



Kölner Impulse zur Wirtschaftspolitik

Nr. 4/2021 | 06. Juli 2021

In dieser Ausgabe

... In dieser Ausgabe schaut Felix Mindl auf das zum 01. Juli 2021 in Kraft getretene Wohnraumstärkungsgesetz. Er stellt zu Beginn die Entwicklung von Airbnb und die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt dar. Anschließend wird der Einfluss der Corona-Pandemie auf das Marktgeschehen beleuchtet. Vor diesem Hintergrund diskutiert er das Wohnraumstärkungsgesetz. Die Bestimmungen zur Zweckentfremdung durch Kurzzeitvermietung scheinen dem Ziel Wohnraum zu schützen, ohne dabei *Home Sharing* übermäßig einzugrenzen, gerecht zu werden. Aufgrund eines erhöhten Missbrauchspotenzial gilt es weiterhin zu beobachten, wie die Gastgeber auf das neue Gesetz reagieren.



Aktuelles aus dem iwp

Gemeinsam mit der Otto Wolff Stiftung und dem Exzellenzcluster ECONtribute veranstalten wir heute von 12:00 bis 13:30 Uhr den 19. Kölner wirtschaftspolitischen Dialog.

Prof. Dr. Andreas Schabert, Center for Macroeconomic Research der Universität zu Köln, und Jens Ulbrich, Leiter des Zentralbereichs Volkswirtschaft der Deutschen Bundesbank, werden über „Geldpolitische Herausforderungen in und nach der Pandemie“ diskutieren.

Wir freuen uns über Ihre spontane Anmeldung per kurzer E-Mail an Herrn Müller (christian.mueller@wiso.uni-koeln.de, Betreff: „Anmeldung Kölner wirtschaftspolitischer Dialog 6. Juli 2021“). Sie erhalten dann umgehend den Zoom-Link zur Veranstaltung.

Außerdem freuen wir uns darauf eine neue Kollegin begrüßen zu dürfen!

Ann-Kristin Becker verstärkt unser Team seit Sommer 2021 als wissenschaftliche Mitarbeiterin.

Trauer um Prof. Dr. Juergen B. Donges

Das Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln (iwip) trauert um seinen ehemaligen Direktor

Prof. Dr. Juergen B. Donges † (24. Oktober 1940 – 25. Juni 2021)



Prof. Dr. Juergen B. Donges folgte seinem akademischen Lehrer Herbert Giersch von Saarbrücken nach Kiel, als dieser Präsident des dortigen Instituts für Weltwirtschaft wurde. Donges selbst wurde bald Abteilungsleiter und später Vizepräsident des renommierten Forschungsinstituts. 1989 folgte Juergen B. Donges dem Ruf der Kölner Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät als Nachfolger von Hans Willgerodt auf den Lehrstuhl für Staatswissenschaften und Wirtschaftspolitik.

Von 1987 bis 1991 leitete Juergen B. Donges die von Helmut Kohl eingesetzte „Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen“ (Deregulierungskommission), in deren Abschlussbericht unter anderem die Abschaffung des Meisterzwangs im Handwerk und der Konzessionen im Taxigewerbe, die Aufhebung von Monopolen im Energiemarkt, bei der Deutschen Bundespost bezüglich des Telefon- und Postmarktes, sowie im Verkehrswesen bei Bahn- und Flugverkehr vorgeschlagen wurden. Teile der Vorschläge wurden später umgesetzt, so z. B. Bahnreform, Postreform, Privatisierung der Lufthansa, Schaffung der Bundesnetzagentur für Wettbewerb bei Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.

Schon 1992 wurde Juergen B. Donges Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in dem er für 10 sehr bewegte Jahre bis 2002 stets unmissverständlich und hart in der Sache für freiheitliche Wettbewerbspolitik, Freihandel und Deregulierung stritt. Von 2000 bis 2002 war er Vorsitzender dieses wichtigsten wirtschaftspolitischen Beratergremiums Deutschlands.

Aber auch über diese beiden sehr wichtigen Funktionen hinaus war Juergen B. Donges stets engagierter und kaum überhörbarer Mahner für liberale Wirtschaftspolitik. So wirkte er beispielsweise von 1990 bis 2011 als Mitglied und damit Mitverfasser der zahlreichen Streitschriften des Kronberger Kreises, Stiftung Marktwirtschaft. Bis zuletzt war Juergen B. Donges gefragter Gesprächspartner deutscher und spanischer Wirtschaftsjournalisten. Als Interviewpartner der Journalisten und in Fachdiskussionen argumentierte Donges stets messerscharf und pointiert. Manches mal überspitzte er ein Argument auch unnachgiebig so sehr, dass er als einschüchternd wahrgenommen wurde. Wer ihn näher kannte weiß, dass dies stets ausschließlich dem Wunsch klarer Diskussionsstandpunkte geschuldet war. Im persönlichen Umgang war Juergen B. Donges humorvoll, offenherzig und menschlich interessiert.

Bis zu seinem Tod blieb Prof. Donges Mitherausgeber der Zeitschrift für Wirtschaftspolitik und dem Institut eng verbunden, besuchte regelmäßig alle Veranstaltungen des Instituts, und stand den jüngeren Kolleginnen und Kollegen im Institut mit seiner Erfahrung, seinem Rat und einem stets offenen Ohr zur Verfügung. Wir verlieren einen der engagiertesten wirtschaftspolitischen Streiter für Freihandel, Deregulierung und Ordnungspolitik.

Wir trauern um unseren früheren Direktor Juergen B. Donges und sind in Gedanken bei seiner Familie.

- Prof. Dr. Steffen J. Roth

Wohnraumstärkungsgesetz – WohnStg, wird das *Home-Sharing* zukünftig seinem Namen gerecht?

Von Felix Mindl

Die *Sharing Economy* hat die Tourismusbranche verändert. Mit *Home-Sharing* hat sich ein Geschäftsmodell mit lokalen Nebenwirkungen für den Wohnungsmarkt etabliert.

Unter *Sharing Economy* werden so genannte *peer-to-peer* Plattformen im Internet verstanden, auf denen Privatpersonen Ressourcen mit anderen Verbrauchern teilen. Im Folgenden steht die kurzzeitige Überlassung von Wohnraum gegen eine finanzielle Vergütung im Fokus, wie sie auf Plattformen wie Airbnb angeboten wird.

Das rasante Wachstum des Kurzzeitvermietungs-Angebots hat vielerorts für Diskussionen, um mögliche unerwünschte Folgen dieses Geschäftsmodells gesorgt. Im Fokus steht dabei meist die Wohnraumverknappung auf den oft schon angespannten Wohnungsmärkten und die damit verbundenen Mietpreiserhöhungen. In Nordrhein-Westfalen ist zum 1. Juli 2021 das Wohnraumstärkungsgesetz in Kraft getreten, welches das Wohnungsaufsichtsgesetz ablöst. Das Gesetz ermöglicht es, Gemeinden in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf eine Wohnraumschutzsatzung zu erlassen. Hierdurch sollen den Kommunen Handlungsmöglichkeiten gegeben werden, um gegen die vermehrt auftretende Zweckentfremdung von Wohnraum durch Kurzzeitvermietungen vorzugehen.

In dem vorliegenden Beitrag stelle ich zunächst die Entwicklung von Airbnb, dem in vielen Ländern dominierenden Anbieter, dar, um darauf aufbauend die Auswirkungen von *Home Sharing* zu diskutieren. Anschließend wird der Einfluss der

Corona-Pandemie auf das Marktgeschehen beleuchtet, um die zukünftige Relevanz von Kurzzeitvermietungen einschätzen zu können. Vor diesem Hintergrund wird das Wohnraumstärkungsgesetz vorgestellt und diskutiert, inwiefern es dazu beitragen kann, die unerwünschten Nebenwirkungen zu begrenzen.

Zum Hintergrund

Airbnb wurde 2008 in San Francisco gegründet. Seitdem erfährt die Kurzzeitvermietung (KZVM) ein starkes Wachstum. Zum Börsendebüt Ende 2020 schaffte die Aktie von Airbnb trotz der anhaltenden Corona-Pandemie einen Kurssprung von 115 %.¹ Die Plattform hatte damit einen Wert von fast 102 Milliarden Dollar.² Seit 2011 ist Airbnb auch auf dem deutschen Tourismusmarkt aktiv. Anfangs konzentrierten sich die KZVM-Angebote vor allem auf Berlin. Inzwischen hat Airbnb in ganz Deutschland Fuß gefasst und ist zu einem der wichtigsten Anbieter aufgestiegen. In ganz Deutschland wurden im Januar 2020 in etwa 130.000 Unterkünfte auf der Internetplattform

¹ Dörner und Neuhaus, „Fulminantes Debüt: Airbnb-Aktie legt beim Börsengang mehr als 100 Prozent zu“, Handelsblatt, 11.12.2020.

² Zum Vergleich: Marriott International, eine der größten Hotelketten der Welt, ist mit ungefähr 45 Mrd. Dollar bewertet.

angeboten.^{3, 4} Dass immer mehr Menschen Wohnungen kurzzeitig vermieten, hat in den letzten Jahren in der Tourismusindustrie, Gesellschaft und Politik eine intensive Debatte über die Regulierung der *Sharing Economy* ausgelöst und in vielen Städten schon zu Einschränkungen geführt.⁵ Die Befürworter von *Home Sharing* betonen das Gemeinschaftsgefühl und die effiziente Nutzung von Ressourcen. Sie argumentieren, dass die Überlassung von Wohnraum durch Eigentümer oder Mieter eine attraktive Alternative zur traditionellen Hotelübernachtung sei, da sich Gäste im Urlaub „wie Einheimische“ fühlen könnten. Gleichzeitig verdienten sich die Gastgeber ein wenig Geld dazu. Auch profitierten die lokale Gastronomie und der Einzelhandel von der Kaufkraft der Touristen.

Kritische Stimmen kommen aus dem traditionellen Hotelgewerbe, der Kommunalpolitik und von Anwohnern. Anwohner beschwerten sich zum einen über den Lärm der ständig wechselnden Touristen in ihren Wohnhäusern und zum anderen über den Zerfall der Gemeinschaft in der Nachbarschaft durch die schrumpfende Anzahl an Langzeitmietern. Hotelverbände wie der DEHOGA und die IHA sehen die Hotellerie in einem unfairen Wettbewerb mit *Sharing Economy-Angeboten*⁶: KZVM-Anbieter müssten nicht dieselben Sicherheits- und Hygienestandards einhalten wie das Hotelgewerbe. City-Steuern und Tourismusausgaben würden bei KZVM-Angeboten nur selten abgeführt. Ob die Gastgeber Steuern zahlen, könne von den zuständigen Behörden nur sehr schwer bis gar nicht nachverfolgt werden, was vor allem an der mangelnden Transparenz im KZVM-Markt läge. Bisher bestand für die KZVM-Anbieter in NRW keine Registrierungspflicht bei

den Behörden. Somit war es für kommunale Verwaltungen unmöglich nachzuvollziehen, welche Wohnungen für KZVM genutzt werden.

Kritiker weisen zudem darauf hin, dass die KZVM dem Wohnungsmarkt wichtige Wohneinheiten entzöge, die besonders in urbanen Regionen benötigt werden. Durch die Wohnraumverknappung würden Mietpreise steigen. In Studien für Berlin sowie Köln konnten wir diesen Zusammenhang empirisch nachweisen⁷ und zeigen, dass ein erheblicher Anteil der aktiven KZVM-Unterkünfte nicht nur sporadisch geteilt, sondern das ganze Jahr über an Touristen vermietet wird. Bei solchen Wohnungen ist es ausgeschlossen, dass sie langfristig vermietet werden. Die kommerzielle KZVM ist profitabel und lohnt sich je nach Wohnung oft schon ab 89 Vermietungstagen im Jahr. Die guten Profitaussichten führen häufig dazu, dass einzelne Gastgeber gleich mehrere Unterkünfte über die Internetplattformen vermitteln. Im Folgenden werden Unterkünfte, die entweder über 90 Tage kurzzeitvermietet oder von Gastgebern mit mehreren Unterkünften inseriert werden, als professionell gewertet. Nach unseren Schätzungen können in Berlin ca. 50% der insgesamt knapp 7.000 KZVM-Unterkünfte (Stand 2015) und in Köln etwas mehr als 40% der gut 6.000 KZVM-Unterkünfte (Stand 2019) als professionell betrachtet werden. Bezogen auf den gesamten Wohnungsbestand wirkt der Anteil der KZVM-Unterkünfte verschwindend gering (0,1 % in Berlin und 0,35 % in Köln).

Allerdings konzentrieren sich die KZVM-Unterkünfte meist auf die zentralen, touristischen Lagen, während in weniger zentralen Stadtteilen manchmal kein einziges Inserat zu finden ist. Abbildung 1 zeigt die Verteilung von KZVM-Unterkünften am Beispiel Kölns. Dies verdeutlicht, dass

³ Die Daten stammen aus eigenen Erhebungen.

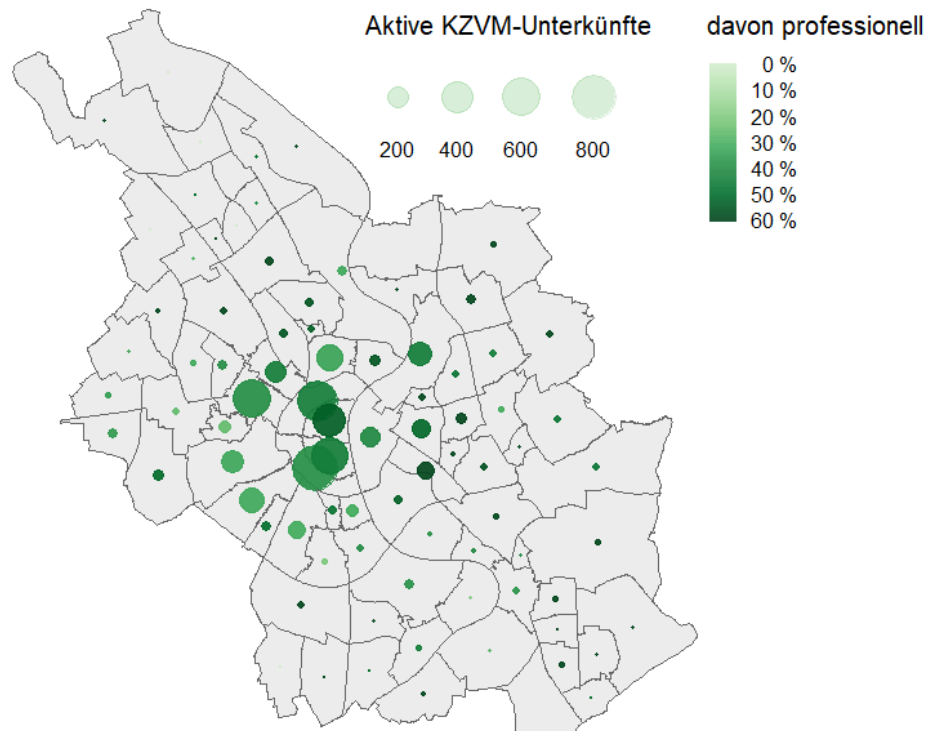
⁴ In Köln kommt Airbnb auf einen Marktanteil von 95% in der internetbasierten KZVM. Es gibt keine Hinweise darauf, dass der Marktanteil in anderen Regionen deutlich niedriger ist. Daher wird hier davon ausgegangen, dass die Datenbasis in etwa repräsentativ für den KZVM-Markt ist. Vgl. Mindl und Arentz (2020), S.6.

⁵ So zum Beispiel in San Francisco, Barcelona, Amsterdam, Berlin und Hamburg.

⁶ Vgl. Landtag NRW, DEHOGA Nordrhein e.V., Stellungnahme 17/3571, S.4.

⁷ Vgl. Mindl und Arentz (2020) und Mindl (2020).

Abbildung 1: Kurzzeitvermietungs-Unterkünfte in Köln pro Stadtteil in 2019



Quelle: Mindl und Arentz (2020)

die Wohnungsmarkteffekte von KZVM-Angeboten kleinräumig analysiert werden müssen. Vergleicht man die KZVM-Angebote und die im selben Zeitraum zur Vermietung angebotenen Wohneinheiten auf kleinräumiger Ebene, zeigt sich in bestimmten Stadtteilen eine sehr starke Relevanz der KZVM. Beispielsweise gab es in der Neustadt Süd in Köln im vierten Quartal 2018 mehr als dreimal so viele professionelle Angebote von KZVM-Unterkünften wie Wohnungsinserate. In Köln sind die Mietpreise für Wohnungen, die besonders häufig für KZVM genutzt werden⁸, von Mitte 2015 bis Ende 2018 um 32,4 % gestiegen. 14,2 % des Anstiegs konnte auf den Einfluss der KZVM zurückgeführt werden.

Kurzzeitvermietung in der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie hat den Tourismussektor besonders hart getroffen. Dieser negativen Ent-

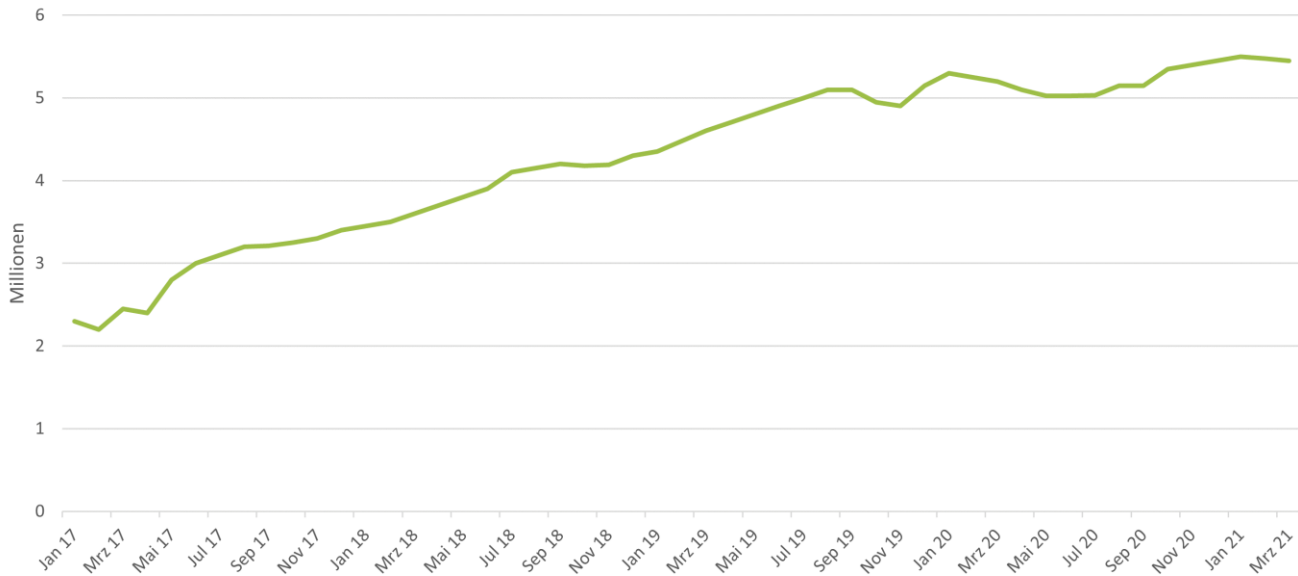
wicklung konnte sich auch Airbnb nicht entziehen. Die zukünftige Bedeutung der Regulierung von KZVM hängt auch davon ab, inwieweit sich der Markt von dem Rückschlag erholen wird. Laut der Analysefirma Airdna hat Airbnb mit Ausbruch der Pandemie im Zeitraum von Januar bis Juni 2020 global 5% der KZVM-Unterkünfte auf ihrer Internetplattform verloren. Von Januar 2020 bis März 2021 gab es eine Erholung des Angebots um 2,5% (siehe Abbildung 2).⁹ Der Umsatz pro verfügbarer Unterkunft (RevPAR¹⁰) ist für die Gastgeber von KZVM-Unterkünften im Durchschnitt

⁸ Dabei handelt es sich um Wohnungen mit bis zu 3 Zimmern in Stadtteilen mit besonders hoher KZVM-Präsenz.

⁹ Vgl. <https://www.airdna.co/blog/covid-19-pandemic-impacted-the-supply-of-strs>, Zugriff 04.07.2021.

¹⁰ Revenue per available room (RevPAR).

Abbildung 2: Anzahl der aktiven Airbnb-Unterkünfte weltweit pro Monat (2017-2021)



Quelle: Airdna.

um 4,5 % gesunken. Die Hotelbranche hatte im selben Zeitraum einen Einbruch von 64,8 % des RevPARs zu verzeichnen.¹¹

Eine Untersuchung des US-Marktes zeigt, dass die resilientere Entwicklung der KZVM vor allem durch neue Angebote in ländlichen Regionen zustande kommt. Der Einbruch bei den KZVM-Unterkünften in Großstädten fiel mit ca. 12% dreimal so hoch aus wie der gesamte Rückgang.¹² Auch der Umsatzeinbruch dürfte für Anbieter von KZVM-Unterkünften in Städten deutlich stärker ausgefallen sein als im ländlichen Raum. Beherbergungsverbote haben den Tourismus zeitweise ganz lahmgelegt. Insbesondere Städtereisen waren durch die strikten Corona-Maßnahmen nicht möglich bzw. unattraktiv, weil Museen, Theater und Gaststädten geschlossen waren und es teilweise noch sind. Touristen wichen daher auf ländliche Ziele aus, wo in der eigenen Ferienwohnung Infektionsrisiken deutlich geringer sind. Durch die Möglichkeit auf solche Nachfrageänderungen flexibel reagieren zu können, scheint der Markt der KZVM deutlich widerstandsfähiger als der Hotel-

markt gewesen zu sein. Hinzu kommt, dass Kontrollen des Beherbergungsverbot bei KZVM schwieriger durchzuführen sind.

Dennoch sah sich Airbnb Mitte 2020 veranlasst, 250 Millionen Dollar an die sogenannten Superhosts auszuschütten, um die Gastgeber auf der Plattform zu halten. Gemessen an den schätzungsweise 1,7 Millionen Unterkünften von Gastgebern mit Superhost-Status, entspricht dies einer durchschnittlichen Auszahlung von ungefähr 150 Dollar pro Unterkunft. Es ist fraglich, ob dieser Betrag vor allem für Gastgeber in Städten eine substantielle Hilfe darstellt, um die laufenden Kosten zu decken.¹³

Unter diesen Umständen liegt es nahe, dass sich Gastgeber von der KZVM abwenden und ihre Wohnung wieder dem Langzeitmietmarkt zuführen. Das Internetportal Immobilien Scout hat sich die Auswirkungen von Corona dahingehend genauer angeschaut. Tatsächlich sind „in Dublin oder Paris [...] viele Airbnb-Wohnungen wieder auf den regulären Markt gekommen“ sagt Spre-

¹¹ Vgl. Sanford and DuBois (2020).

¹² Vgl. <https://www.airdna.co/blog/airdna-market-review-us-may-2021>, Zugriff 04.07.2021.

¹³ In Deutschland liegt die Superhostquote bei knapp unter 30%. Nimmt man dieselbe Quote für das globale Airbnb Angebot von 5,6 Millionen Unterkünften an, ergeben sich daraus 1,7 Millionen Unterkünfte mit Superhost-Status weltweit.

cher Axel Schmidt gegenüber dem Bonner General-Anzeiger.¹⁴ Laut Immobilien Scout sind ähnliche Tendenzen für den deutschen Immobilienmarkt aber nicht zu erkennen.¹⁵ Das mag auch am starken Mieterrecht in Deutschland liegen. Wenn für die Wohnung ein regulärer Langzeitmietvertrag geschlossen wird, kann der Eigentümer sie kurzfristig nur schwierig wieder in eine KZVM-Unterkunft umwandeln. Einzig in der Rubrik „Wohnen auf Zeit“ auf Immobilien Scout, über die möblierte Wohnungen für 30 Tage und mehr vermietet werden, stieg das Angebot im April 2020 mit hohen Steigerungsraten von bis zu 63% in sieben Großstädten. Doch schon im Folgemonat war das Gesamtangebot deutlich rückläufig.¹⁶ Dazu könnte auch beigetragen haben, dass Airbnb in dieser Zeit begonnen hat, auf der eigenen Plattform mittelfristige Aufenthalte von über einem Monat zu bewerben und zu fördern.

Diese Beobachtungen lassen darauf schließen, dass ein Großteil der Gastgeber in Deutschland trotz der Corona-Pandemie weiterhin auf KZVM-Angebote setzt. Mit Blick auf die Entwicklungen auf dem US-Markt könnte sich diese Strategie schon bald auszahlen. Untersuchungen von Airdna zeigen, dass die Nachfrage nach KZVM-Unterkünften in Amerika im Mai 2021 um 17,4% angezogen hatte – verglichen mit dem Vor-Corona Niveau von Mai 2019. Bisher bevorzugten Touristen immer noch Aufenthalte in ländlichen Gegenden. Mit weiteren Lockerungen dürften aber auch Städtereisen wieder an Attraktivität gewinnen und stärker nachgefragt werden. Sofern sich diese Entwicklungen auch in Europa vollziehen, kommt die KZVM wohlmöglich gestärkt aus der Krise – mit einem vielseitigeren Angebot, das nun zunehmend auch ländliche Destinationen umfasst. Folglich wird auch die Regulierungsdebatte weiterhin von Relevanz sein.

¹⁴ Scherer, „Airbnb-Vermieter sitzen Krise aus“, Bonner Generalanzeiger, 27.07.2020.

¹⁵ Vgl. <https://embed.presseportal.de/de/31321/article/4614211>, Zugriff 04.07.2021.

¹⁶ Ebenda.

Das WohnStG als Nachfolger des WAG in NRW

Bisher galt in Fragen der Wohnungsaufsicht in NRW das Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG). Dieses Gesetz wurde zum 1. Juli 2021 vom Wohnraumstärkungsgesetz (WohnStG) abgelöst. Das WohnStG deckt hauptsächlich drei Themenfelder ab: Wohnungsinstandhaltung und Leerstand, Mindestanforderungen für Unterkünfte zur Unterbringung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen sowie Regelungen zur KZVM, die im Folgenden näher betrachtet werden. Ziel des WohnStGs hinsichtlich der KZVM ist es, „die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden gegen verstärkt auftretende Formen der Zweckentfremdung von Wohnraum zu erweitern“.

Mit dem WohnStG erhalten Gemeinden in NRW ein Satzungsrecht und können eine Wohnraumschutzsatzung erlassen, um unter anderem KZVM stärker zu regulieren. Um von ihrem Satzungsrecht Gebrauch zu machen, muss die Gemeinde einen erhöhten Wohnungsbedarf nachweisen und darlegen, welche Maßnahmen sie ergreifen, um Wohnraum zu schaffen. Wie der Nachweis erfolgen soll, ist nicht eindeutig geregelt. Grundsätzlich kann der Nachweis eines angespannten Wohnungsmarktes über die Gebietskulisse gemäß Mieterschutzverordnung (MietSchVO NRW) vom 9. Juni 2020¹⁷ oder die Gebietskulisse des aktuellen Wohnraumförderprogramms erbracht werden.¹⁸ Gemeinden, die in keiner der beiden Gebietskulissen mit erhöhtem Bedarf auftauchen, werden es schwierig haben eine Wohnraumschutzsatzung zu begründen.

Es steht den Gemeinden offen, ob die Satzung für die ganze Gemeinde oder nur einzelne Teilgebiete gilt.

Das neue Gesetz sieht vor, dass Vermieter Wohnungen, die sie kurzzeitvermieten wollen, bei der Stadt registrieren müssen. Das Land NRW soll

¹⁷ Verfügbar unter:

<https://www.mhkgb.nrw/sites/default/files/media/document/file/Gutachten%20Gebietskulissen%20Bericht%20.pdf>, Zugriff 05.07.2021

¹⁸ Verfügbar unter:

https://www.mhkgb.nrw/sites/default/files/media/document/file/2021_02_17_WoFP_2021_FINAL.pdf, Zugriff 05.07.2021

eine landeseinheitliche Software entwickeln, die den Kommunen bereitgestellt wird, um an die Gastgeber automatisch Wohnraum-Identitätsnummern zu vergeben. Die entsprechende Nummer muss für jede Unterkunft auf den einschlägigen Onlineportalen gut sichtbar angegeben werden und Gastgeber müssen jede Übernachtung an die zuständige Behörde bei der Stadt melden. So soll Transparenz und Nachvollziehbarkeit für die Kommunen geschaffen werden. Erstmals gibt es nun auch eine rechtliche Bestimmung, in welchem Umfang KZVM erlaubt ist. Demnach liegt eine Zweckentfremdung vor, wenn Gastgeber den Wohnraum an mehr als 90 Tagen pro Jahr zur KZVM nutzen. Abweichend gilt, dass Wohnraum, den Studierende angemietet haben, für bis zu 180 Tage kurzzeitvermietet werden darf. Möchten Gastgeber ihre Wohnungen für einen längeren Zeitraum zur KZVM nutzen, müssen sie gemäß § 13 eine Genehmigung beantragen.

Besonders das Tageslimit war in der Landtagsanhörung zum WohnStG ein Streitpunkt unter den eingeladenen Sachverständigen. Die Mehrheit der Experten hat für ein Limit von 8 Wochen, also 48 Tagen plädiert, um einerseits eine deutliche Distanz zu den 89 Tagen – dem Break-Even-Punkt ab dem die KZVM durchschnittlich rentabler als die Langzeitvermietung ist – zu gewährleisten und andererseits *Home Sharing* weiterhin zu ermöglichen.¹⁹ Die Berechnung des Break-Even-Punktes, ab dem die KZVM lukrativer ist als ein Langzeitmietvertrag, vergleicht die Differenz zwischen Einnahmen und Kosten für die jeweiligen Vermietungsformen. Dabei vernachlässigt die Modellrechnung weitere Einflussgrößen aus Gründen der Komplexitätsreduktion. In der Realität gibt es aber natürlich weitere Einflussgrößen, die das Ergebnis in die eine oder andere Richtung beeinflussen können. So ist der Aufwand unterschiedlich, der durch die beiden Vermietungsformen entsteht. Während die Suche nach einem Langzeitmieter in der Regel mit höheren Suchanstrengungen verbunden sind, müssen bei der KZVM wesentlich häufiger Wohnungsübergaben organisiert werden und der Gastgeber muss sich

regelmäßig um die Reinigung der Wohnung kümmern. Bei welchem Modell der Aufwand höher ist, kann nicht pauschal beantwortet werden, sondern hängt auch von den Präferenzen des Vermieters ab. Gerade bei seltenen Mieterwechseln sollte der Aufwand für die Langzeitvermietung jedoch unter dem für KZVM liegen. Insofern scheint die gesetzte Tagesgrenze angemessen, um kommerzielle KZVM zu unterbinden, ohne das *Home Sharing* übermäßig einzugrenzen. Dennoch sollte die weitere Entwicklung beobachtet und die Grenzen ggf. angepasst werden.

Die 180 Tageregelung für Studierende ist missbrauchsanfällig. Durch die KZVM für jährlich 180 Tage können deutliche höhere Gewinne als durch Langzeitvermietung erzielt werden. Der DEHOGA hat in seiner Stellungnahme vorgeschlagen, im Gesetzestext eindeutig zu formulieren, dass diese Privilegierung der Studierenden daran gebunden sein sollte, dass sie den Wohnraum in der restlichen Zeit selbst nutzen.²⁰ Der Vorschlag wurde nicht mit aufgenommen. Dies eröffnet Gastgebern die Möglichkeit, einen der zulassungsfreien Studiengänge zu nutzen, um mit Hilfe des Studierendenstatus gleich mehrere Wohnungen für 180 Tage im Jahr kurzzeitig zu vermieten. Weiter wären Geschäftsmodelle denkbar die KZVM und Zeitmietverträge kombinieren. Gemäß § 575 BGB sind Zeitmietverträge nur mit geltender Begründung möglich. In der Praxis finden sich allein in Köln 1.770 möblierte Wohnungen in der schon vorher erwähnten Rubrik „Wohnen auf Zeit“ bei Immobilien Scout. Mehrheitlich werden solche Angebote von Unternehmen wie der Zeitwohnen Rhein Ruhr GmbH vermittelt. Die berichtet auf ihrer Website, dass „[sie] bisher mit 3 Monaten Mindestmietzeit keine Probleme“ habe.²¹ Durch die Nutzung beider Vermietungsarten, können so über das Jahr hohe Belegungsraten erzielt werden, welche zu deutlichen Mehreinnahmen gegenüber der Langzeitvermietung führen. Der Wohnraum wäre auch bei diesem Geschäftsmodell dem Langzeitmarkt entzogen.

¹⁹ Vgl. Landtag NRW, Ausschussprotokoll 17/1300.

²⁰ Vgl. Landtag NRW, DEHOGA Nordrhein e.V., Stellungnahme 17/3571, S.6.

²¹ Vgl. <https://www.zeitwohnen.de/aus-aktuellem-anlass-faqs-zu-den-wichtigsten-fragen-wohnraum-zweckentfremdung/>, Zugriff 04.07.2021.

Weiter stellt sich bei der Ausnahmeregelung die Frage, warum die Gruppe der Studierenden privilegiert wird. Ein Grund hierfür war im Gesetzgebungsverfahren, dass es Studierenden ermöglicht werden sollte, ihre Wohnkosten z.B. bei Auslandssemestern durch KZVM zu senken. Die Intention des Gesetzgebers ist einleuchtend und nachvollziehbar. Allerdings bleibt offen, warum etwa Monteure, die ebenfalls häufig ihren Wohnraum nicht selbst nutzen können, nicht dieselben Rechte eingeräumt bekommen.

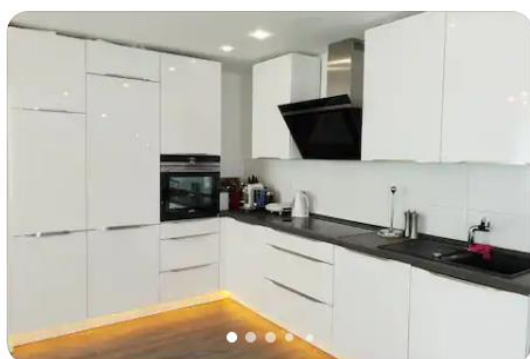
Die kommunalen Spitzenverbände (Städtetag NRW, Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW) weisen in ihrer Stellungnahme zum WohnStG darauf hin, dass die Möglichkeit eine Satzung für nur einzelne Teilgebiete zu erlassen, zu Unklarheiten führt. In der Vergangenheit hat das Verwaltungsgericht Münster aus dieser Möglichkeit abgeleitet, dass die Stadt darlegen muss, warum sich die Satzung auf das gesamte Stadtgebiet bezieht. Ökonomisch betrachtet, würde eine Wohnraumschutzsatzung, die nur für einzelne Teilgebiete gilt, dazu führen, dass Anbieter in die angrenzenden Gebiete ausweichen. Wie stark diese Ausweichreaktionen ausfallen, hängt insbesondere von der öffentlichen Nahverkehrsanbindung ab. Schon jetzt sind beispielsweise in Köln an den äußeren Enden der Bahnlinien vereinzelt KZVM-Unterkünfte zu beobach-

ten, die im Titel mit der guten Anbindung zur Innenstadt oder der Messe beworben werden (siehe Abbildung 3). Ob solche Ausweichbewegungen in die Randgebiete mit ähnlich starken Konzentrationen von KZVM-Angeboten verbunden wären, wie sie derzeit in den Innenstädten zu beobachten sind, bleibt abzuwarten.

Für kleinere Gemeinden ist der Aufwand für die Erstellung einer rechtssicheren Satzung erheblich, der mit den vorhandenen personellen Ressourcen häufig nicht zu bewältigen sein dürfte. Die Landesregierung sollte hier zügig für eine Leitlinie sorgen. Die Stadt Köln etwa hat bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes eine neue Wohnraumschutzsatzung in die Beratung der Fachausschüsse gegeben.²²

Letztlich wird es möglich sein, das Gesetz auf verschiedene Arten zu umgehen. In Gemeinden wie Köln mit derzeit ca. 6.000 KZVM-Unterkünften wird es schwierig, alle im Internet angegebenen Wohnraum-Identifikationsnummer zu kontrollieren. Gastgeber können also mit gefälschter Nummer KZVM-Unterkünfte das ganze Jahr über anbieten. Eine weitergehende Kontrolle ist auch aus

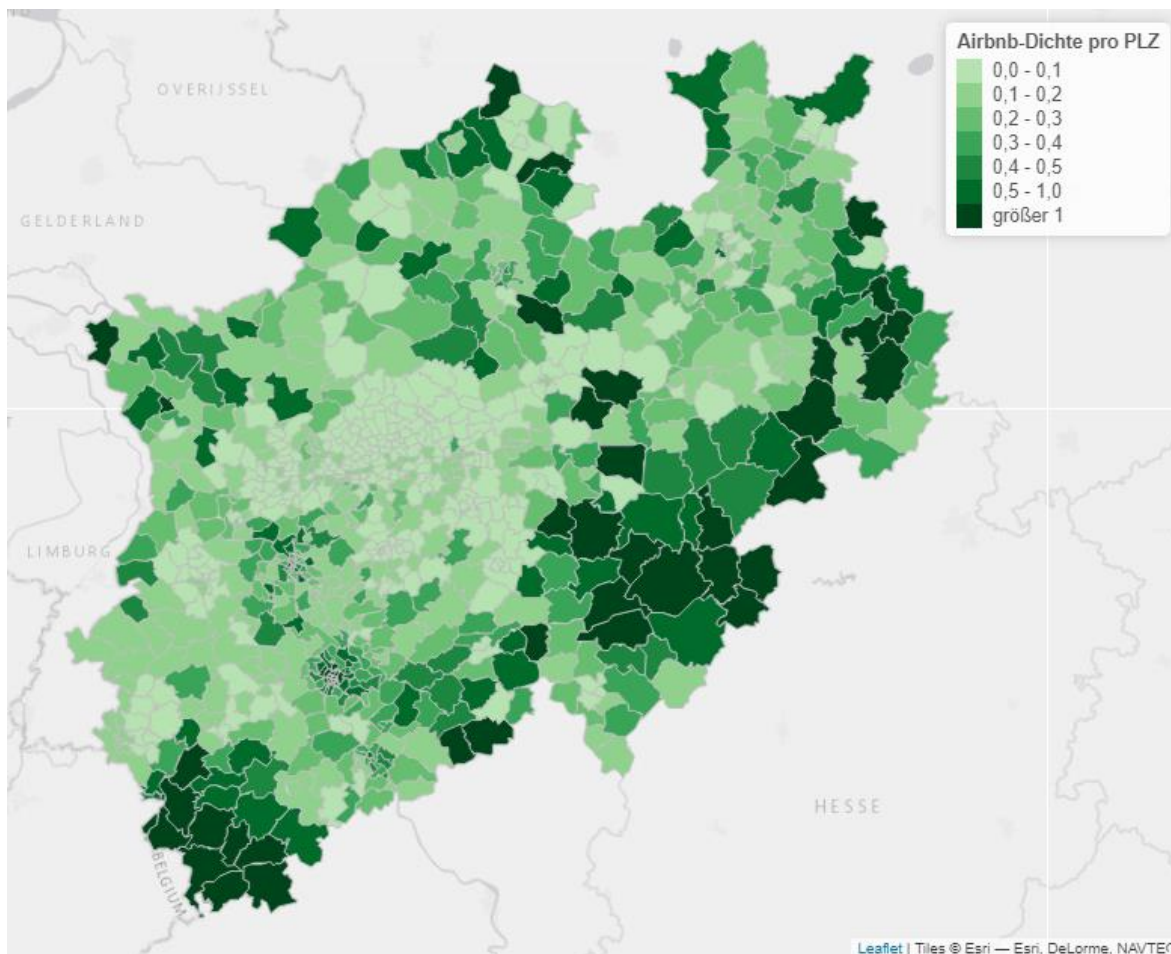
Abbildung 3: Screenshot einer Airbnb-Unterkunft in Köln Ostheim.



Quelle: airbnb.com.

²² Vgl. <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/mitteilungen/23366/index.html>, Zugriff 04.07.2021.

Abbildung 4: Airbnb-Dichte pro Postleitzahlgebiet in NRW Anfang 2020



Verhältnis der Anzahl von Airbnb-Unterkünften zur Anzahl der verfügbaren Wohneinheiten im 2. Quartal 2020. Eigene Darstellung basierend auf eigens erhobenen Daten.

Datenschutzgründen umstritten. Das Verwaltungsgericht Berlin hat nun entschieden, dass Behörden Internet-Plattformen bei einem Anfangsverdacht zur Auskunft über die Anbieter verpflichten können.²³ Dieses Urteil ist jedoch noch nicht rechtskräftig.

Das WohnStG fokussiert sich darauf, Gebieten mit erhöhtem Wohnraumbedarf erweiterte Handlungsmöglichkeiten zum Wohnraumschutz zu geben. Allerdings könnte gerade die Registrierungspflicht von KZVM-Unterkünften für touristische Gebiete, die gemäß Gebietskulisse keinen erhöhten Wohnungsbedarf vorweisen können und somit nicht per se Satzungs berechtigt sind, ein wertvolles Instrument sein, um illegale Ferien-

wohnungen zu vermeiden. Die in der Regel ländlichen Gemeinden haben zwar grundsätzlich ein Interesse an Tourismus, möchten dabei aber gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure auf dem Beherbergungsmarkt schaffen.

Abbildung 4 zeigt eine Karte der Postleitzahlgebiete in NRW und setzt das Angebot der Airbnb-Unterkünfte Anfang 2020 ins Verhältnis zu der Anzahl der zur Langzeitvermietung inserierten Wohnungen. Liegt der Wert beispielsweise bei 0,5 standen während eines Quartals halb so viele Airbnb-Unterkünfte wie Langzeitvermietungsangebote zur Verfügung. Ein Wert über eins gibt an, dass die KZVM- die Langzeitvermietungsangebote übersteigen. Diese Airbnb-Dichte dient als ein Maß für die Relevanz der KZVM gemessen am

²³ Pressemitteilung des Verwaltungsgerichts Berlin, „Airbnb muss Vermieter-Daten übermitteln“ (Nr. 41/2021)

Wohnungsmarkt. Außer den bekannten urbanen Gebieten Köln, Düsseldorf, Bonn, vereinzelt Teilen des Ruhrgebiets und Münster, fällt vor allem eine sehr hohe Airbnb-Dichte in Gebieten der Nordeifel sowie im Sauerland rundum Winterberg auf. Tabelle 1 zeigt die Anzahl der erfassten Airbnb-Unterkünfte und verfügbaren Langzeitmietangebote im 2. Quartal 2020 für die Top 5 der Postleitzahlgebiete mit einer erhöhten Airbnb-Präsenz, die nicht in den Gebietskulissen auftauchen. Derzeit werden illegale KZVM-Unterkünfte in den Gemeinden händisch per Internetrecherche auf den einschlägigen Plattformen auffindig gemacht. Diese aufwändige Rechercharbeit ist durch die geringen personellen Ressourcen der kleinen Gemeinden limitiert. Ebenda könnte die Einführung einer Registrierungspflicht Abhilfe schaffen. In diesem Zusammenhang müsste untersucht werden, ob die Wohnungsmarktanalysen der Gebietskulissen die Besonderheiten solcher Gemeinden adäquat abbilden.

Tabelle 1: Top 5 der PLZ-Gebiete mit erhöhtem Airbnb aufkommen, ohne Wohnraumbedarf gemäß Gebietskulisse, Anfang 2020

PLZ	Ort	Airbnbs	Verfügbare Wohneinheiten
59955	Winterberg	604	21
57392	Schmallenberg	114	23
59964	Medebach	108	1
52156	Monschau	95	15
52252	Simmerath	72	25

Quelle: eigens erhobene Daten

Fazit

Die Landesregierung NRW hat den Wohnraumschutz als politisches Ziel definiert. Um auf das rasante Wachstum der Vermietungsangebote auf Plattformen wie Airbnb zu reagieren, wurden Regelungen zur Zweckentfremdung durch KZVM in das zum 1. Juli 2021 in Kraft getretene WohnStG aufgenommen. Diese sollen zum einen für mehr Transparenz auf dem Markt für KZVM sorgen und zum anderen die professionelle KZVM regulieren, ohne dabei *Home Sharing* zu unterbinden. Mit

dem gesetzten Tageslimit von 90 Tagen im Jahr, an denen man seine Wohnung kurzzeitvermieten darf, scheint ein gutes Mittelmaß gefunden zu sein. Die Ausnahmeregelungen über eine Vermietung von jährlich 180 Tagen für Studierende bieten jedoch ein erhebliches Missbrauchspotenzial. Ebenfalls ist Betrug durch gefälschte Identifikationsnummern, solange keine rechtskräftige Auskunftspflicht seitens der Plattform herrscht, nicht auszuschließen. Deshalb gilt es weiterhin zu beobachten, wie die Gastgeber der KZVM-Unterkünfte auf das neue Gesetz reagieren.

Außerdem sollte angesichts der verhältnismäßig hohen KZVM-Präsenz in Gebieten, die nicht von den Gebietskulissen erfasst werden, geprüft werden, inwiefern hier die Einführung einer Registrierungspflicht ermöglicht werden sollte.

Literaturhinweise

Ausschussprotokoll APr 17/1300 im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen. (2021). Online abrufbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Document?id=MMA17%2F1300|1|1&Id=MMA17%2F1300|3|41&Id=MMA17%2F1300|43|45> (zuletzt abgerufen am 06.07.2021).

Gutachten zur sachlichen und räumlichen Differenzierung der Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen (Gebietskulissen) (2020). Online abrufbar unter: <https://www.mhkgb.nrw/sites/default/files/media/document/file/Gutachten%20Gebietskulissen%20Bericht%20.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.07.2021).

Mindl, Felix (2020). "The effect of short-term rental platformns on rental prices: Evidence from Airbnb in Berlin", Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2020: Gender Economics, ZBW - Leibniz Information Centre for Economics, Kiel, Hamburg

Mindl, Felix und Oliver Arentz (2020) "Kurzzeitvermietung in Köln. Lokale Wohnungsmarkteffekte durch plattformbasierte Kurzzeitvermietung". Iwp Discussion Papers No. 1/2020.

Öffentliche Wohnraumförderung des Landes Nordrhein-Westfalen 2018 – 2022. (2020). Online abrufbar unter:

https://www.mhkbw.nrw/sites/default/files/media/document/file/2021_02_17_WoFP_2021_FINAL.pdf (zuletzt abgerufen am 06.07.2021).

Sanford, Will, and Dillion DuBois (2020). “COVID-19 impact on hotels and short-term rentals”. Online abrufbar unter: <https://www.airdna.co/blog/covid-19-impact-on-hotels-and-short-term-rentals> (zuletzt abgerufen am 06.07.2021).

Stellungnahme des DEHOGA Nordrhein e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wohnungswesens in Nordrhein-Westfalen (Wohnraumstärkungsgesetz WohnStg.) Stellungnahme 17/3571 (2020). Online abrufbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3571.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.07.2021).

Öffentliche Wohnraumförderung des Landes Nordrhein-Westfalen 2018 – 2022. (2020). Online abrufbar unter:

https://www.mhkbw.nrw/sites/default/files/media/document/file/2021_02_17_WoFP_2021_FINAL.pdf (zuletzt abgerufen am 06.07.2021).

IMPRESSUM

Autorenkontakt:

Felix Mindl
Institut für Wirtschaftspolitik
Pohligstr. 1
50969 Köln
Tel.: +49 (0)221 470-5680
mindl@wiso.uni-koeln.de

Herausgeber:

Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstraße 1
50969 Köln
Tel. 0221 / 470-5347
Fax 0221 / 470-5350
iwp@wiso.uni-koeln.de

Redaktion und V.i.S.d.P.:

Prof. Dr. Steffen J. Roth
Tel. 0221 / 470-5348
steffen.roth@wiso.uni-koeln.de

Abbildung S. 1: <https://www.pexels.com/de-de/foto/graues-rotes-und-orangefarbenes-betongebaude-439391/>