

Deutscher Ferienhausverband

Europaplatz 2

10557 Berlin

Deutscher Tourismusverband

Schillstr. 9

10785 Berlin

Thüringer Landtag
Ausschuss für Infrastruktur,
Landwirtschaft und Forsten

Per E-Mail
Poststelle@landtag.thueringen.de

Berlin, 02.04.2024

Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen DER LINKEN, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und SPD eines Gesetzes zur Gewährleistung von Wohnraum in Thüringen (Thüringer Wohnraumgewährleistungsgesetz) Drucksache 7/9214

Der Deutsche Ferienhausverband (DFV) vertritt als größter Branchenverband die Interessen der Ferienimmobilienbranche in Deutschland. Der Deutsche Tourismusverband (DTV) vertritt die Interessen der Tourismusorganisationen der Länder, Regionen und Orte in Deutschland. Der Deutsche Tourismusverband (DTV) hat uns als fachlich zuständiges Mitglied im DTV gebeten, die folgende gemeinsame Stellungnahme zu verfassen.

Wir danken Ihnen an dieser Stelle herzlich, zu dem vorliegenden Gesetzentwurf Stellung nehmen zu dürfen.

Unsere Position in Kürze

- Der Ferienhaustourismus bietet für Thüringen wichtige Chancen
- Die Zweckentfremdungsverbote der Bundesländer müssen sinn- und maßvoll sein
- Der Bestandsschutz ist zu gewähren
- Die Tagesobergrenzen müssen sich an den sich wandelnden Bedürfnissen der Menschen ausrichten
- Die Auskunftspflichten und die Registrierung sind europakonform auszugestalten

Bedeutung des Ferienhausmarkts in Thüringen

Der Deutsche Ferienhausverband hat mit breiter Unterstützung, darunter auch durch den DTV und verschiedene Landestourismusorganisationen, Anfang 2024 eine neue Ferienhausmarktstudie publiziert, die tiefe Einsicht in den Markt gibt, der durch amtliche Beherbergungsstatistiken nur unzureichend erfasst wird.

Bundesweit werden **82% der Ferienwohnungen und -häuser von privaten Vermieterinnen und Vermietern** angeboten. **In Thüringen beträgt dieser Anteil sogar 85%.¹** Diese werden in den amtlichen Beherbergungsstatistiken nicht erfasst, weil dort nur Quartiere ab zehn Betten aufgeführt werden.

Der Ferienhausmarkt in Thüringen		
Generierter Bruttoumsatz: 579 Mio. Euro bei 6,2 Mio. Übernachtungen auf dem gewerblichen und privaten Ferienhausmarkt p. a.		
Segment	Privater und gewerblicher Ferienhausmarkt	Bundesweit
Übernachtungen p/a	6,2 Millionen Euro, davon 5,7 Millionen auf dem privaten Ferienhausmarkt	307 Millionen, davon 250 Millionen auf dem privaten Ferienhausmarkt
Betten	53.157	2,6 Millionen
Ferienunterkünfte	9.280, 85 Prozent von privaten Gastgebern	555.111
Bruttoumsatz p/a	579 Millionen Euro	28,6 Milliarden Euro
Steuereinnahmen p/a	110 Millionen Euro	5,2 Milliarden Euro
Wertschöpfung p/a	382 Millionen Euro	19,1 Milliarden Euro
Beschäftigungsäquivalent	5.484	281.000
(Studie: Der Ferienhausmarkt in Deutschland 2024, Analysezeitraum 2022)		

Der Ferienhausmarkt (privat und gewerblich) in Thüringen umfasst insgesamt rund **53.000 Betten in 9.280 Ferienunterkünften mit rund 6,2 Millionen Übernachtungen jährlich**. Thüringen liegt damit auf Platz 12 aller Bundesländer.

Ferienwohnungs-Urlaubsgäste in Thüringen geben **durchschnittlich 94,59 Euro pro Kopf und Tag** am Urlaubsort aus. Damit nimmt Thüringen **Rang 7 bundesweit** ein. Nur 25% davon werden für die Unterkunft aufgewandt, der Rest fließt in die lokale Wirtschaft wie Gastronomie, Einzelhandel und Dienstleistungen im Bereich Freizeit, Kultur und Mobilität und sorgt somit für regionale Wertschöpfung.

In der Summe generiert der Ferienhausmarkt in Thüringen rund 382 Millionen Euro Bruttoumsatz. Die Steuereinnahmen allein aus Lohn- und Mehrwertsteuer belaufen sich auf 110 Mio. Euro.

Die ökonomischen Abstrahleffekte von Ferienwohnungsmarkt und Homesharing auf Gastronomie und Einzelhandel, Dienstleistungen, Freizeitwirtschaft und Dienstleistungen sind nicht zu unterschätzen. Sie schaffen und erhalten Arbeitsplätze in der Region. Das Vollzeitbeschäftigungsäquivalent beläuft sich auf knapp 5.500 Beschäftigten (direkt und indirekt).

¹ Der Ferienhausmarkt in Deutschland – Volumen und wirtschaftliche Bedeutung. <https://www.deutscherferienhausverband.de/marktstudie-2024/>

Touristische Übernachtungen in Thüringen p. a.				
Fast jede zweite Übernachtung findet in einem Ferienhaus oder einer Ferienwohnung statt.				
Übernachtungen lt. Stat. Bundesamt (Beherbergungsstätten ab 10 Betten)	Übernachtungen auf dem gewerblichen Ferienhausmarkt lt. Stat. Bundesamt	Übernachtungen auf dem privaten Ferienhausmarkt lt. aktueller Marktstudie	Touristischer Gesamtmarkt inklusive privater Ferienunterkünfte	Anteil Fewos/ Gesamtmarkt
9,1 Mio.	461.219	5,7 Mio.	14,8 Mio.	42 Prozent
	6,2 Mio		Tatsächliche Größe	
Der Anteil der Übernachtungen auf dem Ferienhausmarkt am touristischen Gesamtmarkt beträgt 42 Prozent. (Datenbasis: Statistisches Bundesamt, Studie: Der Ferienhausmarkt in Deutschland 2024, Analysezeitraum 2022)				

Ferienwohnungen tragen zur Attraktivität von Tourismusorten bei

Thüringen mit seinen wunderschönen Städten und historischen Denkmälern, seiner spannenden Historie und den wertvollen Natur- und Nationalparks ist ein attraktives Reiseziel, das durch einen nachhaltigen und qualitätsorientierten Ferienwohnungstourismus weitere Potenziale ausschöpfen kann. Für Zielgruppen wie Familien, Individualreisende und Reisende mit Hund ist ein attraktives Angebot an Ferienwohnungen und -häusern ein wichtiges Argument bei der Buchungsentscheidung, weil sie dort günstige und auf ihre individuellen Bedürfnisse zugeschnittene Angebote finden.

Notwendigkeit der Regulierung von Zweckentfremdung in Thüringen

Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum hat sich in den letzten Jahren vielerorts zugespitzt. Es ist deshalb nachvollziehbar, wenn Kommunen dieser Entwicklung entgegenwirken wollen.

Ein Hauptgrund liegt allerdings darin, dass in den vergangenen Jahren zu wenig bezahlbarer Wohnraum neu gebaut wurde bzw. durch Sozialbindungen verfügbar ist. Zudem sind die Baukosten gestiegen und haben sich Baukredite verteuert. Niedrigzinsen haben in den letzten Jahren zudem dazu geführt, dass verstärkt in Immobilien investiert wurde und sich die Preisspirale auf dem Immobilien- und Mietmarkt deutlich nach oben entwickelt hat.

Das wirkungsvollste Mittel gegen mangelnden Wohnraum ist es, Bauen wieder erschwinglicher zu machen und bezahlbaren Wohnraum für Menschen mit niedrigen Einkommen zu fördern.

In den meisten Großstädten, die von Wohnungsmangel betroffen sind, liegt der **Anteil der Ferienwohnungen am Gesamtbestand bei deutlich unter 1%**. Die Auswirkungen eines Zweckentfremdungsverbots auf den Mietmarkt sind entsprechend marginal.

In Berlin (Anteil von 1% am Gesamtbestand und Spitzenreiter in Deutschland), wo seit 2014 eines der strengsten Zweckentfremdungsgesetze in Deutschland in Kraft ist, hat sich keine Entspannung auf dem Mietmarkt eingestellt. Es ist davon auszugehen, dass der Anteil der Ferienwohnungen am Gesamtwohnungsbestand in Städten wie Erfurt deutlich geringer

ausfällt und ein spürbarer Entlastungseffekt eines Zweckentfremdungsverbots auf die Mietpreisentwicklung und den Wohnungsangebot damit fraglich ist.

Ein Zweckentfremdungsverbot stellt einen weitreichenden Eingriff in das in Art. 14 GG garantierte Eigentumsrecht und das in Art. 12 GG verankerte Recht auf Berufsfreiheit dar. Eine solche Maßnahme sollte deshalb nur dann ergriffen werden, wenn die Zweckentfremdung von Wohnraum maßgeblich zu einem Mangel an bezahlbarem Wohnraum beiträgt und ein Zweckentfremdungsverbot signifikant zur Behebung des Missstandes beiträgt.

Der Gesetzentwurf nennt die Situation u.a. in Erfurt, Jena und Weimar als Grund, ein Wohnraumgewährleistungsgesetz zu verabschieden. Aus unserer Sicht wäre es sinnvoll, die **Situation in Kommunen, die sich von einem Mangel an bezahlbarem Wohnraum betroffen sehen, empirisch zu evaluieren und wirtschaftliche Effekte zu berücksichtigen, bevor regulatorische Schritte eingeleitet werden**. Dabei sollte auch zwischen Unterkünften unterschieden werden, die ganzjährig als Urlaubsquartier gelistet werden und solchen, die nur zeitweise an Feriengäste vermietet werden (Home Sharing und Zweitwohnungen). Letztere werden nicht dem Wohnungsmarkt entzogen.

Dies ginge auch konform mit den Bestrebungen der EU, für mehr Transparenz auf dem Markt für Kurzzeitvermietungen zu sorgen.

Transparenz auf dem Markt – EU-Short Term Rental-Initiative und DAC7-Richtlinie

82 % der Übernachtungen in Ferienhäusern und -wohnungen bundesweit (85% in Thüringen) finden bei privaten Anbietern statt. Hinzu kommen gelegentliche Homesharer, die bei eigener Abwesenheit an wechselnde Gäste vermieten. Diese werden in den amtlichen Beherbergungsstatistiken der Bundesländer bisher nicht erfasst, wenngleich Eurostat, die Statistikbehörde der EU, durch Partnerschaft mit Online-Plattformen, bereits seit einigen Jahren regelmäßig touristische Daten mit dem Bundesamt für Statistik teilt.²

Die EU-Kommission hat Ende 2023 eine Verordnung zur Regulierung von Kurzzeitvermietungen (Short Term Rental-Initiative) auf den Weg gebracht, die eine umfassende Registrierungs- und Auskunftspflicht von Anbietern wie auch Vermittlungsplattformen vorsieht³. Die nationale Umsetzung dieser Verordnung – der Prozess ist bereits angelaufen – wird zu mehr Transparenz und hoffentlich auch einer Harmonisierung der Regelungen führen.

Auch durch die nationale Umsetzung der DAC7-Richtlinie⁴, die am 01.01.2023 in Kraft getreten ist und deren erste Meldungen zum 01.04.24 vorliegen, werden Daten erhoben, die für eine größere Transparenz auf dem Markt sorgen werden.

²: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TOUR_CE_OAN3/default/table?lang=en;

Mehr Informationen zu Datenkooperation der Online-Plattformen mit der EU-Kommission hier: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_194

³ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231114IPR10503/deal-on-improving-transparency-in-the-short-term-rental-sector>

⁴ Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/514 des Rates vom 22. März 2021 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Modernisierung des Steuerverfahrensrechts

Es wäre vor diesem Hintergrund aus unserer Sicht sinnvoll, vor einer Gesetzgebung die Ergebnisse dieser Regulierungen und die damit einhergehende bessere Datenlage abzuwarten, um auf Basis dieser Daten evidenzbasiert gesetzgeberische Schritte zu unternehmen, die im Einklang mit den EU-Regeln stehen.

Zu den einzelnen Regulierungen

§1 Bestandsschutz sichern

Das Gesetz sieht keinen Bestandsschutz für Immobilien vor, die bereits vor Inkrafttreten der Satzung anders als zu Wohnzwecken genutzt wurden. Betroffen ist sämtliche gewerbliche Nutzung. Zum einen ergeben sich verfassungsrechtliche Bedenken, ob ein derart weitreichender Eingriff in Art. 13 und 14 GG auf Basis der vorliegenden Daten gerechtfertigt ist. Ein fehlender Bestandsschutz sorgt zudem für Verunsicherung bei den Betroffenen, nicht zuletzt dann, wenn die wirtschaftliche Existenz an die zweckentfremdete Nutzung einer Wohnung gekoppelt ist. Würde ein Bestandsschutz nicht gewährt, müssten die Kommunen vor allem im ersten Jahr nach Inkrafttreten zeitnah eine Vielzahl an Genehmigungsverfahren bewältigen. Ferienwohnungen werden oft mit langem Vorlauf gebucht, eine kurzfristige Nutzungsuntersagung würde nicht nur die Anbieter treffen, sondern auch die Urlauber.

Ein umfassender Bestandsschutz könnte hier für Rechtssicherheit bei bestehender gewerblicher Nutzung sorgen und gleichzeitig gewährleisten, dass künftige Zweckentfremdung wirksam reguliert werden kann. Wir schlagen vor, allen bestehenden legalen Gewerben, die ihren rechtlichen Verpflichtungen wie z.B. ihrer Steuerpflicht nachweisbar nachgekommen sind, Bestandsschutz zu gewähren und nur zukünftige Zweckentfremdungen dem Genehmigungsvorbehalt zu unterstellen.

§1 Absatz 3 Tagesobergrenzen an den sich wandelnden Bedürfnissen der Menschen ausrichten

Gerade in den letzten Jahren hat sich unsere Arbeitswelt und damit unser Leben erheblich verändert. Homesharing kommt den Bedürfnissen vieler Menschen entgegen, deren Job, Ausbildung oder Privatleben eine hohe Flexibilität erfordern. Durch Homesharing kann Wohnraum optimaler genutzt werden, indem Wohnungen z.B. bei berufsbedingter Abwesenheit oder einem Auslandssemester an Kurzzeitgäste vermietet werden. Die zusätzlichen Einnahmen ermöglichen es zudem, den eigenen Wohnraum auch in begehrten Bezirken zu erhalten.

Der Gesetzentwurf benennt eine genehmigungsfreie Nutzung für die Kurzzeitbeherbergung von acht Wochen. Damit bewegt sich Thüringen am untersten Spektrum für Tagesobergrenzen in Deutschland. Eine Studentin, die ein Auslandssemester absolviert, bräuchte damit ebenso eine Genehmigung wie der Arbeitnehmer, der ein halbes Jahr im Ausland eingesetzt wird. Und das, obwohl in beiden Fällen kein Wohnraum dem Wohnungsmarkt entzogen wird. Es ist nicht ersichtlich, warum eine derart restriktive Tagesobergrenze gewählt wurde.

Wir schlagen vor, dass eine Nutzung als Ferienwohnung dann genehmigungsfrei ist, wenn der Charakter einer Hauptwohnung erhalten bleibt. Der Gesetzentwurf stellt deshalb auch

die Nutzung von weniger als 50% der Wohnfläche ohne Tagesobergrenzen genehmigungsfrei. Analog dazu sollte die Kurzzeitvermietung erst dann genehmigungspflichtig werden, wenn der Wohnraum mehr als 181 Tage im Jahr vermietet wird.

Zweitwohnungen sollten generell vom Zweckentfremdungsverbot ausgenommen werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine Zweitwohnung nur zeitweilig durch den Eigentümer oder Mieter genutzt wird, beispielsweise zu berufsbedingten Aufenthalten. Dem Wohnungsmarkt wird kein Wohnraum entzogen, wenn diese Nebenwohnung bei Abwesenheit des Eigentümers an Urlaubsgäste vermietet wird.

§3 und §4 Auskunftspflichten

Der Gesetzentwurf sieht umfassende Auskunftspflichten vor. Erhoben werden sollen nicht nur u.a. Name und Anschrift des Gastgebers oder die Anschrift und Lage der angebotenen Wohnung, sondern auch persönliche Daten des Verfügungsberechtigten wie Geburtsdatum, frühere Wohnanschrift, Familienstand oder Angaben wie Miethöhe, Mietdauer und Mietvertrag. Es erschließt sich nicht, dass diese Fülle an Daten notwendig ist, um dem Gesetz Geltung zu verschaffen. Vielmehr ergibt sich aus dem Gebot der Datensparsamkeit, dass nur solche Daten erhoben und gespeichert werden sollen, die für einen Vorgang unbedingt notwendig sind.

Auskunftspflichtig ist dabei nicht allein der Gastgeber selbst, sondern auch Vermittler von Ferienunterkünften. Etliche dieser Daten liegen Vermittlungsplattformen, Agenturen oder Tourismusmarketingagenturen nicht vor, weil diese für die Durchführung ihres Geschäftsverhältnisses nicht notwendig sind. Es erscheint unverhältnismäßig, wollte man diese Vermittler verpflichten, diese Daten von den Gastgebern eigens zur Erfüllung dieser Verpflichtung einzuholen.

Wir empfehlen, die Auskunftspflichten an die Vorgaben der EU-Short Term Rental-Initiative (STR-Initiative) anzupassen, die Umfang und Auskunftspflichten von Anbietern und Vermittlern klar benennt und beispielsweise trennt, welche Daten von Anbietern und welche von Vermittlern zu übermitteln sind. Eine solche Angleichung vermeidet gesetzgeberische Konflikte und unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand für die Betroffenen.

§3 Registrierung

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Kommunen weitreichenden Spielraum haben, wie eine Registrierungspflicht ausgestaltet werden kann. Im ungünstigsten Fall könnte das bedeuten, dass in Thüringen verschiedene Registrierungssysteme in unterschiedlichen Kommunen zur Anwendung kommen. Eine solche Fragmentierung bedeutet weitere bürokratische Lasten für Vermittler und Gastgeber, die in mehreren Kommunen tätig sind. Das kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein.

Die EU hat in der Short-Term-Rental-Initiative ausgeführt, dass eine Registrierung einfach, schnell, online und kostenfrei bzw. kostengünstig erfolgen soll.

Wir empfehlen, die Maßgaben der STR-Initiative zu berücksichtigen und darauf hinzuwirken, ein für ganz Thüringen, oder besser noch in Kooperation mit den anderen Bundesländern bundesweit harmonisiertes barrierefreies Online-Registrierungssystem zu schaffen.

§5 Bußgelder

Der Entwurf sieht Bußgelder von bis zu 500.000 Euro bzw. von bis zu 50.000 € für nicht richtige oder nicht vollständige Auskünfte vor. Auch damit bewegt sich Thüringen am obersten Rand bei vergleichbaren gesetzlichen Regelungen in den Bundesländern. Allein die Bußgeldhöhe ist dazu geeignet, Menschen davon abzuhalten, ihre Wohnung per Home Sharing oder als Ferienwohnung anzubieten, selbst wenn sie eine Genehmigung bekommen würden bzw. keine Genehmigung notwendig wäre. Zumal die Fülle an erforderlichen Informationen und Unterlagen die Erfüllbarkeit erschwert.

Zudem steht der umfangreiche, mit einem hohen Bußgeld bewehrte Auskunftsanspruch nach der Rechtsprechung (Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vom 16. Juni 2021, Az. 12 CS 21.1413) nicht im Einklang mit der einschlägigen Ermächtigungsgrundlage in § 22 TTDSG, die einen konkreten personen- oder objektbezogenen Anfangsverdachts für einen Verstoß gegen die Regularien und die Feststellung einer Zweckentfremdung als erforderlich voraussetzt. In der Begründung des Gesetzes wird das Erfordernis eines solchen Verdachts aufgeführt. Wir schlagen vor, dies als Bedingung in den Gesetzestext aufzunehmen.

§ 6 Evaluierung

Ein Gesetz kann in seiner Wirksamkeit nur beurteilt werden, wenn hinreichend untersucht wird, welche Folgen sich aus der Anwendung ergeben und ob der gewünschte Nutzen erzielt wird. Ist dies nicht der Fall, stellt sich die Frage, ob ein Zweckentfremdungsverbot in Bezug auf Ferienwohnungen, die Kurzzeitvermietung privaten Wohnraums und die damit verbundenen weitreichenden Eingriffe in Grundrechte, aber auch mit Blick auf EU-Recht verhältnismäßig sind.

Der Gesetzentwurf sieht erfreulicherweise eine Evaluierung nach drei Jahren vor. Wir schlagen vor, im Gesetz zusätzlich geeignete Kriterien zu verankern, um die Wirksamkeit des Gesetzes zu bewerten und die Gesetzesfolgen auf Wohnungsmarkt und Wirtschaft in angemessenen Abständen zu evaluieren.

Deutscher Ferienhausverband e.V.

Der Deutsche Ferienhausverband mit Sitz in Berlin wurde im Dezember 2013 gegründet und ist mit rund 60 Mitgliedern Deutschlands größter Branchenverband im Ferienhaussegment. Zu unseren Mitgliedern zählen Vermieter, Agenturen, regional, deutschlandweit und international tätige Plattformen für die Vermittlung von Ferienwohnungen und -häusern, Meta-Suchmaschinen und Marktplätze für Ferienwohnungen und -häuser sowie Dienstleister für die Ferienhausbranche.

Ziel des Verbands ist es, die Interessen der Branche gegenüber Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit zu vertreten und Urlaubern durch die Entwicklung einheitlicher Qualitätsstandards Hilfestellung bei der Online-Buchung von Feriendomizilen an die Hand zu geben.

Der Deutsche Ferienhausverband ist Mitglied im Deutschen Tourismusverband und Gründungsmitglied im Aktionsbündnis Tourismusvielfalt.

Weitere Informationen unter www.deutscher-ferienhausverband.de

Deutscher Tourismusverband e.V.

Der Deutsche Tourismusverband (DTV) vertritt seit 1902 die Interessen der Tourismusorganisationen der Länder, Regionen und Orte in Deutschland. Oberste Ziele sind die Stärkung des Wirtschaftsfaktors Tourismus sowie die Entwicklung einer bedarfsgerechten touristischen Infrastruktur und eines zukunftsweisenden, nachhaltigen Qualitätstourismus in Deutschland.

Rund 125 Mitglieder engagieren sich im Verband. Dazu gehören sowohl Landes-, regionale und kommunale Tourismusorganisationen als auch die kommunalen Spitzenverbände sowie Unternehmen und Verbände aus Bereichen wie Mobilität, Messewirtschaft, Freizeit, Camping und Caravaning.

Für seine Mitglieder ist der Deutsche Tourismusverband Interessenvertreter gegenüber Politik, Behörden und Institutionen, er initiiert Projekte, fördert den Austausch und die Vernetzung innerhalb der Branche und entwickelt touristische Qualitätssysteme weiter.

Weitere Informationen unter www.deutschertourismusverband.de