IFSS
2025

Befristet, möbliert und teuer - Geschäftsmodelle am ‚Grauen Wohnungsmarkt‘

STUDIE IM AUFTRAG DES BERLINER MIETERVEREIN E.V.

BEARBEITER:
INSTITUT FÜR SOZIALE STADTENTWICKLUNG (IFSS)
DR. ARMIN HENTSCHEL, BERLIN-POTSDAM 10/2025

INHALTSVERZEICHNIS

Befristet, möbliert und teuer - Geschäftsmodelle am ‚Grauen Wohnungsmarkt'
Institut Für Soziale Stadtentwicklung (IFSS) Dr. Armin Hentschel 2
Aufgabenstellung 2
I. Der ‚graue Wohnungsmarkt' - Hintergründe der Ausweitung aus Berliner Perspektive 3
II. Die Sektoren des grauen Wohnungsmarktes 6
1 Möblierte Vermietung 7
1.1 Möblierte Vermietung in Berlin 8
1.2 Geschäftsmodelle der Internetplattformen / Berlin 10
2. Ferienraumvermietung 12
2.1. Ferienwohnungsvermietung in Deutschland 12
2.2 Ferienwohnungs-Vermietung in Berlin 12
3. Untervermietung und Wohnraumüberlassung 13
Exkurs: Was eigentlich verbirgt sich hinter ‚Angebotsmieten'? 14
III. Kontrolle und Regulierung des Sektors Kurzzeitvermietung 16
1. Möblierte Vermietung 16
1. 1 Vorübergehender Gebrauch 16
1. 2 Möblierungszuschlag 17
1.3 Öffentlich-rechtliche Eingriffe 19
2. Ferienwohnungsvermietung 20
2.1 Genehmigung und Kontrolle der privaten Ferienraumvermietung durch die Bezirksverwaltungen – Test 22
2.2 Umgehungsmöglichkeiten und steuerliche Instrumente 24
2.3 Die Kritik des Rechnungshofs von Berlin 25
2.4 Der Verwaltungsvollzug – eine Betrachtung aus der Nähe 26
2.5 EU-Verordnung 27
IV. Anhang mit Materialien 31
1. Städtetourismus 31
EU-Verordnung 35
Gesonderte Datei ..... **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

BEFRISTET, MÖBLIERT UND TEUER - GESCHÄFTSMODELLE AM ‚GRAUEN WOHNUNGSMARKT'

INSTITUT FÜR SOZIALE STADTENTWICKLUNG (IFSS) DR. ARMIN HENTSCHEL

AUFGABENSTELLUNG

Die vorliegende Studie befasst sich mit Praktiken der Vermietung, die in den letzten Jahren zunehmend in den Blick der Wohnungspolitik gerückt sind. Man kann sie mit den Arbeitsbegriffen *Kurzzeitvermietung* oder *Wohnen auf Zeit* überschreiben. Anhand von Berlin als Untersuchungsschwerpunkt werden die Hintergründe, die Einflussfaktoren und die Regulierungsansätze im Bereich der möblierten Vermietung, der Ferienwohnraumvermietung, der Wohnraumüberlassung und Untervermietung untersucht. Zwischen diesen Bereichen der Vermietung gibt es Überschneidungen und ein großer Teil bewegt sich in einem halblegalen oder illegalen Rahmen. Die amtliche Statistik erfasst sie nur lückenhaft. Schwerpunktmäßig für Berlin versucht die Studie folgenden Fragestellungen zu beantworten:

1. Was sind die Gründe und Einflussfaktoren für die gewachsene Bedeutung dieses Sektors (Abschnitt I)?
2. Welches quantitative Gewicht und welche wohnungspolitische Bedeutung haben die unterschiedlichen Bereiche der Kurzzeitvermietung (Abschnitt II)?
3. Greifen die vorhandenen Regulierungsinstrumente? Sind weitere bzw. veränderte Instrumente zur Regulierung erforderlich und welche könnten das sein (Abschnitt III)?

Wir verwenden die Begriffe ‚Kurzzeitvermietung', ‚Wohnen auf Zeit' und ‚Grauer Wohnungsmarkt', um uns den hier untersuchten Sektoren und Vermietungspraktiken zu nähern. Diese Begriffe sind zugegeben unscharf. Es ist ein Ziel dieser Studie, die damit bezeichneten Wohnungsmarktsektoren und Vermietungspraktiken präziser ein- und abzugrenzen.[1]

Berlin ist der räumliche Schwerpunkt der Untersuchung. Die Entwicklungen auf dem Berliner Wohnungsmarkt sind jedoch in einen bundesweiten, europäischen und grenzüberschreitenden Kontext eingebettet. Bei den Geschehensabläufen an städtischen Wohnungsmärkten handelte es sich selten um lokal isolierbare Prozesse. Das gleiche gilt für die Frage der Regulierung und Regulierbarkeit dieses Sektors. Die preis- und kündigungsrechtlichen Aspekte der ‚Kurzzeitvermietung' werden überwiegend durch Bundesrecht geregelt und die regulierungsbedürftigen Probleme betreffen nicht nur Berlin, sondern viele andere Städte und Regionen. Deshalb gehen wir, soweit das notwendig ist, in der gebotenen Kürze auch auf Vergleichsstädte und -regionen ein. Eine weitere Vorbemerkung betrifft die Methodik. Um erklären zu können, warum Kurzzeitvermietung zu einem quantitativ und qualitativ wichtigen Vermietungssektor geworden ist, muss man längere Prozesse beobachten. Wir beschränken uns deshalb – so weit es möglich ist – nicht auf die Darstellung von Momentaufnahmen.

---

[1] Unter Kurzzeitvermietung könnte man unter juristischen Gesichtspunkten eine Vermietung zum ‚vorübergehenden Gebrauch' verstehen. Die Vermietungspraxis, die der Gesetzgeber damit fassen wollte, stellt jedoch in den untersuchten Vermietungspraktiken eher die Ausnahme als die Regel dar.

I. DER ‚GRAUE WOHNUNGSMARKT' - HINTERGRÜNDE DER AUSWEITUNG AUS BERLINER PERSPEKTIVE

Befristete Wohnraumvermietung ohne schriftlichen Vertrag, die ungenehmigte Nutzung von Wohnungen als heimähnliche Massenunterkünfte, möblierte Vermietung zu überdurchschnittlich hohen Mieten und mit willkürlich festgelegten Fristen, ungesicherte Untermietverhältnisse ohne Kündigungsschutz und illegale Wohnraumüberlassung an Personen, die in keinem Mietvertrag stehen, sind in Ballungsräumen und Großstädten kein neues Phänomen. Dass sich derzeit Parlamente und Ausschüsse mit diesen ‚Grauzonen' des Wohnungsmarktes befassen und der Ruf nach Regulierung lauter geworden ist, liegt an der Ausweitung dieses Sektors. Was sind die Hintergründe dafür?

In einem Jahrzehnt ist Berlin in der Größenordnung einer Großstadt um mehr als 300.000 Menschen (312.353), gewachsen. Das Wohnraumangebot ist bekanntermaßen nicht im gleichen Umfang und Tempo erweitert worden. [2] Die Bevölkerungsentwicklung, genauer: die Anzahl und die Struktur der Haushalte bestimmen rechnerisch die Größe der Nachfrage. Sie ist in allen Großstädten hauptsächlich das Ergebnis der Salden aus Zu- und Abwanderung über die Stadtgrenzen. Die Einschätzung, dass schneller mehr Wohnungen gebaut werden sollten und dass vor allem bezahlbare Wohnungen für mittlere und niedrige Einkommen fehlen, wird im gesamten politischen Spektrum weitgehend geteilt. Dieser Konsens und die zahlreichen Bemühungen, den Neubau zu verstärken und zu beschleunigen, haben die Versorgungsprobleme im Verlauf von mehr als einem Jahrzehnt nicht beseitigt. Das sollte zu denken geben. Die Zunahme der halb- und illegalen Wohnungsmarktsektoren und der scheinbar unkontrollierbare Mietanstieg in diesen Sektoren belegen, dass die Probleme offensichtlich komplizierter sind als die öffentlich diskutierten „Lösungsansätze".

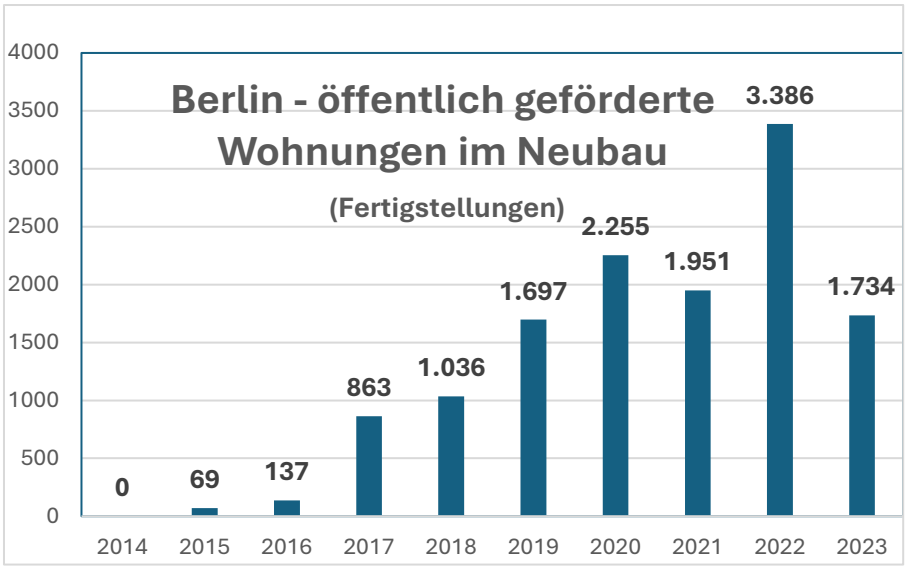
Die folgenden Stichworte umreißen im Überblick die Hintergründe, die aus unserer Sicht für die Entstehung und Ausweitung des grauen Sektors verantwortlich sind.

1) Hält man sich an das, was tatsächlich passiert ist, sieht man die Gründe für den begrenzten **Beitrag des Neubaus** zur Lösung der Versorgungsprobleme. Eine neue Wohnung erweitert die Zahl der zur Vermietung anstehenden Wohnungen. Diese rechnerische Vergrößerung des Angebots ist jedoch nur ein Aspekt. Die Neubauwohnungen, die im letzten Jahrzehnt gebaut wurden, weichen in der Qualitäts- und Preisstruktur vom Wohnungsbestand auffällig ab. Die Neubaumieten sind deutlich höher als die ortsüblichen Mieten im Bestand und die Neubauten wurden schwerpunktmäßig außerhalb des S-Bahnrings errichtet. Ein Teil der Neubauwohnungen wird über öffentliche Förderung und ganz überwiegend mithilfe der landeseigenen Wohnungsunternehmen auf das Mietenniveau von Sozialwohnungen herabsubventioniert. Wenn man die Gesamtzahl der fertigstellten öffentlich geförderten Wohnungen zugrunde legt, dann liegt ihr Anteil am gesamten Wohnungsneubau im Jahrzehnt zwischen 2014 und 2023 bei knapp 9 Prozent und hat nicht einmal den Wegfall der belegungsgebundenen Sozialwohnungen ausgeglichen. Die Mehrzahl der neuen und freifinanzierten Wohnungen in diesem Zeitraum[3] ist nicht nur wegen ihrer hohen Mieten nur für einen begrenzten Kreis der Berliner Haushalte zugänglich. Das ist bekannt und hat den Blick auf die indirekten Entlastungseffekte des Neubaus gerichtet, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen wird.

---

[2] „Der Bevölkerungszuwachs lag zwischen 2014 und 2023 bei rund 9 %. Demgegenüber stand ein Anstieg des Wohnungsbestands um 7,3 %." IBB-Wohnungsmarktbericht 2024

[3] Insgesamt wurde von 2014 bis 2023 in Berlin knapp 150.000 neue Wohnungen (149.981) gebaut.



Quelle: Amt für Statistik Berlin Brandenburg

2. Die besondere **Standort-**[4]**, Rechts-**[5] **und Mietenstruktur von Neubauwohnungen** ist ein wichtiger Aspekt, wenn man über den Beitrag des Neubaus zur Lösung der Versorgungsprobleme diskutiert. Ein weiterer Aspekt tritt hinzu. Die Zahl der Wohnungen, die durch Umzüge frei werden ist ein mindestens ebenso bedeutender Faktor. Über das Melderegister kann die Zahl der Ab- und Neuanmeldungen von Wohnsitzen in Berlin zeitnah und zuverlässig quantifiziert werden, wenngleich eine gewisse Zahl von Wechseln ohne Meldung stattfindet. Die sogenannte *Binnenwanderungsquote* [6] liefert einen Indikator für die seit mehr als einem Jahrzehnt rückläufige innerstädtische Mobilität. Sie ist aber personenbezogen. Da die Wohnungsnachfrage durch Haushalte bestimmt wird, sind Umrechnungen und Schätzungen erforderlich, wenn man wissen will, wie viele Wohnungen durch Umzüge frei werden. Ein anderer Faktor, erschwert direkte Rückschlüsse von Meldedaten auf die Zahl der Umzüge von Haushalten: Wenn es, wie im Falle des Russland-Ukraine-Kriegs (2022), zu einer fluchtbedingten Zuwanderung kommt, steigen auch die Zahlen der Erstanmeldungen im Melderegister an. Gleichwohl gehen diese Daten in die Bilanzierung von Zu- und Wegzügen ein.[7] Diese Schwierigkeiten müssen berücksichtigt werden, wenn man das innerstädtische Umzugsgeschehen quantifizieren will. Die Senatsverwaltung rechnet mit einer geschätzten Umzugsquote im Mietwohnungssektor (Fluktuation) von 5 Prozent. Legt man sie zugrunde, dann wurden in Berlin jährlich für rund 85.000 Wohnungen neue Mietverträge abgeschlossen.[8] Auch wenn

[4] Die meisten Neubauten wurden in der Hochphase des Berliner Neubaus zwischen 2019 bis 2023 im östlichen Teil Berlins in den Bezirken Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf und Treptow-Köpenick und in Planungsräumen außerhalb des S-Bahnrings fertiggestellt, während der stärkste Nachfragedruck auf den Bezirken innerhalb des S-Bahnrings lastet.

[5] Von den 2022 fertiggestellten Neubauwohnungen entfielen rund 7 Prozent auf Ein- und Zweifamilienhauswohnungen und rund 27 Prozent auf Eigentumswohnungen.

[6] Die Binnenwanderungsquote lag 2004 bei 11 Prozent und im Jahr 2023 bei 7,2 Prozent. (IBB-Wohnungsmarktbericht 2024.

[7] IBB Wohnungsmarktbericht 2023, S.21: „2022 wurde ein erneuter Anstieg um 0,3 Prozentpunkte auf 7,4 % erfasst. Auch die Umzüge nahmen um 13.294 Fälle zu. Dieser Indikator wurde 2022 mit großer Sicherheit durch Fluchtmigration beeinflusst, was u. a. mit dem Prozess der Erstanmeldung und anschließender Wohnungssuche zusammenhing. Daher prägten geflüchtete Menschen auch dieses Ergebnis.“.

[8] Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 19 7263, „Wird näherungsweise eine Fluktuation auf dem Mietwohnungsmarkt von etwa 5 % angenommen, entspricht dies 2022 näherungsweise rund 84.000 neu

es sich um einen Näherungswert handelt, verdeutlicht die Zahl etwas Wichtiges: Im Vergleich zur Zahl der Wohnungen, die im Zuge von Umzügen (Fluktuationsquote) freigemacht werden, haben die erstmals bezugsfertigen Neubauwohnungen eine geringere Bedeutung. Legt man die Zahl aller jährlich durchschnittlich fertiggestellten Neubauwohnungen[9] im Zeitraum 2018 bis 2023 zugrunde, dann lag der Anteil der erstmals angebotenen Wohnungen bei durchschnittlich 20 Prozent aller Erst- und Wiedervermietungen. Für Haushalte, die – aus welchen Gründen auch immer – umziehen müssen, ist also der quantitative Versorgungsbeitrag des Neubaus im Vergleich zur Fluktuationsquote deutlich geringer. Eine geringfügig veränderte Fluktuation hat erhebliche Auswirkungen. Wenn die Umzugsquote in einem Jahr z.B. um 0,5 Prozent sinkt, stehen in Berlin rund 10.000 Wohnungen den Wohnungssuchern weniger als vorher zur Verfügung.

3. Auf engen Märkten sinkt die **Umzugshäufigkeit**. Im Falle eines für die Nachfrager:innen günstigeren Überhangs an angebotenen Wohnungen steigt sie. Die Nachfrager:innen reagieren derzeit auf die Marktenge und die damit verbundenen hohen Angebotsmieten freiwerdender Wohnungen. Denn für einen Wohnungswechsel, der mit einer neuen Mietvereinbarung verbunden ist, gibt es auf engen Märkten ‚Strafzölle'. Der IBB-Bericht für 2024 merkt dazu an: „Wenn dann deutlich weniger Personen ihren Wohnort innerhalb der Stadt wechseln, obwohl sich beispielsweise die Haushaltsstruktur aufgrund von Trennungen, Sterbefällen oder Geburten sowie dem Auszug der Kinder gravierend ändert, ist dies auch auf eine Abnahme eines entsprechend bezahlbaren Wohnungsangebotes zurückzuführen…Eine Wohnungsvergrößerung um ein Zimmer würde – je nach Umzug in eine Neubau- oder Bestandswohnung - eine Erhöhung der monatlichen Nettokaltmiete um 442 (im Bestand) bzw. 988 EUR (im Neubau) nach sich ziehen (+79 bzw. +177 %). Im Falle eines Wohnungswechsels mit gleichbleibender Wohnungsgröße einer alleinerziehenden Person steigt die monatliche Nettokaltmiete um 284 bzw. 744 EUR an (+51 bzw. +133 %). Für Haushalte mit niedrigen Einkommen können solche Mietsteigerung eine große Hürde darstellen." [10] Bei diesem Prozess handelt es sich um einen sich selbst verstärkenden Mechanismus. Je geringer die Zahl der durch Umzug frei werdenden Wohnungen, desto stärker steigen die Angebotsmieten, was wiederum zu einer noch stärkeren Zurückhaltung bei Umzügen führt.

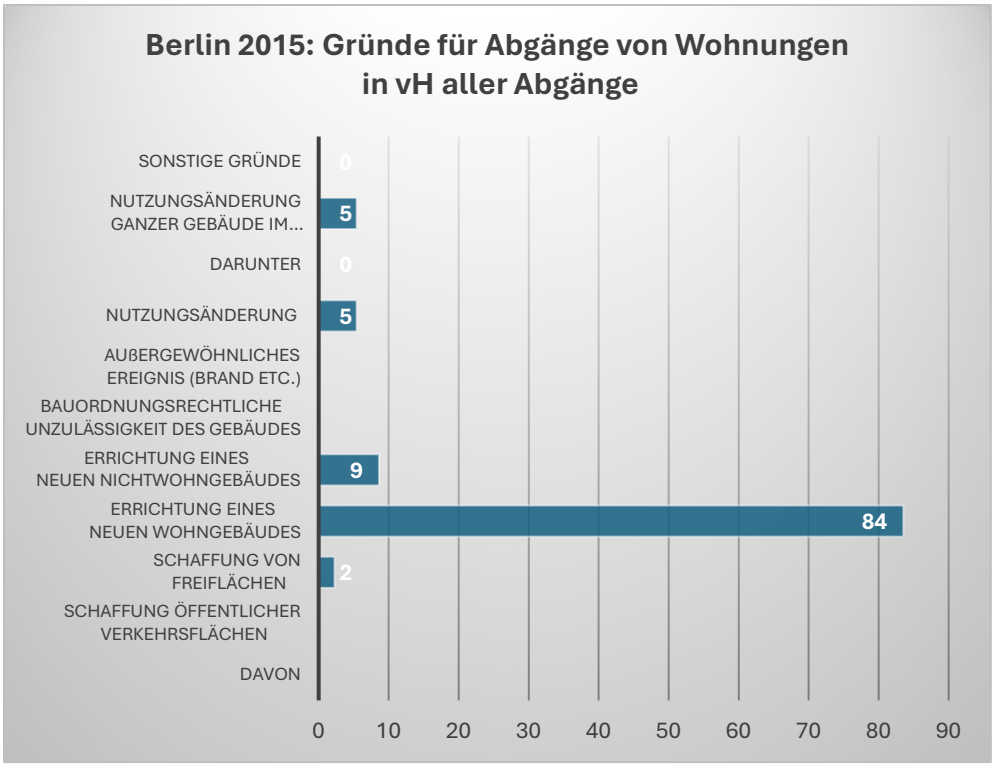
4. Die amtlich erhobenen Zahlen zu den Neubauwohnungen schließen Maßnahmen im Gebäudebestand ein. Dabei ist zu beachten, dass Neubaumaßnahmen den Wohnungsbestand nicht einfach nur vergrößern, sondern auf der anderen Seite auch reduzieren. Viele Neubauten entstehen in bestehenden Gebäuden und auf Grundstücken, die zum Zweck des Neubaus vorher frei gemacht, sprich abgerissen wurden. Die amtliche Statistik lässt den Umfang dieser Ersatzbauten indirekt erkennen. Exemplarisch zeigt die Graphik für 2015 die Aufteilung der ‚registrierten' Gründe für **Wohnungsabgänge**.

---

geschlossenen Mietverträgen. Hiervon entfiel jeweils rund ein Drittel auf unmöblierte/unbefristete Wohnungen und auf das Segment der möblierten Wohnungen auf Zeit. Das letzte Drittel wiederum wird durch andere Wege vermietet (unter anderem LWU, Genossenschaften, private Vermietung) und ist in der Analyse nicht abbildbar."

[9] Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2023 waren es 16.800 Wohnungen.

[10] IBB-Wohnungsmarktbericht 2020, Berlin S.23.



Quelle: AfS Bautätigkeitsstatistik, IFSS-Berechnungen

Die Graphik zeigt, dass 84 Prozent der genehmigungspflichtigen Abgänge von Wohnungen 2015 im Zusammenhang mit Neubautätigkeit standen. Das heißt, dass auch die Neubautätigkeit in erheblichem Umfang mit Verlusten an alten und vermutlich preiswerteren Wohnungen oder obsoleten Gewerbenutzungen einhergeht. Damit sind keineswegs alle Ursachen für *Wohnungsabgänge* benannt. Die Dunkelziffer der nicht erfassten Abgänge liegt vorwiegend im Bereich der *Nutzungsänderungen*, die im Zuge von Modernisierung, Zusammenlegung von Wohnungen und – mit geringerer Bedeutung - Umwidmung von Wohnungen zu Gewerbezwecken. Bei diesen ‚Abgängen' von Wohnungen handelt es sich um keine statistische Randgröße. Als das Amt für Statistik (AfS) die Ergebnisse der Wohnungs- und Gebäudezählug – die als verpflichtende Totalerhebung 2011 durchgeführt wurde - 2013 vorlegte, musste sie den amtlich registrierten Bestand an Wohnungen um 40.000 WE nach unten korrigieren. Hinter dieser Zahl standen die amtlich nicht erfassten Wohnungsabgänge.

4) Bei der Ausweitung des grauen Sektors muss die steigende Bedeutung des **Städtetourismus**. einbezogen werden. Wohnungen werden nicht nur zum Zweck der dauerhaften Wohnnutzung durch die Ortsansässigen einer Stadt vermietet; sie dienen auch als Beherbergungsstätten für Besucher. Vor allem an kleineren Orten, die für den internationalen Tourismus interessant sind, ist dieses Phänomen weltweit zu einer ernsthaften Konkurrenz für die Wohnnutzung geworden und hat dort schmerzhafte Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und die örtlichen Mietpreise. Die hohen Einnahmen, die man mit der nur zeitweiligen touristischen Vermietung erzielen kann, verdrängen Teile der Wohnnutzung und treiben die ortsüblichen Lebenshaltungskosten nach oben. Die Betten werden überwiegend in gewerblichen angeboten, aber ein nicht unbedeutender und steigender Teil entfällt auch auf Angebote aus dem ‚normalen' Mietwohnungssektor (Abschnitt II.2.).

II. DIE SEKTOREN DES GRAUEN WOHNUNGSMARKTES

Die Stichworte unter 1 sollten verdeutlichen, in welche Strukturen und Entwicklungen am Berliner Wohnungsmarkt die im folgenden behandelten Vermietungspraktiken des ‚grauen Sektors' eingebettet sind. Sie sind vorangestellt worden, weil sie als orientierender Kompass für die vertiefte Behandlung der

einzelnen Sektoren dienen. Zwischen den im folgenden behandelten Sektoren der Kurzzeitvermietung gibt es Überschneidungen, sodass Wiederholungen unvermeidbar sind.

1 MÖBLIERTE VERMIETUNG

Die gewachsene Bedeutung möblierter Vermietung ist kein auf Berlin beschränktes Phänomen. Nach einer Studie, die im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz erstellt und 2023 veröffentlicht wurde[11], wohnten im Jahr 2022 rund 14 Prozent der Mieter:innen **bundesweit** in möblierten Wohnungen. Im gleichen Jahr waren durchschnittlich 27 Prozent der auf Internetplattformen inserierten Vermietungsangebote möbliert. In Großstädten lagen die Anteile möblierter Vermietung wesentlich höher. Der Anteil der möblierten Vermietungen ist gemessen an den bundesweiten Inseraten von 2013 bis 2022 um 45 Prozent gestiegen. Bei diesen Zahlen handelt es sich um Daten der *Value-Marktdatenbank,* die aus 14 deutschen Groß-, Mittel- und Universitätsstädten und unterschiedlichen Internetplattformen stammen.[12] Mit der wichtigen Einschränkung, dass wir hier ‚nur' über das auf Internetplattformen abgebildete Angebot reden (Abschnitt 1), ist der Anteil der möblierten Angebote bedeutend und in der Tendenz wachsend.

Die oben genannten Zahlen sind über verschiedene Städte gebildete *Durchschnittswerte* von Internet-Inseraten. Möblierte Vermietungen sind aber vor allem Phänomene von Metropol- und Wachstumsregionen.[13] Auch innerhalb der Großstädte sind die Angebote räumlich nicht gleichmäßig verteilt. Für **Berlin** im Jahr 2018 zeigt die *Oxford-Economics*-Studie, dass der Anteil möblierter Inserate an allen Vermietungsinseraten innerhalb des S-Bahnrings durchgängig und über längere Zeiträume betrachtet bei mehr als 40-Prozent-Anteilen lagen.

Beim Geschehen an Wohnungsmärkten gibt es keine einfachen Kausalitäten. Immer verbinden sich mehrere Faktoren wie Einkommensentwicklung, Zuwanderung, touristische Nachfrage und angebotsseitige Entwicklungen wie Knappheit und Mietpreisanstieg zu einer Trendrichtung. Auch die Gestaltung des Mietrechts wirkt auf das Marktgeschehen zurück. Die vorliegende Studie ist als Hintergrundmaterial und Diskussionsbeitrag für die politische Diskussion gedacht. Wir befassen uns deshalb im ersten Schritt mit zwei Erklärungen, die in der bundespolitischen Diskussion für die Zunahme möblierter Vermietung verantwortlich gemacht werden.

(1) Die Nachfrage kleiner Haushalte und eine hohe Mobilität der Nachfrager sind typisch für städtische Wohnungsmärkte.[14] Aus diesem Grund könnte man die große Bedeutung von möblierten Wohnungen für eine normale Folge großstadttypischer Nachfrageentwicklung halten. Die Situation wäre demnach ein Beleg für funktionierende Marktanpassung; das Angebot passt sich an die Präferenzen der Nachfrager:innen an. Diese Einschätzung trifft für einen kleinen Teil der Vermietung auch zu, sie bestimmt aber nicht die Entwicklung. Die bereits zitierte Studie von Oxford-Economics zeichnet auf einer breiten Datengrundlage ein anderes und aus unserer Sicht realistischeres Bild. Zwei Drittel der möblierten Mieter, die befragt wurden, haben nicht gezielt nach einer möblierten Wohnung gesucht. Es ist „aus Nachfragesicht relevant, ob die Befragten von Beginn an eine möblierte Wohnung gesucht haben. Bei

---

[11] Oxford Economics 2023: Empirische und rechtswissenschaftliche Untersuchung des möblierten Mietwohnungsmarktes. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz. Schlussbericht.

[12] Investitionsbank Berlin (IBB) Wohnungsmarktbericht 2023, 0

[13] Die Investitionsbank Berlin (IBB) gab für 2022 an, dass rund 52 Prozent aller Vermietungsinserate laut Value-Datenbank an auf Angebote möblierter Wohnungen entfielen. Die unbedingt erforderlich datenkritische Interpretation folgt in. 2.1.1.

[14] Über die Hälfte der Haushalte in Berlin sind Einpersonenhaushalte.

über zwei Drittel der befragten Mieter war dies nicht der Fall."[15] Im Ergebnis handelt es sich also bei der Anmietung einer möblierten Wohnung in der Mehrheit um **erzwungene Ausweichreaktionen**: Weil zu wenig unmöblierte Wohnungen angeboten werden, müssen die Nachfrager:innen auf den möblierten Sektor ausweichen.

(2) In der wohnungspolitischen Diskussion wird häufig behauptet, dass die möblierte Vermietung eine gezielte **Reaktion auf das geänderte Mietpreisrecht** seitens der Vermieterseite darstellt.[16] Es ist zutreffend, dass die Mietpreisbremse unter Ausnutzung der im Gesetz geschaffenen Schlupflöcher umgangen wurde.[17] Ob die Ausweitung des möblierten Angebots ursächlich mit der im Jahr 2015 eingeführten Mietpreisbremse zusammenhängt, ist jedoch eine andere Frage. Die Frage nach dem Stellenwert der Mietpreisbremse bei der Ausweitung der möblierten Vermietung hatte das Justizministerium den Verfassern der Studie zum möblierten Wohnungsmarkt als Untersuchungsfrage vorgelegt. Über einen Vergleich von Zeiträumen vor und nach der Einführung der Mietpreisbremse und den Vergleich von Städten (Regionen) mit und ohne diese Regelung kommt die Oxford-Studie zu folgender Einschätzung: „Unsere Schätzergebnisse zeigen, dass die Mietpreisbremse keinen statistisch signifikanten Effekt auf die Anzahl der möblierten Inserate hatte…Daraus folgt die Schlussfolgerung, dass es keine statistische Evidenz dafür gibt, dass die Mietpreisbremse zu einer strategischen Umwandlung von unmöbliertem in möblierten Wohnraum in größerem Umfang führte."[18] Nach diesem Befund gibt es keinen Belege dafür, dass die Entwicklung des möblierten Angebots eine Reaktion auf die Einführung der Mietpreisbremse war.

1.1 MÖBLIERTE VERMIETUNG IN BERLIN

Die deutsche Hauptstadt ist seit geraumer Zeit ein Hotspot möblierter Vermietung. In den jährlich veröffentlichten Wohnungsmarktberichten der Investitionsbank Berlin wurde das Thema ‚möblierte Vermietung auf Zeit" 2023 deshalb zum Schwerpunkt gemacht. Wir konzentrieren uns datenkritisch auf das, was die Daten für die Interpretation und politische Schlussfolgerungen hergeben bzw. nicht stützen und stellen die Zusammenhänge und Trends in den Vordergrund, die aus dem Datenmaterial ableitbar sind. Zunächst fällt auf, dass der Anteil möblierter Vermietungsangebote an allen Mietwohnungsinseraten gestiegen ist, was nicht gleichbedeutend mit ihrem Anstieg in absoluten Zahlen ist. Während es laut IBB-Bericht 2023 im Jahr 2014 noch 66.128 Inserate mit Mietwohnungsangeboten gab, waren es 2023 nur noch 23.977. Dabei sind die ‚regulären', sprich unmöblierten, Vermietungsinserate deutlich stärker zurückgegangen als die möblierten. Diese Berliner Entwicklung liegt im bundesweiten Trend.[19] Weil weniger reguläre Mietwohnungsangebote inseriert wurden, stieg der Anteil der möblierten Angebote bis einschließlich 2023. In 2024 sind sowohl die unmöblierten Mietwohnungen (moderat) gestiegen wie auch die möblierten Anzeigen.[20] Die Anteilsverschiebung zugunsten möblierter Angebote hat Auswirkungen auf die Mietenstruktur der Inseratsmieten. Als Faustformel kann man mit Regio-Kontext sagen, dass die inserierten Mieten möblierter Wohnungen doppelt so hoch waren wie die der unmöblierten Vermietungsangebote. 2022 lag der Median der möblierten Inseratsangebote bei 24,44 E je qm, während die regulären Inseratsmieten bei

[15] Oxford Economics, S.52

[16] Diese Behauptung trifft man mit unterschiedlichen Bewertungen und Schlussfolgerungen sowohl auf der Mieter- wie auf der Vermieterseite an.

[17] IFSS, Bearbeiter Armin Hentschel, Studie im Auftrag des Deutschen Mieterbundes, Die Wirkung der Mietpreisbremse - Zwischenbilanz für Berlin, München, Hamburg, Frankfurt am Main August 2016, Berlin 2016.

[18] Oxford Economics, S.87.

[19] Oxford Economics

[20] Aus der Momentaufnahme für 2024 darf man keine voreiligen Schlüsse ziehen, wie noch zu zeigen ist.

11,54 € lagen.[21] Daraus folgt, dass die exorbitanten Mietsprünge der Inseratsmieten zu einem erheblichen Teil auf den hohen und gestiegenen Anteil der möblierten Vermietung zurückzuführen sind.

Mietangaben für möblierte und für unmöblierte Vermietung sind nicht ohne weiteres vergleichbar. Die Mieten möblierter möblierte Vermietungen werden, da es sich um Vermietung auf Zeit handelt, in Inseraten häufig unter Einbezug warmer und kalter Betriebskosten und Pauschalen für die Endreinigung (inklusiv) oder sonstige Serviceleistungen inseriert, während für reguläre Mietangebote zumeist Nettokaltmieten ausgewiesen werden. Um Vergleichbarkeit herzustellen, hat Regio-Kontext den 30-Prozentanteil möblierter Inserate getrennt ausgewertet, die Nettokaltmieten ausgewiesen haben. Dabei kommt für das Jahr 2022 ein Durchschnittswert von 19,44 €/qm heraus; ein Betrag, der den Durchschnittswert der unmöblierten Angebote von 11,54 € immer noch deutlich überschreitet, aber nicht verdoppelt.

Bei der regulären Vermietung wird die angemietete Wohnung im Regelfall mehrere Jahre genutzt. Bei möblierter Vermietung kommt es in Abhängigkeit vom Typ und Geschäftsmodell der Anbieter:innen nicht selten zur mehrfachen Vermietung einer Wohnung pro Jahr. Nicht selten werden bei kurz befristeten Vermietungen die Anzeigen auf den Plattformen nicht gelöscht, weil sie wieder benötigt werden. Eine Auswertung der möblierten Inserate, die sich auf einen Jahreszeitraum stützt, lässt demnach keinen direkten Rückschluss auf die Zahl der dahinterstehenden Wohnungen zu. Richten wir einen kurzen Blick auf die Struktur der Anbieter:innen: Auf den Vermietungsplattformen steht die einmalige Vermietung möblierter Wohnungen durch vormalige Selbstnutzer (Mieter:innen und Eigentümer:innen) neben gewerblichen Serviceplattformen mit vielen und wechselnden Angeboten. Mieter:innen oder Eigentümer:innen, die ihre Wohnung vorübergehend, etwa wegen eines Auslandaufenthalts, möbliert und zeitlich befristet vermieten, machen laut IBB etwa 25 Prozent der Angebote aus. Eine andere Gruppe von Anbieter:innen vermietet selbst eine größere Zahl an Wohnungen wiederkehrend ohne Einschaltung einer gesondert eingerichteten Internetplattform und kann somit als gewerblicher Typus bezeichnet werden. Diese Gruppe steht hinter etwa einem Drittel der Angebote.[22] Die Angebote von möblierten Wohnungen durch Service-Plattformen gehören zu der Kategorie, deren Inserate im Unterschied zu den Selbstnutzern mehrfach im Jahr auftauchen. Auf sie entfällt eine geschätzte Zahl von 7.500 Wohnungen. Insgesamt kommt der IBB-Bericht auf eine Schätzung von 15.000 bis 20.000 Wohnungen im Jahr 2022, die möbliert in Berlin angeboten wurden.

Eine abschließende Anmerkung muss bezüglich der Wohnungsgrößen möblierter Inserate getroffen werden. Bundesweit bestanden 46 Prozent der Inserate aus Kleinwohnungen bis 45 qm. In Berlin sieht es ähnlich aus.[23] Der Anteil der Wohnungswechsler ist im Kleinwohnungsbereich immer deutlich höher als im Bereich der größeren Wohnungen. Auch aus diesem Grund sind Kleinwohnungen mit ihren höheren Quadratmetermieten überrepräsentiert. Wenn Inseratsmieten als „die Angebotsmieten“ herangezogen werden, sollte das beachtet werden.[24] Die politische Bewertung dieses Sachverhalts dürfte umstritten sein. Oberflächlich betrachtet entspricht die Überrepräsentanz kleiner Wohnungen im möblierten Sektor dem hohen Anteil der Einpersonenhaushalte, die als Erstnachfrager auftreten. Der Kurzschluss, dass somit die Angebotsstruktur angemessen auf die Zusammensetzung der Nachfrage antwortet, wurde bereits kommentiert. Auch an dieser Stelle muss die besondere Situation Wohnungssuchender mit dringendem Bedarf in Erinnerung gerufen werden. Bei ihnen handelt es sich um keine homogene

[21] IBB Wohnungsmarktbericht 2023, S.97.

[22] IBB 2023

[23] „Den höchsten Wert markierten dabei erneut die kleinsten Wohnungen mit unter 40 m^2, die mit 23,21 EUR/m^2 erstmals über der Marke von 20 EUR/m^2 lagen.“ IBB-Bericht 2023

[24] Bei der GWZ 2011 waren im Mietwohnungssektor Berlins 10,1 Prozent der Wohnungen unter 40 qm groß und 43 Prozent der Wohnungen lagen 60 qm Wohnungsgröße. (GWZ 201)

Gruppe.[25] Die unter Druck stehenden Nachfrager:innen mit begrenztem Budget landen auch deshalb bei Kleinwohnungen, weil sie auf Gesamtmiete schauen, die trotz hoher Quadratmetermieten insgesamt niedriger ausfallen.

1.2 GESCHÄFTSMODELLE DER INTERNETPLATTFORMEN / BERLIN

Hinter den Anbieter:innen möblierter Wohnungen stehen unterschiedliche Anbieter und Geschäftsmodelle. Ein Blick auf wenige Internetplattformen ist lohnend, um die unterschiedlichen Zielgruppen und Marktstrategien der Plattformen über eine Stichprobe zu verdeutlichen. Dabei geht es weniger um eine repräsentative Auswertung als um eine qualitative Analyse der heterogenen Geschäftsmodelle. Zum Stichtag 7.Mai 2025 haben wir unter diesem Aspekt sieben Anbieter untersucht, die nicht – wie die Marktführern *Airbnb* und *booking com* – hauptsächlich im Sektor Ferienwohnungsvermietung agieren. Die Liste ist nicht abschließend und hat typologischen Charakter. Die Anbieter:innen und ihre Angebote lassen sich grob in folgende Typen einteilen: (1) Angebote im Luxusangebot, die zu ‚Mieten' mit deutlich über 20 Euro, ausgefallenem Ambiente und umfangreichen Serviceleistungen anbieten. (2) Angebote im mittelpreisigen Angebotsbereich, die Mieten um etwa 20 Euro für geringen bzw. minimierten Serviceaufwand (Endreinigung, Handtücher…) verlangen. (3) Angebote, die in einem Preisspektrum zwischen 15 und 20 Euro liegen und auch Angebote vorhalten, die für Auszubildende und Nachfrager:innen geeignet sind, die sich mit Zimmern in Wohngemeinschaften arrangieren können. (4) Schließlich gibt es Plattformen, die sich ausdrücklich auf WG-Sucher richten (II.2.3). Faktisch werden dort Zimmer in Wohnungen mit voll ausgestatten ausgestatteten (gemeinschaftlichen) Küchen und Bädern angeboten. Alle Plattformen bieten Serviceleistungen unterschiedlichen Umfangs an und die gelisteten Angebotsmieten enthalten Nebenkosten (Heizung und Betrieb) und Möblierungszuschläge. Nahezu ausnahmslos müssen hohe Kautionen mit zumeist mehr als 2.000 Euro hinterlegt werden. Bisweilen wird auf SCHUFA-Auskünfte verzichtet, was in solchen Fällen zur Werbung eingesetzt wird.

Wunderflats gehört zu den bundesweit aufgestellten größeren Anbietern möblierter Apartments. Am Stichtag wurden dort rund 1.050 möblierte Angebote für Berlin inseriert. Die Plattform wirbt mit einem all-inclusive-service, der eine Reihe von Dienstleistungen von der Zertifizierung der Unterkünfte bis zu Reinigungs- und hotelähnlichen Serviceleistungen (Handtücher, Bettwäsche…etc.) umfasst. Es wird eine Servicegebühr von einmalig 299 Euro erhoben. Insbesondere bei den hohen Anteilen an Kleinwohnungen unter 50 Quadratmetern belaufen sich die Mieten je Monat auf rund 21 Euro/qm. Die angezeigte Anmietungsdauer schwankt, beträgt aber im Regelfall mehr als zwei Monate. Sehr häufig wird ein Verfügungszeitraum von einem Jahr angezeigt. Bisweilen findet sich der Vermerk ‚unbefristete Vertragsdauer'. Auffällig häufig sind jüngere Baujahre und umfassend modernisierte Altbauten vertreten, die dann z.B. bei einer Wohnung Nähe East-Side-Gallery mit 60 Quadratmetern bei 2.450 Euro (Baujahr 2021) liegt. Das sind 41 Euro/qm.

Ausdrücklich im Luxussegment bietet ***RAHAT Apartments Berlin*** möblierte Wohnungen an und weist ausdrücklich daraufhin, dass keine Ferienwohnungen gelistet werden, sondern stilvolle Unterkünfte für ‚Avantgardisten'. Auch hier sind Serviceleistungen inklusive und die Preise beginnen bei rund 1.800 Euro

[25] 17 % der befragten Nachfrager hatten nach der Befragung von OxfordEconomics ein Haushaltseinkommen von mehr als 3.500 Euro, mehr als ein Drittel weniger als 1.500 Euro. Dabei muss beachtet werden, dass nur deutschsprachige Mieter:innen befragt wurden, um die Interviews nicht zu komplizieren**.** Angesichts des hohen Anteils von Erstnachfragern aus dem Ausland ist das ein wichtiger Sachverhalt, der bei Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden muss.

für eine kleine Wohnung (25 qm) und enden bei 9.000 Euro. Die Zahl der verfügbaren Angebote wird nicht getrennt ausgewiesen.

Eine andere Klientel im oberen mittleren Einkommensbereich bedient ***Home-Company*** , die ihr Service-Büro in der Bundesallee mit Adresse auf der Plattform anzeigen. Von der angezeigten Anzahl am Stichtag mit 399 Angeboten (2185 Angebote bundesweit). sind auch auf dieser Plattform kleine Wohnungen überrepräsentiert. Die Mieten je Quadratmeter liegen bei rund 20 Euro/qm. Eine Kaution von hier 2.380 Euro muss hinterlegt werden. Ähnliche Beträge sehen die meisten anderen Plattformen vor.

Ähnlich im Preis liegen die rund 469 Angebote, die die Plattform ***Coming Home*** offeriert. Hier findet man am Stichtag auch eine etwas größeren Anteil an mittelgroßen Wohnungen, für die z.B. in Friedenau für eine 69-Quadratmeter-Wohnung 1.590 Euro verlangt werden (23 Euro/qm).

Housing Anywhere zählt zu den Anbietern mit auffällig vielen möblierten Angeboten in Wohngemeinschaften (WG). Die Gesamtzahl der Angebote für möblierte Wohnungen/Zimmer werden auf 1.264 beziffert. Auf den ersten 2 Seiten liegen von den 22 Angeboten 20 in Wohngemeinschaften. Folglich werden Zimmer angeboten, deren Mieten die Nutzung der Küchen- und Sanitärräume mit abdecken. Die Beträge, die hier pro Quadratmeter aufgerufen werden, sind dementsprechend hoch. Für eine Zimmerunterkunft von 8 qm werden beispielsweise 690 Euro im Monat angezeigt.

Die Plattform ***Krokodil*** (***Crocodilian Blog)*** wirbt mit nicht-gewinnorientierter Ausrichtung. Die Angebote liegen allerdings im Preis nicht unter den anderen Plattformen bei meist deutlich über 20 Euro/qm und liegen schwerpunktmäßig in den Szenevierteln von Kreuzberg, Friedrichshain und Prenzlauer Berg. Für eine Wohnung mit 40 Quadratmetern liegt die Miete bei einem Quadratmeterpreis von 30 Euro.

Der bekanntere Anbieter ***Immo-Scout 24*** listet am Stichtag insgesamt 772 möblierten Wohnungen. Setzt man den Filter bei den Gesuchen auf 400 bis maximal 1.200 Euro reduziert sich die Zahl auf 429 Treffer.

Ruft man (Stichtag 24.04.2025) eine von jüngeren Studenten und Auszubildenden häufig genutzte Plattform ***WG Gesucht***[26] auf, findet man nach Angaben der Plattform 131.724 *aktive und vermietete Angebote* für WG-Zimmer und -wohnungen. Die geforderten Angebotsmieten bewegen sich Anfang 2025 selten unterhalb von 500 Euro. Setzt man den Filter so an, dass nur ein Zimmer und weniger als 400 Euro gesucht werden, so reduziert sich die Zahl der Angebote auf rund 180.

Insgesamt fällt bei der Stichprobe der Möblierungsangebote auf, dass die Zielgruppen der Angebote auf den Service-Plattformen recht verschieden sind. In Zukunft ist mit einer noch stärkeren Ausdifferenzierung eines möblierten Angebots zu rechnen, das sich auf besondere Kundenkreise und deren Zahlungsfähigkeit und Wünsche orientiert. Einige Anbieter haben sich ausdrücklich auf das Luxussegment konzentriert. Mieten, die deutlich oberhalb von derzeit 20 Euro liegen, sind hier die Regel. Andere Anbieter bieten Wohnungen mit hohen Standards und Mieten um 20 Euro an. In diesem Segment haben Neubauwohnungen einen überproportionalen Anteil. Die Serviceleistungen sind reduziert und orientieren sich eher auf mittelfristige Nutzungen ab zweimonatigem Aufenthalt bis zu einem Jahr mit angezeigter Verlängerungsoption. Eine weitere Gruppe von Anbietern hat sich auf Angebote spezialisiert, die im älteren Wohnungsbestand und attraktiven innerstädtischen Lagen zu Mieten um und leicht unterhalb von 20 Euro liegen. Schließlich gibt es eine Gruppe von Inseratsanbietern, die WG-Zimmer anbieten (vgl. auch II.3). Die Inserate enthalten neben einem überwiegend nicht gesondert ausgewiesenen Möblierungszuschlag, Nebenkosten und Gebühren für Serviceleistungen

[26] In vielen Gesprächen mit Studenten im Bekanntenkreis des Bearbeiters dieser Studie wurde die Nutzung von Plattformen wie *Immo-Scout* oder *Airbnb* als deutlich zu teuer bewertet. „Keiner unserer Kommilitonen nutzt diese Plattformen!“

unterschiedlichen Umfangs. Grundsätzlich gilt, dass die Inklusivmieten pro Quadratmeter um und zum Teil deutlich über 20 Euro liegen.

2. FERIENRAUMVERMIETUNG

Die Vermietung von Feriendomizilen konkurriert nach der Auffassung vieler Kommunen, Politiker:innen und Expert:innen aus der Forschung mit der Anmietung und Nutzung von regulären Mietwohnungen, entzieht dem Markt Angebote und treibt die Mieten nach oben. Die These selbst wird kontrovers diskutiert, was ein Grund dafür ist, sie in dieser Studie zu prüfen. Teilaspekte des Themas wurden bereits angesprochen.

2.1. FERIENWOHNUNGSVERMIETUNG IN DEUTSCHLAND

Digitale Plattformen mit einem Angebot von Ferienwohnungen, die zeitweilig oder ganz dem normalen Mietwohnungsmarkt entnommen sind, befinden sich seit vielen Jahren im Aufwind. Eine genaue Erfassung dieses Sektors fehlte bislang. In den amtlichen Statistiken wurden bisher nur Beherbergungsstätten mit mehr als 10 Betten erfasst.[27] Es ist zu vermuten, dass die Gesamtzahl der Übernachtungen inklusive der privat vermieteten Unterkünfte weitaus höher liegt. Der Deutsche Ferienhausverband (FHV), dem auch der Branchenführer Airbnb angehört, hat 2024 eine Studie für den eigenen Organisationsbereich vorgelegt, der von 24 Mitgliedsorganisationen gesponsert wurde (Abbildung). Darin heißt es, dass die „Übernachtungen in Ferienhäuser(n) und Ferienwohnungen…einen Marktanteil von 44 Prozent an allen touristischen Übernachtungen in Deutschland…“ haben.[28] Da nicht alle Anbieter in diesem Sektor auch als Sponsoren und Datenlieferanten für die Studie beteiligt waren, ist die Gesamtzahl der Privatvermietungen wahrscheinlich höher. Der größte Teil (84%) der erfassten Ferienwohnungsangebote wird laut Studie deutschlandweit von Privatpersonen selbst verwaltet bzw. vermarktet.[29] Dabei ist das Internet die entscheidende Hilfe. Gut 80% der Angebote sind direkt online buchbar. Hinweise auf den Schub, den die Corona-Pandemie und die zunehmende Nutzung des Internets diesem Sektor verschafft haben, finden sich an vielen Stellen der Studie. Laut FHV-Studie wurden von 7.000 Unterkünften in Berlin 87 Prozent privat verwaltet bzw. vermarktet. Im Anhang finden die interessierten Leser:innen eine Übersicht über das Thema Städtetourismus.

2.2 FERIENWOHNUNGS-VERMIETUNG IN BERLIN

Airbnb ist unter den Vermittlungsplattformen für Ferienwohnungen in Deutschland Marktführer. Der Name des Unternehmens steht öffentlich nahezu gleichbedeutend für das Thema Kurzzeitvermietung und die damit verbundenen Probleme. Das ermöglicht anderen Plattformen, unterhalb des Radars der öffentlichen Aufmerksamkeit zu agieren. Airbnb ist jedoch nur eines von mehreren Unternehmen, die Privatwohnungen für Feriennutzung vermitteln. Bookingcom, Fewodirect, Tripadvisor und andere sind in diesem Geschäftsfeld ebenfalls tätig. Die von den vier führenden Plattformen Airbnb, Bookingcom,

---

[27] https://www.destatis.de/DE/Methoden/Qualitaet/Qualitaetsberichte/Gastgewerbe-Tourismus/tourismus-monatserhebung.pdf?__blob=publicationFile

[28] https://www.deutscher-ferienhausverband.de/wp-conten/uploads/2024/03/2024-02_Studie_Der-Ferienhausmarkt-in-Deutschland.pdf Der Ferienhausmarkt in Deutschland –

Volumen und wirtschaftliche Bedeutung, Hamburg-Berlin, 2024 „Zum Zeitpunkt der Gesamterhebung gibt es in Deutschland 555.111 Ferienunterkünfte mit mehr als 2,6 Mio. Betten.“

[29] DFHV Studie, S.20

Expedia und TripAdvisor vermittelten Privatunterkünfte bestimmen laut EU-Kommission 300 Millionen Übernachtungen und 25 Prozent des EU-weiten Tourismus 2023.

In Berlin wurden nach Angaben von Airbnb im Jahr 2018 rund 26.500 Unterkünfte angeboten.[30] Im Jahr 2018 wurden in München 11.000, in Hamburg 9.400 Unterkünfte vermittelt. Der Schwerpunkt der Berliner Angebote lag innerhalb des S-Bahnrings. Nach einem Einbruch während der Pandemie ist die Zahl der Airbnb-Inserate in den letzten beiden Jahren wieder über das Niveau von 2020 angestiegen. Damit ist die Hauptstadt trotz Rückgangs weiterhin Schwerpunkt des Airbnb-Geschäftsfelds, soweit es um den Großstadttourismus geht. Die Durchschnittskosten für eine Übernachtung liegen bei 83 Euro. Ein bedeutender Anteil des Berliner Stadttourismus kommt aus dem Ausland (Anhang).[31] Großbritannien gehört trotz eines deutlichen Rückgangs der Besucherzahlen nach dem Brexit zusammen mit den USA zu den wichtigsten Herkunftsländern der ausländischen Berlin-Touristen. Diese internationale Verflechtung begünstigt die führende Marktposition des in San Francisco und Dublin ansässigen Unternehmens.

Für die Nutzung der Airbnb-Plattform durch private, nichtgewerbliche Anbieter ist seit August 2018 eine Registrierungsnummer durch das zuständige Bezirksamt erforderlich.

3. UNTERVERMIETUNG UND WOHNRAUMÜBERLASSUNG

Zu den Grauzonen des städtischen Wohnens gehören neben möblierter und Ferienhausvermietung auch Untervermietung und Wohnraumüberlassung. Auch diese Mietverhältnisse sind in der amtlichen Statistik ‚chronisch' unterfasst. Erstnachfrager, die über die Stadtgrenzen zugewandert sind und nicht über die sozialen Netzwerke der Sesshaften verfügen, sind in diesem Sektor besonders häufig vertreten.

Die Überlassung von Wohnraum an einen Dritten und die Vermietung von Teilen der Wohnung durch Hauptmieter sind rechtlich geregelt (BGB §§ 540 und 553) und dürfen nicht ohne Genehmigung des Vermieters erfolgen. Wenn der Mieter ein berechtigtes Interesse aus wirtschaftlichen oder persönlichen Gründen anführen kann, muss die Erlaubnis zur Untervermietung im Regelfall gewährt werden. Hier kommt es auf den Einzelfall an und die Rechtsprechung der zuständigen Kammer. Allerdings kommt es nur in Ausnahmefällen zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung. Nicht nur aus diesem Grund wird juristische Expertise nur in seltenen Fällen nachgefragt. Wie im Fall der Vermietung zum vorübergehenden Gebrauch gibt es zwischen rechtlicher Norm und Vermietungspraxis ein breites Spektrum, worauf in *Abschnitt III* eingegangen wird.

Laut Mikrozensus-Endergebnissen wohnten 96.000 Berliner Haushalte im Jahr 2018 zur Untermiete. Das sind 4,8 Prozent aller Haushalte.[32] Bei diesen Zahlen handelt es sich um die Ergebnisse einer amtlichen Stichprobe mit verpflichtender Teilnahme. Die Zahl der amtlich nicht registrierten Personen, die tatsächlich in untermietähnlichen Verhältnissen wohnen, ist deutlich höher. Um dieser Grauzone etwas mehr Sichtbarkeit und Kontur zu verschaffen, hatte das IFSS bei Studenten als Sondergruppe 1994 in Berlin eine empirische Untersuchungen durchgeführt.[33] Die Studie liegt länger zurück und war nicht in einem methodisch belastbaren Sinn wissenschaftlich-repräsentativ. Sie fand zudem in einer relativ

---

[30] Empirica AG im Auftrag von airbnb Ireland UC, Airbnb im Kontext zentraler quantitativer Einflussfaktoren auf regionale Wohnungsmärkte, Berlin 2019.

[31] 2024 kamen rund 37 Prozent aller Berlin-Gäste aus dem Ausland.

[32] Amt für Statistik Berlin-Brandenburg F I 2 – 4 j / 22 Ergebnisse des Mikrozensus im Land Berlin 2022 (Endergebnisse)

[33] IFSS und Institut für Wohnungsbau und Stadtteilplanung an der TU Berlin (IWOS) im Auftrag des Berliner Mieterverein e.V. und Studentenwerk Berlin, Wohnen in der Grauzone Die Wohnsituation Berliner Hochschulstudenten, Berlin 1994, ISBN 3-869110-010-8, IFSS.

entspannten Wohnungsmarktsituation der Nachwendezeit statt. Gerade deshalb vermittelt sie vielleicht einen Eindruck von der Struktur und den Größenordnungen dieser Grauzone, die in jüngerer Zeit aufgrund des angespannten Wohnungsmarkts zugenommen haben dürfte. 1994 gab es in Berlin circa 140.000 Studenten an Hochschulen. 2022 sind es rund 200.000. Es handelt sich also – gemessen an der Gruppe der Erstnachfrager:innen nach Wohnraum – um eine relevante Gruppe. Die Berliner Stichprobe fand bei 2.000 Student:innen auf dem Campus von vier Hochschulen statt. Bei der im Jahr 1994 durchgeführten Befragung wohnten 38 Prozent der befragten Student:innen zur Untermiete. Bei den Erst und Zweitsemesterstudent:innen waren es sogar 57 Prozent. Das zeigt, dass die Aufenthaltsdauer in der Stadt maßgeblichen Einfluss auf die Gestaltung der Mietverhältnisse hat. Viele der studentischen Untermieter:innen wohnten unter Bedingungen, die ohne Mietvertrag und teilweise ohne Kenntnis und Erlaubnis der Vermieter zustande gekommen waren. Wenn man die Zahl der Untermieter:innen gleich 100 setzt, wohnten gut 40 Prozent ohne Kenntnis der Vermieter:in in ihrer Wohnung und 48 Prozent ohne Mietvertrag.

Die Situation hat sich seit Mitte der 1990er Jahre nicht nur aufgrund der veränderten Wohnungsmarktsituation verändert. Die Einschaltung des Internets ist als wichtiger Faktor dazugekommen. Unter Hochschulstudent:innen haben internetgestützte Vermietungsplattformen einen herausragenden Stellenwert. Neben den bereits angesprochenen auf möblierte Vermietung spezialisierten Internetportalen spielen social-media-Kanäle wie *facebook* eine stark unterschätzte Rolle bei der ‚Mundpropaganda', die in diesen Fällen nicht mehr mündlich erfolgt, sondern den Weg über die Freund:innen im Netz sucht.

EXKURS: WAS EIGENTLICH VERBIRGT SICH HINTER ‚ANGEBOTSMIETEN'?

*Die Inseratsmieten für verfügbare Mietwohnungen sind im Internet für jedermann und jederzeit leicht zugänglich. Oft werden die dort inserierten Mieten mit **‚den'** Angebotsmieten gleichgesetzt, also mit dem, was einen Wohnungssuchenden in Berlin bei Abschluss eines neuen Mietvertrags erwartet. Der Verweis auf diese Datenressource hat in der politischen Auseinandersetzung Signalcharakter für Nachfrager und Anbieter. Auf Vermieterseite gelten Inseratsmieten als ‚Marktmieten'. Den Landeswohnungsunternehmen verweisen auf den Abstand zwischen den moderaten Mieten der von ihnen bewirtschafteten Wohnungen und dem, was der ‚Markt' eigentlich hergäbe. Die Mieterseite greift auf sie zurück, um die Dramatik der Mietsteigerungen zu illustrieren. Das rechtfertigt einen Exkurs zu der Frage, was die Internetdaten bei realistischer Betrachtung aussagen.*

*Die auf Internetportalen inserierten Mieten bilden – je nach Anbieter und Zielgruppe – Ausschnitte des Neu- und Widervermietungsgeschehens ab. Sie repräsentieren keineswegs die Mehrheit der neu- und wiedervermieteten Wohnungen. Nimmt man die Gesamtzahl der Neuabschlüsse als Bezugsgröße, dann kann man von etwa 85.000 Wohnungswechseln ausgehen; eine Zahl, die sich aus der Umrechnung der melderechtlich registrierten Ortswechsel ergibt.[34] Viele Wohnungswechsel erfolgen ohne Einschaltung von Maklern oder Internetanbietern. Das trifft vor allem auf die **Anmietungen** zu, **die über Mundpropaganda und persönliche Kontakte vermittelt wurden**. Jeder, der länger in einer Berliner Mietwohnung lebt, kennt die Geschwindigkeit und Effizienz dieser Art von ‚Flurfunk' im Kreis von Nachbarn und Freunden. Der Berliner Senat schätzt vermutlich realistisch ein, dass etwa 30 Prozent der Wiedervermietungen über diesen Kanal erfolgen. Das Internet hat an diesem Vermietungsweg keinen Anteil.*

*Ein zweiter Weg der Wohnraumvermittlung betrifft die 365.000 **Wohnungen der landeseigenen Wohnungsunternehmen (LWU)**, die eigene Statistiken führen und in ihrem Vermieterverhalten Auflagen*

---

[34] Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 19 263- Schriftliche Anfrage Schmidberger, Die Daten des Melderegisters sind personen- und nicht haushaltsbezogen. Weil Haushalte und nicht Personen Wohnungen nachfragen, ist eine Umrechnung erforderlich.

und Kotrollen unterliegen, die nicht lückenlos sind, aber doch zu Mieten deutlich unter den Neuvertragsmieten Privater liegen.[35] *Die Vermittlung der LWU-Wohnungen erfolgt überwiegend über unternehmensinterne Listen, eigene Plattformen der Unternehmen und nur zu einem geringen Teil über bekannte Internetplattformen wie z.B.* ‚Immoscout 24'. *Nach Angaben des Verbands der Berlin-Brandenburgischen Wohnungsunternehmen lagen die Neuvermietungsmieten nach Angaben des BBU bei einem Durchschnitt von 8,60 Euro.*[36] *Die Fluktuation innerhalb der Mieterschaft der LWU ist nach Angaben des BBU allerdings deutlich zurückgegangen (3,67 %) und liegt damit unterhalb der Fluktuationsrate für alle Berliner Wohnungen. Diese Mieten haben bei Ermittlung eines statistischen Durchschnitts für ganz Berlin ein geringeres Gewicht bekommen.*[37]

Da ***die inserierten Mieten möblierter Wohnungen*** *nur zu einem geringen Anteil Nettokaltmieten und Möblierungszuschläge getrennt ausweisen und weil sie Pauschalen für kalte und warme Betriebskosten enthalten, dürfte man sie streng genommen nicht unkorrigiert in eine Gesamtrechnung der Angebotsmieten einbeziehen. Hinzu kommt, dass die möbliert vermieteten Wohnungen von Serviceplattforme zusätzlich die Kosten gastgewerbsmäßiger Serviceleistungen enthalten. Folgt man den Medienberichten, dann wird man die Berücksichtigung solcher ‚Details' meist vergeblich suchen.*

Der IBB-Wohnungsmarktbericht für 2024 kommt zu folgender, zusammenfassender Diagnose: „Die durchschnittliche Neuvertragsmiete für alle im o. g. Zeitraum abgeschlossenen Neuverträge mit der Miete zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses betrug für Berlin 8,59 EUR/m² und stieg gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 0,56 EUR/m² (inkl. Erstbezug). Die niedrigste durchschnittliche Neuvertragsmiete wies mit 7,60 EUR/m² erneut der Bezirk Marzahn-Hellersdorf auf. Der Bezirk mit der höchsten durchschnittlichen Neuvertragsmiete war der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg mit 10,09 EUR/m²." Der Rückgriff auf gemittelte Durchschnittswerte ist im Fall des stark polarisierten Berliner Wohnungsmarktes immer problematisch. Das gilt für den Sektor der möblierten Vermietung in besonderem Maße. Während in den Innenstadtbezirken Mitte und Friedrichshain mehr als die Hälfte aller möblierten Inserate bei 18 Euro und mehr lagen, waren es in ganz Berlin gut 30 Prozent.

Die Dynamik der Entwicklung ist eindrucksvoller als die absoluten Zahlenwerte.

„Mit Blick auf die Inserate in den verschiedenen Raumunterteilungen kam es in der inneren und äußeren Stadt zu einem großen Inseratsanstieg von 43,0 bzw. 38,0 %. 2024 wurden demnach in

der inneren Stadt 7.986 Inserate verzeichnet, in der äußeren Stadt waren es 14.060 Fälle."[38] *Wenn Mietwohnungen und möblierte Wohnungen im Besonderen inseriert werden, handelt es sich um Erwartungswerte. Die Inserenten ähnlich wie Makler stützen sich auf das, was sie in den Medien hören oder lesen. Da die Mangelsituation sich in absehbarer Zeit nicht entspannen wird, siedeln sie die Inserate an den höchsten Erwartungswerten an, was wiederum ein Signal für restlichen und späteren Plattformnutzer setzt. Das ist nicht auf diejenigen beschränkt, die mit Vermietung Geld verdienen. Wer hinhört, stößt auch In Gesprächen mit Freundes- und Bekannten auf einen Gewöhnungseffekt. Man hat sich an 20 Euro je Quadratmeter als normale Wiedervermietungsmiete gewöhnt und der Hinweis, dass dieser Durchschnittswert für Leerwohnungen keineswegs die Normalität abbildet, wird zweifelnd zur Kenntnis genommen.*

---

[35] IFSS, Die Wirkung der Mietpreisbremse - Zwischenbilanz für Berlin, Hamburg, München und Frankfurt am Main, Berlin 2016, https://www.ifss-potsdam.de/projekte/die-wirkung-der-mietpreisbremse

[36] Im Wohnungsmarktbericht der IBB für 2023 heißt es dazu: „Die insgesamt 2.915 Inserate dieser Gruppe wiesen zudem eine geringe Preisspanne auf, die Angebote hatten also eine sehr homogene Preisstruktur. 75 % der Angebote lagen unter 7,53 EUR/m². Auch die Angebotsmieten von Wohnungsbaugenossenschaften verzeichneten niedrige Werte von im Mittel 8,10 EUR/m²."

[37] Vortrag Hilgenfeldt BBU am 30.3.2025

[38] IBB Wohnungsmarktbericht 2024, S. 67

III. KONTROLLE UND REGULIERUNG DES SEKTORS KURZZEITVERMIETUNG

Der im vorderen Abschnitt skizzierte graue Wohnungsmarkt ist schon lange keine Nische mehr, falls er es jemals war. Die Tatsache, dass er stärker als vor zehn Jahren ins Blickfeld der Öffentlichkeit geraten ist, geht auf eine Mangellage zurück, die mit großer Wahrscheinlichkeit fortbestehen wird. Die Nachfrageseite kann wenig gesteuert werden. Städte haben keine Mauern, an denen man den Einlass kontrollieren kann. Selbst dann, wenn es gelänge, den Wohnungsneubau in Berlin und in anderen Wachstumsstädten deutlich zu verstärken und zu beschleunigen, würde er mit dem derzeitigen Bevölkerungswachstum nicht Schritt halten.

Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass der Ruf nach Kontrolle, Eindämmung und Regulierung des grauen Sektors lauter geworden ist. Die Forderung nach mehr wirksamer Regulierung betrifft ein komplexes Feld von rechtlichen Regelungen, Institutionen und Akteuren. Es reicht deshalb nicht, um nur ein Beispiel zu nennen, die Zweckentfremdungsverbotsverordnung zu ändern; die Bezirke, die mit der Anwendung betraut sind, müssen auch rechtlich und organisatorisch in der Lage sein, die Regelungen umzusetzen. Zudem geht es um ein besseres Zusammenwirken der Regulierungsebenen und -akteure, die von der EU über die bundespolitische Ebene bis zur bezirklichen Verwaltung in Berlin reichen.

Wir prüfen entlang der Bereiche möblierte Vermietung und Ferienraumvermietung die zivilrechtlichen, öffentlich-rechtlichen und institutionellen Schutzinstrumente auf ihre Tauglichkeit, versuchen die Lücken und Reibungspunkte zu benennen und skizzieren Verbesserungsmöglichkeiten. Eingriffe in einen Sektor, der durch Problem- und Zeitdruck auf Seiten der Nachfrager gekennzeichnet ist, müssen lebensnah und praktikabel sein. Es geht um kurzfristige, zeitlich befristete Übergangsbereiche der Vermietung. Es ist folglich nicht realistisch, vom beratungswilligen, gut informierten Nutzer eines langfristigen Mietverhältnisses als Idealfall auszugehen. Wer sich in einer persönlichen Übergangssituation mit Arbeits-, Ausbildungsplatz- und Wohnortwechsel befindet und dringend eine Unterbringung benötigt und zudem über nur mangelhafte Deutschkenntnisse verfügt, nimmt auf engen Wohnungsmärkten das teure und für die persönliche Planung unpassende Angebot auch dann in Kauf, wenn es überteuert und zu unanständigen Konditionen offeriert wird.

1. MÖBLIERTE VERMIETUNG

Möblierte Vermietung von Wohnraum ist in wachsenden Großstädten vom Ausnahmetatbestand zur Normalität geworden. Nicht nur die Kenntnis der Rechtslage und ihre Anwendung sind weit hinter den veränderten Realitäten zurückgeblieben; auch die gesetzlichen Vorgaben haben mit der Lebenswirklichkeit im großstädtischen Umfeld nicht Schritt gehalten. Das gilt sowohl für die preisrechtlichen Aspekte wie für den Kündigungsschutz.

1. 1 VORÜBERGEHENDER GEBRAUCH

In einer großen Zahl der Fälle, vermutlich in der Mehrzahl, erfolgt möblierte Vermietung mit der Absicht zeitlicher Begrenzung. Die AnbieterIn will die Wohnung zeitlich befristet vergeben und wählt eine entsprechend geeignete Vertragsgestaltung. Dass die zeitliche Perspektive von VermieterIn und MieterIn im Regelfall deckungsgleich sind, darf man nach den dargestellten Befunden bezweifeln. Die Mehrzahl der ‚Entscheidungen' für die möblierte Anmietung geht auf erzwungene Ausweichreaktionen der Mieterseite zurück, die an den engen Wohnungsmärkten nichts Bezahlbares gefunden haben. Lässt man diese nicht unwichtige Diskrepanz von Anbieter- und Nachfragerinteressen einmal außer Betracht, dann erfüllt die möblierte Vermietung vordergründig den Tatbestand der Vermietung für besondere Zwecke und zum „vorübergehenden Gebrauch" (§ 549 Ans. 2, Nr. 1 BGB). Weil der Mieter nach der rechtlichen Fiktion dieser Vorschrift in der Wohnung nicht seinen Lebensmittelpunkt begründet, darf der Vermieter hier von zentralen Vorschriften des Mieterschutzes abweichen. Die Oxford-Studie im Auftrag des

Bundesjustizministeriums zeichnet bezüglich der tagtäglich praktizierten Anwendung folgendes Bild: „Unsere Analysen zeigen, dass ein Großteil der Vermieter zwar den für den Ausnahmetatbestand erforderlichen Sonderanlass, nicht aber die zulässige Befristungsdauer für eine Vermietung zum vorübergehenden Gebrauch beachtet. Während Gerichte die Befristung auf sieben Monate bereits als zu lang verworfen haben, waren nur 7 % der Mietverträge der von uns befragten möbliert wohnenden Mieter auf 6 Monate oder weniger befristet."[39] Es spielt keine Rolle, ob diese Praxis erfolgt, um Mieterschutzvorschriften gezielt zu umgehen oder ob Unkenntnis der Rechtslage zugrunde liegt. In jedem Fall weicht die Vermietungspraxis, die sich auf „vorübergehenden Gebrauch" stützt, regelhaft von dem ab, was der Gesetzgeber damit ursprünglich regeln wollte. Die Folgen der Rechtsunsicherheit betreffen nicht nur die Mieter; sie führen auch im Verwaltungsrecht zu Rechtsunsicherheit. Dem Bezirksamt Mitte wurde -- in einem Präzedenzfall das Einschreiten gegen Zweckentfremdung untersagt. „Das Gericht ging in den Fällen ab einer Wohnzeit von drei Monaten oder mehr davon aus, dass das Zweckentfremdungsrecht nicht greife."[40]

Handlungsempfehlungen: *Es ist nicht angemessen, die preis- und kündigungsschutzrechtlichen Regelungen für das ‚Wohnen auf Zeit' als seltenen Ausnahmetatbestand neben die langfristige Anmietung leerer Wohnungen als Normalfall zu stellen. Wenn die ‚generellen Tatsachen' sich ändern, entsteht auch Regulierungsbedarf. Einerseits kann das Mietrecht für unbefristete Vermietung nicht einfach auf die möblierte Vermietung umgeklappt werden. Andererseits rechtfertigt die Befristung nicht, dass die Mieter gegen überzogene Mietforderungen schutzlos gestellt werden und keinen Kündigungsschutz haben. Hier stehen zwei Optionen zur Diskussion. Man kann die Höchstdauer für den vorübergehenden Gebrauch per Gesetz auf zum Beispiel maximal 3 Monate begrenzen. Jede Mietdauer, die diese Frist überschreitet, würde ohne weiteres Zutun des Mieters und ohne ausdrückliche Einwilligung der VermieterIn sowohl preis- wie kündigungsschutzrechtlich als Dauernutzungsrecht wie ein ‚normales' Mietverhältnisse gelten. Diese Regelung entspricht dem, was das Landgericht Berlin in einem Beispielfall 2023 entschieden hat. Das LG entschied auf unbefristete Fortsetzung -und Rückerstattung überzahlter Miete und ließ keine Revision zu.[41] Eine gesetzliche Regelung dieser Art würde Eindeutigkeit und Rechtssicherheit schaffen.*

Angesichts der so häufig missbräuchlichen Berufung auf den Tatbestand des „vorübergehenden Gebrauchs" wäre eine gesetzliche Präzisierung des Tatbestandsmerkmals „vorübergehenden Gebrauch" in § 549 Abs. 2 Nr. 1 BGB ebenfalls eine Option.

Ein Nachsatz zu diesem Thema ist erforderlich: Nicht selten trifft man in der politischen Diskussion auf die Forderung, dass man das Informationsniveau der Anwender gezielt verbessern müsse, um die missbräuchliche Anwendung von Rechtsvorschriften auszuschalten. Das gilt für viele Rechtsbereiche. Hier haben wir es allerdings mit einem besonderen Anwendungsgebiet zu tun, so dass man über eine Scheinlösung diskutiert. Angesichts der bereits vorhandenen Regulierungsdichte, der sozialen Zusammensetzung der Erstnachfrager, der häufig fehlenden Sprachkenntnisse der aus dem Ausland kommenden Zuwanderer und des Problemdrucks der Neuankömmlinge ist es realitätsfremd, in mehr Information ein wirksames Allheilmittel, geschweige denn eine Lösung zu sehen. Migranten, junge Erwachsene und andere Erstnachfrager, die auf einem engen und für sie fremden Wohnungsmarkt auf Wohnungssuche sind, werden unter Zeitdruck nicht die vorhandene Rechtslage studieren, sondern sich um schnelle und unkomplizierte Lösungen bemühen. Derzeit finden sie diese Hilfe vorwiegend auf Internetplattformen, die ihnen zudem automatische Übersetzungshilfen bieten.

1. 2 MÖBLIERUNGSZUSCHLAG

[39] Oxford Economics, 2023, S.3.

[40] Abgeordnetenhaus von Berlin, Antwort auf Anfrage Schenker, Drucksache 19 / 22 281, S.2.

[41] LG Berlin Az 67 S51/22 vom 13.09.23 (Zivilkammer 67)

Nicht nur die Umgehung des Kündigungsschutzes, sondern auch und vor allem die Umgehung preisrechtlicher Vorschriften, die bei der unbefristeten Vermietung von Leerwohnungen gelten, sind eine Konsequenz möblierter Vermietung.[42] Die Festlegung des Möblierungszuschlags erfolgt überwiegend willkürlich, wenn er überhaupt gesondert ausgewiesen wird. Auch an dieser Stelle stößt man bei den betroffenen MieterInnen auf ein Informationsdefizit. „Nur etwa 36 % aller von uns befragten Mieter möblierter Wohnungen wussten, dass die Mietpreisbremse auch für möblierte Wohnungen gilt…“[43] Die Bemessung des Möblierungszuschlags könnte nach gängigem Verständnis als Zuschlag auf die gesondert ausgewiesene Grundmiete erfolgen. Die Praxis sieht jedoch anders aus. „In den Experteninterviews wurde indes mitgeteilt, dass in der Praxis eine solche Aufteilung im Mietvertrag sehr unüblich sei.“[44] Überwiegend werden Pauschalmieten ohne gesonderte Ausweisung von Möblierungszuschlägen verlangt. Ob dieser Praxis Unkenntnis oder gezielte Umgehung zugrunde liegt, ist unerheblich. Für die Berechnung des Möblierungszuschlags, den rechtskonforme Zuschlag zur Grundmiete gibt es große und unklare Ermessensspielräume. Die Gerichte müssen sie ausfüllen. Die unter Zeit- und Personalstehenden ZivilrichterInnen wählen im Regelfall zur Bemessung des zulässigen Möblierungszuschlags ein Expertengutachten. Ein solches Gutachten einzuholen, mag den Richter entlasten. Für den hier zu betrachtenden Vermietungssektor stellt diese Anforderung einen unangemessenen Zeit- und Kostenaufwand dar, der die Hürden zur Beschreitung des Rechtswegs noch höher macht als sie derzeit sind. Der Vorschlag der Gutachter in der Oxford-Economics-Studie, Möblierungszuschläge über die Abbildung der ortsüblichen Praxis auf empirischer Basis zu ermitteln und in den Mietspiegel einzubeziehen ist ebenfalls nicht zielführend. In der Konsequenz würden damit die überwiegend ohne Rechtsgrundlage verlangten und zumeist überhöhten „Phantasiemieten“ von Inseraten zur legalisierten Norm erhoben.

Handlungsempfehlungen: *Der Mieter muss einen im BGB geregelten Anspruch auf Nennung der Grundmiete plus zulässigen Aufschlag bei Neuvermietung haben. Grundsätzlich müssen möblierte Verträge ohne Nennung der ortsüblichen Nettokaltmiete (ohne Zuschlag für Möblierung) insoweit für unwirksam erklärt werden können, als ein Möbelzuschlag nicht gesondert ausgewiesen wird. Die Regelung darf durch ‚einvernehmliche Vertragsregelungen‘ zwischen Eigentümer:in und Mieter:in nicht abdingbar sein. Im Streitfall muss die Mieter:in vom Vermietenden auch nachträglich und nach Abschluss des Mietvertrags die Benennung der ortsüblichen Miete für vergleichbaren Leerwohnraum verlangen können.*

Für die Bemessung des zulässigen ***Möblierungszuschlags*** *sind praxistaugliche Regelungen erforderlich, die dem Zeit- und Problemdruck befristeter Vermietung Rechnung tragen. Es muss eine gesetzliche Vorgabe gelten, die eine schnelle und einfache Ermittlung des Zuschlags ohne Einschaltung eines Sachverständigengutachtens ermöglicht. Am einfachsten zu handhaben wäre ein Prozentwert der Grundmiete (z.B. maximal 5 Prozent) als Zuschlag. Dadurch könnten Mieter:innen allerdings benachteiligt werden, wenn der wahre Wert der Möbel den Pauschalwert unterschreitet.*

Initiativen in die genannte Richtung gibt es bereits: Ein Gesetzesvorschlag des Bundesrates aus dem Jahr 2023 sieht vor, dass Vermieter den Möblierungszuschlag gesondert ausweisen müssen. Der Zuschlag wird auf 1 % pro Monat des Zeitwertes bei Wohnungsvermietung begrenzt. Auch ein Urteil des Landgerichts Berlin (LG Berlin, Az.: 63 S 365/01) geht, allerdings bei höheren Abschreibungssätzen in eine

---

[42] In einem Urteil des LG Berlin Az 67 S51/22 (Zivilkammer67) vom 13.09.2023 entschied das Gericht auf unbefristete Fortsetzung und Rückerstattung überzahlter Miete ohne Revisionsanspruch.

[43] Oxford Economics, S. 3 ff. Der geringe Kenntnisstand betrifft auch im seltenen Streitfall die Gerichte. *„Fast 84 % der befragten Richter haben keine Erfahrung mit solchen Verfahren. Zudem nutzen Richter verschiedene Berechnungsmethode des Möblierungszuschlags. Von den verwendeten Methoden ist die Bestellung eines Sachverständigen die gängigste.“*

[44] Oxford Economics, S. 74.

ähnliche Richtung. Die Anschaffungskosten der Grundmöblierung sind inklusive des Zeitpunktes der Anschaffung auf Verlangen des Mieters vorzulegen. Der Nachteil dieses Vorschlags liegt in der komplexen und schwer zu überprüfenden Liste des Werts der Einrichtungsgegenstände zum Zeitpunkt ihrer Nutzung. Gesetzliche Vorschläge, die in diesem Übergangsbereich Anwendung finden sollen, müssen einfach und für den Laien leicht anwendbar sein. Andernfalls teilen sie das Schicksal vieler lebensfremder Papiertiger.

Auch hier ist ein Nachsatz erforderlich: Aufgrund des hohen Aufwands und des Problemdrucks der wohnungssuchenden Mieter:in kommt es im Fall von möblierter Vermietung selten zu ***gerichtlichen Streitfällen.*** *Daraus schließen die Autoren der Oxford-Studie, dass es keinen gesetzlichen Handlungsbedarf gibt.*[45] *Das ist eine nicht problemgerechte Schlussfolgerung. Die Betroffenen brauchen Übergangslösungen. Der Klageweg und das anwaltlich unterstützte Vorgehen gegen die Vermieter:in mag für diejenigen, die ein langfristigen bezahlbares Vertragsverhältnis suchen, angemessen und gangbar sein. Für die hier betrachteten Nachfrager:Innen sind sie nur in seltenen Ausnahmefällen eine Option.*

1.3 ÖFFENTLICH-RECHTLICHE EINGRIFFE

Die Anwendung zivilrechtlicher Bestimmungen erfordern, auch dann, wenn sie durch Gesetz geregelt sind, ein hohes Maß an persönlicher Initiative der Betroffenen. Um sich gegen vermutet rechtswidrige Forderungen der Vermieter:innen zu wehren, sind Grundkenntnisse über die Rechtslage und ein gewisses Maß an Konfliktbereitschaft die Voraussetzungen. Im Normalfall ist eine Beratung erforderlich. Für Erstnachfrager:innen und die große Teilgruppe, die das Deutsche nicht beherrschen, sind die Schwellen zur Beschreitung des Rechtswegs und das Aufsuchen einer Beratungsstelle hoch. Anders ist das bei öffentlich-rechtlichen Regelungen, mit denen die Initiative und Expertise zum Schutz der Nachfrager:innen überwiegend[46] auf die Verwaltungsseite verlagert wird. ‚Gewinnen' öffentliche Stellen die Auseinandersetzung gegen Rechtsverstöße im Bereich der Kurzzeitvermietung, dann hat das eine Signalwirkung. Die zuständige Verwaltung kann Genehmigungsvorbehalte geltend machen, Verbote aussprechen und Verstöße mit Geldbußen ahnden. Öffentlich-rechtliche Eingriffe entfalten indirekte Schutzwirkung für Mieter:innen, indem sie rechtswidriges Verhalten unterbinden. In Bezug auf die möblierte Vermietung und das Wohnen auf Zeit werden in Berlin das *Zweckentfremdungsrecht* und das *soziale Erhaltungsrecht* als öffentlich-rechtliche Eingriffsinstrumente diskutiert. Diese beiden Instrumente werden im Folgenden gewürdigt.

Das **Zweckentfremdungsverbot-Gesetz** von 2013 wurde in Berlin 2014 durch Rechtsverordnung als Zweckentfremdungsverbot-Verordnung in Kraft gesetzt. Ziel dieser Regelungen ist es, den knappen Wohnraum in Berlin vor Umwandlung in Gewerberaum, in Ferienwohnungen und vor Abriss und Leerstand zu schützen**.** Zu den Tatbeständen, die nach dem Gesetz einem Genehmigungsvorbehalt unterliegen, gehört die möblierte Vermietung auf Zeit nur dann, wenn sie als Ferienwohnungsvermietung erfolgt. In diesem Fall muss eine Genehmigung über die zuständigen Bezirksämter eingeholt werden. Mit dem Erhalt einer Registriernummer können die Wohnung oder Teile der Wohnung unter Auflagen und befristet an Feriengäste vermietet werden. Darauf wird in Abschnitt III.2 eingegangen. Zeitlich befristete

[45] Die Gutachter des Oxford Economics halten Änderungen an der gesetzlichen Regelung halten für „entbehrlich" und begründen das mit den Erfahrungen, die es bei der Einführung der Mietpreisbremse gab und den wenigen gerichtlichen Streitfällen. „Da die Einführung der Mietpreisbremse nicht zu einer systematischen Umwandlung von Leerwohnungen in möblierte Mietwohnungen geführt hat und die Anwendung der Mietpreisbremse auf möblierte Wohnungen weder außergerichtlich noch gerichtlich ein nennenswertes Streitthema zwischen Mieter und Vermieter ist, sind weitere Regulierungen entbehrlich."

[46] Mitwirkung der Mieter ist allerdings auch im Falle amtlicher Verfolgung erforderlich. Zur Meldung einer vermuteten Zweckentfremdung hat der Senat von Berlin ein Anzeigeformular entwickelt: www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/zweckentfremdung_wohnraum/

Vermietungen erfolgen in vielen Fällen auch dann möbliert, wenn sie nicht als Ferienwohnungen angeboten werden. Aus diesem Grund handelt es sich bei einem vermutlich großen Teil möblierter Vermietung nicht um Ferienraumvermietung, sondern um Wohnen auf Zeit und für andere Zwecke, die beruflicher oder persönlicher Art sein können. Der Sektor, mit dem wir uns hier befassen, bewegt sich in einem Grenzbereich zwischen der Vermietung zum ‚vorübergehenden Gebrauch" und dem Zweckentfremdungsverbots-Recht.

Jörg Beckmann[47] hat in einem Gutachten zum **Sozialen Erhaltungsrecht** (§§ 172 bis 174 BauGB) **eine** Lösung vorgeschlagen, die der Grauzone der möblierten Vermietung einen eindeutigeren Status verleiht. In seinem Gutachten plädierte Beckmann 2021 dafür, eine möblierte Vermietung generell als genehmigungspflichtige ‚*Nutzungsänderung*' zu behandeln. Diese wäre zwar nur in Gebieten mit Erhaltungssatzungen anwendbar; aber in diesen Gebieten liegt ein großer Teil der Berliner Innenstadtwohnungen, die möbliert vermietet werden. Die Argumentation Beckmanns lässt sich so zusammenfassen: *Nutzungsänderungen* im Sinne des § 172 Abs.1 Nr. 2 BauGB beziehen sich anders als der gleiche Begriff in § 29 Abs. 1 BauGB[48] nicht auf die Einzelwohnung, sondern auf „die Wohnbevölkerung verstanden als Gesamtheit derjenigen Personen, die am maßgebenden Ort ihre alleinige Wohnung haben."[49] Folglich stelle der Übergang vom Dauerwohnen „zu einer befristeten Vermietung bzw. Zwischenvermietung im Rahmen sog. ‚Co-Living' – bzw. ‚Serviced Apartments'-Konzepte oder vergleichbarer Formen des Wohnens auf Zeit mit entsprechend hohen Mieten insbesondere unter Einschaltung eines gewerblichen Zwischen- oder Generalmieters … eine Nutzungsänderung im Sinn des sozialen Erhaltungsrechts dar."[50]

Handlungsempfehlung: *Falls sich Beckmanns Position in der Rechtsprechung durchsetzt, hätten die Bezirksverwaltungen ein wirksames Instrument in der Hand, um Wohnungen gegen Umwidmung in Feriendomizile zu schützen. Dazu müssten allerdings deutlich mehr Juristen und Verwaltungsangehörige als bisher die Einsicht teilen, dass die Einteilung in entweder Wohn- oder Gewerbenutzung ein Schwarz-Weiß-Schema darstellt, das angesichts der sich ausbreitenden Grauzone von Untervermietungen, Zimmervermietung in Wohngemeinschaften, befristetem Wohnungstausch und möblierter Wohnraumvermietung nicht mehr zeitgemäß ist. Die Ausnutzung der Regelungslücken, um Kündigungsschutz und Mietpreisrecht zu umgehen, sollte und müsste unterbunden werden.*

2. FERIENWOHNUNGSVERMIETUNG

Die Vermietung von Ferienwohnungen erfolgt möbliert und ist in dieser Hinsicht ein Teilsektor der möblierten Vermietung. Der Anteil, den die Vermietung an Feriengäste an der Gesamtheit der möblierten Vermietung und dem Wohnen auf Zeit hat, ist schwer zu quantifizieren. Dass es eine graue Übergangszone zwischen beiden Bereichen gibt, hat unsere Internetrecherche gezeigt. In einer unbekannten Zahl von Fällen gehen Anmietungen, die anfänglich als Ferienaufenthalte deklariert wurden, in Anmietungen über, die dem dauerhaften Aufenthalt dienen. Um zu repräsentativen Aussagen zu kommen, wären Recherchen nötig, die wir im Rahmen dieser Studie nicht leisten konnten. Das Ausmaß

---

[47] Jörg B eckmann, Genehmigungspflicht von Modellen des ‚Wohnens auf Zeit' in Gebieten einer Satzung nach § 172 Abs.1 Nr. 2 BauGB, in: Baurecht 9 2021, S. 1376 ff.

[48] Hier heißt es: „(1) Für Vorhaben, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben, und für Aufschüttungen und Abgrabungen größeren Umfangs sowie für Ausschachtungen, Ablagerungen einschließlich Lagerstätten gelten die §§ 30 bis 37." Diese Paragraphen regeln die Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans.

[49] Jörg Beckmann,

[50] Jörg Beckmann,

und der schnelle Anstieg der Ferienwohnungsvermietung sind in touristisch attraktiven Städten ein Trend, der schon heute zu massenhaften Protesten der Bürger:Innen führt und politische Reaktionen der Kommunalpolitik auf den Plan gerufen hat. In Berlin, einem europäischen Hotspot der Ferienraumvermietung wurde das Gewicht der touristischen Umwidmung von Wohnraum lange Zeit mithilfe von ‚wissenschaftlichen' Studien heruntergespielt.

Als bedeutender Mitspieler in der politischen Debatte hat Airbnb [51] Studien beauftragt, mit deren Hilfe es sich als verantwortungsbewusster Akteur der Stadtpolitik präsentiert. Stellvertretend soll ein Auszug aus der Pressemitteilung des *Fraunhofer Institut* zitiert werden: „Eine Studie des Fraunhofer IAO im Auftrag von Airbnb zeigt, dass Vermietungen über Airbnb keinen spürbaren Einfluss auf die Verfügbarkeit von Wohnraum oder die Mietpreisentwicklung in deutschen Städten haben…Prof. Dr. Vanessa Borkmann, Leiterin des Forschungsbereichs »Stadtsystem-Gestaltung am Fraunhofer IAO und Mitautorin der Studie, erklärt: ‚Laut unserer datenbasierten Analyse können Vermietungen über Airbnb nicht als Ursache für den aktuellen Wohnungsmangel und die zunehmenden Erschwinglichkeitsprobleme im Bereich der steigenden Mieten identifiziert werden. In den untersuchten Städten zeigen Regressionsanalysen, dass Mietpreise hauptsächlich durch makroökonomische und demografische Faktoren beeinflusst werden.' "[52] Ähnlich wie die Forschungsgruppe des Fraunhofer-Instituts argumentiert eine Studie von *empirica*. Anlässlich einer Anhörung im Berliner Abgeordnetenhaus verwies die Geschäftsführerin der Ferienwohnungsplattform *Airbnb* auf diese Studie, die von der irischen Airbnb-Vertretung in Auftrag gegeben wurde.[53] Die Studie zeige, dass das über *Airbnb* abgewickelte Vermietungsgeschäft mit lediglich 0,79 % des Wohnungsbestands „keinen signifikanten Einfluss" auf den Berliner Wohnungsmarkt mit insgesamt 1,9 Millionen Wohnungen habe.

Das Kernargument der Studien von *empirica* und der Fraunhofer-Gruppe ist das geringe zahlenmäßige Gewicht der von Airbnb-Portalen vermittelten Wohnungen im Vergleich zum Wohnungsbestand im Ganzen. Sinngemäß: Gravierende Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt könnten von so einer geringen Zahl an Fällen nicht ausgehen. Die folgende Argumentation ist aus mehreren Gründen nicht sachgerecht: (1) Die Knappheitssituation am Berliner Wohnungsmarkt wirkt sich schwerpunktmäßig im Neuvermietungsgeschehen aus und die Mangellage schlägt sich in der Hauptsache in diesem Sektor nieder. Die Zahl der Wohnungen, die durch Wohnungswechsel für normale Dauermietverhältnisse frei werden, geht zurück und erschwert die Wohnungssuche zu ‚normalen' Mietpreisen. Mit der Zahl dieser potenziell wiedervermietbaren Wohnungen konkurrieren die zweckentfremdeten Ferienwohnungen. Der Bezug auf den gesamten Wohnungsbestand ist insofern nicht sachgerecht. Bei 84.000 neu geschlossenen Mietverträgen machen die zeitweilig vermieten Wohnungen über Airbnb rund 18 Prozent aus.[54] Dabei sind die zeitweiligen Vermietungen anderer Plattformen nicht eingerechnet. (2) Das Airbnb-Geschäftsmodell habe keinen relevanten Einfluss auf das Wohnungsmarktgeschehen. So heißt es. Folgt man dieser Argumentation, dann ist die Forderung nach stärkerer Regulierung eine Überreaktion auf einen irrationalen Protest. Als Erwiderung ist die Gegenfrage zulässig: Sind die mittlerweile weltweiten Proteste der Menschen in New-York City, Paris, Barcelona, Florenz, Lissabon oder in touristisch attraktiven Schweizer Dörfern und Städten gegen die übermäßige touristische Nutzung des örtlichen

---

[51] Pohl, Simon (2023) Airbnb: Eine klassische formale Organisation? Working Paper "Fachgebiet Digitalisierung der Arbeitswelt", Nr. 6, Technische Universität Berlin: Berlin.

[52] https://www.iao.fraunhofer.de/de/presse-und-medien/aktuelles/airbnb-vermietungen-haben-keinen-signifikanten-einfluss-auf-den-deutschen-wohnungsmarkt.html

[53] Empirica AG im Auftrag von airbnb Ireland UC, Airbnb im Kontext zentraler quantitativer Einflussfaktoren auf regionale Wohnungsmärkte, Berlin 2019.

[54] Auch dann, wenn man die über Airbnb angebotenen Wohnungen mit den Neubauwohnungen vergleicht, ist die Zahl relevant: „Im Jahr 2019 wurden in Berlin etwa 19.000 Wohnungen fertiggestellt und neu auf den Markt gebracht. Das Gesamtangebot auf Airbnb entspricht damit etwa dem 1,3-fachen der jährlichen Wohnungsneubauleistung.

Wohnungsbestands nur Opfer ideologisch-politischer Verblendung und vielleicht sogar Ausdruck von Fremdenfeindlichkeit? Wohl kaum. Der Protest wäre ohne realen Erfahrungshintergrund nicht zustande gekommen. Selbstverständlich ist die Vermietung durch *Airbnb* und andere Vermieter dieser Art nicht die *alleinige* Ursache des Mangels. Darauf wurde in Abschnitt I eingegangen. Aber sie verstärkt die Knappheit in einem umkämpften und trotz Neubaus schrumpfenden Angebotssektor. Die Auswirkungen in Form exorbitanter Inseratsmieten und rückläufiger Angebote im regulären Mietsektor lassen sich mit dem Hinweis auf die geringen Prozentanteile am gesamten Wohnungsbestand nicht bei Seite schieben.
(3) Airbnb und andere Anbieter bezeichnen ihr Vermietungsmodell als „homesharing". Die im Fall von vorübergehender Abwesenheit oder Auszug von Haushaltsangehörigen leerstehenden Wohnungen und Räume werden zur Nutzung an Gäste weitergegeben. Dieses positive Bild mag in einigen Fällen zutreffend sein. Es bestimmt aber nicht das Gesamtgeschehen.[55]

2.1 GENEHMIGUNG UND KONTROLLE DER PRIVATEN FERIENRAUMVERMIETUNG DURCH DIE BEZIRKSVERWALTUNGEN – TEST

Ungeachtet der Debatte über das Gewicht der Ferienraumvermietung, zeigt ein aufwendiges Registrierungsverfahren durch die Berliner Verwaltung, dass man das Problem ernst genommen hat. Der Berliner Senat hatte 2014 eine Verordnung zur Umsetzung des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes (ZwVbG) beschlossen, das - mit einer Übergangsfrist von zwei Jahren für Altfälle - im Jahr 2016 wirksam wurde. Am 20. April 2018 wurde das Gesetz noch einmal geändert und trat 2018 in Kraft. Von nun an mussten GastgeberInnen auf Airbnb und ähnlichen Plattformen eine Registrierungsnummer vorweisen, die von den Bezirksämtern unter bestimmten Auflagen vergeben wurde. Testweise haben wir uns bei Airbnb beworben und den Registrierungsprozess durchlaufen. Ziel war es, die Wirkung der öffentlich-rechtlichen Kontrolle genauer einschätzen zu können. Das Testergebnis umreißen wir im Folgenden.

Um die Airbnb-Plattform nutzen zu können, müssen private Anbieter:innen seit August 2018 eine Registriernummer durch das zuständige Bezirksamt einholen. Gewerbliche Anbieter:innen – zum Beispiel Serviceplattformen - brauchen diese gesonderte Registrierung einzelner Wohnungen nicht. Die Registriernummer muss Airbnb mitgeteilt werden und gehört zu den Obliegenheiten der Nutzeranmeldung bei Airbnb. Für den Erhalt der Registriernummer beim zuständigen Bezirksamt, in dem die Wohnung liegt, muss neben dem Ausfüllen eines Fragebogens), die Erlaubnis der Vermieterin beigelegt werden und ein Entgelt von 100 Euro entrichtet werden. Für die Bearbeitungsdauer bis zum Antwortschreiben kann man jeweils rund 14 Tage ansetzen. Die Erlaubnis wird zeitlich befristet vergeben

[55] Tatsächlich existieren Plattformen, die den Namen *homesharing* nucht nur zu Werbungszwecken verwenden. Das Portal *home exchange* haben wir als Beispielfall testweise in Anspruch genommen. Es verteilt bei einer ersten Jahreszahlung von 160 € Bonuspunkte, die um weitere Punkte aufsummiert werden, wenn an den Betreiber der Plattform Fotos und Beschreibungen der Wohnung geliefert werden und der Nutzer der privaten Plattform fremdvermietet. Die Zeiträume, in denen die Wohnung oder Teile der Wohnung frei werden, müssen verbindlich angegeben werden. In seltenen Fällen kann es zu einem direkten temporären Wohnungstausch kommen. Der findet dann statt, wenn die Abwesenheitszeiträume der korrespondierenden Nutzer und die Urlaubsziele deckungsgleich sind. Das ist die Ausnahme. In den meisten Fällen wird der Tausch von Wohnungen über die gesamte Plattform vermittelt. Der Tauschpartner muss nicht unmittelbar und im Gegenzug die eigene Wohnung anmieten. Für jeden erfolgreichen Tausch werden Bonuspunkte gutgeschrieben. Bargeldzahlungen finden zwischen den Teilnehmern der Plattform nicht statt. Die Suche geeigneter Standorte und Wohnungen ist deutlich aufwändiger als bei den kommerziellen Ferienportalen und erfordert nach unseren Erfahrungen durchschnittlich etwa 15 Versuche.

und es muss angegeben werden, in welchem Zeitraum die Vermietung beabsichtigt ist und aus welchen Gründen sie erfolgt. Der dazu notwendige Schriftverkehr erfolgt postalisch.

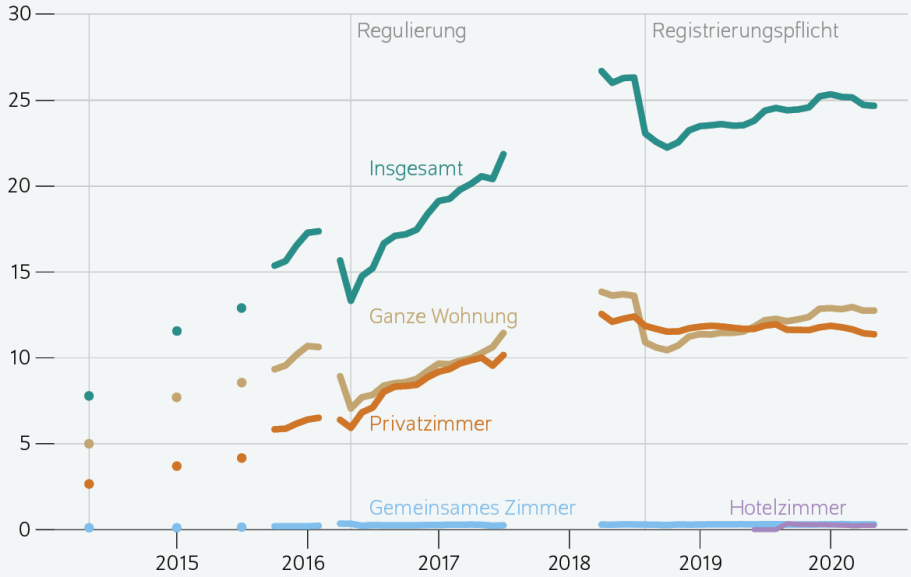
Die schriftliche Erlaubnis durch die Vermieterín und unser Versuch, diese Vorgabe testweise zu umgehen, wurde nicht akzeptiert und führte zu Verzögerungen. Die für die Genehmigung zuständige Bearbeiterin beim Bezirksamt setzte Fristen von 14 Tagen, um die fehlenden Unterlagen nachzureichen. In unserem Testfall erstreckte sich die Prozedur allerdings hauptsächlich durch die zögerliche Genehmigung seitens der privaten Vermieterin auf insgesamt zweieinhalb Monate. Die Eigentümerin hielt schriftlich fest, dass ihre Zustimmung nur für das Jahr 2025 gelte und einen Ausnahmefall darstellen soll.

Unser Fallbeispiel illustriert, dass für die Nutzung der Plattform im Wesentlichen drei Hürden bestehen: (1.) die Entrichtung einer Gebühr an die Verwaltung, (2.) die schriftliche Prozedur rund um die Registrierung und (3.) die vermieterseitige Erlaubnis. Das Einholen der Erlaubnis der Vermieterin bis zur schriftlichen Zusendung hat in unserem Fall das Verfahren am meisten hinausgezögert.

Soweit die Ergebnisse unseres Tests. Die Gesamtwirkung der amtlichen Genehmigungs- und Kontrollprozedur auf die Ferienraumvermietung ist mehrfach und von verschiedenen Stellen beschrieben und kommentiert worden. Zumeist stand dabei nur der Marktführer Airbnb im Zentrum, der nur ein Anbieter von Ferienwohnungsplattformen unter mehreren ist. Nach einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) hat die Registrierungspflicht Wirkung gezeigt: Die Zahl der Angebote auf der Airbnb-Plattform ist nach 2018 gesunken. Die Regelung hat stärker zu einem Rückgang der Angebote für ganze Wohnungen beigetragen als zur Zahl der Angebote von Privatzimmern. Wie die Abbildung zeigt, wurde die Entwicklung in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum zwischen 2018 und 2020 beobachtet. Schon in diesem Zeitraum sind die Zahlen der Angebote ganzer Wohnungen wieder leicht angestiegen (siehe Abbildung).

Abbildung 1

Anzahl der Airbnb-Angebote in Berlin
Nach Typ der Airbnb-Unterkunft, in Tausend



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Webseite Inside Airbnb.

Anmerkungen: Für einige Monate wurden von Inside Airbnb keine Daten erhoben.

© DIW Berlin 2021

Durch die Registrierungspflicht sind die Airbnb-Angebote im August 2018 deutlich gesunken.

2.2 UMGEHUNGSMÖGLICHKEITEN UND STEUERLICHE INSTRUMENTE

Ein Forschungsprojekts an der TU Berlin klassifiziert „75 Prozent der Angebote in Berlin“ als „professionell“. „Das heißt, sie sind länger als 120 Tage im Jahr verfügbar oder es sind mehrere Anzeigen pro Host.“[56] Es scheint also trotz Registrierungspflicht Ausweichmöglichkeiten insbesondere für die gewerbliche Vermittlung von Ferienwohnungen zu geben. Für eine Hausverwaltung, ein zu diesem Zweck gegründetes Unternehmen oder jede andere Art von eingesetzten gewerblichen Vermittler:innen gilt diese Registrierungspflicht nicht. Wir sind diesem Hinweis nachgegangen und haben uns bei dem Portal *bookingcom* als gewerbliche Anbieter angemeldet. Das Portal *bookingcom* vermittelt anders als Airbnb hauptsächlich Hotels- und gewerblich betriebene Unterkünfte wie Pensionen, bed-and-breakfast-Angebote oder Ferienwohnungen.[57] Auf der Plattform kann man jedoch auch Privatunterkünfte zur

[56] Christina Hecht, Interview in TAZ vom 12.11. 2024, Digitale Plattformen und Gentrifizierung - Ostberlin ist in der Hand von Airbnb“

[57] Die Übergänge für die Ferienwohnraumvermittlung in der Branche sind offensichtlich fließend. Der CEO von Airbnb Chesky hatte jüngst aufgrund der Probleme am Standort New York angekündigt, sich künftig stärker auf die Vermittlung gewerblicher Unterkünfte und Europa, insbesondere Deutschland zu konzentrieren. Seit dem 1. März 2025 erhebt der Bundesstaat New York auf den Vertrieb

temporären möblierten Vermietung anmelden. Bietet man – wie in unserem Fall - eine Privatwohnung an, in der man Hauptmieter:in ist, so reicht es, den Button *gewerbliches Angebot* anzukreuzen und eine Firma anzugeben (im vorliegenden Fall IFSS), um das eigene Angebot unterzubringen. In diesem Fall entfällt die Notwendigkeit des gesonderten Einreichens einer Registriernummer mit der daran hängenden Prozedur. Die Nutzer:innen einer gewerblichen Service-Plattform müssen sich nur gemäß den Auflagen auf der Plattform ‚outen'. Es ist davon auszugehen, dass die Service-Plattformen nur selten eine Recherche zu den dortigen Angaben vornehmen. Damit gibt es eine Umgehungsmöglichkeit für die Registrierung, die vermutlich in einer großen Zahl an Fällen auch genutzt wird.

Handlungsempfehlungen: *Grundsätzlich sind auch private Haushalte für Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung einkommenssteuerpflichtig. Ob die Vermietung einer Wohnung als Gewerbe gegenüber dem Finanzamt angemeldet werden muss, hängt davon ab, wie häufig man vermietet. In der Regel wird die nur gelegentliche Vermietung einer Ferienwohnung nicht als gewerblich eingestuft. Für die Finanzämter und überprüfenden Behörden ergibt sich ein relativ hoher Kontrollaufwand, wenn die zunehmende Praxis von Kurzzeitvermietungen in der Grauzone zwischen gelegentlicher und gewerblicher Vermietung flächendeckend kontrolliert werden soll. Denkbar wäre, dass Gemeinden mit hohem touristischen Aufkommen wie Berlin eine kurtaxenähnliche Abgabe erheben können, die bisher nur an Kur-, Bade- und Erholungsorten üblich sind. Bei der Kurtaxe handelt es sich um eine Gemeindeabgabe, die die Gastgeber an die Gemeinden weiterleiten müssen. Die Vermittler von Ferienwohnungsportalen könnten zur Erhebung einer solchen weiterzuleitenden Abgabe verpflichtet werden, die dem Erhalt und dem Ausbau der kulturellen Infrastruktur dienlich sind. Eine solche kurtaxenähnliche Übernachtungssteuer wird in Berlin von gewerblichen Beherbungsbetrieben in Höhe von 7,5 Prozent der Nettoentgelte (ohne Frühstück und Nebenkosten) verlangt. Der Vorschlag ist, diese Steuer auf die Anbieter von Ferienwohnungsportalen auszuweiten und sie auch im Falle der Vermittlung privat angebotener Unterkünfte von der Provision (13 %) abzuziehen.*

2.3 DIE KRITIK DES RECHNUNGSHOFS VON BERLIN

In seinem Jahresbericht 2024 hat der Landesrechnungshof (RHvB) den Bezirksämtern „Vollzugsdefizite" bei der Prüfung und Verfolgung von Zweckentfremdung im Zuge von Ferienwohnungsvermietung vorgeworfen. „In den Jahren 2018 bis 2022 gab es nach den zusammengefassten Zahlenangaben aus zwölf Bezirksämtern in Berlin mindestens 2.321 ermittelte illegale Ferienwohnungen. Demgegenüber wurden im gleichen Zeitraum angabegemäß nur 336 Ferienwohnungen dem Wohnungsmarkt wieder zugeführt. Die Zahlen weisen auf ein erhebliches Vollzugsdefizit hin."[58] Für dieses Vollzugsdefizit sieht der RHvB mehrere Gründe. Die Ämter seien u.a. Bürgerhinweisen auf unerlaubte Ferienwohnungsvermietung nicht ausreichend nachgegangen. Das Hauptproblem liege aber an anderer Stelle: Ein vorhandenes Instrument für „die automatisierte Datenauswertung (Scraping) sei nicht genutzt worden, Mit diesen ‚automatisierten Verfahren' könne jedes Bezirksamt „anlasslos große und sich ändernde Datenmengen aufwandsarm auswerten."[59] Die Senatsverwaltung hat sich zur Kritik des Rechnungshofs geäußert und darauf hingewiesen, dass „das „Scraping" tatsächlich nicht realisiert werde, da sich die entsprechenden Anbieter im Ausland befinden und eine Zustellung rechtssicher praktisch nicht vorgenommen werden

von Kurzzeitvermietungen eine Umsatzsteuer, wenn der Mietpreis mehr als 2,00 US-Dollar pro Einheit und Tag beträgt.

[58] Rechnungshof von Berlin, RHvB | Jahresbericht 2024, Randnummer 389

[59] „Die vertieft geprüften Bezirksämter haben im Prüfungszeitraum automatisierte Verfahren zur proaktiven Ermittlung von unzulässig zweckentfremdetem Wohnraum als Ferienwohnung nicht systematisch oder gar nicht eingesetzt. Damit haben sie ein vom Gesetz vorgesehenes effektives und effizientes Ermittlungsinstrument nur unzureichend genutzt." So heißt es im Jahresbericht 2024 des Landesrechnungshofs , Randnummer 386

kann.“[60] Man strebe stattdessen eine europäische Lösung an, die im Mai 2026 erwartet wird. Geplant sei eine „Verordnung über die Erhebung und den Austausch von Daten im Zusammenhang mit Dienstleistungen der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften“ (Verordnung EU 2024/1028)“ Damit soll der Datenaustausch zwischen Onlineplattformanbietern und Behörden auf europarechtlicher Ebene vereinfacht und vereinheitlicht werden. Auf diese Verordnung gehen wir weiter unten ein.

2.4 DER VERWALTUNGSVOLLZUG – EINE BETRACHTUNG AUS DER NÄHE

Ist die Kritik des Landesrechnungshofs gerechtfertigt? Wo liegen die Verantwortlichkeiten, wenn es Defizite gibt? Um diese Fragen beantworten zu können, haben wir mit zwei für die Anwendung der Zweckentfremdungsverbotsverordnung zuständigen Verwaltungen in Berlin Mitte und Friedrichshain-Kreuzberg sprechen können. Beide Bezirke sind Schwerpunkte der Ferienraumvermietung, die sich generell auf die Innenstadtbezirke konzentriert. Im Folgenden werden nur die wichtigsten Ergebnisse umrissen.

Die **personelle Ausstattung** der Bezirke für die Genehmigung und Kontrolle der Zweckentfremdung variierte und lag über den gesamten Zeitraum und auf Vollzeitäquivalente umgerechnet bei knapp 11 bis 7,8 Stellen. Die Vertreterinnen der Verwaltung bezeichneten die personelle Ausstattung als nicht ausreichend. Zeitweilig gelingt es nicht, die Stellen qualifiziert zu besetzen. Eine kürzlich erfolgte Höherstufung auf die Besoldungsstufe E 10 wurde im vergleichbaren Aufgabenbereich bei der Senatsverwaltung mit einer Höherstufung auf E 11 bis E 12 Entgelten beantwortet. Folglich existiert eine Konkurrenzsituation und nicht selten wandern Fachkräfte zu den attraktiveren Senatsstellen ab.

Die vom Rechnungshof geforderte **Datenauswertung** bei Internetplattformen (data-scraping) und die Entwicklung der dafür erforderlichen Programme dürfen die Bezirke nicht beauftragen. Dazu ist nur die Senatsverwaltung befugt. Selbst im Falle eines erfolgreichen Daten-Scraping würden die erwartbaren Ergebnisse keine adress- und lagescharfe Zuordnung der jeweiligen Wohneinheit mit Verdacht auf Zweckentfremdung ermöglichen, Anfragen an Plattformanbieter wie Airbnb seien mit Datenschutzargumenten abgewehrt worden oder sogar mit Sprachproblemen.

Der Rechnungshof hatte kritisiert, dass **Hinweisen auf Zweckentfremdung** aus der Bevölkerung nicht hinreichend nachgegangen würde. Oft erfolgen solche Hinweise ohne adress- und lagescharfe Angaben, sodass es nicht möglich ist die betreffende Wohnung zu finden. Insbesondere bei Wohnungen von Wohneigentümergemeinschaften (WEG) sei die Identifizierung sehr schwierig. Der bloße Verdacht auf illegale Ferienvermietung reicht nicht aus. In Präzedenzfällen haben RichterInnen verlangt, dass eine Begehung mit vorheriger Ankündigung stattfindet. Die Bezirksämter gehen nach eigenen Angaben jedem Hinweis nach, wenn es möglich ist. In geschlossene Schränke dürfe man nicht ohne weiteres schauen. Man sei auf Indizien angewiesen, die den Verdacht begründen, dass keine Selbstnutzung (zu Wohnzwecken) stattfindet.

Die **Kritik des Rechnungshofes** betreffe vor allem Altfälle vor 2018. In Mitte seien 1.800 Fälle vor diesem Zeitraum ruhend gestellt. Die zu kontrollierenden Tatbestände betreffen vorrangig die Vermietung ganzer Wohnungen. Fälle, in denen weniger als 50 Prozent der Wohnung („49er Fälle“) vermietet werden, würden von vielen Bezirksämtern gar nicht gelistet, weil sie keine Registriernummer benötigen. Die Genehmigungen für eine vorübergehende Fremdvermietung werden für ein Jahr ausgestellt. Zum Jahresende kann die Vermietungserlaubnis verlängert werden. Dann ist keine neue Registrierung

[60] Abgeordnetenhaus von Berlin, Schriftliche Anfrage Drucksache 19 / 21 089 der Abgeordneten Katrin Schmidberger (GRÜNE) vom 9. Dezember 2024 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 10. Dezember 2024) zum Thema: Vollzugsdefizite beim Zweckentfremdungsverbotsgesetz durch den Senat verursacht?

erforderlich. Danach muss die Abwesenheit der vormaligen Mieter (z.B. per Rückflugticket) nachgewiesen werden. Nicht selten sei unklar, ob es sich um Haupt- oder Nebenwohnung handele („Tagsüber bin ich bei meiner Freundin in Brandenburg!“).

Die **Verwaltungsrechtsprechung** bietet oft wenig Hilfe. Die Verfahren „dauern viel zu lang“, weil die Gerichte überlastet seien. Oft seien Richterstellen nicht besetzt. In einem Fall habe eine Kammer in kurzer Zeit drei verschiedene Vorsitzende gehabt. Bei Rückführungsanordnungen führten Eilanträge des betroffenen Vermieters zu hängenden Verfahren. Das Zwangsgeld könne nicht vollstreckt werden, wenn das Bezirksamt das nicht im Beschluss bereits benannt hat. Oft setzen jedoch die Amtsgerichte die Bußgelder (üblich sind Größenordnungen von 500 bis 1.500 Euro je Monat und Wohnung) herab. In solchen Fällen fließt das Bußgeld nicht an die Bezirkskasse, sondern an den Senat.

Vertreter des BA versprechen sich der neuen **EU-Verordnung** (folgender Abschnitt) zur Ferienwohnungsvermietung eine verbesserte Kontrollmöglichkeit.

Fazit: *Die Erwartungen, dass die Bezirke in großem Stil und schnell zweckentfremdete Wohnungen und Fremdvermietung ohne Registrierung finden, unterbinden und die Verursacher mit Bußgeldern belegen können, ist verfehlt. Die personelle Ausstattung, um flächendeckend Verdachtshinweisen nachzugehen, ist zu gering. Die Hinweise aus der Bevölkerung sind oft zu unscharf und die erforderliche Ankündigung einer Begehung bei Verdachtsmomenten macht die Verfolgung sehr schwierig. Die Verwaltungsgerichte haben eigene personelle Probleme und konkurrierende Sichtweisen, die zügigen und einheitlichen Verfahren bei der Verfolgung von Zweckentfremdung entgegenstehen. Hinzukommt eine Konkurrenzsituation zwischen Bezirken und zentraler Senatsverwaltung bezüglich der Besoldung und Aufgabenbeschreibung (Daten-Scraping-Programme).*
Über die Nutzung von Serviceplattformen besteht die Möglichkeit, den Erhalt einer Registriernummer zu umgehen, indem man ankreuzt, dass der Gastgeber „gewerblich“ agiert. Im Unterschied zu den Bezirksämtern verlangen die Serviceplattformen keine detaillierten Nachweise über Art und Umfang des Gewerbes.
Etwas anderes kommt dazu: Die Kooperationsbereitschaft der Betreiber von Internetplattformen bei der Datenfindung und -kontrolle ist sehr begrenzt. Die Herausgabe von genauen Adress- und Lagedaten wird Im Regelfallmit mit Verweis auf den Datenschutz verweigert.
Erwähnenswert ist außerdem, dass die Vergabe von Registriernummern ganz überwiegend an MieterInnen erfolgt, während die Internetplattformen ihr Geld in einem Zwischenbereich von privater und gewerblicher Wohnraumvermittlung betreiben, in dem es zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten gibt. Die Einschätzung einer Vertreterin der Verwaltung soll abschließend und mit ausdrücklicher Genehmigung zitiert werden: „Wir kommen unter den gegebenen Umständen nur an die kleinen Fische ‘ran!“

2.5 EU-VERORDNUNG

Das Angebot auf Wohnungsmärkten ist standortgebunden. Eine leerstehende Wohnung in Eberswalde nutzt nur demjenigen, der lange Anfahrtswege in Kauf nehmen kann. Wenn ein erheblicher Teil der Nachfrage nach Stadtwohnungen grenzüberschreitend und temporär für touristische Zwecke stattfindet, ist lokale Politik, die vor allem den BürgerInnen, die dauerhaft in ihren Städten wohnen und den sesshaften BewohnerInnen Rechenschaft schuldet, stets im Nachteil. Die zentralen politischen Konflikte stellen sich als Abwägung zwischen den regionalwirtschaftlichen Vorteilen des Stadttourismus („es kommt viel fremdes Geld in die Stadt“) und den negativen Auswirkungen des Stadttourismus auf den städtischen Wohnungsmarkt und das örtliche Preisniveau dar (Der wohlhabende Londoner Tourist ist deutlich höhere Gaststättenpreise gewohnt.[61] Vor wenigen Jahren haben die EU-Mitgliedsstaaten auf

[61] Für das Jahr 2018 schätzt die IBB: „Ein Berlin-Besucher gibt im Schnitt rund 67 EUR pro Tag für Freizeit und Kultur, Verpflegung, Transport, Einkäufe und ggf. Übernachtung aus…Über das Jahr hochgerechnet

Druck ihrer touristisch attraktivsten Städte reagiert und sich für die konsequente Eindämmung des Stadttourismus entschieden. Die Rede ist von „Overtourism. Allein von 2023 auf 2024 verzeichneten die EU-Mitgliedstaaten ein immenses Wachstum an Übernachtungen bei vier Internetplattformen.[62] Sie stiegen von 719 Millionen 2023 auf 854 Millionen um fast 20 Prozent an.

Über eine EU-Verordnung,[63] die am 20. Mai 2026 in Kraft treten soll, haben die Mitgliedsstaaten Regelungen vereinbart, die jeden EU-Mitgliedsstaat zur Benennung einer Behörde verpflichtet, die für die Überwachung und Durchführung der Verordnung verantwortlich ist und Sanktionen festlegen soll, die Verstöße „…wirksam, verhältnismäßig und abschreckend…“ bekämpft (Art 15, Abs. 3). Die Mitgliedsstaaten sind zur rechtlichen und institutionellen Vorbereitung der Umsetzung verpflichtet und müssen einen nationalen Koordinator benennen.

Die Verordnung ist in der Anlage im Detail einsehbar. Sie schließt verschiedene Lücken, die man derzeit noch im deutschen und Berliner Vollzug vorfindet. Wenige wichtige Vorschriften sollen hervorgehoben werden. Eine verpflichtende Registrierung gilt nach der EU-VO für alle zur kurzfristigen Vermietung vorgesehenen Einheiten „unabhängig davon, ob diese durch gewerblich oder nicht-gewerblich erfolgt.“ (Artikel 3, Abs. 4). Die Registrierung der Gastgeber ist gleichbedeutend mit einer ‚individuellen Nennung und muss mit genauer Anschrift der Einheit, der Nummer, der Etage und evt. Briefkastennnummer erfolgen und umfasst bei natürlichen Personen Name, ID, Telefonnummer und E-Mail-Adresse (Kap. II, Art. 4 und Art. 5). In Artikel 4 werden detaillierte Auflagen für die Gestaltung von Plattformen aufgeführt. Mit diesen Vorschriften wird die stetige Einsprache der Plattformbetreiber, die gegen die Offenlegung datenschutzrechtliche Bedenken anführen, weitgehend außer Kraft gesetzt. Die Zusammenführung der Daten und ihre – je nach Größe – differierende – Berichterstattung (für die ‚Großen‘ gilt monatliche Übermittlung) auf dem Weg der „Maschine zu Maschine Kommunikation“. Das ermöglicht die ständige Einsehbarkeit durch die befugten behördlichen Stellen und die Aktualität der Daten.

Gleichzeitig wird auf EU-Ebene am Aufbau einer *digitalen Infrastruktur* gearbeitet, die den EU-Ländern als Option die Beteiligung und die Nutzung einer zentral eingerichteten Prüfungs- und Überwachungsstelle anbietet.[64] Damit sollen zum einen der rechtskonforme Zugang zu Daten gesichert werden. Zum anderen wird eine zentrale Zugangsstelle geschaffen sowie ein vereinheitlichtes Prüfungsverfahren, das die lokalen Behörden bislang mit hohem personellen und technischem Aufwand im Alleingang entwickeln mussten. Der Bedarf für eine solche Institution ist offensichtlich. Die Stadt Barcelona hat beispielsweise allein im Jahr 2017 ein Team von mehr als 70 Personen mit jährlichen Kosten von ca. zwei Millionen Euro für die Kontrolle der Kurzzeitvermietungen aufgewandt.[65] Unter anderem werden im Rahmen der

---

ergibt sich für Berliner Unternehmen ein touristischer Umsatz von 12,3 Mrd. EUR.“ Mit rund 4,3 Prozent an der Bruttowertschöpfung des Landes Berlin liegt der Beitrag des Tourismus bei einem ähnlichen Anteil wie der des Baugewerbes (4,2%). Etwa 250.000 Arbeitsplätze, so schätzt die IBB, hängen am Tourismus. https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/volkswirtschaftliche-publikationen/berlin-aktuell/ausgaben-2019/berlin_aktuell_tourismus_2019.pdf

[62] Die Daten stammen von Auswertungen allein bei Airbnb, Booking, Expidia und Trip Advisor.

[63] VERORDNUNG (EU) 2024/1028 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 11. April 2024 über die Erhebung und den Austausch von Daten im Zusammenhang mit Dienstleistungen der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724

[64] 2024 ist die Verordnung (EU) 2024/1028 „über die Erhebung und den Austausch von Daten im Zusammenhang mit Dienstleistungen im Bereich der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften“ in Kraft getreten.

[65] Bundeswirtschaftsministerium, Neue EU-Regeln für kurzzeitige Vermietungen über Online-Plattformen, Schlaglichter 6/24 Wirtschaftspolitik

europäischen Initiative Vorgaben für eine klare Unterscheidung von gewerblichen und privaten Angeboten erarbeitet.[66]

Handlungsempfehlung: *Die zentrale Anlaufstelle und die Schaffung einer digitalen Infrastruktur ist sinnvoll und überfällig. Die in Deutschland zuständigen Behörden sollten zügig die notwendigen Schritte zur Umsetzung der EU-Verordnung einleiten. Bei den Onlineplattformen etwa von booking.com oder Airbnb haben wir es mit weltweit agierenden Dienstleistern im Internet zu tun. Sie verfügen über riesige Datenmengen und erprobten Algorithmen, die diese Daten für die inserierten Angebote sekundenschnell zusammenführen. Die Verfügung über diese enorme Datenmenge und ihre Nutzung wird über Jahrzehnte und mit jedem neuen Plattformnutzer erweitert. Sie stellt das Kapital der Onlineplattformen dar. Für eine europäische oder gar regionale Lösung ist IT-Expertise erforderlich, die sich Deutschland und mehr noch seine Länder und Städte erst noch erarbeiten müssen. Es ist zu Recht kritisiert worden, dass europäische Staaten und Städte dieser Online-Macht bislang wenig entgegenzusetzen haben.*[67]

Einige generelle Nachsätze zur digitalen Ausstattung sind erforderlich: Deutschland ist bei der Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen auch im europäischen Vergleich ein Entwicklungsland. „Bei den digitalen Grundkenntnissen hat Deutschland den Abstand zum EU-Durchschnitt verringert, liegt aber mit 49 Prozent weiterhin unter dem EU-Durchschnitt von 54 Prozent… Damit die EU ihr Ziel bei den Grundfertigkeiten erreichen kann, muss sich die Bereitschaft Deutschlands zur Vermittlung digitaler Grundfertigkeiten deutlich verbessern.“ [68] *Während in Deutschland die Digitalisierung im öffentlichen Bereich aus Gründen des Datenschutzes mit Argusaugen beobachtet wird, liefern die private Nutzer in Deutschland tagtäglich große Datenmengen z.B. an US-amerikanische Plattformen, die mit ihren Dienstleistungen Milliarden an Dollar umsetzen. Insbesondere Städte wie Berlin, die Kreuzungspunkte des internationalen Tourismus sind, würden gut daran tun, eine digitale Infrastruktur im Dienste und zum Schutze ihrer Bürger:innen aufzubauen. Die Wohnraumvermittlung über digitale Plattformen würde sich als ein Schwerpunkt anbieten.*

Wenn die EU-Verordnung greift und die Überwachung lückenloser wird und Sanktionen geschärft werden, kann die Betreibung von Internetplattformen für private Gastgeber unattraktiv werden. Offensichtlich existiert jedoch auch außerhalb der Ferienraumvermietung ein Bedarf an schnellen und unkomplizierten Vermittlungen über das Internet, die bisher nur von Privaten mit hohen Gewinnmöglichkeiten genutzt wird. Denkbar ist, dass in einigen Städten mittelfristig die Einführung öffentlich kontrollierter Vermittlungsagenturen vorbereitet wird, die unter gemeinwohlorientierten Auflagen tätig sind. Dazu sind weitere Konkretisierungsschritte erforderlich sind, die hier nicht ausgeführt werden können. Die Einrichtung der lokalen Plattformen könnte über die Bundesnetzagentur mit der europäischen Anlaufstelle verbunden werden. Die Einrichtung und der Betrieb der lokalen Plattformen müsste kein zusätzliches Steuergeld kosten. Auch wenn Provisionen deutlich unter den bei privaten Plattformen üblichen 12 bis 20 Prozent der Mieteinnahmen verlangt würden, könnten digitale öffentliche Agenturen kostendeckend arbeiten. Sie hätten das Vertrauen der Anbieter und der Nutzer und würden die amtliche

---

[66] Die Gruppe der EU-Linken hat in einer Studie Maßnahmen aufgeführt, die u.a. eine klare Unterscheidung zwischen nicht-professionellen und professionellen Gastgebern ermöglichen. STUDY ON SHORT-TERM ACCOMMODATION RENTALS (STARs) IN THE EU, Group of the progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament, 2025.

[67] Josef Braml, Die transatlantische Illusion Die neue Weltordnung und wie wir uns darin behaupten können, München 2022: „Das Geschäftsmodell von Online-Plattformen hat Auswirkungen – nicht nur auf den freien und fairen Wettbewerb, sondern auch auf unsere Demokratie, unsere Sicherheit und die Qualität unserer Information. Deshalb müssen wir diese immense Macht der großen Digitalunternehmen begrenzen.“, S. 136.

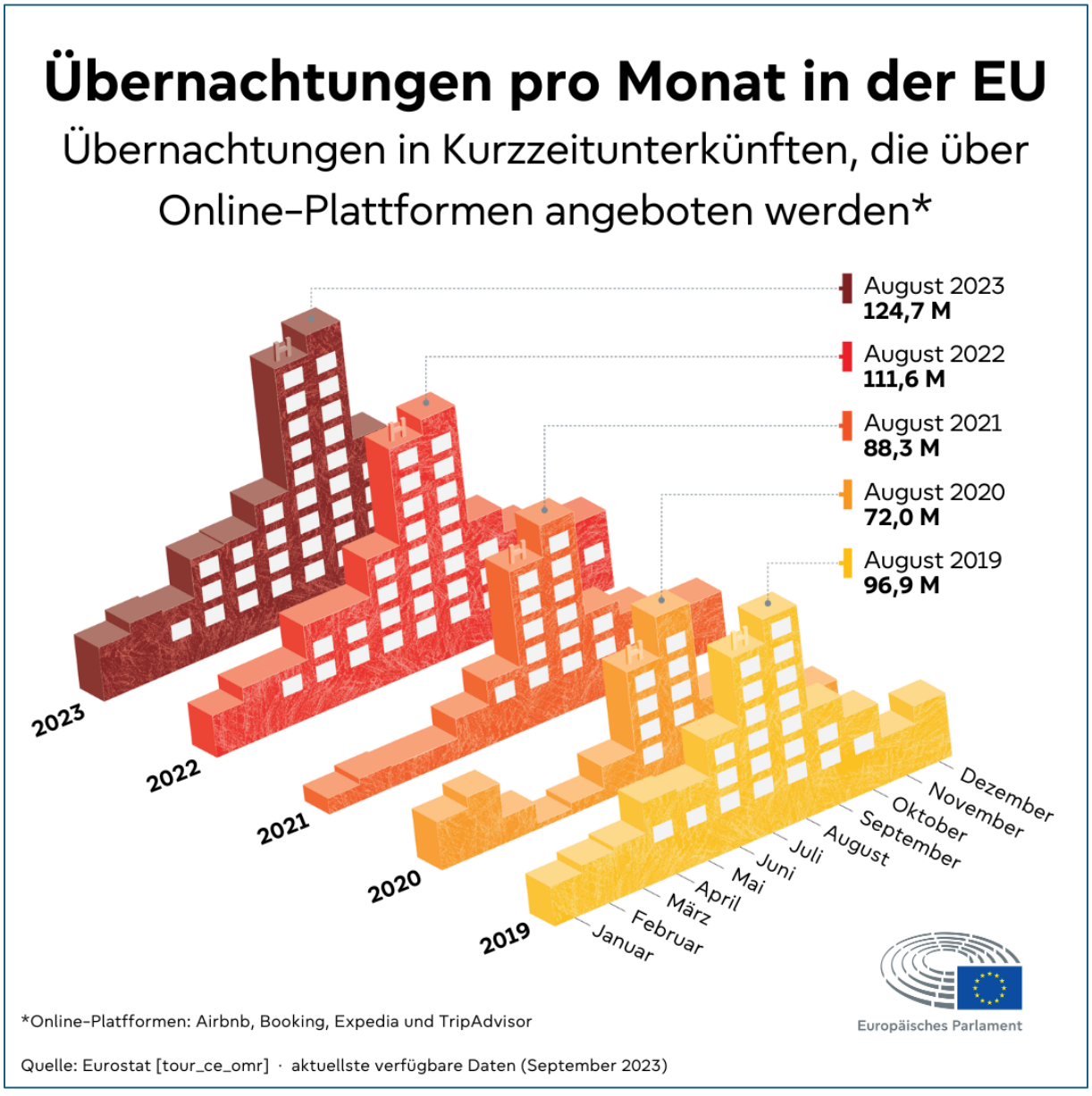
[68] https://germany.representation.ec.europa.eu/news/bericht-zu-digitalem-wandel-der-eu-deutschland-muss-digitalisierung-der-offentlichen-dienste-2023-09-27_de

Überprüfung und Überwachung teilweise überflüssig machen. Die Vergabe einer digitalen Anbieter-ID für alle Anbieter mit deutschem oder Berliner Wohnort könnte den gesteuerten Zugang absichern. Die Vergabe einer solchen ID für einen festgelegten Personenkreis nach sachgrerechten Auflagen wäre erforderlich. Es wäre nicht notwendig, die bereits aktiven privaten Plattformen zu verbieten; sie könnten mit entsprechenden Auflagen über Verträge auf Kooperation verpflichtet werden. Nicht hinnehmbar ist, dass Plattformen mit der Vermittlung knappen Berliner Wohnraums in San Francisco oder Dublin Milliarden verdienen, während sich die Berliner Verwaltung auf das Überwachungsgeschäft beschränkt. Für die Schnittstelle und die Kooperation zwischen den Datenplattformen, die im Ausland ihre Zentrale haben und den deutschen Verwaltungsplattformen sind Vertragslösungen denkbar; die Anlaufstelle dafür wird zur Zeit auf gesamteuropäischer Ebene vorbereitet.

IV. ANHANG MIT MATERIALIEN

1. STÄDTETOURISMUS

Die Zunahme des Stadttourismus ist ein europaweites Phänomen. Die vier führenden Plattformen (Airbnb, Booking, Expedia und TripAdvisor) gaben laut EU-Kommission über 300 Millionen Übernachtungen in Kurzzeitunterkünften an. Die über diese Unternehmen gebuchten Übernachtungen stiegen im dritten Quartal des Jahres, das traditionell das stärkste ist, um 13,4 Prozent im Vergleich zum gleichen Zeitraum des Jahres 2022.



In Deutschland ist der Trend ähnlich . Laut FHV-Studie[69] wurden von 7.000 Unterkünften in Berlin 87 Prozent privat verwaltet bzw. vermarktet. Dabei spielen digitale Serviceportale, auf die die privaten Anbieter zurückgreifen können, eine zunehmende Rolle bei der Professionalisierung.

Abb: Sponsoren und Datenlieferanten der FHV-Studie

Die über das Internet professionalisierte Vermietung privater Unterkünfte umfasst mittlerweile ein breites Spektrum an Beteiligten, die im Zuge einer fortschreitenden Arbeitsteilung und Professionalisierung in diesem Sektor arbeiten. Zu den Anbieter:innen gehören, wie die Abbildung zeigt u.a.: Vermietungsagenturen und -verwaltungen, Designer von Plattformen, Service-Agenturen und Unternehmen wie Airbnb und booking.com, die sich auf die länderübergreifende Distribution von Ferienwohnungen spezialisiert haben, bis zu Beratungsgesellschaften, Vermarktungsagenturen und spezialisierten Versicherungsunternehmen sowie Beratungsorganisationen. Die Übersicht dokumentiert rund 140 Anbieter auf diesem expandierenden Markt. Die Übersicht dürfte nicht vollständig sein.

[69] https://www.deutscher-ferienhausverband.de/wp-conten/uploads/2024/03/2024-02_Studie_Der-Ferienhausmarkt-in-Deutschland.pdf Der Ferienhausmarkt in Deutschland –

Volumen und wirtschaftliche Bedeutung, Hamburg-Berlin, 2024

Abbildung 22: Ferienvermietungslandschaft[17]
(Quelle: AJL Atelier & Deutscher Ferienhausverband)

Quelle: DHF, Der Ferienhausmarkt in Deutschland...2024

Medien und Politik fallen die Großen der Branchen verständlicherweise besonders ins Auge. Das 2008 in San Francisco gerundete Ferienwohnungsportal *Airbnb* genießt aufgrund seiner Größe und Verbreitung das besondere Augenmerk der sowohl weltweiten wie europäischen und deutschen Öffentlichkeit. Obwohl es sachlich nicht gerechtfertigt ist, behandelt die mediale und politische Öffentlichkeit *Airbnb* so, als sei sie der einzige relevante Akteur bei der Vermittlung von Ferienwohnungen. Aufgrund der Größe des Unternehmens ist das nachvollziehbar. Nach eigenen Angaben waren 2022 mehr als fünf Millionen Unterkünfte in 81.000 Städten weltweitüber diese Plattform buchbar.

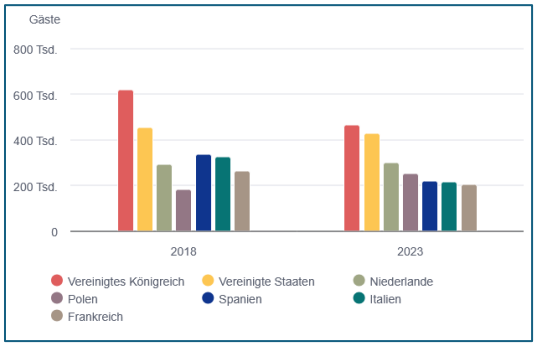
Aufgrund der immer deutlicher werdenden Folgen der touristischen Vermarktung von Wohnungen aus dem privaten Vermietungssektor wurden in vielen Ländern und Städten Zugangshürden und Kontrollmechanismen für Kurzzeitvermietungen verankert. Die Maßnahmen reichen über Berichtspflichten an die Kommunen, steuerliche Abschöpfung der Einnahmen bis hin zu Verboten und anderen, drastischeren Maßnahmen. In Marseille und Nizza haben laut *Handelsblatt* Stadtbeamte mit der Schleifmaschine Schlüsselkästen mit Codes entfernt, die überall in den Straßen hängen und den Touristen das Einchecken in die Ferienwohnung ohne persönlichen Kontakt zu erleichtern. Ähnlich ist es auch im Mutterland der Plattform, den USA. Für New York City wurde berichtet, dass der Co-Gründer und Vorstandsvorsitzende des Vermittlungsportals *Airbnb* Brian Chesky die Stadt New York City als Geschäftsfeld aufgegeben habe, weil die Stadt sich mit zunehmend härteren Maßnahmen zur Wehr setzt. „Das ist keine Stadt mehr für *Airbnb* – zumindest nicht kurzfristig“, sagte er im Gespräch mit dem Handelsblatt.“ [70] Chesky kündigte an, sich künftig auf Europa und insbesondere auf Deutschland zu konzentrieren, in dem er die Expansionsmöglichkeiten für deutlich günstiger hält.

Für Berlin werden die Herkunftsgebiete der jährlich zureisenden Touristen amtlich erfasst, soweit sie sich in Unterkünfte mit einer Mindestzahl an Betten bewegen. Großbritannien gehört trotz eines deutlichen Rückgangs der Besucherzahlen nach dem Brexit zusammen mit den USA zu den wichtigsten

[70] Handelsblatt 10.11.2023

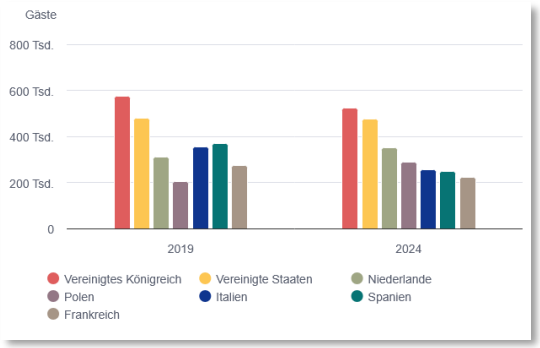
Herkunftsländern der ausländischen Berlin-Touristen. Diese internationale Verflechtung begünstigt die Marktposition des in San Francisco und Dublin ansässigen Unternehmens.

Abb.: Berlin - Herkunftsländer der ausländischen Besucher 2018 - 2023



Quelle: AfS Berlin Brandenburg

Abb.: Berlin – Herkunftsländer der ausländischen Besucher 2019 - 2024



Quelle: AfS Berlin Brandenburg

EU-VERORDNUNG