteil vom September 2017), die These widerlegt, dass die kurzfristige Vermietung ihrer Wohnungen während ihrer Abwesenheit tatsächlich zulasten des Berliner Wohnungsbestands ginge.

Im März 2018 wurde die Aufhebung des Verbots der kurzfristigen Vermietung von Wohnungen angekündigt und das entsprechende Gesetz trat zum 1. Mai 2018 in Kraft. Während weite Teile des Verbots in Kraft blieben, bot das Genehmigungssystem Bewohner:innen eines Hauptwohnsitzes nunmehr die Möglichkeit, automatisch eine Genehmigung zu beantragen. Weiterhin konnten Eigentümer:innen mit einer Zweitwohnung in Berlin eine Genehmigung beantragen, die ihnen die kurzfristige Vermietung ihrer Wohnung für maximal 90 Nächte/ Jahr gestattete. Um für eine umfassendere Einhaltung der Vorschriften zu sorgen, schrieb das Gesetz zudem die Anzeige der erteilten Zulassungsnummer vor.

Unklar bleibt, ob es sich bei diesem Gesetz um eine Kompromisslösung für Mieter:innen von Kurzzeitunterkünften handelte, um einen Versuch, das Gesetz mit den erfolgreich vorgebrachten Anfechtungen in Einklang zu bringen oder um den Versuch, die Beschränkungen weiter zu verschärfen, indem für Mietgeschäfte, die de facto ganz offensichtlich stattfanden, eine Obergrenze einzuführen.

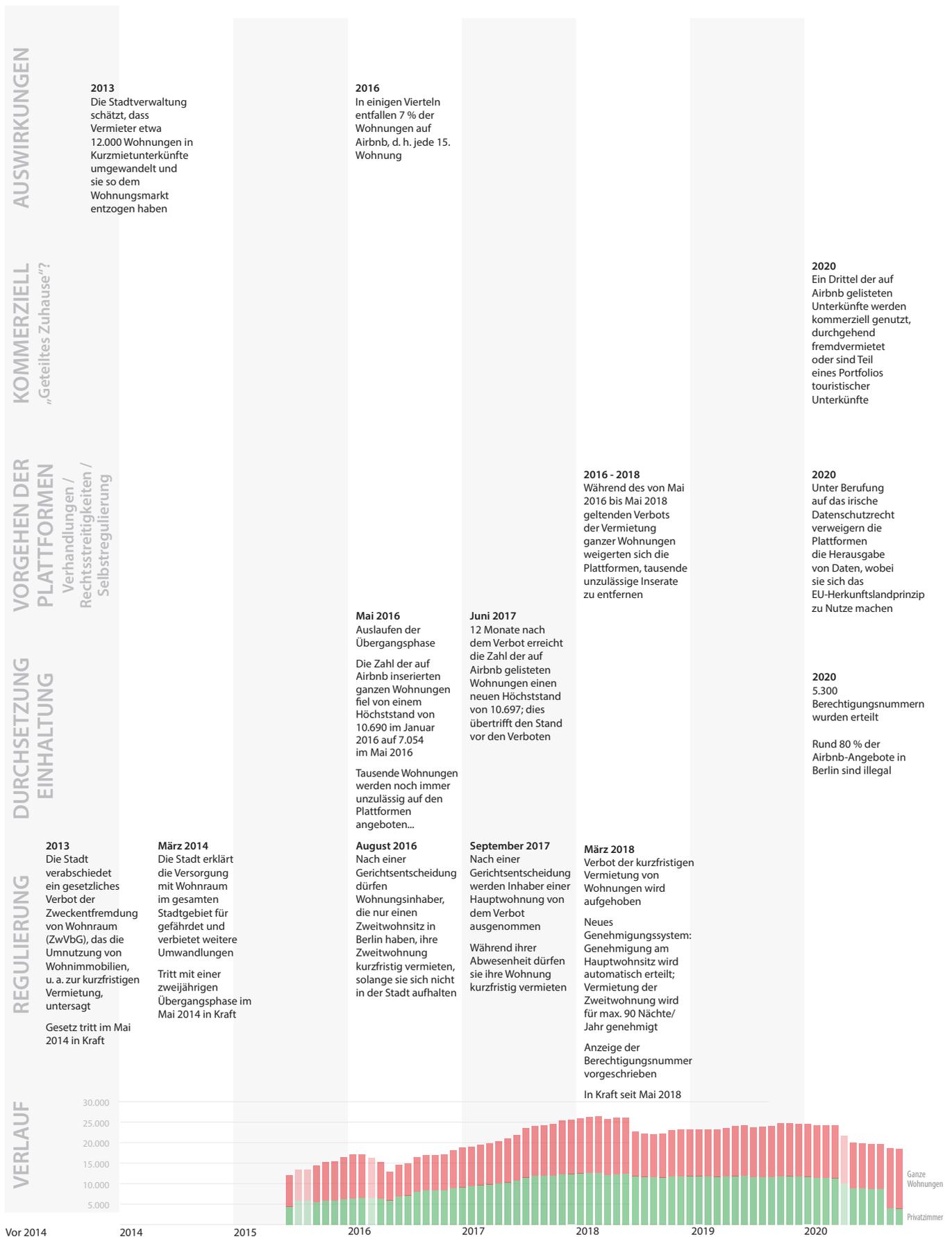
Nach Auskunft von Mitarbeiter:innen der Stadtverwaltung wurden 2018 lediglich 5.300 Meldenummern ausgestellt. Im Februar 2020 (d. h. vor Ausbruch der COVID-Pandemie) wurden alleine über Airbnb ca. 12.837 komplette Wohnungen angeboten und die Zahl der ausgegebenen Zulassungen somit um 242 % übertroffen. Nach Berichten des öffentlich-rechtlichen Senders RBB⁵⁵ ergab eine Auswertung der über Airbnb inserierten Unterkünfte, dass 80 % von ihnen über keine Meldenummer verfügten und somit weiterhin rechtswidrig angeboten wurden.

Hinzu kommt, dass es keine Handhabe gibt, die Einhaltung der für Zweitwohnungsbesitzer geltenden 90-Tage-Obergrenze zu überprüfen. Weder verlangt man von den Plattformbetreibern, die Obergrenze praktisch umzusetzen oder der Stadt die entsprechend benötigten Daten zu übermitteln, noch verlangt man von den Gastgeber:innen Nachweise, dass sie den Grenzwert nicht überschreiten.

Obgleich die Stadt das Recht hat, bei den Plattformbetreibern Auskunft über die persönlichen Daten der Gastgeber:innen (d. h. Namen, Adresse) zu verlangen, weigert sich beispielsweise Airbnb, die entsprechenden Daten vorzulegen und behauptet unter Berufung auf das Herkunftslandprinzip der EU, ausschließlich irische Datenschutzbestimmungen befolgen zu müssen.

Die Stadt plant derzeit eine Verschärfung ihres Regelwerks. So sollen Plattformbetreiber künftig verpflichtet werden, Inserate ohne Meldenummer zu entfernen. Falls die Unternehmen dem nicht nachkommen, soll die Stadt die Möglichkeit erhalten, sie mit Bußgeldern zu belegen.

Berlin – Zeitverlauf



ZENTRALE BESTIMMUNGEN

- Kurzzeitvermietungen in Abwesenheit des Wohnungsinhabers sind nach geltendem Recht verboten
- Das Teilen von Wohnraum ist auf maximal 2 Gäste beschränkt
- Seit Januar 2021 sind die Plattformbetreiber verpflichtet, Daten über aktive Angebote vorzulegen

PLATTFORM-/ MARKTVERSAGEN

- Das Verbot „unbetreuter“ Kurzzeitvermietungen wird von den Plattformen ignoriert
- Wegfall von 15.000 Wohneinheiten
- Versuche zur Selbstregulierung über die Offenlegung von Daten und eine Einschränkung kommerzieller Angebote sind gescheitert
- Schätzungsweise 85 % der inserierten Kurzzeitunterkünfte werden rechtswidrig vermietet

Die Auseinandersetzung zwischen der Stadt New York und den Kurzzeit-Vermietungsplattformen lässt sich ohne Zweifel als zäh beschreiben.

Als es zu einer Krise des bezahlbaren Wohnraums kam, beharrte die Stadt auf ihrem Regelwerk und hielt ihr Verbot „unbetreuter“, d. h. in Abwesenheit des Inhabers stattfindende, Kurzzeitvermietungen aufrecht, durch die dem Mietmarkt ganze Wohnungen entzogen werden. Mehr als zwei Drittel der Einwohner:innen von New York sind Mieter:innen.

Was die Vermietung von Zimmern durch Privatpersonen angeht, so ist die aktuelle Regelung etwas großzügiger ausgestaltet. So dürfen Einwohner:innen in ihrer Hauptwohnung maximal zwei zahlende Gäste beherbergen, vorausgesetzt, die Wohnung unterliegt nicht den städtischen Bestimmungen zur Mietregulierung.

Das Ziel der Kurzzeit-Vermietungsplattformen, und insbesondere das von Airbnb, ist es, „Home-Sharing“, d. h. dem Teilen des eigenen Zuhauses, neu zu definieren, sodass die lukrative Vermietung ganzer Wohnungen ebenfalls unter diesen Begriff fällt. Zudem haben sie sich bislang geweigert, Wohnungsangebote, die eindeutig gegen die Bestimmungen der Stadt New York verstoßen, von ihrer Plattform zu entfernen.

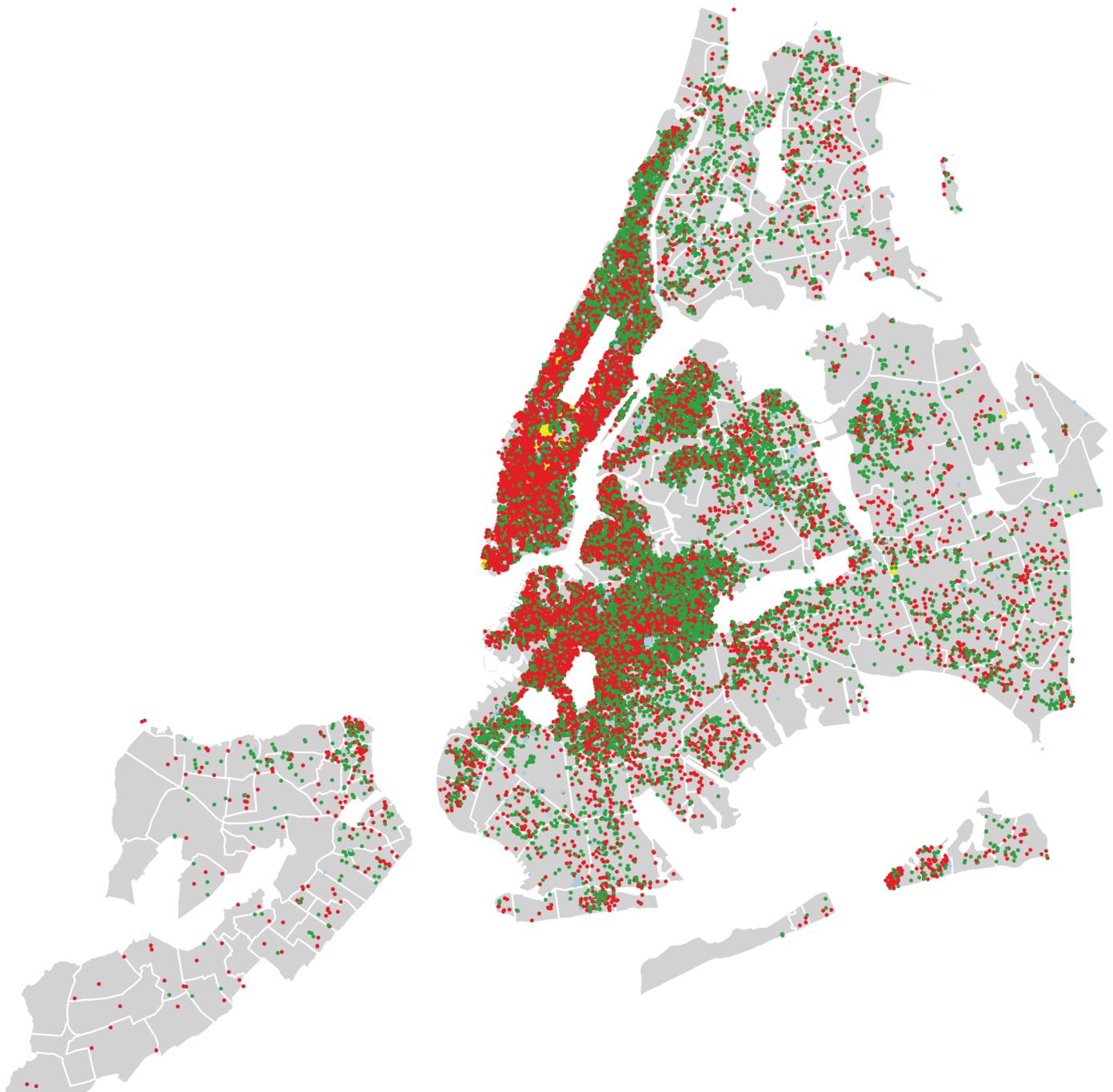
Wie zahlreiche Forscher:innen, die sich mit dem Wohnungsmarkt befassen, festgestellt haben, wurden durch Kurzzeitvermietungen immer mehr Wohnungen illegal in Hotelunterkünfte umgewandelt. Im Jahr 2016⁵⁶ gingen auf diese Weise 8.058 Wohneinheiten verloren, 2018⁵⁷ waren es 13.500.

Direkt oder indirekt von der Verdrängung aus umgewidmeten Wohnungen Betroffene nicht eingerechnet, wurden die Mehrkosten, die so zulasten der New Yorker Mieter:innen anfielen, **alleine für das Jahr 2016⁵⁸ auf 616 Millionen USD geschätzt bzw. für das Jahr 2018⁵⁹ auf 470 USD pro Mieter:in.**

Durch den Umstand, dass Einzelpersonen einerseits ganze Wohnungen oder Zimmer vermieteten und neu entstandene große Konsortien gleichzeitig eine ganze Palette an Unterkünften anboten, entfielen nach Schätzungen der Stadt rund 15.000 Wohneinheiten vom regulären Wohnungsmarkt.

Anhand der Datenquellen, auf die sie vor der Pandemie zugreifen konnte, geht die Stadt davon aus, dass der Anteil der Unterkünfte, die illegal angeboten werden, mehr als 85 % ausmachen dürfte.

Anstatt die Vorschriften der Stadt zu befolgen, bekämpften die Plattformen diese vor Gericht, wie etwa im Fall des im Oktober 2016 verabschiedeten

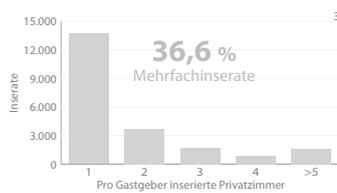


Mehrfachinserate

Ganze Wohnungen



Privatzimmer

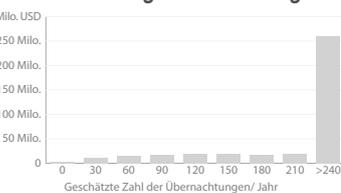


Belegungsrate

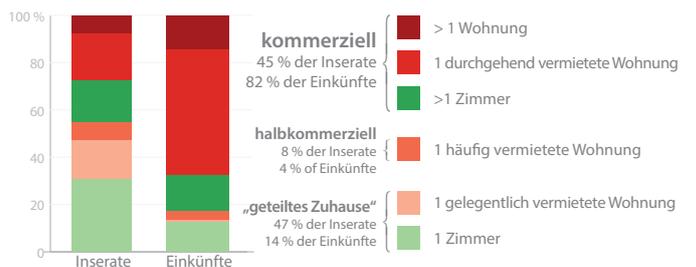
Als Ganze inserierte Wohnungen



Einkünfte aus ganzen Wohnungen



Vergleich „geteiltes Zuhause“ vs. kommerzielle Nutzung



bundesstaatlichen Bewerbungsverbots. Dieses befand sich noch im Beratungsstadium, als Airbnb mit einer Anfechtung drohte und nur wenige Stunden, nachdem das Verbot unterzeichnet wurde, bereits seine Klage beim Bundesbezirksgericht einreichte.⁶⁰

Die Bemühungen der Plattformunternehmen, einen Anschein von Selbstregulierung zu pflegen, waren zynisch oder gingen nach hinten los, wie etwa die Offenlegung von Airbnb-Daten in einem abgeschiedenen Zimmer in Manhattan im Dezember 2015, als beaufsichtigte Besucher:innen die Daten lediglich einsehen oder händische Notizen oder Abschriften anfertigen durften. Später wurde bekannt,⁶¹ dass Airbnb die Daten vor der Freigabe manipuliert hatte, indem es 1.500 Inserate kommerzieller Anbieter stillschweigend entfernte und daraufhin auf eine angeblich rückläufige gewerbsmäßige Nutzung verwies. Bei Airbnb gestand man inzwischen eine „Zunahme sowohl der Zahl als auch des Umsatzes gewerblicher Gastgeber auf unserer Plattform“ ein.“⁶²

Die nach diesem Daten-Fiasko von Airbnb eingeführte „ein Gastgeber, eine Wohnung“-Regel verstieß gegen das New Yorker Verbot „unbetreuter“, d. h. außerhalb des vom Gastgeber bewohnten Zuhauses stattfindender Vermietungen. 2020 wurde die Regel vor einem Bundesgericht als Nachweis für eine funktionierende Selbstregulierung zurückgezogen, denn das Unternehmen hätte ansonsten offenlegen müssen, wie einfach die Regel von gewerblichen Akteuren umgangen werden konnte. Dies wurde in einer Klage über 21 Millionen USD zutage gebracht, die von der Stadt gegen eine Anbietergruppe angestrengt wurde; die Gruppe unterhielt ein gewaltiges illegales Hotel-Netzwerk, das 130 Wohnungen in 35 Gebäuden umfasste und nutzte hierzu 100 Gastgeber-Konten der Plattform.

Weitere Verbesserungen des städtischen Regelwerks zur Kurzzeitvermietung wurden zuletzt im Juli 2018 vorgenommen, als der New Yorker Stadtrat einstimmig eine Bestimmung verabschiedete, über die Plattformbetreiber verpflichtet wurden, Daten zu Kurzzeit-Vermietungsgeschäften vorzulegen, die über ihre jeweilige Plattform getätigt werden. Nach Auskunft der Stadt liefert ihr die Bestimmung „jene Daten, auf die sie zum Erhalt unseres Wohnbestands zwingend angewiesen ist“.

Daraufhin wurde die Stadt im August 2018 von Airbnb, später auch von HomeAway, verklagt und der für die Sache zuständige vorsitzende Bundesrichter setzte die Bestimmung im Januar 2019 per einstweiliger Verfügung außer Kraft. Im Juni 2020, 22 Monate nach der Klage der Plattformunternehmen, wurde eine außergerichtliche Einigung mit der Stadt bekannt gegeben, die dem – geringfügig geänderten – Rechtsakt grünes Licht gab.

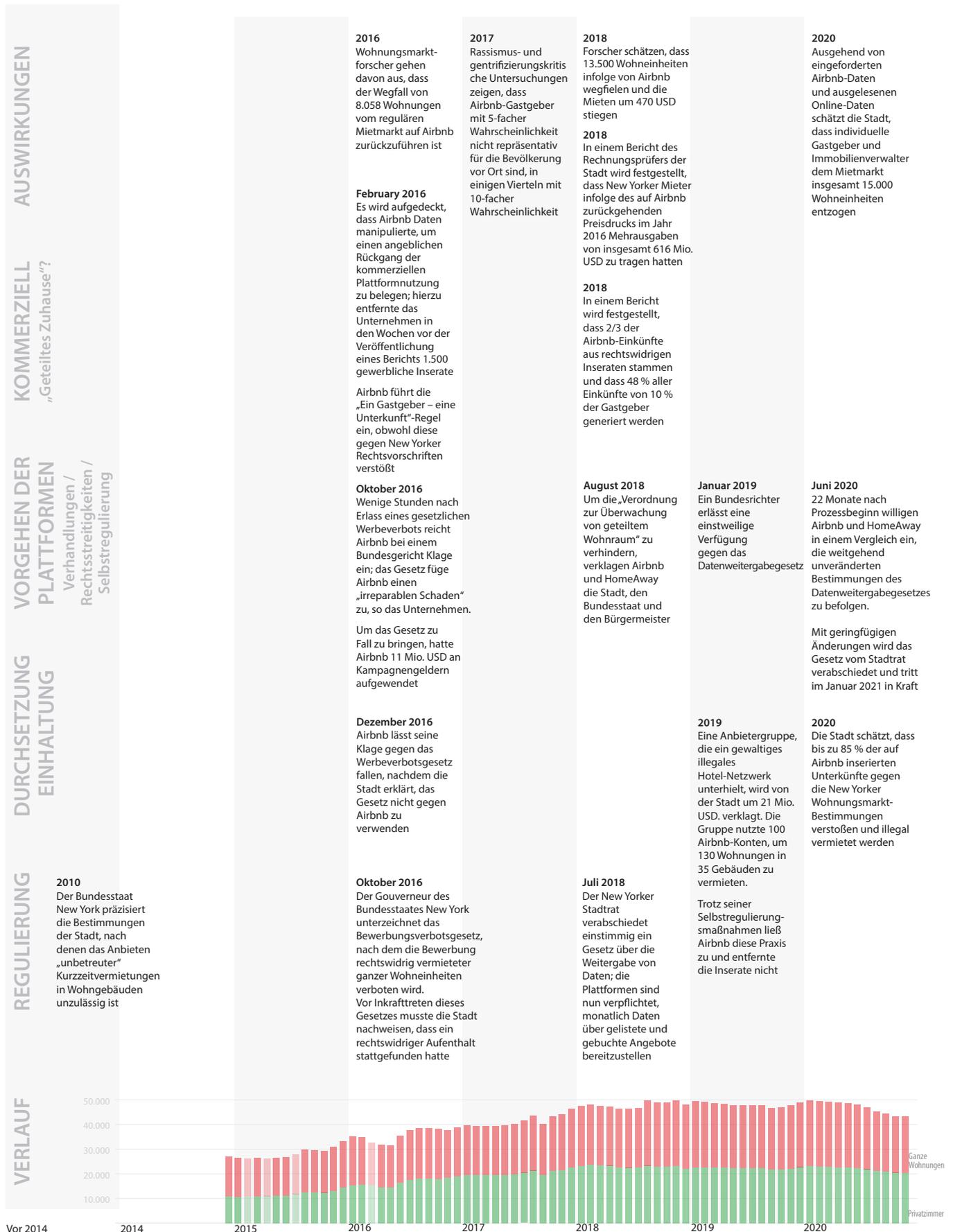
Die Regelung zur Datenmitteilung tritt im Januar 2021 in Kraft und, wie die Stadt ankündigte, wird sie die Daten für den Zeitraum von Januar bis März 2021 für Mai desselben Jahres anfordern. Angesichts des hohen Anteils mutmaßlich rechtswidriger Unterkünfte vermutet man sogar bei Airbnb,⁶³ dass sich zahlreiche Gastgeber möglicherweise dazu entschließen werden, ihre Angebote in New York einzustellen:

„Mit der Umsetzung der neuen Regelungen, nach denen wir verpflichtet werden, die Daten zu unseren Gastgebern an die Stadt zu übermitteln, könnte der Wegfall von Gastgebern, die ihre Daten nicht an die Stadt übermitteln möchten, zu einem Einbruch unserer aus Inseraten erzielten Einkünfte führen.“

Denkbar wäre aber auch, dass Gastgeber schlicht und einfach unzutreffende Adressen oder persönliche Daten in die Plattform eingeben und die Daten so unbrauchbar machen. Diese Erfahrung machte Barcelona, wo 60–70 % der von den Plattformen vorgelegten Daten fehlende oder unzutreffende Adressangaben aufweisen.

New Yorker Aktivist:innen setzen sich derzeit für ein Meldesystem ein, das Gastgeber dazu verpflichtet, eine Genehmigung einzuholen, bevor Wohnimmobilien für kurzfristige Vermietungen an Touristen genutzt werden dürfen. So könnte die Stadt prüfen, ob alle einschlägigen Regelungen befolgt werden und ob die Identität der Gastgeber und die Standorte der angebotenen Unterkünfte verifiziert wurden – eine einfache Maßnahme, zu der die Plattformbetreiber entweder nicht in der Lage oder nicht bereit sind.

New York City – Zeitverlauf



ZENTRALE BESTIMMUNGEN

- Im Hauptwohnsitz max. 120 vermietete Nächte/ Jahr
- Die Vermietung von Wohnungen, die als Zweit- oder Nicht-Hauptsitz gemeldet sind, ist verboten
- Meldepflicht-System
- Plattformbetreiber haften für die Veröffentlichung nicht gemeldeter Angebote
- Herausgabe von Daten einschließlich von Adressangaben
- Inserate müssen von den Plattformbetreibern deaktiviert werden, sobald Unterkünfte an 120 Tagen/ pro Jahr gebucht wurden

PLATTFORM-/ MARKTVERSAGEN

- Zusage von Airbnb, Angebote auf maximal 120 Nächte/ Jahr zu beschränken
 - Nur für Innenstadt, obwohl Rechtsvorschrift überall gilt
 - Gastgeber können Obergrenze problemlos umgehen
 - Die Mehrfacheintragung ein und derselben Unterkunft einfach möglich
- Verlust von 15.000 bis 25.000 Wohneinheiten aufgrund von Kurzzeitvermietungen
- Über 60 % der Airbnb-Inserate weisen keine verpflichtend anzugebende Meldenummer aus

Bevor die Kurzzeit-Vermietungsplattformen in Paris Einzug hielten, waren Vermieter nach den städtischen Bestimmungen verpflichtet, eine „Umnutzung“ (changement d’usage) zu beantragen und eine Ausgleichszahlung an die Stadt zu entrichten, wenn sie eine Wohnung für eine gewerbliche Nutzung umwandeln wollten. Als solche galt eine Tätigkeit, die an mehr als 120 Tagen/ Jahr betrieben wurde.

Das seit 2014 geltende französische „ALUR“-Gesetz definiert Kurzzeitvermietungen als gewerbliche Nutzung, für die – falls sie für mehr als 120 Tage/ Jahr erfolgt – eine „Umnutzung“ zu beantragen ist.

Richtungsweisend war in diesem Zeitraum eine Rechtssache, die zwei Pariser Airbnb-Gastgeber betraf, die dieser Tätigkeit in Vollzeit nachgingen. Diese wurden wegen illegaler Umnutzung ohne vorherige Einholung einer Genehmigung im **Mai 2017** von einem französischen Gericht zweitinstanzlich verurteilt.

Nach erneuter Berufung legte der französische Kassationsgerichtshof die Angelegenheit am 15. November 2018 schließlich dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) vor, der über die Vereinbarkeit der nationalstaatlichen Bestimmungen mit der

Dienstleistungsrichtlinie der EU entscheiden sollte. Das Verfahren wurde ausgesetzt und es konnten keine weiteren Bußgelder gegen Gastgeber erhoben werden.

Am 22. September 2020 – mehr als vier Jahre nach dem Ausgangsverfahren – befand der EuGH das französische Zulassungssystem als „angemessen“ im Hinblick auf den Erhalt und Schutz von bezahlbarem Wohnraum. Weiter entschied der Gerichtshof, dass die „Bekämpfung des Mangels an Wohnungen, die längerfristig vermietet werden“ einen „zwingenden Grund des Allgemeininteresses“ darstellt – beides zentrale Voraussetzungen der Dienstleistungsrichtlinie für die Zulässigkeit örtlicher Regelungen.

Für Mitte Januar 2021 ist eine Anhörung vor dem zuständigen nationalen Gericht, dem Kassationsgerichtshof, anberaumt, bei der bestimmt werden soll, ob die Umnutzungsbestimmungen der Stadt Paris verhältnismäßig sind, insbesondere was den angewandten Ausgleichsmechanismus angeht.

350 wegen rechtswidriger Kurzzeitvermietung angestrebter Verfahren wurden seit Anfang 2019 zurückgestellt. Sie werden nicht vor Februar 2021 und der Entscheidung des Kassationsgerichtshofs behandelt.

Obgleich das Verfahren aus Sicht der Stadt positiv ausgegangen ist, zeigt der Fall beispielhaft, wie schwierig und zeitaufwändig es ist, vor europäischem Recht zu bestehen.

Aufbauend auf dem 2014 verabschiedeten ALUR-Gesetz sind die Plattformbetreiber nach dem im **Oktober 2016** verabschiedeten und zum **1. Dezember 2017** in Kraft getretenen **Gesetz für eine digitale Republik** in

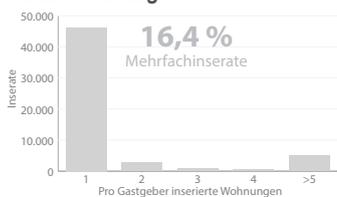
der Pflicht, Meldenummern anzuzeigen, Angebote zu sperren, die an mehr als 120 Nächten/ Jahr gebucht wurden und den örtlichen Behörden die Zahl der pro Jahr gebuchten Übernachtungen mitzuteilen.

Im Juli 2017 beschließt der Stadtrat von Paris eine Genehmigungspflicht für alle kurzfristig vermieteten Unterkünfte. Die Bestimmung trat im Oktober 2017 in Kraft und die Genehmigungen waren ab 1. Dezember 2017 zwingend vorgeschrieben.

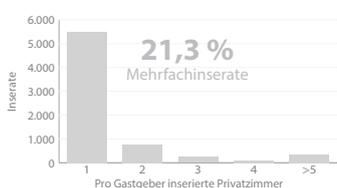


Mehrfachinserate

Ganze Wohnungen

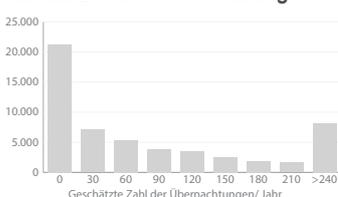


Privatzimmer

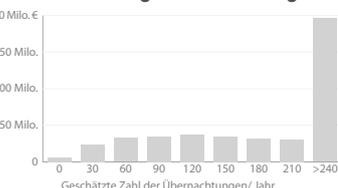


Belegungsrate

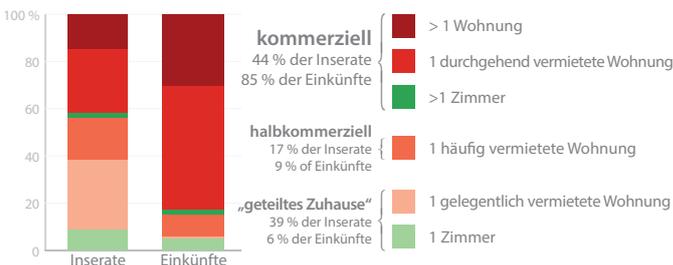
Als Ganze inserierte Wohnungen



Einkünfte aus ganzen Wohnungen



Vergleich „geteiltes Zuhause“ vs. kommerzielle Nutzung



Aufbauend auf dem 2014 verabschiedeten ALUR-Gesetz wurde **im November 2018 das Gesetz für Wohnungsbau, Raumplanung und Digitalisierung (Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – ELAN)⁶⁴ verabschiedet.**

Das neue Wohnungsbaugesetz verankerte die dringend benötigte Rechenschaftspflicht der Plattformunternehmen, einschließlich der Einführung von Geldbußen für Versäumnis, nicht gemeldete Angebote zu entfernen, sowie erhöhte Geldbußen für die Veröffentlichung von Vermietungsangeboten, die an mehr als 120 Nächten/ Jahr gebucht wurden.

Als Reaktion auf das neue Gesetz schloss Airbnb im **Januar 2019 eine Vereinbarung mit dem nationalen Wohnungsbauminister** ab. Diese betraf die **praktische Umsetzung der Obergrenze von 120 gebuchten Übernachtungen/ Jahr in Paris** – im Widerspruch zu den neuen Bestimmungen allerdings **nur im Blick auf den 1., 2., 3. und 4. Bezirk** der Stadt. Zweifelsohne handelte es sich dabei um ein bewusstes Manöver des Unternehmens, um seine gewerblichen Gastgeber im übrigen Stadtgebiet zu schützen und gleichzeitig den Anschein der Kooperation bzw., besser gesagt, der Gesetzestreue, zu erwecken.

Noch schwerwiegender ist allerdings, dass die von Airbnb auf seiner Plattform eingebaute Funktion zur Umsetzung der 120-Nächte-Obergrenze dem Gastgeber die Möglichkeit bot, ungeprüft eine Ausnahmeregelung beanzutragen (für einen sogenannten Mobilitätsmietvertrag⁶⁵) und – auch hier ohne jegliche Überprüfung – ein weiteres Inserat für die gleiche Unterkunft einzurichten, um so die Vermietungstätigkeit fortsetzen zu können. Dieser misslungene Selbstregulierungsansatz wurde zeitweise auch der Stadt Amsterdam angetragen und wird in London bis heute verfolgt.

Nachdem die Plattformunternehmen im Rahmen des ELAN-Gesetzes nun stärker in der Verantwortung standen und Airbnb sich weigerte, nicht gemeldete Angebote von seiner Plattform zu entfernen, leitete die Stadt Paris im Februar 2019 ein Bußgeldverfahren ein, in dem sie aufgrund von 1.010 Angeboten, die die Stadt trotz fehlender Anmeldung auf der Plattform ausfindig machte, 12,5 Millionen EUR von dem Unternehmen einforderte. Daraufhin machte Airbnb geltend, unter dem Schutz der E-Commerce-Richtlinie zu stehen.

Weiterhin bot das ELAN-Gesetz der Stadt Paris die Möglichkeit, Daten bei den Kurzzeit-Vermietungsplattformen anfordern. Hiervon machte sie im Dezember 2019 Gebrauch, als sie beispielsweise Angaben zur Adresse der Unterkunft, der Meldenummer sowie der Anzahl der Nächte, an denen die Unterkunft im laufenden und im vorhergehenden Kalenderjahr gebucht wurden, einforderte.

Entsprechende Aufforderungen ergingen an 200 Plattformbetreiber und 76 von ihnen übermittelten daraufhin Daten.

Berichten zufolge legte Airbnb als einzige große Plattform Daten vor. Die übrigen Betreiber beriefen sich auf den Schutz der DSGVO, woraufhin seitens der Stadt Vorbereitungen getroffen wurden, um Geldbußen in Höhe von maximal 50.000 EUR zu verhängen.

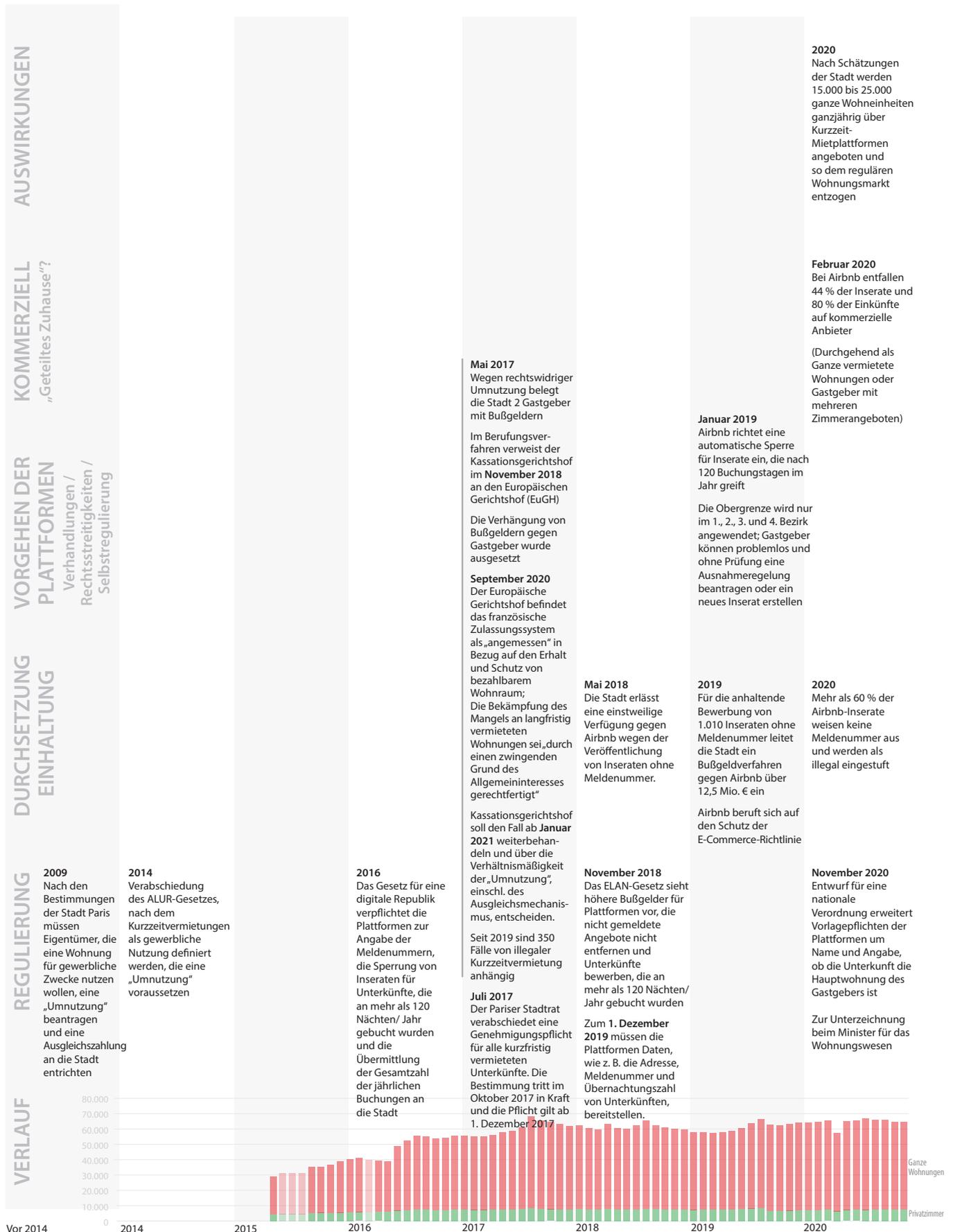
Was die Qualität der von Airbnb bereitgestellten Daten anging, berichtete die Stadt von vielen Fällen, bei denen ein und dieselbe Meldenummer bei mehreren Inseraten angegeben wurde. Bei einigen dieser mehrfach inserierten Unterkünfte lag die Zahl der Übernachtungen, mit beispielsweise 119 Übernachtungen, verdächtig knapp unter der Obergrenze von 120 Nächten pro Jahr. Andere Inserate wurden in einem Jahr aktiv angeboten, im Folgejahr aber nicht, was darauf hindeutet, dass die Gastgeber ein weiteres Inserat für die gleiche Unterkunft eingestellt haben.

In der für den Zeitraum 2018/19 von Airbnb bereitgestellten Datei fehlten bei knapp 7 % der Inserate die gesetzlich vorgeschriebene Adressangabe sowie Angaben zur Übernachtungszahl.

Gastgeber, die ihre Unterkunft nicht meldeten und Plattformen, die nach wie vor nicht gemeldete Angebote veröffentlichten, bereiteten weiter Probleme. 2018 verfügten gerade einmal 37 % der Inserate über eine Meldenummer, 2019 waren 44 % der Angebote ordnungsgemäß gemeldet.

Anhand der Daten, die die Stadt von dem Unternehmen erhalten hat, schätzt sie, dass zwischen 15.000 und 25.000 komplette Wohneinheiten durchgehend kurzfristig vermietet und dem regulären Wohnungsmarkt ohne eine entsprechende Umnutzungsgenehmigung entzogen werden, wobei mehr als 60 % der Airbnb-Inserate nicht über die zwingend vorgeschriebene Meldenummer verfügen.

Paris – Zeitverlauf



ZENTRALE BESTIMMUNGEN

- Die Plattformen sind verpflichtet, Angaben zu Gastgebern, Adressen, Entgelten und der Übernachtungszahl pro Buchung zu übermitteln

PLATTFORM-/ MARKTVERSAGEN

- Verhandlungen mit Airbnb zur Steuererhebung wurden abgebrochen, nachdem Airbnb die Übermittlung steuerlicher Daten verweigerte und dies unzutreffenderweise mit fehlenden Instrumenten und Bedenken im Zusammenhang mit der DSGVO begründete

In einigen Teilen der Stadt wird 20 % des Wohnbestands auf Airbnb gelistet⁶⁶ und es wird geschätzt, dass aufgrund von Kurzzeitvermietungen etwa 15.000 Wohnungen weggefallen sind, d. h. Wohnraum für fast 40.000 Einwohner:innen.⁶⁷

Was den Anteil der Airbnb-Unterkünfte am Wohnungsmarkt angeht gehört Prag zu den am stärksten betroffenen Städten in Europa und liegt noch vor Berlin, Wien, Budapest, München oder Bratislava.⁶⁸

Zu den Prioritäten der Stadt gehörte die Steuererhebung und so nahm sie 2018 Verhandlungen mit Airbnb auf, die in die Unterzeichnung einer Kooperationsvereinbarung zur freiwilligen Einziehung und Weitergabe von Steuermitteln münden sollten.

Zur Erhebung von Steuergeldern waren die Behörden auf Angaben zu den Airbnb-Gastgebern angewiesen. Airbnb gab jedoch vor, nicht über die Instrumente zur Bereitstellung der benötigten Informationen zu verfügen und aufgrund der Datenschutzbestimmungen der DSGVO hierzu auch nicht befugt zu sein.

Berücksichtigt man andere Rechtsakte oder Steuervereinbarungen, die mit Airbnb innerhalb der EU bereits abgeschlossen wurden, treffen die beiden angeführten Argumente ganz offensichtlich nicht zu.

Airbnb schlug stattdessen vor, aggregierte Daten zu erheben und vorzulegen, was von der Stadt abgelehnt wurde, da die Steuerbehörden auf dieser Grundlage keine Steuern hätten einziehen können.

Da Airbnb die Zusammenarbeit verweigerte, wurden die Verhandlungen Ende 2019 abgebrochen und seitdem nicht wieder aufgenommen.

Was die Regulierung des Wohnungswesens und des Fremdenverkehrs in der Tschechischen Republik angeht, so wird der Großteil der entsprechenden Regelungen auf nationaler Ebene getroffen. Für die Stadt Prag ist dies problematisch, da Beeinträchtigungen in diesem Bereich hauptsächlich in Prag und der UNESCO-geschützten Stadt Český Krumlov zu spüren sind.

Das erste Gesetz zur Regulierung von Kurzzeitvermietungen wurde im Zuge der COVID-19-Krise verabschiedet, wird jedoch auch darüber hinaus in Kraft bleiben. So werden die Kurzzeit-Vermietungsplattformen im Rahmen eines im April 2020 vom tschechischen Parlament verabschiedeten Gesetzes⁶⁹ verpflichtet, Angaben zu ihren Gastgebern, Adressen, Entgelte sowie die Übernachtungszahl pro Buchung vorzulegen.

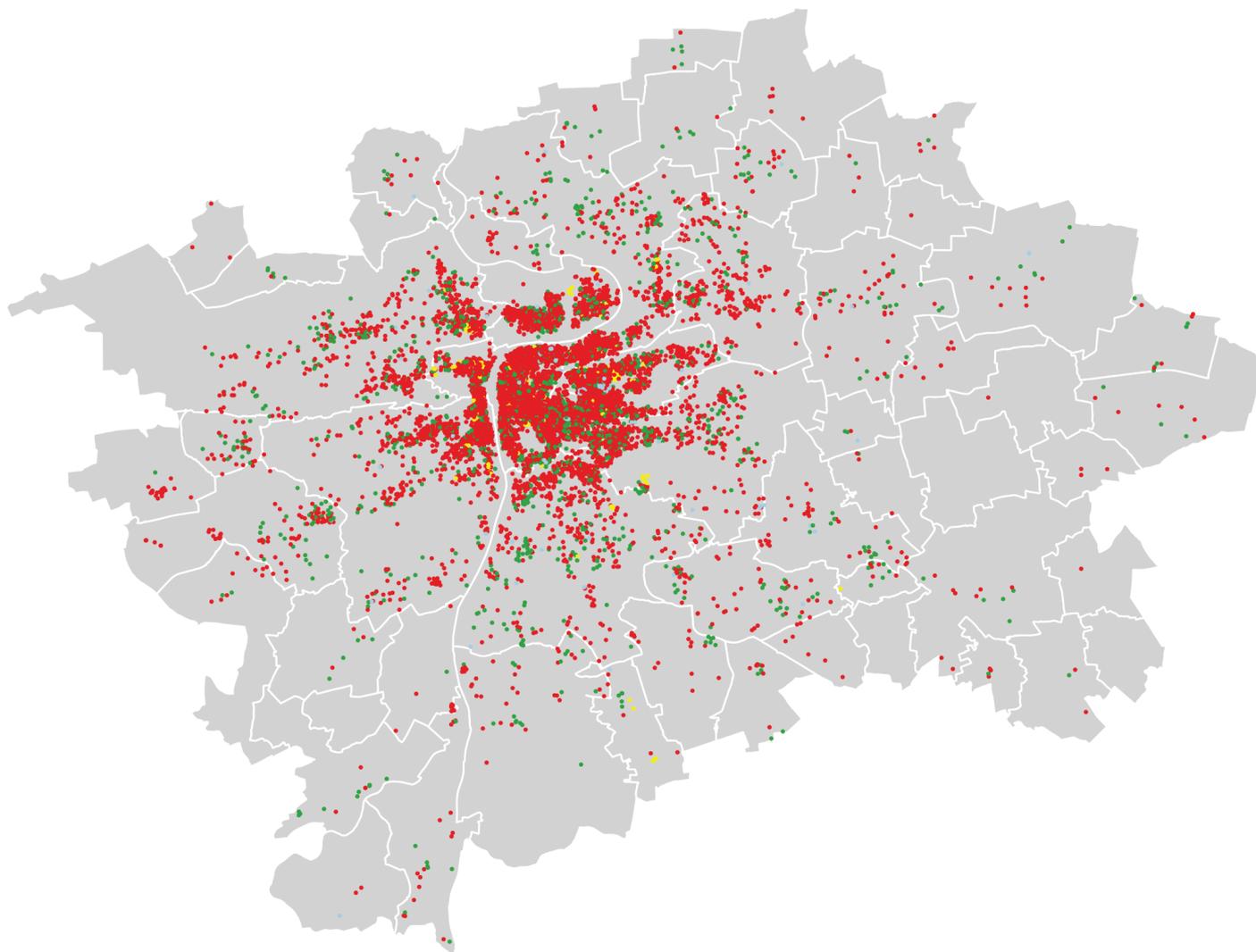
Weiterhin verpflichtet das Gesetz Gastgeber, Adressangaben sowie grundlegende Daten zu ihren Gästen bereitzustellen.

Im Juli 2020 wurde von Prager Abgeordneten des tschechischen Parlaments ein Gesetzesentwurf⁷⁰ vorgelegt, der u. a. Beschränkungen in Bezug auf die Anzahl der für ein Wohnobjekt zulässigen Übernachtungen und der zulässigen Anzahl der Gäste vorsah, sowie, in bestimmten Fällen, ein begrenztes

Verbot von Kurzzeitvermietungen. Über die Vorschläge wurde noch nicht beraten und es ist unklar, ob sie die nötige Mehrheit erhalten.

Prager Nachbarschaftsinitiativen sind der Auffassung, dass Touristenunterkünfte in Wohnhäusern nach den

derzeit für den Wohnungsmarkt geltenden Bestimmungen schlichtweg unzulässig sind und durch den Einzug von Steuergeldern oder die Zulassung kurzfristiger Vermietungen – selbst, wenn sie mit Einschränkungen versehen wäre – legitimiert würde.⁷¹



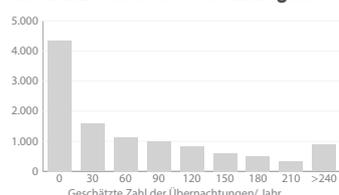
Mehrfachinserate

Ganze Wohnungen



Belegungsrate

Als Ganze inserierte Wohnungen



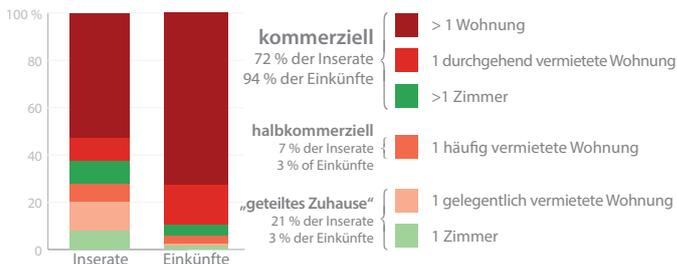
Privatzimmer



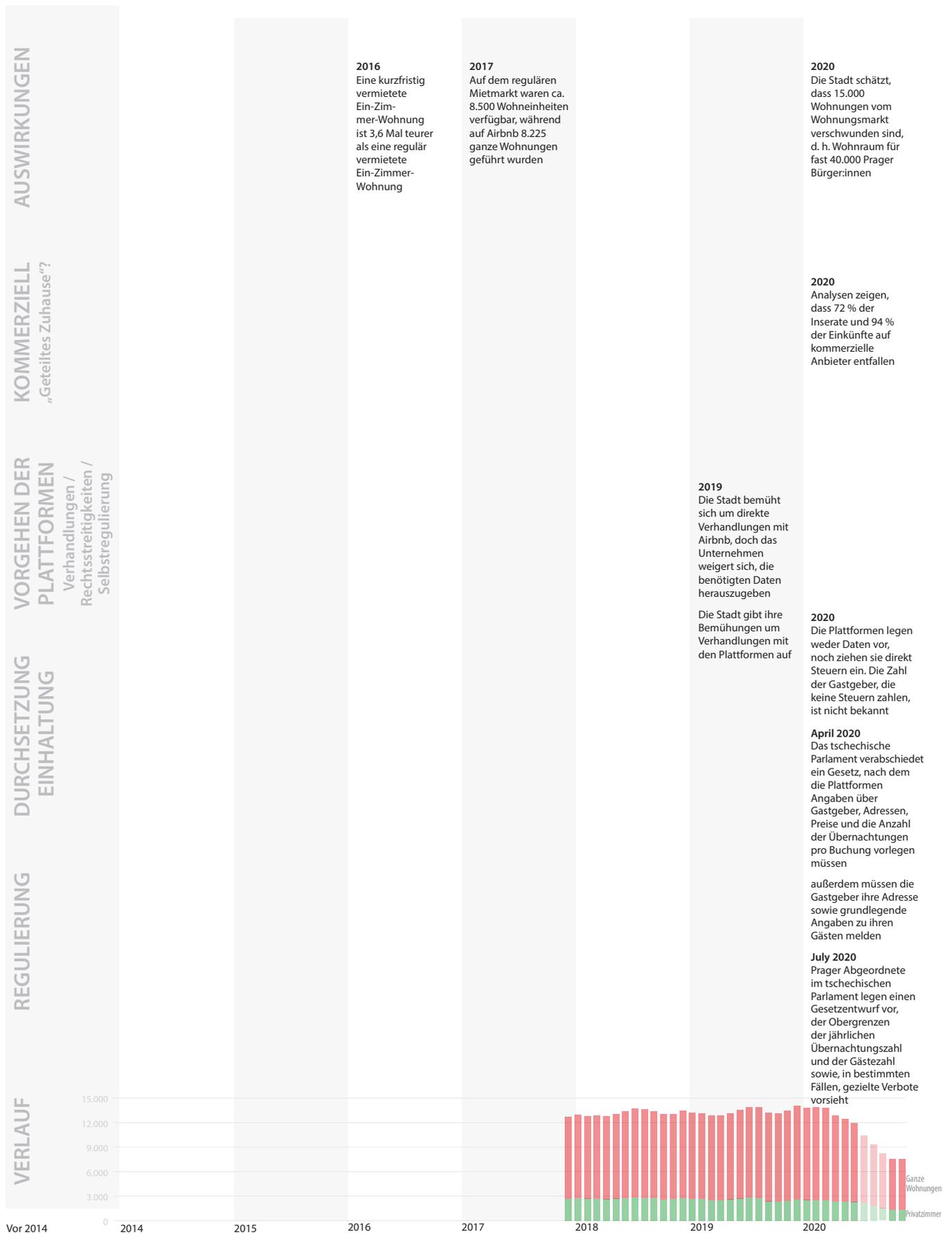
Einkünfte aus ganzen Wohnungen



Vergleich „geteiltes Zuhause“ vs. kommerzielle Nutzung



Prag – Zeitverlauf



San Francisco

ZENTRALE BESTIMMUNGEN

- Verpflichtendes Genehmigungssystem
- Nachweis des Hauptwohnsitzes
- Vermietung für max. 90 Tage/ Jahr (mind. 275 Tage/ Jahr Privatnutzung durch den Vermieter)
- Plattformbetreiber haften dafür, nur Inserate zu veröffentlichen, die über eine Genehmigung verfügen
- Betreiber legen monatliche Berichte vor, die alle aktiven Inserate aufführen
- Gastgeber reichen vierteljährliche Berichte ein und während des Genehmigungsverfahrens können Kopien ihrer Buchungskalender eingefordert werden

PLATTFORM-/ MARKTVERSAGEN

- Vor der Einführung einer weitgehenden Rechenschaftspflicht der Betreiber lag der Einhaltungsgang der Bestimmungen bei gerade einmal 20 %
- Die derzeitigen Regulierungen wurden von den Plattformbetreibern erfolglos angefochten

San Francisco ist die sprichwörtliche Wiege von Airbnb. Hier hatten die Gründer der Kurzzeit-Vermietungsplattform zunächst Luftmatratzen in ihrer eigenen Wohnung vermietet, bevor sie den Hauptsitz ihres Unternehmens in der Stadt einrichteten.

Als Stadt litt auch San Francisco unter den Auswirkungen der Kurzzeitvermietung, weshalb es die Regulierung der Plattformen vorantrieb.

Die erste städtische Verordnung zur Kurzzeitvermietung wurde am 1. Februar 2015 erlassen und in Kraft gesetzt. Durch sie wurden Kurzzeitvermietungen in San Francisco erstmals erlaubt.⁷² Zuvor war es nach den Vorschriften der Stadt untersagt, Wohnraum in Mehrfamilienhäusern für weniger als 30 Tage zu vermieten, weshalb die meisten Kurzzeitvermietungen im Stil von Airbnb rechtswidrig waren (auch wenn Durchsetzungsmaßnahmen selten waren). Vermietungen für weniger als 30 Tage wurden als „Hotelnutzung“ eingestuft; je nachdem, für welche Nutzung der Bezirk ausgewiesen war, setzten sie eine an Bedingungen geknüpfte Nutzungsgenehmigung der Planungskommission voraus oder waren untersagt.

Bei dem betreffenden Objekt musste es sich um die Hauptwohnung des Antragstellers handeln, d. h. er musste sich an mindestens 275 Nächten pro Jahr dort aufhalten. Für Vermietungen, die in Abwesenheit des Wohnungsinhabers stattfanden, galt damit eine Ober-

grenze von 90 Tagen pro Jahr. Die Gastgeber waren dazu verpflichtet, in jeder Anzeige ihre Genehmigungsnummer anzugeben.

Wie Fachleute der Stadt im Mai 2015 feststellten, wurden **„alleine durch Airbnb-Inserate stadtweit zwischen 925 und 1.960 Wohnobjekte dem Wohnungsmarkt entzogen“**.⁷³

Zwar war die Gesamtzahl der angebotenen Unterkünfte gering, doch stellte man sie der geringen Zahl der zur Vermietung verfügbaren Wohneinheiten gegenüber, belief sich der Anteil der weggefallenen Wohneinheiten auf schätzungsweise 11,0 bzw. 23,2 Prozent des Mietwohnmarktes. Weiterhin stellten die Fachleute der Stadt fest, dass **Vermieter auf dem Markt für Kurzzeitvermietungen im Durchschnitt mehr Einkünfte erzielten als dies auf dem Markt für Langzeitvermietungen der Fall wäre, weshalb Anreize vorlagen, Langzeitvermietungen zugunsten von Kurzzeitvermietungen aufzugeben**.

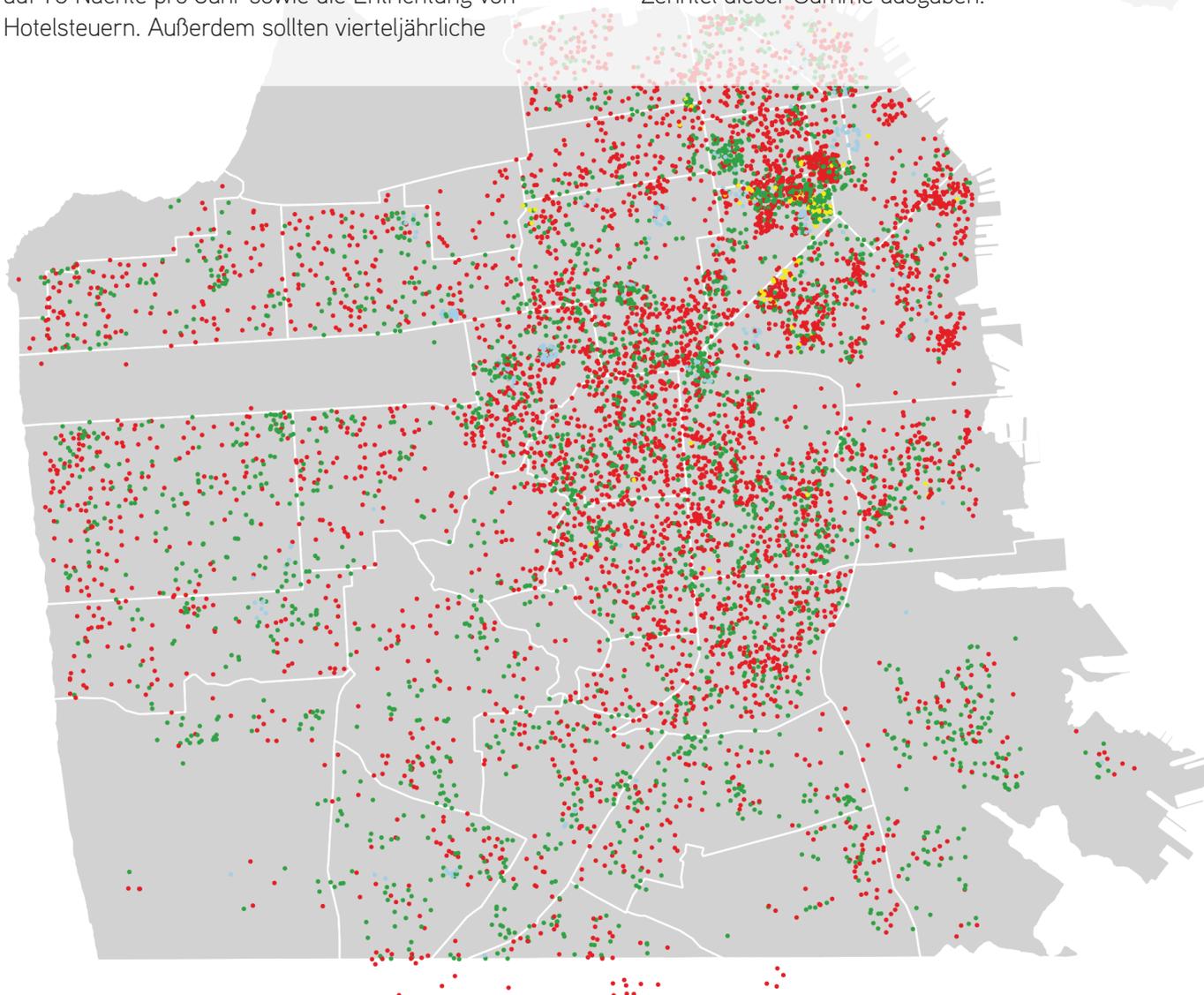
Der Aufsichtsrat der Stadt scheiterte im Juli 2015⁷⁴ mit dem Versuch, die bestehenden Regeln zu verschärfen und die Übernachtungsobergrenze von 90 Tagen auf 60 Tage/ Jahr abzusenken. Stattdessen wurde ein Kompromissvorschlag angenommen, der die geltenden Grenzwerte nicht wesentlich änderte, mit dem Amt für Kurzzeitvermietungen jedoch eine eigens mit dem Bereich befasste Stelle einrichtete.

Um eine Verschärfung der städtischen Bestimmungen zu erreichen, initiierten örtliche Aktivisten daraufhin ein Bürgerbegehren für eine „Initiative der Stadt San Francisco zur Beschränkung von Kurzzeitvermietungen“ bzw. den „Antrag F“, wie er bei der auf den 3. November 2015 terminierten Abstimmung auf dem Stimmzettel bezeichnet wurde.

Zu den wichtigsten Maßnahmen des „Antrags F“ gehörte die Absenkung der Übernachtungsobergrenze auf 75 Nächte pro Jahr sowie die Entrichtung von Hotelsteuern. Außerdem sollten vierteljährliche

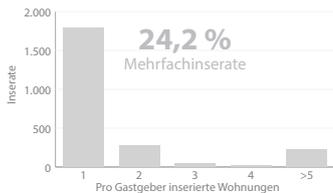
Meldepflichten für Gastgeber und Plattformbetreiber für eine bessere Einhaltung der Vorschriften sorgen und die Plattformbetreiber sollten künftig die Verantwortung für die Durchsetzung der Übernachtungsobergrenze und die Einhaltung der Genehmigungspflicht tragen.

Der Kampf um diesen „Antrag F“ wurde erbittert ausgefochten. So wendete Airbnb 8 Millionen USD auf, um die Maßnahmen abzuwenden, wohingegen die Befürworter mit 800.000 USD gerade einmal ein Zehntel dieser Summe ausgaben.



Mehrfachinserate

Ganze Wohnungen

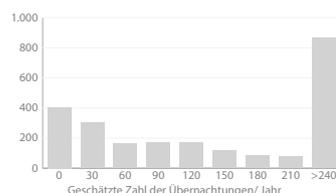


Privatzimmer



Belegungsrate

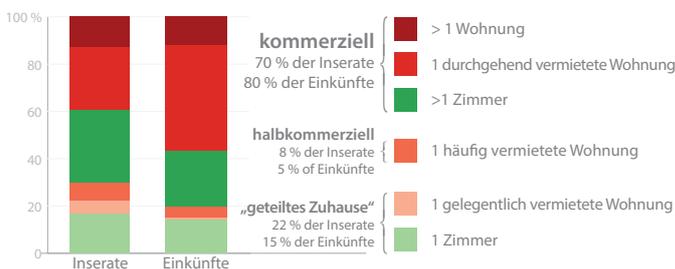
Als Ganze inserierte Wohnungen



Einkünfte aus ganzen Wohnungen



Vergleich „geteiltes Zuhause“ vs. kommerzielle Nutzung



Im Oktober 2015 – einen Monat vor der Abstimmung – startete Airbnb eine Plakatkampagne, in deren Mittelpunkt die rund 12 Millionen USD an Hotelsteuereinnahmen standen, die das Unternehmen im Zeitraum 2014–2015 an die Stadt gezahlt hatte. Mit Botschaften wie:

Liebe Stadtbüchereien,

Wir hoffen, dass Sie einen Teil der 12 Millionen \$ Hotelsteuern nutzen, um die Bücherei länger geöffnet zu halten.

Alles Liebe, Airbnb

Viele Einwohner:innen fühlten sich durch die Arroganz der Kampagne beleidigt.⁷⁵ Airbnb ließ die Plakate schließlich entfernen und entschuldigte sich.

Im November 2015 scheiterte der Antrag F schließlich mit 44 % gegenüber 56 % Stimmen und für die Stadt blieb es bei einem mangelhaft durchgesetzten Regelwerk.

Wie eine weitere im April 2016 veröffentlichte Untersuchung der Stadt zeigte, **verfügten mehr als 80 % der Unterkünfte nicht über die erforderliche Meldenummer, womit die „Mehrzahl der Anbieter von Kurzzeitvermietungen jenseits der Vorschriften“ agierte.**

Weiter stellten die Autoren fest, dass mehr als ein Viertel der „unbetreuten“ Unterkünfte offenbar an mehr als 90 Tagen/ Jahr vermietet wurden.

Im Juni 2016 verabschiedete die Stadt erneut Änderungen an ihrem Regelwerk für Kurzzeitvermietungen, die im August 2016 in Kraft traten und die Plattformbetreiber nun endlich für rechtswidrige Angebote auf ihren Seiten verantwortlich machten.

Airbnb und HomeAway zogen daraufhin vor das Bundesgericht, wobei sie sich auf Artikel 230 des Communications Decency Act von 1996 beriefen, ein Bundesgesetz, nach dem die Betreiber von Webseiten nicht zur Überwachung ihrer Online-Inhalte verpflichtet werden können.

Obgleich die Auseinandersetzung mit dem Richter aus Sicht der Stadt zunächst positiv verlief, änderte die Stadt ihre Bestimmungen kurze Zeit später wieder ab, um jegliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit ihrer Verordnung auszuräumen. Indem man den Mittelpunkt nunmehr auf rechtswidrige Geschäfte legte anstatt auf die Bewerbung rechtswidriger Inserate erreichte man unter Ausschluss rechtlicher Risiken das gleiche Ziel.

Airbnb und HomeAway willigten schließlich in einen Vergleich ein, der im Einklang mit den gesetzlichen Regelungen stand. Als diese im Januar 2018 vollständig umgesetzt waren, fiel die Zahl der Inserate auf allen großen Plattformen um mindestens 50 % und Mitwohnangebote nahmen wieder einen größeren Raum ein.

Um die Einhaltung der Bestimmungen durchzusetzen, setzt die Stadt auf eine sorgfältige Prüfung neuer Genehmigungsanträge, die Einbeziehung der Daten anderer Behörden, die Analyse der direkt auf den Plattformen zu findenden Daten, die Nutzung unabhängiger Angebote wie z. B. Inside Airbnb sowie auf die Prüfung eingehender Beschwerden und auf Vor-Ort-Kontrollen.

Wie die Stadt im Jahr 2019 berichtete, lehnte sie 30 bis 40 % der beantragten Genehmigungen für Kurzzeitvermietungen umgehend ab und entzog die Genehmigung bei weiteren 7–15 % nach regelmäßiger Überprüfung oder infolge eingegangener Beschwerden oder Vor-Ort-Kontrollen.

Die einzige Schwachstelle unter den ansonsten zielführenden Maßnahmen San Franciscos zur Regulierung von Kurzzeitvermietungen geht auf eine Vereinbarung zurück, die es Gastgebern erlaubte, Vermietungen bereits anzubieten, während die Stadt ihren Genehmigungsantrag noch prüfte.

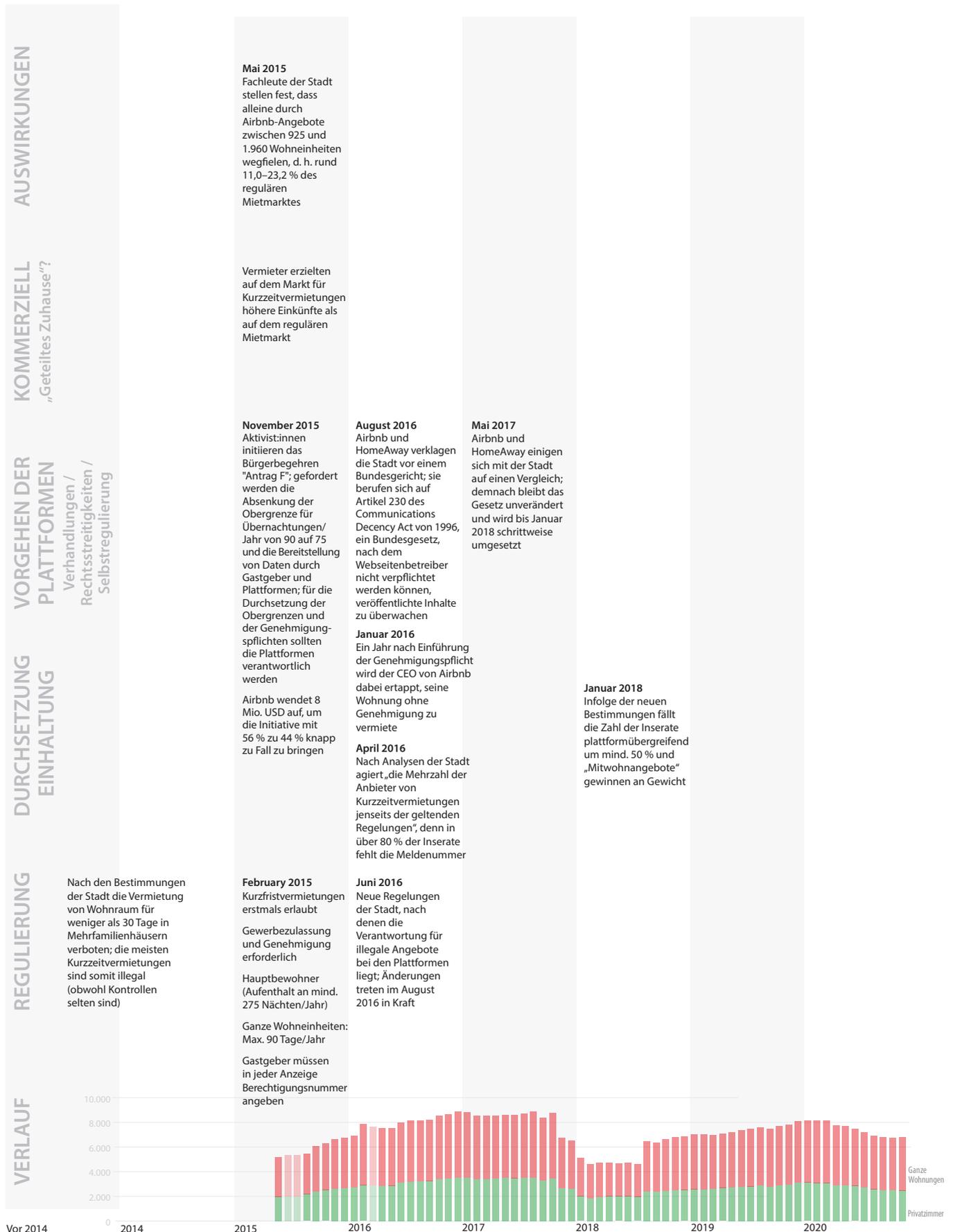
Wie die Mitarbeiter der Stadt im November 2020 eingestanden, vergehen bis zur Entscheidung über die Erteilung einer Genehmigung durchschnittlich 115 Tage und in diesem Moment liegen 800 Anträge zur Prüfung vor. Sie erklärten auch, dass einige Gastgeber versuchten, das System auszutricksen, indem sie einen neuen Antrag einreichen, sobald ihr vorheriger Antrag abgelehnt wurde, um so erneut im Rahmen einer zur Entscheidung anhängigen Genehmigung Vermietungen anzubieten.

Die Zusammenarbeit mit den Plattformen verläuft unproblematisch; wie gesetzlich vorgeschrieben, reichen sie monatliche Aufstellungen aktiver Inserate ein und kommen den in der Regel wöchentlichen Aufforderungen der Stadt zur Entfernung von Inseraten nach.

In einem typischen Monat stellt die Stadt etwa 100 Aufforderungen zur Entfernung von Inseraten aus; einige betreffen Inserate mit eindeutig gefälschten/ unzutreffenden Zulassungsnummern oder ohne anhängigen Antrag, bei anderen handelt es sich um Routinevorgänge, wie etwa Fälle, in denen eine falsche Zulassungsnummer verwendet wurde oder eine Zulassung nicht erneuert wurde.

Im Jahr 2020 gingen die Anträge auf Erteilung einer Genehmigung zur Kurzzeitvermietung nach Angaben der Stadt um etwa ein Drittel zurück (385 bislang eingegangene Anträge), höchstwahrscheinlich aufgrund der COVID-19-Pandemie. Der Mitarbeiterstab im städtischen Amt für Kurzzeitvermietungen wurde infolge von Versetzungen und Pensionierungen um 50 % reduziert und einige Mitarbeiter wurden in Projekten zur Bekämpfung der COVID-19-Krise eingesetzt.

San Francisco – Zeitverlauf



ZENTRALE BESTIMMUNGEN

- Vermietungsverbot für Sozialwohnungen
- In Teilen der Stadt dürfen Gebäude zu max. 20 % für Kurzzeitvermietungen genutzt werden
- Einwilligung aller Nachbar:innen erforderlich
- Jede Buchung muss von den Gastgebern und den Plattformbetreibern gemeldet werden
- Die Plattformen müssen umfassende steuerliche Angaben einreichen

PLATTFORM-/ MARKTVERSAGEN

- Airbnb weigerte sich, Angebote in Sozialwohnungen zu entfernen
- Airbnb verweigerte die Vorlage umfassender steuerlicher Daten (12 weitere Betreiber befolgen die Vorgaben)

Mit einem Anstieg seiner Einwohnerzahl von 1,7 Millionen im Jahr 2010 auf über 1,9 Millionen im Jahr 2020 erlebte Wien zuletzt ein kräftiges Bevölkerungswachstum von über zehn Prozent. Der Wohnungsbestand erhöhte sich im gleichen Zeitraum ebenfalls um rund zehn Prozent, wobei Genossenschaftswohnungen einen hohen Anteil der Neubauten ausmachen. Dennoch verstärkte das Einwohnerwachstum den Druck auf den Wohnungsmarkt und die Wohnungsproblematik wurde in der Öffentlichkeit zunehmend thematisiert.

Auch der Tourismus verzeichnete Zuwächse und in Wien stieg die Zahl der touristischen Ankünfte und Übernachtungen zwischen 2009 und 2019 um rund 80 %.⁷⁶ Obgleich sich der Fremdenverkehr in ganz Österreich stark entwickelte, galt dies in noch größerem Maße für den Städtetourismus in Wien und anderen größeren Städten.

Wien verfügt mit einem Anteil von über 45 % über einen beachtlichen Bestand an Sozialwohnungen, zu dem sowohl städtische als auch genossenschaftliche Wohnungen gehören, und in dem 60 % der Einwohner:innen Wiens leben.

Kurzzeitvermietungen im sozialen Wohnungsbau sind verboten – trotzdem **weigerte sich Airbnb, die betroffenen Angebote in Zusammenarbeit mit der Stadt zu entfernen.**

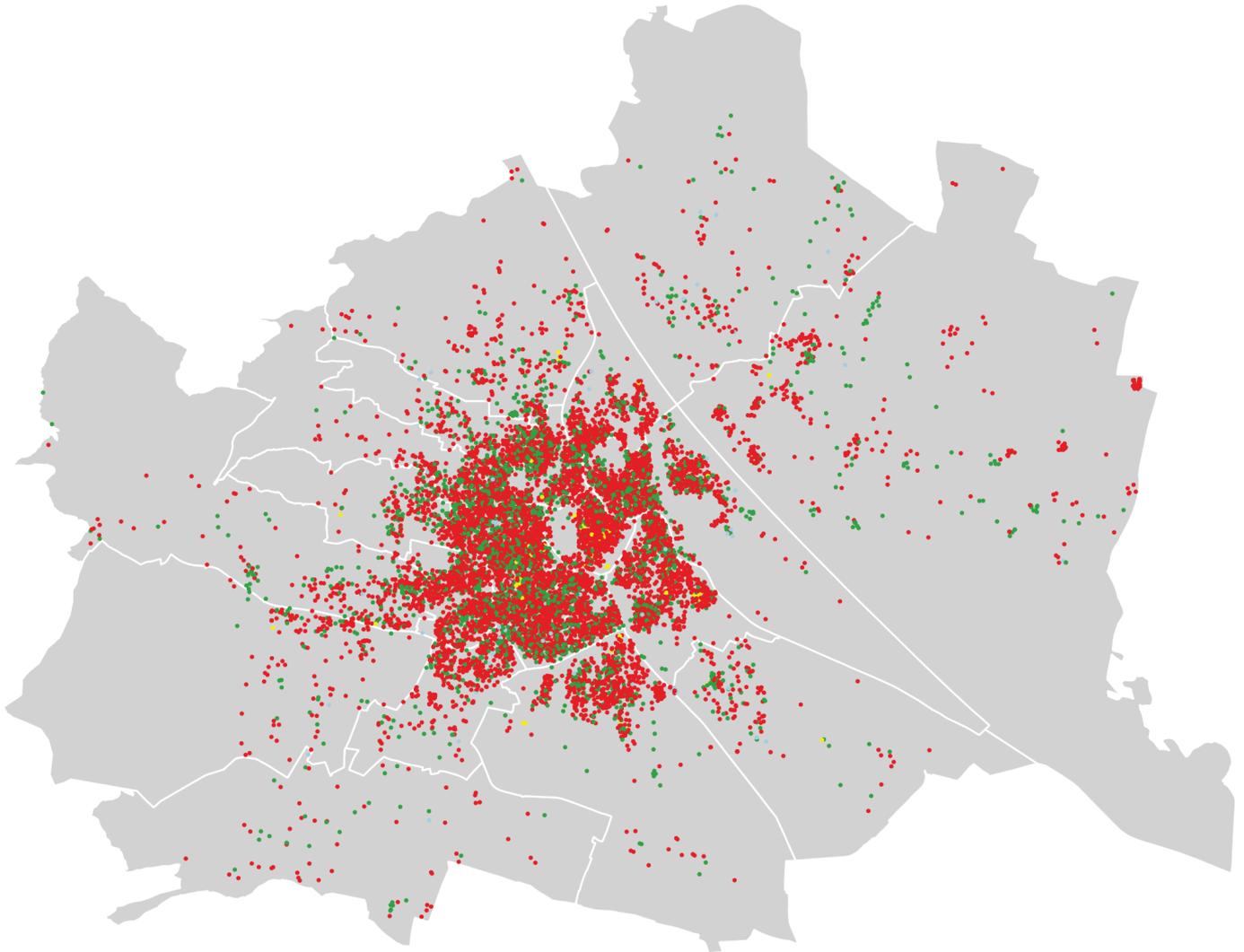
Die Stadt ließ Airbnb ein Adressverzeichnis der zu entfernenden Sozialwohnungen zukommen und im Jahr 2020 verklagte sie das Unternehmen in diesem Zusammenhang wegen Nichterfüllung seiner gesetzlichen Verpflichtungen.⁷⁷

Bei seiner Weigerung berief sich Airbnb auf die E-Commerce-Richtlinie und das dort verankerte Herkunftslandprinzip.

Der Anteil der Bewohner:innen von Eigentumswohnungen oder Eigenheimen liegt bei gerade einmal 20 % und rund ein Drittel des Wohnungssektors entfällt auf den privaten Mietmarkt.

Auf dem privaten Wohnungsmarkt bedarf es der Einwilligung aller übrigen Wohnungsinhaber:innen im Gebäude, bevor Kurzzeitvermietungen angeboten werden dürfen und in Innenstadtbezirken darf höchstens 20 % der Wohnfläche eines Gebäudes in touristische Unterkünfte umgewandelt werden.

2017 vorgelegte Forschungsergebnisse⁷⁸ zeigten, dass Airbnb in erster Linie als Plattform gewerbsmäßiger Gastgeber fungiert und der Großteil der Einkünfte von wenigen bedeutenden Gastgebern generiert wird. Wie in den meisten Städten bestehen auch in Wien starke finanzielle Anreize, regulär genutzte Wohnungen in Kurzzeitvermietungen umzuwandeln.

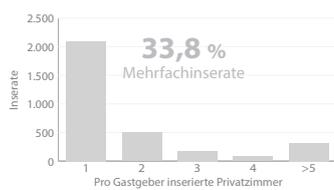


Mehrfachinserate

Ganze Wohnungen



Privatzimmer



Belegungsrate

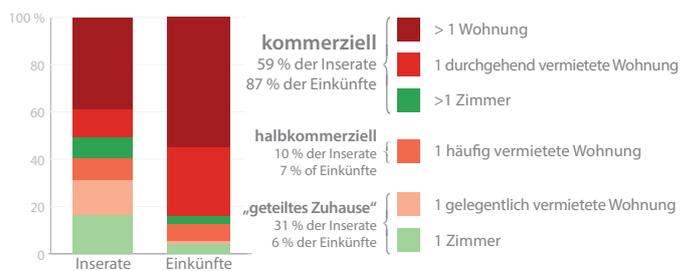
Als Ganze inserierte Wohnungen



Einkünfte aus ganzen Wohnungen



Vergleich „geteiltes Zuhause“ vs. kommerzielle Nutzung



Nach Schätzungen der Stadt wurden dem regulären Wohnungsmarkt 2.000 Wohnungen dauerhaft entzogen.⁷⁹

Nach Landesrecht sind Gastgeber dazu verpflichtet, der Stadt monatliche alle Aufenthalte zu melden – eine gesetzliche Vorgabe, die inzwischen auch für die Betreiber der Onlineplattformen gilt.

Airbnb weigerte sich, der Stadt die erforderlichen Buchungsdaten vorzulegen und – obgleich die Vorschriften von anderen Betreibern befolgt werden – berief es sich dabei auf EU-Bestimmungen, die dem Unternehmen nach eigener Aussage Ausnahmen gewähren.

Seit August 2017 sind die Plattformbetreiber zudem gesetzlich verpflichtet, entweder im Namen ihrer Gastgeber Steuern zu vereinnahmen und abzuführen oder der Stadt die notwendigen steuerlichen Informationen mitzuteilen. In beiden Fällen sind die Unternehmen laut Landesgesetz verpflichtet, umfassende Informationen über die von ihnen vereinnahmten Steuern vorzulegen.

Im Oktober 2020 hatten zwölf touristische Beherbergungsplattformen begonnen, die erforderlichen Daten zu melden, darunter auch HomeAway, das entsprechend dem Wiener Tourismusförderungsgesetz zudem Steuern vereinnahmte und an die Steuerbehörde der Stadt Wien abführte.

Airbnb weigerte sich, der Stadt detaillierte steuerliche Informationen bereitzustellen und behauptete erneut, nach dem Herkunftslandprinzip der E-Commerce-Richtlinie von derartigen Pflichten ausgenommen zu sein.

Die 2017 aufgenommenen Verhandlungen zwischen der Stadt Wien und Airbnb wurden am 31. Oktober 2018 abgebrochen, nachdem Airbnb sich geweigert hatte, nationale oder kommunale Rechtsvorschriften anzuerkennen.

Unzureichende Daten sind nach Aussage von Beamten das Haupthindernis für die Durchsetzung geltender Bestimmungen; so fehle es am Zugriff auf verlässliche und vollständige Daten für den gesamten Markt, den man im Hinblick auf eine Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer jedoch benötige.

Als diesbezügliches Hindernis wurde das in der E-Commerce-Richtlinie verankerte Herkunftslandprinzip benannt, da es die Plattformbetreiber aus der Notwendigkeit entlässt, sich den vor Ort geltenden Bestimmungen zu beugen.

Zudem, so die Stadt, kann es vorkommen, dass bestimmte rechtliche Verfahren und Normen in einem Bestimmungsland fest verankert sind, im Herkunftsland jedoch nicht existieren, sodass eine Lücke entsteht, die der wirksamen grenzüberschreitenden Durchsetzung rechtlicher Bestimmungen im Wege steht.

Zuletzt bemängelte die Stadt die Langwierigkeit der rechtlichen Verfahren im Rahmen der aktuellen Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr.

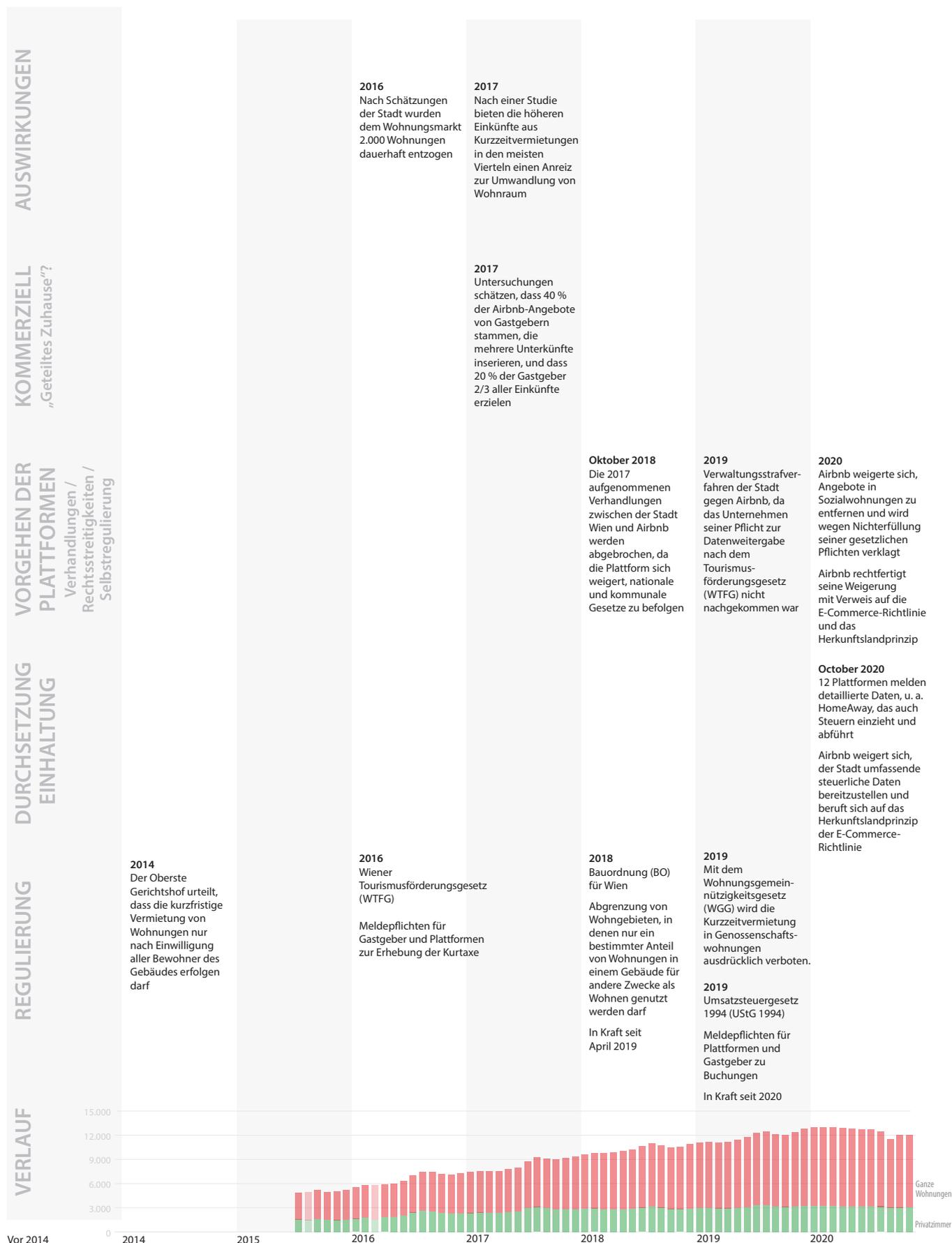
„Es besteht eine wachsende Kluft zwischen der zunehmenden Geschwindigkeit des Marktes einerseits und der Zeit, die andererseits zwischen dem ursprünglichen Rechtsstreit vor Ort und der abschließenden Entscheidung auf europäischer Ebene verstreicht“.

Bedingt durch das zögerliche Vorgehen der politischen Akteure landen noch mehr Streitigkeiten vor den Gerichten und einige Plattformbetreiber nutzen das Fehlen eindeutiger Regelungen aus, da es einen Anlass anbietet, juristische Auseinandersetzungen so lange wie möglich in die Länge zu ziehen.

Im Hinblick auf die anstehenden Vorschläge für das Gesetz über digitale Dienste formulierte die Stadt Wien folgende Erwartungen:

- Umfassendere Verantwortung der Plattformunternehmen als beteiligte Akteure der örtlichen Ebene;
- Zugang zu Daten im Hinblick auf eine wirksame Durchsetzung auf allen staatlichen Handlungsebenen;
- Klarstellungen und wesentliche Verbesserungen am Herkunftslandprinzip hinsichtlich der Rechte der Behörden in den Bestimmungsländern; klare Zeitrahmen für die Aufsichtsbehörden und Gerichte in den Herkunftsländern; Unterstützung für die zuständigen Behörden, Nutzer usw. in den Herkunftsländern;
- Starke Aufsicht über digitale Dienste auf EU-Ebene in Verbindung mit Überwachung auf nationaler Ebene.

Wien – Zeitverlauf



Die EU – ein sicherer Hafen für Vermietungsplattformen

Als die Kurzzeit-Vermietungsplattformen EU-rechtliche Privilegien erlangten, stand Airbnb an vorderster Front

Wie bereits aufgezeigt wurde, wird die wirksame Regulierung von Kurzzeit-Vermietungsplattformen zum Schutz bezahlbaren Wohnens durch zahlreiche Hindernisse erschwert. Zum Einen zeigen sich die Plattformunternehmen – und Airbnb im Besonderen – in aller Regel wenig interessiert daran, mit den Städten an der Umsetzung funktionierender Maßnahmen zu arbeiten. Hinzu kommen rechtliche Beschränkungen.

Als die Städte, Gemeinden und Regionalregierungen in der Europäischen Union vor etwa sieben bis acht Jahren damit begannen, Maßnahmen zu erarbeiten, um auf die exponentiell gestiegene Nutzung der Plattformangebote zu reagieren, wurde rasch deutlich, dass die Rechtsvorschriften der EU einer wirksamen Regulierung im Wege standen. Vor allem ein EU-Rechtsakt, die sogenannte Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr („E-Commerce-Richtlinie“), könnte erheblich einschränken, welche Vorgaben den Plattformbetreibern bezüglich der Zusammenarbeit in puncto Daten (d. h. Informationen darüber wer, wie lange und wo vermietet) gemacht werden können.

Der Digital Services Act – Herausforderung und Chance

Anfangs lag es keineswegs auf der Hand, dass die Richtlinie auch für Kurzzeit-Vermietungsplattformen galt, denn als die Richtlinie vor 20 Jahren verabschiedet wurde, hatten Plattformen dieser Art längst noch nicht ihre spätere Bedeutung erlangt. Der Wortlaut der Richtlinie zielte daher ganz offensichtlich auf Informationsplattformen. Angesichts der rasanten Entwicklung der Digitalwirtschaft sorgte die alte Richtlinie im Laufe der Jahre zunehmend für Rechtsunsicherheit, Verwirrung und zahlreiche Gerichtsverfahren. Nun endlich wurde anerkannt, dass die Novellierung des Rechtsaktes überfällig ist.

Und genau darum handelt es sich bei dem Gesetz über digitale Dienste, dessen Vorlage wenige Zeit nach der Veröffentlichung der vorliegenden Studie terminiert ist – um eine Neufassung der E-Commerce-Richtlinie.

Eine Erfolgsgarantie gibt es nicht. Denn in Europa gibt es durchaus Kräfte, die bereit wären, die anstehende Gelegenheit zur Absicherung oder sogar zur Ausdehnung der bestehenden Privilegien der Plattformunternehmen zu nutzen. Als Erstes ist hier die Europäische Kommission als Verfasserin des neuen Gesetzes zu nennen, denn zu den Vorhaben, um die sie sich seit Jahren eifrig bemüht, gehört die Entwicklung des sogenannten „**digitalen Binnenmarktes**“ – ein Konzept, das u. a. auf die Herstellung günstiger Rahmenbedingungen für verschiedenste Arten von Plattformen zielt, um auf diese Weise „**Wachstum und Innovation**“ zu fördern. Die europäische Exekutive wirkt daher äußerst regulierungsfeindlich und im Gegenzug umso aufgeschlossener für die Forderungen der Plattformunternehmen.

Doch Letztere konnten nicht an allen Fronten Siege verbuchen. So entschied der Europäische Gerichtshof in einem jüngeren Urteil, dass Bemühungen zur Absicherung von bezahlbarem Wohnraum im öffentlichen Interesse sind. Dies verschafft staatlichen Stellen den notwendigen Spielraum, um die Nutzung von Plattformen regulativ einzuschränken.⁸⁰ Es mag sein, dass das Urteil nicht alle in diesem Zusammenhang bestehenden Fragen klärt – vorläufig **scheint die EU-rechtliche Zulässigkeit von Beschränkungen jedoch nicht das zentrale Problem darzustellen, sondern die Frage, ob Städte in der Lage sind, ergriffene Maßnahmen durchzusetzen.** Sind sie es nicht, ist die Tatsache, dass bezahlbares Wohnen gerichtlich als öffentliches Interesse anerkannt wurde, von bescheidenem Wert.

Aus diesem Grund ist die endgültige Ausgestaltung des Digital Services Act so zentral. Selbst wenn den Städten nach dem ersten Gesetzesentwurf nicht die erforderliche Flexibilität zur Regulierung der Plattformen zugestanden wird, so besteht doch die Chance, dass den Widersinnigkeiten der letzten Jahre im Zuge der sich anschließenden politischen Debatte im Europäischen Parlament und zwischen den Regierungen im Rat ein Ende bereitet werden. Nach derzeitigem Stand konnten sich die

Plattformunternehmen – dank des regulierungsfreien Raums, der ihnen zugestanden wird – Regulierungsversuchen erfolgreich entziehen. Ermöglicht wurden diese Privilegien durch die Erfolge, die die Vermietungsplattformen in den vergangenen fünf Jahren erzielen konnten, als um die Auslegung der E-Commerce-Richtlinie gerungen wurde.

Erfolge in der EU

Ende 2014 zog Airbnb nach Brüssel – der Beginn einer ausdauernden Lobbyarbeit des Unternehmens. Konfrontiert mit einem explosionsartigen Anstieg der Zahl der Wohnungen und Häuser, die in den europäischen Städten über Plattformen vermietet wurden, ergriffen Kommunen erstmals Maßnahmen, um die Vermietungstätigkeit einzuhegen und den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum für die örtliche Bevölkerung zu sichern. Daraufhin wandte sich das Unternehmen an die Brüsseler EU-Institutionen, um die in den europäischen Großstädten über dem Unternehmen hereinbrechenden Beschränkungen mithilfe des EU-Rechts abzuwehren.

Den größten Erfolg konnte es in puncto Daten erzielen. Erlässt eine Stadt eine Beschränkungsmaßnahme, so ist sie zur Durchsetzung der Maßnahme zuallererst auf Informationen angewiesen. Keine Beweismittel – kein Vollzug. Und Airbnb gelang es, Behörden den Zugriff auf Daten zu den Aktivitäten der Plattform und der registrierten Gastgeber zu erschweren. Die Plattformunternehmen brachten einen alten Rechtsakt – die E-Commerce-Richtlinie – ins Spiel und machten geltend, dass sie nach diesen Vorschriften nur dann zur Zusammenarbeit mit den Behörden verpflichtet seien, wenn ihnen konkrete Nachweise zu individuellen Fällen vorgelegt würden (das sogenannte „Meldung und Entfernung“-Verfahren). In keiner Weise seien sie zur routinemäßigen Übermittlung von Daten verpflichtet. In dieser Frage ebenso wie in vielen anderen Punkten gelang es Airbnb, die Europäische Kommission als Verbündete zu gewinnen. In den Folgejahren sollte die Kommission dem Unternehmen bei seinen Auseinandersetzungen mit den Städten meist zur Seite stehen.⁶¹

Für Airbnb und die anderen Vermietungsplattformen war es enorm wichtig, die EU-Kommission auf ihrer Seite zu wissen. So leitete die Kommission gegen vier Städte Beschwerdeverfahren ein und ihre für die Plattformunternehmen im Großen und Ganzen vorteilhafte Auslegung des EU-Rechts nutzte den Plattformen sowohl vor Gericht als auch bei Konflikten mit Politikern und Beamten.

Für Airbnb und die anderen Vermietungsplattformen war es enorm wichtig, die EU-Kommission auf ihrer Seite zu wissen.

Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die E-Commerce-Richtlinie überholt ist und dass es an der Zeit ist, ein neues Regelwerk für Plattformen zu erarbeiten, das auf den Erfahrungen der letzten beiden Jahrzehnte aufbaut. Der Erfolg der Initiative ist keineswegs gesichert, läuft doch die Lobbymaschine der Plattformbetreiber längst wieder auf Hochtouren. Seitens der Kommission als europäischer Exekutive wurden die Unternehmen bislang hofiert. Dabei geht es für sie lediglich darum, den Status Quo zu verteidigen.

Ein straffreier Raum

Die E-Commerce-Richtlinie wurde vor zwei Jahrzehnten, im Juni 2000, vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung des Internets und des Durchbruchs der großen Informationsplattformen verabschiedet. Infolge einer öffentlichen Debatte darüber, welche Posts zulässig sein sollten und welche nicht, wurden Forderungen nach Rechtsklarheit laut, auf die die europäischen Gesetzgeber rasch reagierten. Eine Richtlinie wurde in auffallendem Tempo beschlossen. Während bis zur Verabschiedung vergleichbarer, umfassender Vorhaben normalerweise rund ein Jahr vergeht, wurde die Richtlinie in gerade einmal drei Monaten durchgeboxt. So beriet das Europäische Parlament die Initiative in nur einer Lesung anstatt, wie üblich, in zweien.

Dass sie in zahlreichen Bereichen lediglich die Vorschriften ihres „Herkunftslandes“ befolgen sollten – im Falle von Airbnb und Branchenriesen wie Facebook und Google, Irland – war ein zentraler Erfolg der Plattformunternehmen. Was die Verpflichtung anging, ihre Seiten auf rechtswidrige Inhalte zu prüfen, so orientierte sich die Richtlinie am US-amerikanischen Ansatz, für das der sogenannte Communications Decency Act aus dem Jahr 1996 maßgeblich ist. Dieses garantiert den Plattformen unter Paragraph 230 Immunität hinsichtlich rechtswidriger Inhalte, die auf ihren Webseiten veröffentlicht werden. Die europäische Fassung sollte sich insofern von ihrem Vorbild geringfügig unterscheiden, als hier eine „Meldung und Entfernung“-Klausel hinzugefügt wurde, nach der die Plattformbetreiber im Falle belegbarer rechtswidriger Vorgänge verpflichtet wurden, mit den Behörden zu kooperieren. Diese konnten die Unternehmen jedoch nicht darauf verpflichten, ihre

Seiten systematisch auf rechtswidrige Tätigkeiten zu überprüfen.

Für die Vermietungsplattformen sollte dieser Ansatz maßgebend werden. Er verschaffte den Plattformbetreibern den nötigen Spielraum, um sich der Zusammenarbeit mit den Behörden zu verweigern.

Doch Etwas leuchtet an dieser Stelle ganz offensichtlich nicht ein. Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung und Verabschiedung der Richtlinie bezog sich der Begriff „rechtswidrige Inhalte“ auf Informationsplattformen und keineswegs auf Plattformen, die beispielsweise in der Dienstleistungswirtschaft angesiedelt sind. Das Internet des Jahres 2000 unterschied sich grundlegend vom Internet des Jahres 2020. Das „Phänomen Airbnb“ war damals nur schwerlich vorherzusehen. Erst gut zwölf Jahre später sollten die Auswirkungen der Kurzzeit-Vermietungsplattformen vor Ort so stark sein, dass die Grenzen der E-Commerce-Richtlinie überdeutlich wurden. Zwar können die Plattformbetreiber in Europa verpflichtet werden, einzelne, nachweislich rechtswidrige Beiträge zu entfernen, doch wenn es eine Stadt mit tausenden potenziell rechtswidrigen Angeboten zu tun hat, reicht diese Handhabe ganz offensichtlich nicht mehr aus. Um einer solchen Situation Herr zu werden, braucht es eine – wie auch immer ausgestaltete – routinemäßige Datenübermittlung.

Doch als die Kurzzeit-Vermietungsplattformen gut zwölf Jahre später Gegenstand der politischen Debatte wurden, sollten diese wenigen Sätze der E-Commerce-Richtlinie im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen stehen.

Airbnb genießt einen sicheren Hafen

Als Airbnb sich Ende 2014 mit der E-Commerce-Richtlinie in der Tasche in Brüssel niederließ, galt es für das Unternehmen nur noch, sicherzustellen, dass es in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen würde und sich der Unterstützung der EU-Institutionen bei der Durchsetzung der daraus erwachsenen Rechte zu vergewissern.

Da die E-Commerce-Richtlinie aus einer anderen Zeit stammte und zur Regulierung von Informationsplattformen – und nicht von Dienstleistungsplattformen – ausgearbeitet worden war, war es unklar, ob Airbnb und die übrigen Kurzzeit-Vermietungsplattformen überhaupt von der Richtlinie erfasst waren. Doch in der Europäischen Kommission fanden sie einen bedeutenden und mächtigen Verbündeten. Gerade einmal eineinhalb Jahre nachdem sich Vertreter:innen der Kommission erstmals mit Airbnb getroffen hatten,

konnte die EU-Exekutive bereits eine Auslegung der beiden, aus Sicht der Plattformunternehmen zentralen Rechtsakte – der E-Commerce-Richtlinie und der Dienstleistungsrichtlinie – vorlegen. Was die Ersterer anging, so hätte sich Airbnb nicht mehr erträumen können. Eine Reihe von Kriterien, insbesondere eine neuartige Anforderung, nach der die Plattform die „zugrunde liegende Dienstleistung“ selbst erbringen muss, ließen wenig Zweifel daran, dass Airbnb nach den Vorstellungen der Kommission auf die Privilegien der E-Commerce-Richtlinie bauen konnte.⁸²

In den darauffolgenden Jahren trat die Kommission in unterschiedlicher Weise als Interessengarant des Unternehmens auf, etwa als sie formelle Beschwerdeverfahren gegen Berlin, Brüssel, Paris und Barcelona einleitete, die gegen Airbnb betreffende Regelungen auf örtlicher Ebene gerichtet waren. Weiterhin organisierte sie Arbeitstreffen, auf denen geeignete Regulierungen auf örtlicher Ebene gefunden werden sollten. Die Treffen wurden von Branchenvertretern dominiert, während die Kommunen nur sporadisch zu Wort kamen.

Doch obschon sich die Auslegung des EU-Rechts durch die Kommission unmittelbar auswirken kann, ist die maßgebliche Stimme in diesem Zusammenhang doch der Europäische Gerichtshof (EuGH). Für Airbnb stand deshalb viel auf dem Spiel, als ein Fall vor den EuGH gebracht wurde, in dem es um den verpflichtenden Besitz einer Maklerzulassung in Frankreich ging. Eine der Fragen, die das Gericht klären musste, war, ob Airbnb als „Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft“ im Sinne der entsprechenden Richtlinie zu betrachten sei.

Die abschließende Auslegung des EU-Rechts erfolgt durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) und nicht durch die Kommission. Um ihr Geschäft langfristig abzusichern, brauchten die gerichtliche Zusage, als Vermittler und nicht als gewöhnliche Vermietungsunternehmen behandelt zu werden. So musste der EuGH sie als „Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft“ einstufen, damit sie die Privilegien der E-Commerce-Richtlinie in Anspruch nehmen konnten. Diese Fragestellung stand im Vordergrund, als ein französisches Gerichtsverfahren an den EuGH weiterverwiesen wurde. Vor dem Gericht stützte die Europäische Kommission den Standpunkt der Plattformunternehmen⁸³ und verhalf Airbnb so zu einem wertvollen Sieg.⁸⁴ Airbnb unter dem Schutz der E-Commerce-Richtlinie stand, hatte das Unternehmen bei späteren Querelen mit Kommunen stets einen Trumpf in der Hand.

Das EU-Recht – ein ganz konkretes Hemmnis

An zahllosen Beispielen kann gezeigt werden, wie die Bemühungen der Städte, das Airbnb-Phänomen ein Stück weit einzuhegen, durch die E-Commerce-Richtlinie erstickt wurden. In zahlreichen Gerichtsverfahren zur Frage des Zugriffs auf Daten mussten sich sowohl städtische als auch regionale und nationalstaatliche Behörden geschlagen geben, während Airbnb aus den Prozessen als strahlender – und durchaus hämischer – Sieger herausgehen konnte. Im Zusammenhang mit einem Rechtsstreit zwischen der Stadt Berlin und einem Airbnb-Gastgeber verwies das Gericht explizit auf die Beschränkungen, die in der E-Commerce-Richtlinie für die Übermittlung von Daten vorgesehen sind, und es folgerte, dass den Unternehmen seitens der Mitgliedstaaten keine allgemeinen Prüfpflichten auferlegt werden dürften.⁸⁵

Diese Botschaft wurde von Patrick Robinson, Europachef bei Airbnb, sehr genau verstanden: **„Wo wir sehen, dass Städte, Polizei und Steuerbehörden die richtigen Vorgänge, die richtigen Schritte einleiten, übermitteln wir die entsprechenden Daten.“**⁸⁶ Mit anderen Worten, wenn Airbnb mit den Vorschriften nicht einverstanden ist, die Behörden durchsetzen wollen, so behält sich das Unternehmen vor, die Zusammenarbeit zu verweigern.

„Wo wir sehen, dass Städte, Polizei und Steuerbehörden die richtigen Vorgänge, die richtigen Schritte einleiten, übermitteln wir die entsprechenden Daten.“

Patrick Robinson

Und bisher konnte Airbnb vor Gericht einen Sieg nach dem anderen einfahren, wie diese wenigen Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit zeigen:

- Nach einem Beschluss des Münchner Stadtrates durften Bürger:innen ihren Wohnraum nicht länger als acht Wochen pro Jahr an Touristen vermieten. Zur Durchsetzung der Maßnahme wurden die Plattformunternehmen aufgefordert, die Namen jener Gastgeber vorzulegen, die diese Obergrenze überschritten. Dieser Beschluss wurde von Airbnb angefochten und nach Prüfung der E-Commerce-Richtlinie und dem deutschen Ausführungsgesetz entschied das Bayerische Verwaltungsgericht gegen die Stadt.⁸⁷
- Auf Mallorca und den übrigen Baleareninseln wurden Verbote zur Fremdvermietung von Wohnraum in bestimmten Stadtvierteln erlassen. Zu diesem Beschluss kam es, nachdem Studien belegten, dass die Zahl der fremdvermieteten Wohnungen zwischen 2015 und 2017 alleine Palma de Mallorca um 50 % gestiegen waren, wobei insgesamt 20.000 Wohneinheiten betroffen waren. Innerhalb von fünf Jahren hatten sich die Mietpreise in Palma um 40 % verteuert und Kurzzeitvermietungen waren ein wichtiger Faktor dieser Entwicklung.⁸⁸ Um die neuen Vorgaben durchzusetzen, verlangten die Behörden insbesondere die Angabe der Meldenummer des Gastgebers in den Anzeigen, die auf der Plattform veröffentlicht wurden. Airbnb lehnte dies ab und konnte sich vor Gericht durchsetzen, da die Pflicht, örtliche Bestimmungen zu befolgen „für Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft im Sinne der Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr nicht“.⁸⁹
- Als letztes Beispiel sei Wien angeführt – eine Stadt, die sich für einen weltweit einzigartigen Bestand an Sozialwohnungen mit einer gut 100jährigen Geschichte rühmen kann. Wiener:innen mit einem mittleren Einkommen können in Stadtwohnungen leben, deren Mieten überschaubar und im europäischen Vergleich durchaus niedrig ausfallen. Und in Wien ist es explizit untersagt, Wohnungen, die der städtischen Wohnungsbaugesellschaft gehören, fremdzuvermieten – doch gegenüber Airbnb erweist sich die Durchsetzung dieses Verbots als schwierig. Im Gegensatz zu anderen Plattformbetreibern, die einwilligten, die betreffenden Wohnungen von ihren Webseiten zu entfernen, lehnte Airbnb dies ab und schlug stattdessen eine beschränktere Herangehensweise vor.⁹⁰
- Die Stadt drohte daraufhin mit einer Klage. Hierzu ist es zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Studie noch nicht gekommen, doch Airbnb vertraut seinerseits darauf, dass das EU-Recht ausreichenden Schutz vor entsprechenden Forderungen bietet und tatsächlich wäre ein Sieg der Stadt Wien in diesem Fall alles andere als gesichert. Es dürfte keineswegs ein Zufall sein, dass die Stadt Wien derzeit zu den Akteuren gehört, die am entschiedensten dafür eintreten, den Städten im Rahmen des Digital Services Act nicht nur Spielräume zur Regulierung der Plattformen einzuräumen, sondern auch die Möglichkeit, die gesetzten Regeln durchzusetzen.

Der Digital Services Act: Die Forderungen der Plattformunternehmen

Die Plattformunternehmen – mit Airbnb als lautester Stimme – haben ihre Wünsche an den Gesetzgeber formuliert. Nötig wäre etwas vollkommen anderes.

Die Ausarbeitung des Gesetzes über digitale Dienste (Digital Services Act) ist seit über einem Jahr im Gange. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurden seitens der Kommission mehrere Konsultationen durchgeführt und das Thema stand auf der Tagesordnung des Europäischen Parlaments. Die Einzelheiten des Gesetzesvorschlags wird man jedoch erst nach Bekanntgabe des Gesetzesvorschlags kennen, die sich an die Veröffentlichung dieser Studie anschließen wird. Nach den jüngsten Mediendebatten und den vorliegenden Unterlagen der Kommission kann es als sicher gelten, dass der Umgang mit den großen Informationsplattformen wie Google und Facebook die meiste Aufmerksamkeit erlangen wird. Die Kommission hat sich zu dieser Frage bereits mehrfach öffentlich geäußert und es zeichnet sich langsam ab, welche Regulierungsansätze in diesem Bereich verfolgt werden könnten. Was die Regulierung der Kurzzeit-Vermietungsplattformen angeht, so wurde bislang nur wenig bekannt. Sicher ist jedoch, dass im Rahmen der einzelnen Verfahrensschritte bis zur endgültigen Verabschiedung des EU-Gesetzes gegenläufige Auffassungen aufeinanderprallen werden.

Für die Plattformunternehmen kommt es vor allen Dingen auf zwei Punkte an: Dies ist einerseits die Aufnahme, Konsolidierung und möglicherweise sogar die Ausweitung der Rechte, die ihnen die E-Commerce-Richtlinie zugesteht, im Rahmen des neuen Digital Services Act; und zum anderen sollte das neue Gesetz aus ihrer Sicht Elemente enthalten, die ein Ausscheren der Mitgliedstaaten verhindern und diese von Bemühungen zur Einschränkung der Plattformtätigkeiten abhalten.

Diese Prioritäten gehen aus einer Reihe von Schreiben hervor, die Airbnb an die Europäische Kommission richtete und in denen das Unternehmen seine

Wünsche an den Digital Services Act darlegte. Das umfassendste Schreiben des Unternehmens datiert vom März 2020 und es befasst sich in der Hauptsache mit Einschränkungen seiner Kooperationspflichten gegenüber den Städten im Zusammenhang mit der Weitergabe von Daten. Zunächst erinnert das Unternehmen daran, dass es aufgrund der Rechte, die ihm im Rahmen der E-Commerce-Richtlinie gewährt wurden, „keinen allgemeinen Prüfpflichten“ unterliegt. Im weiteren Verlauf geht es über diese Argumentation allerdings hinaus.

So behauptet das Unternehmen in seinem Schreiben, dass es mit einer Reihe von Städten auf freiwilliger Basis Vereinbarungen zum Datenaustausch abgeschlossen habe, welche angeblich „zahlreiche Bedenken kommunaler und nationalstaatlicher Regulierungsbehörden ausgeräumt haben“. Daraus geht hervor, dass freiwillige Vereinbarungen offenbar vorgezogen werden.⁹¹ Die Schwachstellen der Vereinbarungen, die das Unternehmen mit einigen wenigen europäischen Städten – Amsterdam und Barcelona – abgeschlossen hat, wurden hier bereits benannt – tatsächlich hat Airbnb zu keinem Zeitpunkt zugesagt, jene Daten zu übermitteln, auf die die Städte zur Durchsetzung ihrer Vorschriften angewiesen sind.

Was die rechtlichen Anforderungen betrifft, so bemüht sich Airbnb um eine noch weitergehende Einschränkung seiner Verpflichtungen, etwa wenn das Unternehmen anregt, „bei der Regulierung schädlicher Inhalte einen umsichtigen Ansatz“ zu verfolgen. **Nach dem gegenwärtigen Regelwerk für schädliche Inhalte müssen die Städte hohe Hürden überwinden, um von den Plattformbetreibern die Entfernung rechtswidriger Angebote einzufordern. Durch eine noch weitergehende Einschränkung der regulatorischen Möglichkeiten würden ihre Bemühungen völlig wirkungslos werden.**

Nach dem gegenwärtigen Regelwerk für schädliche Inhalte müssen die Städte hohe Hürden überwinden, um von den Plattformbetreibern die Entfernung rechtswidriger Angebote einzufordern. Durch eine noch weitergehende Einschränkung der regulatorischen Möglichkeiten würden ihre Bemühungen völlig wirkungslos werden.

Schließlich behaupten die Plattformen, dass die in der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) enthaltenen Datenschutzvorschriften der EU rechtliche Restriktionen vorsehen, was den „Austausch solcher Daten mit den Regierungen und örtlichen Behörden“ angeht.⁹² Dieses Argument taucht im Lobbyschreiben von Airbnb immer wieder auf – sonderlich überzeugend ist es allerdings nicht. Vorausgesetzt, dass die Erhebung von Daten einem konkreten Zweck dient und im öffentlichen Interesse erfolgt, so steht es den Behörden nach Artikel 6 der DSGVO eindeutig frei, Airbnb zur Übermittlung von Daten aufzufordern.⁹³

Wie wir sehen konnten, haben wir es hier mit einem Unternehmen zu tun, das die ihm im Rahmen der E-Commerce-Richtlinie zugefallenen Privilegien mit Zähnen und Klauen verteidigt und auszuweiten versucht. Während sich das Unternehmen durchaus bemüht, den Regulierungsspielraum der Städte im Blick auf die Plattformen und ihre Geschäfte so weit wie möglich einzuschränken, scheint sein Hauptaugenmerk darauf zu liegen, der Bereitstellung von Daten aus dem Wege zu gehen, die zur Durchsetzung von Regeln zwingend erforderlich sind.

Airbnb erhofft sich einen Digital Services Act, der den durch die E-Commerce-Richtlinie geschaffenen privilegierten Rückzugsraum absichert und durch eine zusätzliche Durchsetzungsebene in Form einer „auf EU-Ebene angesiedelten Regulierungs- oder Aufsichtsbehörde für Plattformen“ ergänzt. Je nach Ausgestaltung des Digital Services Act könnte diese von der Kommission eingebrachte Idee dazu dienen, die Städte noch kürzer an die Leine zu nehmen.

Die Städte und das Recht auf Regulierung

Der von Airbnb vertretene Standpunkt lässt – unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung des

Kommissionsvorschlags – eine erbitterte Auseinandersetzung um den Digital Services Act befürchten. Denn im entgegengesetzten Lager werden Wohnrechtsinitiativen und Städtevertreter darum kämpfen, das neue Gesetz für Fortschritte in ihrem Sinne zu nutzen.

Im Vorfeld der Veröffentlichung des Richtlinienentwurfs hatten zahlreiche Städte unterstrichen, dass es in der Frage der Datenerhebung eine Korrektur gegenüber der E-Commerce-Richtlinie brauche. Im März 2020 legten 22 Städte eine gemeinsame Stellungnahme vor, in der drei Forderungen im Mittelpunkt stehen: Erstens, die Pflicht der Plattformbetreiber, „einschlägige Daten mit den Stadtverwaltungen auszutauschen“; zweitens (soweit anwendbar), die Pflicht der Plattformbetreiber, „die Meldenummern gelisteter Angebote zu veröffentlichen“; sowie schließlich die Haftung der Plattformen „nach nationalen und lokalen Rechtsvorschriften für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen“.

Eine Umsetzung dieser Forderungen wäre ein klarer Bruch gegenüber der seit zwei Jahrzehnten verfolgten Regulierung der Plattformen. Was auf dem Spiel steht, ist bekannt. So führen die Vertreter:innen der 22 Städte weiter aus: „Solange Stadtverwaltungen keinen Zugang zu entsprechenden Vermietungsdaten von den Internetplattformen haben, ist mit einer weiteren außerplanmäßigen Zunahme der Kurzzeitvermietungen zu Lasten der Verfügbarkeit erschwinglichen Wohnraums und des sozialen Zusammenhalts in unseren Städten zu rechnen“.⁹⁴

Die Problematik betrifft keineswegs nur eine Handvoll touristischer Metropolen – letztere scheinen lediglich die Spitze des Eisbergs zu bilden. Im Ausschuss der Regionen – einem Gremium, das die regionalen Gebietskörperschaften vertritt – wurde im Dezember 2019 eine ungewöhnlich deutliche Stellungnahme zur Regulierung der Plattformen verabschiedet. Was etwa die Datenfrage angeht, so vertrat der Ausschuss die Ansicht, „dass die Plattformen im europäischen Rechtsrahmen dazu verpflichtet werden müssen, den Behörden die Daten zur Verfügung zu stellen, die für die Durchsetzung der für die Plattformen und/oder ihren Tätigkeitsbereich geltenden Rechtsvorschriften erforderlich sind. (...) Die Behörden sollten nicht darauf angewiesen sein, dass die Plattformen ihnen diese Daten freiwillig zur Verfügung stellen, denn die Erfahrungen aus mehreren europäischen Städten machen deutlich, dass Plattformen sich zwar zur Kooperation bereit erklären, in der Praxis jedoch gar nicht oder nur auf freiwilliger Basis kooperieren“.⁹⁵

Der Digital Services Act: Welche Punkte sind erforderlich?

Dies führt uns zu der Frage, welche Instrumente ein Gesetz über digitale Dienste (Digital Services Act) den Behörden an die Hand geben müsste, damit diese die mit dem Aufkommen der Plattformen einhergegangenen Schäden abfangen können – oder, genauer gesagt – damit sie die Auswirkungen auf bezahlbares Wohnen bewältigen können.

In diesem Zusammenhang sei zunächst einmal daran erinnert, dass seitens der Städte und Gemeinden nichts weiter gefordert wird, als das Recht und die faktische Möglichkeit, die Problematik selbst in die Hand zu nehmen. Den größtmöglichen Handlungsspielraum erhielten sie – und dies wäre wohl der Idealfall –, wenn die Kurzzeit-Vermietungsplattformen vom Geltungsbereich des Digital Services Act ausgenommen würden – ganz so, wie es nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom Dezember 2017 bereits bei Uber und vergleichbaren Unternehmen der Fall ist.⁹⁶

Aufgrund seiner Anlage handelt es sich bei dem Digital Services Act hauptsächlich um einen Rechtsakt, der den Kurzzeit-Vermietungsplattformen die Möglichkeit eröffnet, bestimmte Regulierungsformen, wie z. B. die E-Commerce-Richtlinie, zu umgehen. Hier und da werden den Behörden wahrscheinlich Handlungsspielräume bleiben, doch wie es bereits bei seinem Vorgänger der Fall war, geht es auch bei dieser Richtlinie darum, Regulierungen zu begrenzen. Die Ausnahme der Kurzzeit-Vermietungsplattformen aus ihrem Geltungsbereich würde viele Dinge erleichtern.

Betrachtet man die Maßnahmen, die in verschiedenen Städten in Europa ergriffen wurden, so zeigen sich erhebliche Unterschiede. Während sich einige Städte auf Auflagen zum Wohnsitz der Gastgeber konzentrieren, stellen andere Genehmigungspflichten und Obergrenzen der Gesamtzahlen in den Mittelpunkt und wieder andere sehen Verbote in bestimmten Vierteln oder in Sozialwohnungen vor. Auch die Methoden zur Durchsetzung geltender Beschränkungen unterscheiden sich von Stadt zu Stadt. Letzteres ergibt sich aus den voneinander abweichenden sozialen

Gegebenheiten und der Beschaffenheit der Probleme vor Ort, die sich – je nach den örtlichen Gegebenheiten – in unterschiedlicher Weise manifestieren. Ein Ausschluss der Vermietungsplattformen aus dem Rechtsakt, der an die Stelle der E-Commerce-Richtlinie treten soll, würde einen größeren politischen Spielraum garantieren und so die Möglichkeit eröffnen, den unterschiedlichen Anforderungen vor Ort gerecht zu werden.

Sollte sich dies in Anbetracht der politischen Verhältnisse jedoch als unrealistisch erweisen, so sind fünf Kernpunkte hervorzuheben, die – würden sie Eingang in den Digital Services Act finden – enorme Fortschritte darstellen würden und die Städte in die Lage versetzen würden, sowohl auf den bedrohten Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu reagieren als auch weitere schädliche Auswirkungen, die von den Geschäften der Kurzzeit-Vermietungsplattformen ausgehen, zu begrenzen. All diese Punkte bauen auf den vorstehend nachgezeichneten Erfahrungen der Städte auf und leiten sich insbesondere aus den rechtlichen Schwierigkeiten ab, denen die Städte gegenüberstanden, und die – in zahlreichen Fällen – in Gerichtsverfahren mündeten bzw. in ebenso langwierigen wie ergebnislos verlaufenden Verhandlungen mit unkooperativen Plattformunternehmen, allen voran Airbnb.

1. Zugriff auf nicht aggregierte Daten

Um Beschränkungen wirksam durchzusetzen sind die Behörden darauf angewiesen, Zugang zu den Vermietungsdaten der Plattformen zu erhalten. Dabei muss es sich um Daten der granularen Ebene handeln – nicht bloß um aggregierte Daten, die bei der politischen Entscheidungsfindung helfen, sondern um Daten, mit denen beispielsweise ermittelt werden kann, welche Unterkünfte ein Gastgeber an wie vielen Tagen vermietet. Derzeit ist es für die Plattformbetreiber relativ einfach, die Zusammenarbeit mit den Behörden zu verweigern. Unter den Schwächen der bestehenden Regelungen leiden alle Städte, mit denen sich die vorliegende Studie befasst hat. Der Digital Services Act

muss diese Schwächen ausräumen – nicht nur, was verbesserte Bestimmungen hinsichtlich der raschen Entfernung von Inseraten angeht, sondern auch, indem die Unternehmen verpflichtet werden, benötigte Daten vorzulegen, wenn sie von den Behörden hierzu aufgefordert werden.

2. Pflicht zur Übermittlung valider Daten

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Daten, die den Behörden vorgelegt werden, ihren Kriterien entsprechen, d. h. dass sie geeignet sind, die wirksame Durchsetzung geltender Regelungen zu unterstützen. Wie die Erfahrungen aus Barcelona zeigen, ist dies keinesfalls selbstverständlich (Seiten 35–36). Eine der seltenen Vereinbarungen, die in Europa zum Datenaustausch getroffen wurde – und die einzige, die eine umfassende Zusammenarbeit in dieser Frage vorsah – erwies sich als weitgehend unbrauchbar, da 60-70 % der übermittelten Inserate fehlende oder unzutreffende Adressangaben aufwiesen (Seite 40). Um derartige Vorkommnisse zu verhindern, müssen die Plattformunternehmen zur Bereitstellung der benötigten Daten verpflichtet werden und ggf. die Erfassung der Gastgeberdaten entsprechend anpassen.

3. Anerkennung von Regelungen über Genehmigungspflichten für Gastgeber und Plattformen

Genehmigungsregelungen für Gastgeber (einschließlich einfacher Anmeldungen) sind ein weit verbreitetes Instrument, das viele Städte, wenn auch nicht alle, bereits nutzen. Bislang wurden diese Zulassungsregelungen für Gastgeber in der EU noch nicht erfolgreich angefochten, doch der Digital Services Act muss sich zu solchen Regelungen eindeutig äußern. Mehr noch, als wichtiger Schritt, um den Behörden zu erlauben, die Plattformbetreiber in vollem Umfang haftbar zu machen, muss der Digital Services Act die Einführung von Zulassungsregelungen ausdrücklich zulassen. Dies würde den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnen, die Tätigkeit von Plattformen, die die Einhaltung örtlicher, nationaler oder regionaler Bestimmungen verweigern, zu verbieten.

4. Uneingeschränkte Zusammenarbeit zur Bekämpfung rechtswidriger Angebote

Die bestehenden Regelungen der E-Commerce-Richtlinie zur Meldung und Entfernung („Notice and take down“-Bestimmungen) von Angeboten sind

ganz offensichtlich wirkungslos. Mehrere Städte, u. a. Wien (Seite 62) und Paris (Seite 52), haben Airbnb aufgefordert, rechtswidrige Angebote, d. h. Angebote, die gegen die örtlichen Vorschriften verstoßen, zu entfernen. Doch Airbnb dazu zu bewegen, wenigstens dieser bescheidenen Pflicht nachzukommen, hat sich als nahezu aussichtslos erwiesen. Im Rahmen eines neuen Rechtsakts für diesen Bereich sollten die Plattformunternehmen nicht nur eindeutig verpflichtet sein, Aufforderungen zur Entfernung rechtswidriger Angebote nachzukommen; vielmehr sollten sie in der Pflicht stehen, rechtswidrige Angebote automatisch zu entfernen, soweit die betreffenden Vorschriften einfache Maßnahmen zulassen. Im Fall, dass Kurzzeitvermietungen z. B. in einem bestimmten Stadtviertel nicht zugelassen sind oder eine Genehmigung erforderlich ist, so ist es ohne weiteres möglich, Filter einzurichten und Probleme gar nicht erst aufkommen zu lassen. Bei komplexeren Regelungen müssen die Städte rechtswidrige Inserate anhand der von den Plattformen bereitgestellten Daten selbstständig identifizieren.

5. Uneingeschränkte Rechenschaftspflicht der Plattformunternehmen am Ort ihrer Geschäftstätigkeit

Zu den unseligsten Folgen des in der E-Commerce-Richtlinie verankerten Herkunftslandprinzips gehört, dass es die Behörden zwingt, wesentliche Streitpunkte mit den Plattformen vor den Gerichten eines anderen Mitgliedsstaates zu verfolgen. So musste die Bundesregierung vor ein irisches Gericht ziehen, um Airbnb zur Herausgabe jener Daten zu zwingen, die zur Besteuerung von Gastgebern erforderlich sind (Seite 17) – ein Unterfangen, das für die meisten Städte nur mit Mühe zu schultern wäre. Dies ist eine der vielen grotesken Folgen des Herkunftslandprinzips der E-Commerce-Richtlinie. Um Plattformen für ihre Handlungen rechtlich haftbar zu machen, wenn sie gegen örtliche Vorschriften verstoßen, ist ein nationales Gericht der richtige Ort.

6. Keine Obstruktion der Kommission

Wie weiter oben im Zusammenhang mit einer Auseinandersetzung zwischen Airbnb und Paris erläutert wurde, kann das sogenannte Mitteilungsverfahren der E-Commerce-Richtlinie für eine Kommune zu einem Problem werden. So führt

Airbnb an, dass die französische Regierung die Kommission nicht über die Einführung neuer Maßnahmen informiert habe, wodurch die Regelungen nach europäischem Recht prinzipiell als nichtig gewertet werden können. In diesem Zusammenhang hat die Kommission in den letzten Jahren bereits deutlich gemacht, dass sie Mitteilungsverfahren vorzieht, die es ihr erlauben, neue Regelungen zu unterbinden, noch bevor diese überhaupt verabschiedet sind. Ein Vorschlag in diese Richtung wurde von der Kommission im Zuge der Überarbeitung der Dienstleistungsrichtlinie eingebracht.⁹⁷ Insbesondere wenn man die Rolle bedenkt, die die Kommission bisher in diesem Bereich gespielt hat, wäre es mehr als riskant, über das im Dienstleistungsbereich übliche Mitteilungsverfahren hinauszugehen, nämlich die Inkennzeichnung der Kommission nach Annahme der Regelungen. Die Kommission sollte weder das Mandat erhalten, die Annahme neuer Regelungen zu verhindern, noch, diese nach ihrer Verabschiedung kippen zu können.

Angesichts des Ansatzes, den die Kommission bislang in dem von ihr als „kollaborative Wirtschaft“ bezeichneten Bereich – einschließlich der Kurzzeit-Vermietungsplattformen – verfolgt hat, ist nicht davon auszugehen, dass der Entwurf des Digital Services Act den benannten Kriterien auch nur ansatzweise entspricht. Umso positiver ist es, dass die Debatte darüber, wie Europa mit jenen Plattformen umgehen sollte, nun erstmals aus den Hinterzimmern und Gerichtssälen in die gewählten Versammlungen und die öffentliche Debatte getragen wird. Es wird Sache der Regierungen der Mitgliedsstaaten und des Europäischen Parlaments sein, Entscheidungen über die künftige Rolle der Kurzzeit-Vermietungsplattformen zu treffen – und nicht zuletzt, über die Zukunft der Städte und der Bürger:innen vor Ort, die immer weniger Aussicht auf ein bezahlbares Dach über dem Kopf in der Stadt haben, und dies u. a. aufgrund der Ausbreitung des Vermietungsgeschäfts der Plattformen.

COVID-19 – sind Kurzzeitvermietungen immun?

Vieles könnte über die globale COVID-19-Pandemie und die Verheerungen geschrieben werden, zu denen sie seit Februar und März 2020 in weiten Teilen der Welt geführt hat.

Stornierungen, ein eingeschränkter Reiseverkehr, Kontaktbeschränkungen, Reiseverbote und Quarantänepflichten im Zusammenhang mit COVID haben den Tourismussektor schwer getroffen.

Die meisten Datenanalysten, ebenso wie die Unternehmensberichte von Airbnb, kommen hinsichtlich der Auswirkungen von COVID-19 auf das Kurzzeit-Vermietungsgeschäft zu folgenden Ergebnissen

- trotz anfänglicher Stornierungen im Zeitraum März bis Mai liefen die Geschäfte mit Kurzzeitvermietungen – selbst auf dem Höhepunkt der Pandemie – weiter, wenn auch auf niedrigem Niveau
- mit der erneuten Öffnung der Städte erhielt das Geschäft mit kurzfristigen Vermietungen wieder Auftrieb, insbesondere in regionalen Zielen mit kürzeren Anreisewegen
- gelegentlich wurde berichtet, dass Anbieter von Kurzzeitvermietungen Unterkünfte wieder auf den regulären Wohnungsmarkt brachten, doch dabei handelte es sich um Einzelfälle und es mangelt an Daten, um einen derartigen Trend zu belegen
- die Zahl der inserierten Kurzzeitmietunterkünfte ist weiter hoch, in den meisten Städten ging sie nur um 10 % bis 20 % zurück. Wie Airbnb berichtet, blieb die Zahl der Inserate weltweit gesehen konstant.⁹⁸

Wie aus den aufgeführten Punkten hervorgeht, bedrohen Kurzzeitvermietungen auch während und nach der COVID-Pandemie das städtische Wohnungsangebot, so wie es zuvor der Fall war.

Es wurde behauptet, COVID „biete eine Chance“⁹⁹ für Städte wie Lissabon, Barcelona und Toronto, die Gastgeber von kurzfristig vermieteten Unterkünften finanzielle Anreize bieten, ihre Objekte wieder als reguläre Wohnungen bereitzustellen oder dies in Erwägung ziehen.

Kritiker solcher Angebote wenden ein, dass öffentliche Gelder dazu eingesetzt werden sollten, um Gastgeber zu belohnen, die ihre Wohnungen – häufig illegal – in Unterkünfte umgewandelt haben. Stattdessen fordern sie, Regulierungs- und Durchsetzungsbemühungen fortzusetzen.

Bislang waren die Anreizprogramme kein Erfolg; in Lissabon etwa bekundeten lediglich 177 Wohnungseigentümer Interesse, bei mehr als 15.000 Wohnungen, die bei Airbnb weiterhin als Ganze angeboten werden (Stand: November 2020).

Während die Bewohner*innen der Städte mit voller Wucht von der Covid-19-Pandemie getroffen wurden, hat sich das Geschäft mit Kurzzeitvermietungen als immun erwiesen. Obgleich die Nachfrage nach Kurzzeitvermietungen infolge der Pandemie rückläufig war, wurden die zu Tausenden weggefallenen Wohneinheiten bislang nicht in langfristige Mietobjekte umgewandelt.

Benötigt werden fortlaufende Regulierungs- und Kontrollbemühungen, um während der Covid-19-Pandemie und darüber hinaus für die erneute Bereitstellung kurzfristig vermieteter Objekte an reguläre Mieter:innen zu sorgen.

Bibliographische Angaben

- 1 "An update on Airbnb in New York City." Airbnb, 10 June 2019, <https://news.airbnb.com/an-update-on-airbnb-in-new-york-city/>
- 2 "Catalonia Welcomes Home Sharing in New Tourism Decree." Airbnb, 5 August 2020, <https://news.airbnb.com/catalonia-welcomes-home-sharing-in-new-tourism-decree/>
- 3 Lomas, Natasha. "Amsterdam to halve Airbnb-style tourist rentals to 30 nights a year per host." TechCrunch, 10 January 2018, <https://techcrunch.com/2018/01/10/amsterdam-to-halve-airbnb-style-tourist-rentals-to-30-nights-a-year-per-host>
- 4 Avakian, Talia. "Paris Is Suing Airbnb for \$14.2 Million Over Allegedly Illegal Listings — Here's What to Know If You Have a Booking." Travel + Leisure, 12 February 2019, <https://www.travelandleisure.com/hotels-resorts/vacation-rentals/paris-suing-airbnb>
- 5 "As A Rare Profitable Unicorn, Airbnb Appears To Be Worth At Least \$38 Billion." Trefis Team, Forbes, 11 May 2018, <https://www.forbes.com/sites/greatspeculations/2018/05/11/as-a-rare-profitable-unicorn-airbnb-appears-to-be-worth-at-least-38-billion/?sh=277ffa462741>
- 6 Kristóf Gyódi, Airbnb in European cities: Business as usual or true sharing economy?, Journal of Cleaner Production, Volume 221, 2019, Pages 536-551, ISSN 0959-6526, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.02.221>
- 7 J. Gil & J. Sequera, The professionalization of Airbnb in Madrid: far from a collaborative economy, May 2020, Current Issues in Tourism DOI: 10.1080/13683500.2020.1757628
- 8 David Wachsmuth et al., The High Cost of Short-Term Rentals in New York City, MCGILL UNIV. (Jan. 2018) <https://www.mcgill.ca/newsroom/files/newsroom/channels/attach/airbnb-report.pdf>
- 9 "Increasing Toronto's Vacancy Rate." Fairbnb.ca Coalition, February 2020, https://fairbnb.ca/wp-content/uploads/2020/02/Fairbnb-Report_Feb.-2020_final.pdf
- 10 "FORM S-1 REGISTRATION STATEMENT UNDER THE SECURITIES ACT OF 1933, Airbnb, Inc." 16 November 2020, <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1559720/000119312520294801/d81668ds1.htm>
- 11 Based on interviews and data provided by the Paris Bureau de la protection des locaux d'habitation in November 2020
- 12 Law passed by Paris Council in July 2017 for the implementation of a registration procedure by tele-service for furnished tourist accommodation (art.324-1-1 II)
- 13 Wurnig, Dominik, and Manuel Reich. "Number of Airbnb rentals in Berlin fell by half." RBB, 8 October 2020, https://www.rbb24.de/wirtschaft/thema/2020/coronavirus/beitraege_neu/2020/10/airbnb-wohnungen-vermietungen-anstieg-corona-berlin.html
- 14 Based on interviews and data provided by the Mayor's Office of Special Enforcement in New York City in November 2020
- 15 "Short-Term Rentals 2016 Update." CITY AND COUNTY OF SAN FRANCISCO BOARD OF SUPERVISORS BUDGET AND LEGISLATIVE ANALYST, 7 April 2016, <https://sfbos.org/sites/default/files/FileCenter/Documents/55575-BLA.ShortTermRentals%20040716.pdf>

- 16 Litten, Kevin, "Airbnb just made it tougher for New Orleans to enforce its short-term rental rules." The Times-Picayune, 11 June 2018, https://www.nola.com/news/politics/article_d6b939e8-61d6-52e1-81bf-6bee12c84019.html
- 17 O'Sullivan, Feargus. "Berlin Just Canceled Its Airbnb Ban", Bloomberg City Lab, 23 March 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-23/berlin-s-airbnb-ban-is-over-but-the-new-rules-are-serious>
- 18 Barragan, Bianca. "Santa Monica Just Banned Airbnb's Biggest Money-makers." Curbed, 13 May 2015, <https://la.curbed.com/2015/5/13/9961560/santa-monica-just-banned-airbnbs-biggest-money-makers>
- 19 Cagle, Kate. "Report: AirBnb, hosts make millions in Santa Monica from illegal listings." Santa Monica Daily Press, 21 February 2018, <https://www.smdp.com/report-airbnb-hosts-make-millions-in-santa-monica-from-illegal-listings/164554>
- 20 HOMEAWAY.COM, INC.; AIRBNB INC., v. CITY OF SANTA MONICA, Opinion from United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, 13 March 2019, <http://cdn.ca9.uscourts.gov/datastore/opinions/2019/03/13/18-55367.pdf>
- 21 Wurnig, Dominik, and Manuel Reich. "Number of Airbnb rentals in Berlin fell by half." RBB, 8 October 2020, https://www.rbb24.de/wirtschaft/thema/2020/coronavirus/beitraege_neu/2020/10/airbnb-wohnungen-vermietungen-anstieg-corona-berlin.html
- 22 Based on interviews and data provided by the Paris Bureau de la protection des locaux d'habitation in November 2020
- 23 "Short-Term Rentals 2016 Update." CITY AND COUNTY OF SAN FRANCISCO BOARD OF SUPERVISORS BUDGET AND LEGISLATIVE ANALYST, 7 April 7 2016, <https://sfbos.org/sites/default/files/FileCenter/Documents/55575-BLA.ShortTermRentals%20040716.pdf>
- 24 Penn, Ivan. "Airbnb sues Santa Monica over short-term rental ban", Los Angeles Times, 2 September 2016, <https://www.latimes.com/business/la-fi-airbnb-lawsuit-santa-monica-20160903-snap-story.html>
- 25 Conger, Kate. "Airbnb sues San Francisco over new rental legislation," TechCrunch, 27 June 2016, <https://techcrunch.com/2016/06/27/airbnb-sues-san-francisco>
- 26 Goldenberg, Sally. "Airbnb sues New York City over new law requiring monthly data reports." Politico, 24 August 2018, <https://www.politico.com/states/new-york/albany/story/2018/08/24/airbnb-sues-new-york-city-over-new-law-requiring-monthly-data-reports-574861>
- 27 Carville, Olivia, et al. "Airbnb to America's Big Cities: See You in Court" Bloomberg, 14 February 2020, <https://www.bloomberg.com/graphics/2020-airbnb-ipo-challenges/>
- 28 Lovett, Kenneth, "Airbnb threatens to sue if Gov. Cuomo signs bill barring ads for 'illegal' housing units." New York Daily News, 7 September 2016, <https://www.nydailynews.com/news/politics/airbnb-threatens-suit-cuomo-signs-bill-restricting-ads-article-1.2780547>
- 29 Judgment from Irish High Court, 22 June 2020, https://www.courts.ie/acc/alfresco/96809d9b-e0f7-4468-b750-da8f8a358723/2020_IEHC_335.pdf/pdf#view=fitH
- 30 "Worldwide acting agency portal for booking and brokerage of accommodation supplies control data to the Hamburg tax investigation department." City of Hamburg, 2 September 2020, <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fh-h/14267928/2020-09-02-fb-weltweit-agierendes-vermittlungsportal-fuer-buchung-und-vermittlung-von-unterkuenften/>
- 31 Quote attributed to Jim Barksdale

- 32 "Get the Data, Paris." Inside Airbnb, February 2020, <http://insideairbnb.com/get-the-data.html>
- 33 "Get the Data, Barcelona." Inside Airbnb, February 2020, <http://insideairbnb.com/get-the-data.html>
- 34 Garcia-López, et al. "Do short-term rent platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona." 2019, <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/96131/>
- 35 Based on interviews and data provided by the Paris Bureau de la protection des locaux d'habitation in November 2020.
- 36 Law passed by Paris Council in July 2017 for the implementation of a registration procedure by tele-service for furnished tourist accommodation (art.324-1-1 II)
- 37 Based on an analysis by public broadcaster RBB "Number of Airbnb rentals in Berlin fell by half" https://www.rbb24.de/wirtschaft/thema/2020/coronavirus/beitraege_neu/2020/10/airbnb-wohnungen-vermietungen-anstieg-corona-berlin.html
- 38 Based on author's interviews and surveys of more than 20 cities in 2019 and 8 cities in 2020 including Amsterdam, Berlin, Barcelona, New York City, Paris, Prague, San Francisco and Vienna.
- 39 "Commission reaches agreement with collaborative economy platforms to publish key data on tourism accommodation." European Commission, 5 March 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_194
- 40 Sisson, Patrick. "Airbnb's Data 'Portal' Promises a Better Relationship With Cities." Bloomberg City Lab, 23 September 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-23/why-airbnb-launched-a-data-sharing-tool-for-cities>
- 41 "Airbnb Launches City Portal: A First-of-its-Kind Resource for Governments." Airbnb, 23 September 2020, <https://news.airbnb.com/cityportal/>
- 42 "Airbnb City Portal" Airbnb, 2020 <https://www.airbnb.com/cityportal>
- 43 Cox, Murray, et al. "Short-Term Rentals: Data, Negotiation and Collaboration Strategies for Cities." Dimmons-UOC and Inside Airbnb, June 2020, <https://www.sharingcitiesaction.net/resources/report-for-cities/report-short-term-rentals-data-negotiation-and-collaboration-strategies-for-cities/>
- 44 "FORM S-1 REGISTRATION STATEMENT UNDER THE SECURITIES ACT OF 1933, Airbnb, Inc." 16 November 2020, <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1559720/000119312520294801/d81668ds1.htm>
- 45 Bragg, Chris. "Lentol's pro-Airbnb bill cribs paragraphs from Airbnb memo." Times Union, 2 May 2017, <https://blog.timesunion.com/capitol/archives/274458/lentols-pro-airbnb-bill-cribs-paragraphs-from-airbnb-memo/>
- 46 Chadha, Janaki. "State senator sponsors bill favored by Airbnb following company's support for his campaign." Politico, 10 April 2019, <https://www.politico.com/states/new-york/albany/story/2019/04/10/state-senator-sponsors-bill-favored-by-airbnb-following-companys-support-for-his-campaign-962958>
- 47 Ferré-Sadurní, Luis. "Airbnb Shows Them the Money. Is It Enough to Turn Albany Lawmakers' Heads?." New York Times, 15 August 2018, <https://www.nytimes.com/2018/08/15/nyregion/airbnb-legislation-albany.html>
- 48 "2019 in Review: Our Partnerships with Cities Around the World," Airbnb, 12 December 2019, <https://news.airbnb.com/2019-in-review-our-partnerships-with-cities-around-the-world/>
- 49 Bucks, Dan. "Airbnb Agreements with State and Local Tax Agencies." March 2017, https://www.ahla.com/sites/default/files/Airbnb_Tax_Agreement_Report_0.pdf
- 50 "FORM S-1 REGISTRATION STATEMENT UNDER THE SECURITIES ACT OF 1933, Airbnb, Inc." 16 November 2020, <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1559720/000119312520294801/d81668ds1.htm>

- 51 Carson, Biz. "Airbnb's CEO flouted the law when he rented his couch without registering with the city," Business Insider, 11 January 2016, <https://www.businessinsider.com/airbnb-ceo-violated-sf-registration-law-2016-1>
- 52 "Amsterdam and Airbnb announce a new unique agreement." City of Amsterdam, 1 December 2016, <https://www.amsterdam.nl/nieuwsarchief/persberichten/2016/persberichten-1/amsterdam-and-AirBnB/>
- 53 Arias Sans A and Quaglieri Domínguez A (2016) Unravelling Airbnb: Urban perspectives from Barcelona. In: Russo AP and Richards G (eds) Reinventing the Local in Tourism. Bristol: Channel View, pp.209–228
- 54 Knight, Ben. "Airbnb dominated by professional landlords." dw.com, 4 August 2017, <https://www.dw.com/en/airbnb-dominated-by-professional-landlords/a-39972379>
- 55 Wurnig, Dominik, and Manuel Reich. "Number of Airbnb rentals in Berlin fell by half." RBB, 8 October 2020, https://www.rbb24.de/wirtschaft/thema/2020/coronavirus/beitraege_neu/2020/10/airbnb-wohnungen-vermietungen-anstieg-corona-berlin.html
- 56 BJH Advisors "Short changing New York City: The impact of Airbnb on New York City's housing market." Housing Conservation Coordinators and MFY Legal Services, 2016, http://www.hcc-nyc.org/documents/ShortchangingNYC2016FINALprotected_000.pdf
- 57 David Wachsmuth et al., The High Cost of Short-Term Rentals in New York City, MCGILL UNIV. (Jan. 2018) <https://www.mcgill.ca/newsroom/files/newsroom/channels/attach/airbnb-report.pdf>
- 58 "Comptroller Stringer Report: NYC Renters Paid an Additional \$616 Million in 2016 Due to Airbnb." Office of the New York City Comptroller, 3 May 2018, <https://comptroller.nyc.gov/newsroom/comptroller-stringer-report-nyc-renters-paid-an-additional-616-million-in-2016-due-to-airbnb/>
- 59 David Wachsmuth et al., The High Cost of Short-Term Rentals in New York City, MCGILL UNIV. (Jan. 2018) <https://www.mcgill.ca/newsroom/files/newsroom/channels/attach/airbnb-report.pdf>
- 60 Benner, Kati. "Airbnb Sues Over New Law Regulating New York Rentals." The New York Times, 21 October 2016, <https://www.nytimes.com/2016/10/22/technology/new-york-passes-law-airbnb.html>
- 61 Cox, Murray Cox and Tom Slee. "How Airbnb's Data hid the Facts in New York City." 10 February 2016, <http://insideairbnb.com/how-airbnb-hid-the-facts-in-nyc/>
- 62 "FORM S-1 REGISTRATION STATEMENT UNDER THE SECURITIES ACT OF 1933, Airbnb, Inc." 16 November 2020, <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1559720/000119312520294801/d81668ds1.htm>
- 63 "FORM S-1 REGISTRATION STATEMENT UNDER THE SECURITIES ACT OF 1933, Airbnb, Inc." 16 November 2020, <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1559720/000119312520294801/d81668ds1.htm>
- 64 Law ELAN (articles L.324-1-1 and L.324-2-1 of the tourism code), http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b1253_texte-adopte-commission.pdf
- 65 "Why and how to rent a "Mobility Lease" in France with Airbnb?", Airbnb, 26 July 2019, <https://news.airbnb.com/fr/pourquoi-et-comment-louer-en-bail-mobilite-en-france-avec-airbnb>
- 66 "Airbnb phenomenon and its effect in the context of Prague." Institute for Planning and Development, Prague, 2018, https://www.iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/ssp/analyzy/bydleni_realitni_trh/fenomen_airbnb_a_jeho_dopady_v_kontextu_hl.m.prahy.pdf
- 67 Hřib, Zdeněk: "Reasonable regulation of shared housing platforms is one of many steps to solve the crisis of housing affordability in Prague." Pirátská Strana, 5 February 2020, <https://praha.pirati.cz/zdenek-hrib-rozumna-regulace-bydleni.html>

- 68 “Airbnb phenomenon and its effect in the context of Prague.” Institute for Planning and Development, Prague, 2018, https://www.iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/ssp/analyzy/bydleni_realitni_trh/fenomen_airbnb_a_jeho_dopady_v_kontextu_hl.m.prahy.pdf
- 69 “The Senate has approved that Airbnb accommodation providers will be required to share data with the authorities.” iRozhlas, 16 April 2020, https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/airbnb-senat-sdileni-dat_2004161553_cen
- 70 Hřib, Zdeněk: “Reasonable regulation of shared housing platforms is one of many steps to solve the crisis of housing affordability in Prague.” Pirátská Strana, 5 February 2020, <https://praha.pirati.cz/zdenek-hrib-rozumna-regulace-bydleni.html>
- 71 Based on interviews with Prague activists, who cited regulation N 501/2006 Coll. of Ministry of Regional Development
- 72 Fishman, Stephen. “Overview of Airbnb Law in San Francisco.” nolo, <https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/overview-airbnb-law-san-francisco.html>
- 73 “Analysis of the impact of short-term rentals on housing.” CITY AND COUNTY OF SAN FRANCISCO BOARD OF SUPERVISORS BUDGET AND LEGISLATIVE ANALYST, 13 May 2015 <https://sfbos.org/sites/default/files/FileCenter/Documents/52601-BLA.ShortTermRentals.051315.pdf>
- 74 Kerr, Dara. “San Francisco tightens ‘Airbnb law’ with new amendment.” cnet, 14 July 2015, <https://www.cnet.com/news/san-francisco-board-of-supervisors-vote-on-airbnb/>
- 75 Wong, Julia Carrie. “Airbnb Apologizes For Passive Aggressive Ads on Muni Shelters” SF Weekly, 21 October 2015, <https://archives.sfweekly.com/thesnitch/2015/10/21/passive-aggressive-pro-airbnb-ads-appear-on-muni-shelters>
- 76 <https://b2b.wien.info/en/statistics/data>
- 77 Wagner, Philipp. “Letting in public housing: City sues Airbnb.” Kronen Zeitung, 20 July 2020, <https://www.krone.at/2194931>
- 78 Seidl, Plank, Kadi. “Airbnb in Vienna an analysis.” 2017, <https://wherebnb.in/wien/>
- 79 “Turning the sharing economy into a fair economy in Vienna.” City of Vienna, January 2016, <https://www.wien.gv.at/wirtschaft/standort/pdf/share-economy-in-vienna.pdf>
- 80 European Court of Justice, Judgment of the Court (Grand Chamber), Cases no. C-724/18 and C-727/18, 22 September 2020. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=231406&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=16247589>
- 81 This development is analysed in Corporate Europe Observatory, Unfairbnb, May 2018. <https://corporateeurope.org/sites/default/files/unfairbnb.pdf>
- 82 European Commission, the Council & the European Parliament, A European agenda for the collaborative economy, COM/2016/0356 final, June 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX-T/?uri=COM%3A2016%3A356%3AFIN>
- 83 European Commission, Commission observations, Case C-390/18, 24 September 2018.
- 84 European Court of Justice, Judgment of the Court (Grand Chamber)
- 85 Verwaltungsgericht Berlin, decision on 14 March 2018. <http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de/jportal/portal/t/1389/bs/10/page/sammlung.psm?doc.hl=1&doc.id=JURE180005652&documentnumber=42&numberofresults=76&doctyp=juris-r&showdoccase=1&doc.part=L¶mfromHL=true#focuspoint>

- 86 Washington Post, Berlin had some of the most restrictive rules for Airbnb rentals, 28 March 2018.
- 87 <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2020-N-10398?hl=true>
- 88 El País, Palma de Mallorca will be first Spanish city to ban tourist apartments, 24 April 2018. https://english.elpais.com/elpais/2018/04/24/inenglish/1524555486_087855.html
- 89 Tribunal Superior de Justicia, Sentencia, 29 April 2020, <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/62805bb6bee28221/20200604>
- 90 Metropole, Vienna Takes on Airbnb Over Social Housing, 1 August 2020. <https://metropole.at/vienna-takes-on-airbnb/>
- 91 Airbnb, Airbnb and the Digital Services Act, attachment to a letter to the European Commission, March 2020.
- 92 Airbnb letter to the Commission, Airbnb and the Digital Services Act, March 2020.
- 93 The European Commission, The Council and the European Parliament, Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC, April 2016.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02016R0679-20160504&qid=1532348683434>
- 94 Position paper from the cities of Amsterdam, Athens, Barcelona, Berlin, Bologna, Bordeaux, Brussels, Cologne, Florence, Frankfurt, Helsinki, Krakow, London, Milan, Munich, Paris, Porto, Prague, Utrecht, Valencia, Vienna and Warsaw, March 2020.
- 95 European Committee of Regions, A European framework for regulatory responses to the collaborative economy, (2020/C 79/08), December 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019IR1951&from=EN>
- 96 European Court of Justice, Judgment (Grand Chamber), Case C-434/15, December 2017. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=198047&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=-first&part=1&cid=17470880>
- 97 Corporate Europe Observatory, Bolkestein returns – EU Commission power grab for services, November 2018. <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies/2018/11/bolkestein-returns-eu-commission-power-grab-services>
- 98 “FORM S-1 REGISTRATION STATEMENT UNDER THE SECURITIES ACT OF 1933, Airbnb, Inc.” 16 November 2020,
<https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1559720/000119312520294801/d81668ds1.htm>
- 99 <https://www.theguardian.com/world/2020/dec/01/covid-created-an-opportunity-lisbon-turns-20000-tourist-flats-into-homes>

Hinweise

Sofern nicht anders angegeben, stammen alle Angaben, die Städten oder städtischen Mitarbeitern zugeschrieben werden, aus Interviews mit Beamten oder Vertretern der Städte Amsterdam, Barcelona, Berlin, New York, Paris, Prag, San Francisco und Wien.

Soweit nicht anders vermerkt, stammen alle Daten aus Inside Airbnb.

<http://insideairbnb.com/get-the-data.html>.

Soweit nicht anders vermerkt, stammen alle Daten aus dem Februar 2020, um Effekte der Covid-19-Pandemie auszuschließen

Verwendete Einstufungen zur Gewerbsmäßigkeit:

- „Durchgehend vermietet“: Vermietung an mehr als 90 Tagen im vergangenen Jahr
- „Häufiger vermietet“ Vermietung an mehr als 30 Tagen und höchstens 90 Tagen im vergangenen Jahr
- „Gelegentlich vermietet“ Vermietung an höchstens 30 Tagen im vergangenen Jahr
- Inserate, deren Mindestanzahl an Übernachtungen auf mehr als 30 Nächte eingestellt ist, wurden nicht berücksichtigt
- Schätzung der Einkünfte für die vergangenen 12 Monate

