

Deutscher Ferienhausverband

Europaplatz 2
10557 Berlin

Deutscher Tourismusverband

Schillstr. 9
10785 Berlin

Verband Internet Reisevertrieb

Leonhardsweg 2
82008 Unterhaching

Berlin, 21.11.2024

Schriftliche Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Kurzzeitvermietungs-Datenaustausch-Gesetzes (KVDG)

Transparenz auf dem Markt – EU-Kurzzeitvermietungs-Verordnung und KVDG

82 %¹ der Übernachtungen in Ferienhäusern und -wohnungen bundesweit finden bei privaten Gastgebern statt. Hinzu kommen Homesharer, die einzelne Zimmer oder bei eigener Abwesenheit die ganze Wohnung gelegentlich an wechselnde Gäste vermieten. Lediglich gewerbliche Anbieter² werden bislang in den amtlichen Beherbergungsstatistiken der Bundesländer erfasst. Einzig Eurostat erhebt mit Unterstützung von vier führenden Plattformen bereits seit einigen Jahren regelmäßig touristische Daten und teilt diese mit dem Bundesamt für Statistik.

Mit der EU-Verordnung 2024/1028 (nachfolgend "EU-VO") soll mehr Transparenz geschaffen werden. Wir begrüßen ausdrücklich das Anliegen, für mehr Übersicht und damit auch eine bessere Datenlage als Basis von Regulierungen auf dem Markt für Kurzzeitvermietungen zu sorgen. Denn zugleich sollen unverhältnismäßige Regulierungen des Sektors vermieden werden.

Die unterschiedlichen Regulierungen in den Bundesländern, aber auch den Mitgliedsstaaten sorgen vor allem auch bei kleinen und mittelständischen Unternehmen für eine zunehmende bürokratische Belastung und hohen administrativen Aufwand. Je mehr es gelingt, Regelungen zu harmonisieren, desto geringer gestaltet sich der Aufwand für die betroffenen Unternehmen und Gastgeber. Dies sollte in dem geplanten Durchführungsgesetz eine tragende Rolle spielen.

¹ Der Ferienhausmarkt in Deutschland – Volumen und wirtschaftliche Bedeutung, DFV und Statista Q, 2024
<https://www.deutscher-ferienhausverband.de/marktstudie-2024/>

² Ab acht bzw. zehn Betten, je nach Bundesland

Kostenaufwand und einheitliches Online-Registrierungsverfahren

Wir begrüßen die Einrichtung eines Single Data Entry Points durch die Bundesnetzagentur als verantwortlicher Stelle. Diese wird, wie im Referentenentwurf beschrieben, die Aufwände für die Datenübermittlung verringern. Nichtsdestotrotz werden den Unternehmen zusätzliche Kosten entstehen:

1. für die Aufbereitung und Übermittlung der gewünschten Daten
2. durch die stichprobenartigen Kontrollen
3. durch weitere Folgekosten für die Einrichtung eines Felds zur Darstellung und Eingabe der Registrierungsnummern. Dieses Feld muss für alle gewünschten Formate in D und der EU geeignet sein.
4. durch Informationspflichten und -bedarfe, um Neu- und Bestandskunden über eine Registrierungspflicht und deren Bedingungen zu informieren und daraus resultierende Kundenanfragen zu beantworten.

Aus 3. und 4. ergibt sich, dass ein **einheitliches, länderübergreifendes Online-Registrierungsverfahren mit einem einheitlichen Format für die Registrierungsnummer** diese Aufwände erheblich verringern würde. Auch die stichprobenartigen Kontrollen würden durch eine solche Harmonisierung erleichtert, da sich Abweichungen leichter erkennen lassen. Aus dieser Motivation der Harmonisierung heraus wird derzeit mit Unterstützung der EU-Kommission auch ein Prototyp für die Umsetzung der Single-Digital-Entry-Points entwickelt.

Auch für die Bürgerinnen und Bürger entsteht ein höherer Erfüllungsaufwand. 82 % der Übernachtungen in Ferienhäusern und -wohnungen bundesweit finden bei privaten Anbietern statt. Dieser Erfüllungsaufwand ist unter **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger auszuweisen. Laut dem Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, § 2 Erfüllungsaufwand**, umfasst der Erfüllungsaufwand den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern entstehen.

Auch für den Bund und die Länder ergibt sich aus unserer Sicht ein höherer Beratungsbedarf. Wir gehen davon aus, dass eine große Anzahl von Anbietern bundesweit meldepflichtig sein wird, darunter auch KMUs und Tourismusorganisation, wenn sie Vermittlungsplattformen betreiben.

Der Referentenentwurf nennt eine Marktabdeckung von 83% für die vier führenden Vermittlungsportale, die derzeit bereits an Eurostat melden. Durch branchenübliche Buchungsketten sind jedoch weit mehr Unternehmen in Buchungen involviert und damit ggf. meldepflichtig. Die EU-Kommission geht von etwa 700 Online-Plattformen in der EU aus und aus anderen Mitgliedsstaaten wie Österreich hören wir, dass rund 100 Plattformen meldepflichtig sein könnten. Das schafft einen höheren Beratungsbedarf für die Bundesnetzagentur und ggf. auch den Ländern, der bei den zu erwartenden Umsetzungskosten berücksichtigt werden sollte.

Vereinheitlichung Registrierungsverfahren

Der Referentenentwurf überantwortet in § 1 Abs. 2 Satz 3 DDG n.F. und Begründung, S. 25 den Vollzug der Verordnung bezogen auf das Registrierungsverfahren den Ländern. Die EU-VO gibt allerdings in Erwägungsgrund (10) vor, dass die Mitgliedsstaaten einem "gemeinsamen Ansatz" für die Registrierung nachkommen sollen, der gewissen Standards

entspricht. Diese Absicht wird in (24) noch einmal bekräftigt. In Artikel 4 der EU-VO unter "Registrierungsverfahren" sind diese Standards näher aufgeführt. Wir vermissen im Entwurf, dass der Bund die Zielsetzung eines gemeinsamen Ansatzes entsprechend der EU-VO aufgreift und bekräftigt, dass eine Umsetzung allen Bundesländern, die ein Registrierungssystem einführen wollen, koordiniert und "gemeinsam" erfolgen soll. Wir sehen ein hohes Risiko für Fragmentierung sowohl technischer als auch operativer Art, wenn alle betroffenen Bundesländer den "gemeinsamen" Ansatz ohne steuernde Unterstützung durch den Bund verantworten müssen (zum Vergleich: In Österreich, das ebenfalls eine föderale Struktur aufweist, nimmt der Bund eine entsprechende koordinierende Rolle ein). Ein erfolgreicher Datenaustausch über die Bundesnetzagentur greift nur, wenn auch erfolgreich Registrierungsverfahren im Einklang mit den Vorgaben von Artikel 4 umgesetzt werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz schreibt selbst zu der EU-Verordnung: "Nur wenn solche Verfahren vorgehalten werden, sind die betreffenden Behörden künftig zur Abfrage von Buchungsdaten der Online-Plattformen berechtigt."³ Das technische Zusammenspiel mit der Schnittstelle der Bundesnetzagentur für diese Buchungsdaten ist ein hoch komplexes Unterfangen. Der Bund sollte daran auch insoweit ein Interesse haben, als die regionalen Systeme mit der zentralen Zugangsstelle möglichst reibungslos kommunizieren und den Vorgaben aus Artikel 4 entsprechen müssen. Dies wird erheblich erleichtert, wenn die Systeme (nicht nur technisch) einheitlich ausgestaltet sind und das Datenformat gleich ist. Auch harmonisierte und ausreichende Fristen bei der Einrichtung neuer Registrierungsverfahren wären hilfreich für die reibungslose und ordnungsgemäße Erfüllung.

Rechtmäßige, verhältnismäßige, evidenzbasierte Regulierung

Die EU-VO soll nicht nur für mehr Transparenz sorgen, sondern hat auch das Ziel, unverhältnismäßige Regulierungen von Kurzzeitvermietungen, die Marktteilnehmer regional behindern und ggf. den Wettbewerb verzerren, zu verhindern. Artikel 6 Satz (2) der EU-VO führt aus, dass zusätzliche nationale, regionale oder lokale Vorschriften nichtdiskriminierend und verhältnismäßig und mit dem Unionsrecht in Einklang sein sollen. Weiter ergibt sich aus Art. 12 (2) der EU-VO, dass die seitens der Plattformen geteilten Daten nur dann mit den zuständigen Stellen geteilt werden dürfen, wenn die lokalen Regelungen im Einklang mit dem Unionsrecht stehen. Das KVDG sieht keine entsprechende Prüfung vor, ob eine Regulierung diesen Kriterien widerspricht. Dies ist besonders bedenklich, da die aktuellen Regelungen in den Bundesländern nicht diese Voraussetzungen erfüllen

Der Gesetzentwurf sollte um einen Verweis ergänzt werden, dass die lokalen Regelungen zur Einschränkung der Kurzzeitvermietung im Einklang mit dem europäischen Rechtsrahmen stehen müssen. In Erwägungsgrund 4 der EU-VO heißt es: *„Die Verfügbarkeit von verlässlichen Daten auf einheitlicher Grundlage sollte die Mitgliedstaaten beim Erarbeiten von Maßnahmen und Vorschriften im Einklang mit dem Unionsrecht unterstützen. Tatsächlich müssen die Mitgliedstaaten, wie in der Rechtsprechung des Gerichtshofs klargestellt, etwaige Marktzugangsbeschränkungen für Gastgeber auf der Grundlage von Daten und Beweisen rechtfertigen.“* Wie der Europäische Gerichtshof (EuGH) bestätigt hat (EuGH C-724/18 und C-727/18 - Cali Apartments), fallen gewerblich oder privat ausgeübte Tätigkeiten der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen

³ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2024/06/08-neue-eu-regeln-kurzzeitige-vermietung.html>

Wohnsitz zu begründen, in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie. Danach müssen Beschränkungen verhältnismäßig und durch einen nachweisbaren, zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Das heißt, dass – über den erforderlichen Nachweis des konkreten Wohnraummangels hinaus – neue Regeln zur Begrenzung der Kurzzeitvermietung nur eingeführt werden sollten, wenn und wo negative Auswirkungen bestimmter Formen der Kurzzeitvermietung nachgewiesen worden sind. Auch die bestehenden Regelungen sollten anlässlich der neuen EU-VO einer solchen Prüfung unterzogen und gegebenenfalls angepasst werden. Es ist insoweit die Rechtsprechung des EuGH, wonach z.B. ein Genehmigungserfordernis für die kurzfristige Vermietung von selbst bewohntem Wohnraum mangels negativen Einflusses auf den Wohnungsmarkt nicht verhältnismäßig ist (vgl., EuGH, Beschluss vom 22.9.2020, C-724/18 - Cali Apartments, Rn. 72) zu berücksichtigen. Nur so kann die Verhältnismäßigkeit restriktiver Maßnahmen gesichert, können Eingriff und Wirkung abgewogen und die Wirksamkeit von Maßnahmen überprüft werden. Durch die im Rahmen der EU-VO umgesetzte neue Datentransparenz sollten die Bundesländer im KVDG dazu aufgefordert werden, ihre lokalen Vorschriften entsprechend auf ihre Verhältnismäßigkeit zu überprüfen.

Veröffentlichungsbefugnisse nach § 28 DDG:

Die in §28 (3) ausgeführten Befugnisse zur Veröffentlichung gehen über die Regelungen der EU-VO hinaus. Wir bezweifeln, dass diese zusätzliche Regelung (sogenanntes “Gold-Plating”) überhaupt zulässig ist. Dies wäre allenfalls denkbar, wenn angesichts der unmittelbaren Geltung der EU-Verordnung in dieser Hinsicht ein Gestaltungsspielraum eröffnet wäre. Dies ist aus dem Text der EustrR nicht ersichtlich, wie auch in der Gesetzesbegründung zu Nr. 4 eingeräumt wird. Der Verweis auf einen wünschenswerten Gleichklang zwischen der P2B- und der Geoblocking-Verordnung ist aus unserer Sicht weder ausreichend noch sachgerecht. So verfolgen letztere Verordnungen einen anderen Gesetzeszweck (Gewährleistung fairer B2B-Vertragsbedingungen und Schutz vor Diskriminierung) als die EU-Kurzzeitvermietungsverordnung. Auch ein gesteigertes Verbraucherinteresse an solchen Veröffentlichungen, die einer “Prangerwirkung” gleichkämen, ist nicht ersichtlich, selbst wenn sie als Rechtfertigung für ein “Gold-Plating” ausreichend sein sollten (was hier bezweifelt wird). Zu berücksichtigen ist demgegenüber, dass es sich bei den Dienstleistungserbringern in vielen Fällen um Privatpersonen handelt, die ihre Unterkünfte vermieten - aus unserer Sicht überwiegt deren schutzwürdiges Interesse an der Wahrung der Privatsphäre und ihrer persönlichen Daten ein mögliches Informationsinteresse der Öffentlichkeit. Die Änderung sollte gestrichen werden.

Klarstellung Datenverwendung

Wir regen an, dass der Bund im KVDG die Datenschutzvorgaben des Artikel 5 Absatz 5 und des Artikel 12 Absatz 2 der EU-Verordnung 2024/1028 hervorhebt. Es sollte in Artikel 1 Nr. 1 c), nach § 1 Abs. 2 Satz 3 DDG neue Fassung eine klarstellende Regelung aufgenommen werden (Formulierungsvorschlag).

„Bei der Durchführung der Verordnung 2024/1028 haben die Länder insbesondere die Datenschutzvorgaben des Artikel 5 Absatz 5 und des Artikel 12 Absatz 2 Verordnung 2024/1028 zu beachten.“

Dies würde unterstreichen, dass die Länder an diese Vorgaben zur Datenverwendung gebunden sind.

Monitoring der Bestimmungen

Artikel 14 „Überwachung“ (Monitoring) der EU-VO scheint bislang im Entwurf zum KVDG nicht umgesetzt worden zu sein. Der Bundesgesetzgeber muss gemäß Artikel 14 EU VO eine Behörde benennen, die für die Überwachung der Durchführung der STR-VO verantwortlich ist. *„Jeder Mitgliedstaat benennt eine Behörde, die für die Überwachung der Durchführung der in dieser Verordnung festgelegten Verpflichtungen in ihrem Hoheitsgebiet verantwortlich ist. Diese Behörde erstattet der Kommission alle zwei Jahre Bericht über die Umsetzung dieser Verpflichtungen.“* Diese Benennung würde aus unserer Sicht am besten in den neuen § 22a Abs. 5 oder Abs. 6 DDG passen. Danach könnte entweder die Bundesnetzagentur als Behörde mit der Überwachung beauftragt werden oder spezifisch die Koordinierungsstelle für digitale Dienste innerhalb der Bundesnetzagentur nach § 14 DDG.

Notifizierungspflichten

Wir gehen davon aus, dass das KVDG an die EU-Kommission notifiziert wird. Da entscheidende Elemente der Verordnung 2024/1028 auf Ebene der Bundesländer und innerhalb der dortigen Rechtsakte umgesetzt werden, schlagen wir vor, einen Hinweis in das KVDG aufzunehmen, dass diese Rechtsakte auf Landesebene ebenfalls an die EU-Kommission notifiziert werden müssen. Wir verweisen hierzu auf die Notifizierungspflicht im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie (Artikel 15 (7) und 39 (5)).

Im Kontext einer TRIS-Notifizierung sollten die Länder auch daran erinnert werden, dass nach der Notifizierung eine dreimonatige Stillhaltefrist einzuhalten ist. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH führt eine unterbliebene Notifizierung an die EU-Kommission zur Nichtanwendbarkeit der Vorschriften.

Zusätzlich könnte angestrebt werden, dass die Bundesländer im Sinne der Transparenz - und da die Bundesnetzagentur für den Datenaustausch zentral verantwortlich ist - jede relevante Regulierung vor Verabschiedung der Bundesnetzagentur oder einer anderen mit der Überwachung der Umsetzung der EU-VO betrauten Behörde auf Bundesebene anzeigt. So kann sichergestellt werden, dass die lokalen Behörden entsprechend der EU-VO zum Datenabruf berechtigt sind.

Sonstiges

In der Begründung wird unter Nachhaltigkeitsaspekten auf S. 16 ff. darauf hingewiesen, dass die Regulierung von Kurzzeitvermietung einen positiven Einfluss auf den Dauerwohnungsmarkt hat. Das lässt sich für Großstädte nicht belegen, für touristisch geprägte Kleinstädte liegt bislang noch gar keine Untersuchung vor. Die Mietpreisentwicklung ist maßgeblich von anderen Faktoren abhängig. Der nur geringe Anteil von Ferienwohnungen am Gesamtwohnungsbestand in Großstädten (im Durchschnitt 0,3%, Berlin als Spitzenreiter in Deutschland weist gerade einmal 1% aus) ist – so zeigen auch die Erfahrungen aus der Anwendung bereits bestehender Wohnraumschutz- und Zweckentfremdungsgesetze - kaum geeignet, einen nachhaltigen Einfluss zu entwickeln. Dies haben sowohl eine Studie des IW Köln im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie als auch eine Studie des Fraunhofer-Instituts.⁴ Wir schlagen deshalb vor, diese Formulierungen anzupassen.

⁴ https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/sharing-economy-im-wirtschaftsraum-deutschland-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3

In der Begründung wird ferner auf S. 23 angeführt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sich durch die höhere Transparenz künftig besser darauf verlassen können, nur rechtmäßige Angebote zu buchen. Es ist uns wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Plattformen sich selbstverständlich an geltendes Recht halten und ihrerseits Bestrebungen unternehmen, illegale Angebote zu vermeiden und diese zu entfernen, sobald sie Kenntnis davon erlangen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der bereits vielfach vorhandenen Zweckentfremdungs- oder ähnlicher Gesetze auf Ebene der Bundesländer und Kommunen, die teilweise mit Auskunfts-, Transparenz- und weiteren Pflichten auch für Online-Plattformen einhergehen. Wir regen auch hier an, die Formulierung entsprechend anzupassen.

Abschließend möchten wir noch anregen, die Umsetzung des KVDG in Folge durch eine einfach verständliche Handreichung zur Anwendung und Durchführung zu ergänzen, um rechtliche Verunsicherung und hohe Kostenaufwände wie bei der Umsetzung des Plattformensteuertransparenzgesetzes zu vermeiden.