

Kleine Anfrage

des Abg. Dr. Friedrich Bullinger FDP/DVP

und

Antwort

**des Ministeriums für Ländlichen Raum
und Verbraucherschutz**

Bedeutung sogenannter „Couchsurfing“-Portale im Tourismus

Kleine Anfrage

Ich frage die Landesregierung:

1. Welche Erkenntnisse hat sie über „graue Übernachtungsmärkte“ im Rahmen von sogenannten „Sharing Economy“-Angeboten im Internet?
2. Welche Erkenntnisse hat sie über das Ausmaß der Nutzung entsprechender Angebote in Baden-Württemberg innerhalb der vergangenen fünf Jahre?
3. Wie hoch schätzt sie die finanziellen Mindereinnahmen für das Hotel- und Gaststättengewerbe in Baden-Württemberg ein, die durch Couchsurfing-Portale jährlich entstehen?
4. Wie beurteilt sie die Wettbewerbsnachteile des klassischen Gastgewerbes gegenüber derartigen halbkommerziellen Übernachtungsangeboten?
5. Inwieweit sieht sie infolge „grauer Übernachtungsmärkte“ die Gefahr einer Aushöhlung von rechtlichen Standards bei Verbraucherschutz, Sicherheit und Beschäftigungsverhältnissen?
6. Welche bundespolitischen Ansätze und Initiativen zur Regulierung „grauer Übernachtungsmärkte“ für Angebote, die dauerhaft mit gewerblicher Absicht betrieben werden, sind ihr bekannt?
7. Inwieweit plant sie, selbst eine entsprechende Initiative über den Bundesrat auf den Weg zu bringen?

19. 10. 2015

Dr. Bullinger FDP/DVP

Eingegangen: 19. 10. 2015 / Ausgegeben: 19. 11. 2015

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

Begründung

Die durch sogenannte „Couchsurfing“-Portale entstandenen grauen Übernachtungsmärkte führen zu Wettbewerbsverzerrungen zulasten mittelständischer Arbeitgeber im Hotel- und Gaststättengewerbe und zu einer Aushöhlung von Standards bei Service, Sicherheit und Verbraucherschutz. Deshalb sollten alle dauerhaft mit gewerblicher Absicht betriebenen Übernachtungsangebote den gleichen Rahmenbedingungen unterliegen.

Antwort

Mit Schreiben vom 10. November 2015 Nr. Z(64)-0141.5/589F beantwortet das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz im Einvernehmen mit dem Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren, dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft und dem Ministerium für Verkehr und Infrastruktur die Kleine Anfrage wie folgt:

Ich frage die Landesregierung:

1. Welche Erkenntnisse hat sie über „graue Übernachtungsmärkte“ im Rahmen von sogenannten „Sharing Economy“-Angeboten im Internet?

Zu 1.:

„Couchsurfing“-Portale im Tourismus sind in der Regel kommerzielle und internetbasierte Gastfreundschaftsnetzwerke.

Die Mitglieder nutzen die Website, um eine teilweise kostenfreie Unterkunft auf Reisen zu finden oder selbst eine Unterkunft anzubieten. Couchsurfing ist damit auch zu behandeln wie die in der Tourismusliteratur sogenannten „VFR-Reisen (Visiting Friends and Relatives)“, also Besuche bei Freunden und Verwandten. Couchsurfer verstehen sich als eine Gemeinschaft von weltoffenen Reisefreunden, die nicht nur an neue Orte fliegen, sondern auch die Menschen vor Ort kennenlernen möchten. „Couchsurfing“ ist damit eine besondere Form der „Sharing Economy“ (vgl. Antrag der Abg. Claus Paal u. a. CDU: „Share-Economy“ in Baden-Württemberg, Drs. 15/6159).

Als Unternehmen für die Vermittlung unentgeltlicher Gastgeberdienste wurde 2003 die aktive CouchsurfingInternational Inc. gegründet; dieses war bzw. ist unter der bereits 1999 registrierten Domain couchsurfing.com bzw. couchsurfing.de aktiv. Diesem Grundprinzip des Teilens folgt auch das Online-Portal Hospitality-Club (www.hospitalityclub.org). Ausgehend von diesem unentgeltlichen Couchsurfing haben sich als entgeltliche Formen zur Privatvermietung von Zimmern oder Ferienwohnungen in den letzten Jahren professionelle Buchungsportale als Sharing-Plattformen und neuer Vertriebsweg für Privatvermieter etabliert. Diese Portale, wie Airbnb, WIMDU, 9Flats oder Gloveler, haben begünstigt durch die Möglichkeiten der Online-Vermarktung in den letzten Jahren ein rasanten Wachstum erfahren. Der weltweit größte Anbieter Airbnb wurde 2008 gegründet und weist aktuell 2 Mio. Angebote in 34.000 Städten und eine Gästezahl von 60 Mio. weltweit aus (vgl. <https://www.airbnb.de/about/about-us>).

Der deutsche Ableger Airbnb.de besteht seit 2011. Für die Vermittlung der Unterkünfte erhält Airbnb von den Vermietern eine Courtage von 3 Prozent des Zimmerpreises und – je nach Preis der gewählten Unterkunft – von 6 bis 12 Prozent von den Mietern. Das in Deutschland 2011 online gegangene Portal WIMDU vermittelt nach eigenen Angaben mehr als 300.000 Unterkünfte in über 150 Ländern und hat rund 1,7 Mio. Nutzer. Wie bei Airbnb werden Vermittlungsgebühren sowohl vom Gastgeber als auch vom Gast erhoben. Ebenfalls 2011 startete das deutsche Portal 9flats.com (Hamburg), das Stand Januar 2015 in über 140 Ländern ca. 150.000 Wohnungen vermittelt. Alleinstellungsmerkmal des Portals ist, dass die

Mieter keine Vermittlungsgebühr bezahlen müssen; diese wird mit 15 Prozent von den Vermietern getragen. Der Dienstleister Gloveler (Karlsruhe) bietet deutschlandweit rund 41.000 Unterkünfte an.

Der Boom der Sharing Economy ist ungebrochen und die prognostizierten Zuwachsraten bei Angebot und Nachfrage bewegen sich nach dem Positionspapier des Deutschen Tourismusverbands e. V. zur Share Economy, gestützt auf eine Befragung von pwc im Juni 2015, im Rahmen von 25 bis 50 Prozent für die kommenden fünf Jahre.

Große Vermarktungsreserven an geeignetem privatem Wohnraum, geeignete Onlinestrukturen, ein neues Abnehmerverhalten und eine höhere Preissensibilität der Abnehmer, die Suche nach individualisierten Produkten sowie ein soziales Erlebnisversprechen sind der Motor für diese Entwicklung und bieten günstige Marktbedingungen (vgl. IHA-Branchenreport: Hotelmarkt Deutschland 2015).

2. Welche Erkenntnisse hat sie über das Ausmaß der Nutzung entsprechender Angebote in Baden-Württemberg innerhalb der vergangenen fünf Jahre?

Zu 2.:

Bei der Privatvermietung von Zimmern unter 10 Betten bzw. Schlafgelegenheiten besteht keine statistische Erfassungs- und Meldepflicht nach dem Beherbergungstatistikgesetz. Insoweit liegen amtliche statistische Zahlen für diesen Bereich nicht vor.

In Ermangelung statistischer Angaben ermöglicht alleine die Anzahl der Zimmer, die über die Portale gebucht werden können, Rückschlüsse auf die Bedeutung des Marktsegments. Dem Tourismus-Verband Baden-Württemberg zufolge hat Airbnb nach eigenen Angaben mittlerweile in Deutschland über 52.000 Quartiere im Angebot. In Stuttgart sind laut Airbnb rund 600 Angebote gelistet, etwa gleich viele liegen im Schwarzwald und rund um den Bodensee. Gloveler bietet deutschlandweit rund 41.000 Unterkünfte. Diese sind – da das Portal in Karlsruhe gegründet wurde – in Baden-Württemberg besonders stark vertreten. Laut Angaben von WIMDU liegen zehn Prozent und damit rund 30.000 seiner Unterkünfte, in Deutschland. In Baden-Württemberg sind besonders die Städte Heidelberg, Freiburg und Stuttgart vertreten. Es wird darauf hingewiesen, dass die genannten Zahlen auf Angaben der Unternehmen beruhen und daher von der Landesregierung nicht verifiziert werden können.

Aus den genannten Gründen liegen der Landesregierung landesweite Erkenntnisse über das Ausmaß der Nutzung entsprechender Angebote in den letzten fünf Jahren nicht vor. Eine Studie von „Stein-Statistik“ hat für die Region Stuttgart etwa 380.000 über Airbnb vermittelte Übernachtungen pro Jahr errechnet (vgl. [http://www.stein-statistik.de/Blog/201508 PrivatvermietungenRegionStuttgart.pdf](http://www.stein-statistik.de/Blog/201508_PrivatvermietungenRegionStuttgart.pdf), S. 11).

3. Wie hoch schätzt sie die finanziellen Mindereinnahmen für das Hotel- und Gaststättengewerbe in Baden-Württemberg ein, die durch Couchsurfing-Portale jährlich entstehen?

Zu 3.:

Eine zahlenmäßige Einschätzung der Mindereinnahmen für die klassische Hotellerie ist auch nach der Auffassung des DEHOGA Baden-Württemberg e. V. auf der Basis der gegebenen Datenlage nicht seriös möglich.

4. Wie beurteilt sie die Wettbewerbsnachteile des klassischen Gastgewerbes gegenüber derartigen halbkommerziellen Übernachtungsangeboten?

Zu 4.:

Viele, den etablierten Beherbergungsbetrieben auferlegte Vorschriften resultieren aus der gesetzlichen Verantwortung bei der Unterbringung vieler Menschen an

einem Ort. Sie dienen dem Schutz der Gäste, aber auch der Gefahrenabwehr zum Schutz der Allgemeinheit. Traditionell bestehen solche Vorschriften für Privaträume nicht im gleichen Umfang, weil sich dort bei einer sozialadäquaten Nutzung das Risiko nicht in demselben Umfang manifestiert. Für das Beherbergungsgewerbe besteht bundesweit bereits seit dem Jahr 2005 keine Erlaubnispflicht nach dem Gaststättenrecht mehr und zwar unabhängig von der Zahl der zur Verfügung gestellten Betten. Allerdings besteht eine Gewerbeanzeigepflicht nach §§ 14, 55c Gewerbeordnung (GewO), d.h. ein Vermieter von Privatzimmern, Pensionszimmern, Zimmern auf dem Bauernhof oder von Ferienwohnungen oder Ferienhäusern muss – wie z. B. ein Hotelier – die private Vermietung gegenüber dem Gewerbeamt der Gemeinde anzeigen. Das Gewerbeamt gibt diese Meldung u. a. an das Finanzamt weiter, das dann wiederum prüft, inwieweit der Vermieter steuerlich veranlagt wird oder nicht.

Die Gewerbeanzeigepflicht entfällt nur in den Fällen, bei denen der geschäftliche Umfang der Vermietung vernachlässigenswert gering, insbesondere auch zeitlich beschränkt ist. Wo konkret die Grenze zu einer „Bagatelvermietung“ liegt, ist nach den Umständen des Einzelfalles zu beurteilen.

5. Inwieweit sieht sie infolge „grauer Übernachtungsmärkte“ die Gefahr einer Aushöhlung von rechtlichen Standards bei Verbraucherschutz, Sicherheit und Beschäftigungsverhältnissen?

Zu 5.:

Wie in der Stellungnahme des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zum Antrag der Abg. Claus Paal u. a. CDU: „Share-Economy“ in Baden-Württemberg, Drucksache 15/6159 vom 20. November 2014 ausgeführt, erfüllen Tätigkeiten, die der Sharing-Economy zugerechnet werden, soweit sie auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind, den allgemeinen Gewerbebegriff mit der Folge, dass die Gewerbeordnung auf sie anwendbar ist.

Diese sieht neben der allgemeinen Gewerbeanzeigepflicht bei Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden die Möglichkeit der Gewerbeuntersagung vor. Der Gewerbebegriff hat sich auch in der Vergangenheit als hinreichend flexibel erwiesen, um neueren Entwicklungen Rechnung zu tragen.

Derzeit sieht die Landesregierung keine konkrete Gefahr der Aushöhlung von rechtlichen Standards des Verbraucherschutzes. Der Bereich „Sharing-Economy“ wird jedoch beobachtet, da die weitere Entwicklung Risiken der Aushöhlung von Verbraucherrechten bergen könnte. Für die Risikoeinschätzung ist insbesondere auf die Schwierigkeit der Beurteilung von gewerblichen und privaten Anbietern hinzuweisen. Eine wichtige Frage ist außerdem, ob und in welchem Maße Schutzvorschriften, welche derzeit zwischen privatem Nutzer und gewerblichem Anbieter angewendet werden, auch auf die Beziehung zwischen privatem Nutzer und privatem Anbieter angewandt werden sollen. Hierbei handelt es sich unter anderem um Schutzvorschriften aus den Bereichen Datenschutz und Hygiene.

Auch das bauordnungsrechtlich vorgegebene Sicherheitsniveau ist durch „graue Übernachtungsmärkte“ nicht berührt. Selbst wenn das „Couchsurfing“ im Einzelfall nicht mehr als Wohnen, sondern als gewerbliches Übernachtungsangebot angesehen würde, so unterliegen diese Angebote bis maximal 12 Betten keinen anderen baurechtlichen Sicherheitsvorgaben als Wohnungen (vgl. § 38 Abs. 2 Nr. 13 Landesbauordnung).

Die Landesregierung geht weiter davon aus, dass Übernachtungsangebote in Privatwohnungen in der Regel jeweils in geringem Umfang (nur wenige gleichzeitige Übernachtungsgäste pro Anbieterin oder Anbieter) angeboten werden. Der Leistungsumfang im Rahmen des sogenannten „Couchsurfings“ unterscheidet sich daher vom regelmäßigen Leistungsangebot in professionellen Beherbergungsbetrieben (z. B. im Hinblick auf Reinigungsleistungen oder gastronomische Angebote). Deshalb wird davon ausgegangen, dass Anbieterinnen und Anbieter von „Couchsurfing“ in der Regel auch kein Personal einstellen bzw. zusätzliches Personal beschäftigen, um ihre „Dienstleistung“ anbieten zu können. Vor diesem Hintergrund geht die Landesregierung nicht davon aus, dass rechtliche Standards

im Bereich von Beschäftigungsverhältnissen „ausgehöhlt“ werden. Unberührt hiervon ist jedoch festzuhalten, dass „Couchsurfing“ in den Fällen, in denen es keine zusätzlich generierten Übernachtungen darstellt, sondern Übernachtungen im klassischen Hotel- und Gaststättengewerbe ersetzt, zu unerwünschten beschäftigungspolitischen Auswirkungen führen kann, da Arbeitsplätze im Beherbergungsgewerbe verdrängt werden können.

6. Welche bundespolitischen Ansätze und Initiativen zur Regulierung „grauer Übernachtungsmärkte“ für Angebote, die dauerhaft mit gewerblicher Absicht betrieben werden, sind ihr bekannt?

Zu 6.:

Nach der Auffassung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) sind die Geschäftsmodelle der „Sharing Economy“ grundsätzlich wirtschaftspolitisch positiv zu beurteilen, soweit sie ein erweitertes Dienstleistungsangebot für Nutzer – zu meist niedrigeren Preisen – bei einer effizienteren und teilweise auch nachhaltigeren (ressourcenschonenderen) Nutzung vorhandener Kapazitäten zur Verfügung stellen. Allerdings muss beobachtet werden, inwiefern sie etablierte Märkte verändern und welche wirtschafts-, wettbewerbs- und gesellschaftspolitischen Auswirkungen dieser Wandel hervorbringt.

Um die Konsequenzen für Anbieter und Konsumenten abschätzen zu können, müssen dem BMWi zufolge jedes Geschäftsmodell sowie die enthaltenen Leistungsbeziehungen (zwischen Plattform, Nutzer und Leistungserbringer) einzeln betrachtet werden. Dort wo neue Geschäftsmodelle im Wettstreit mit „traditionellen“ Dienstleistern stehen, ist es wichtig, dass bestehende Rechts- und Schutzstandards, insbesondere Arbeitnehmerschutz, Datenschutz, Verbraucherschutz sowie Steuerpflicht entsprechend eingehalten werden, um gleiche Wettbewerbsbedingungen mit auf dem gleichen Markt agierenden „etablierten Anbietern“ zu gewährleisten. Dies erfordert einen Prüfungs- und Diskussionsprozess der geltenden Rahmenbedingungen. Ob ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, kann laut BMWi gegenwärtig noch nicht abgeschätzt werden.

Vor diesem Hintergrund sind der Landesregierung keine bundespolitischen Initiativen und Ansätze zur Regulierung in den vorgenannten Märkten bekannt.

Soweit im Bereich der Zweckentfremdung von Wohnraum die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern liegt, können in Baden-Württemberg die Kommunen nach dem Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbotsgesetz – ZwEWG) vom 19. Dezember 2013 die Zweckentfremdung von Wohnraum, z. B. für Ferienwohnungen, einschränken. Die Stadt Freiburg hat z. B. eine entsprechende Satzung bereits im Januar 2014 verabschiedet.

7. Inwieweit plant sie, selbst eine entsprechende Initiative über den Bundesrat auf den Weg zu bringen?

Zu 7.:

Die Landesregierung plant derzeit keine entsprechende Initiative über den Bundesrat.

Bonde

Minister für Ländlichen Raum
und Verbraucherschutz