

Studien zum vergleichenden Öffentlichen Recht

Studies in Comparative Public Law

Band / Volume 9

Die Regulierung des Homesharing

**Eine rechtsvergleichende und rechtsökonomische Untersuchung
des Geschäftsmodells der Kurzzeitvermietung
privaten Wohnraums über Online-Plattformen**

Von

Thomas Zott



Duncker & Humblot · Berlin

THOMAS ZOTT

Die Regulierung des Homesharing

Studien zum vergleichenden Öffentlichen Recht

Studies in Comparative Public Law

Band/Volume 9

Die Regulierung des Homesharing

Eine rechtsvergleichende und rechtsökonomische Untersuchung
des Geschäftsmodells der Kurzzeitvermietung
privaten Wohnraums über Online-Plattformen

Von

Thomas Zott



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Augsburg hat diese Arbeit
im Jahre 2019 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D384

Alle Rechte vorbehalten
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpfing
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 2511-9648
ISBN 978-3-428-18022-6 (Print)
ISBN 978-3-428-58022-4 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2019/20 von der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis Januar 2020 berücksichtigt.

Danken möchte ich an erster Stelle meinem sehr geschätzten Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger, der mir während der Erstellung der Arbeit die notwendige akademische Freiheit gewährte, aber zugleich von der Themenfindung bis zur Abgabe der Arbeit stets für wertvolle Anregungen und Gespräche zur Verfügung stand. Mein besonderer Dank gebührt zudem Herrn Prof. Dr. Phillip Hellwege, M. Jur. (Oxford), der das Zweitgutachten in kürzester Zeit erstellt hat. An seinem Lehrstuhl fand ich als wiss. Mitarbeiter bzw. Hilfskraft hervorragende Arbeitsbedingungen vor, welche die Anfertigung der Dissertation gefördert haben. Weiter danke ich Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Reinhard Zimmermann, der im Sommersemester 2018 einen kurzen Forschungsaufenthalt am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg für den rechtsvergleichenden Teil der Arbeit auf unkomplizierte Weise ermöglicht hat.

Zu danken habe ich außerdem der Hanns-Seidel-Stiftung, die diese Arbeit durch ein Begabtenstipendium aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert hat.

Die Mühen des Korrekturlesens haben meine Lebensgefährtin Mona Steigenberger, M.Sc., meine Cousine Ref. iur. Laura Zott, mein langjähriger Studienfreund Richter Matthias J. Ziegert, LL.M., sowie auszugsweise meine Schwägerin Julia Zott, B.Sc., auf sich genommen. Für die wertvollen Anregungen und Hinweise bin ich ihnen sehr verbunden.

Mein ganz persönlicher Dank gilt schließlich meinen Freunden und meiner Familie, insbesondere meinen Eltern Sieglinde und Johann Zott, auf deren liebevolle Unterstützung und uneingeschränkte Förderung ich zu jeder Zeit vertrauen darf. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

Augsburg/München, im Mai 2020

Thomas Zott

Inhaltsübersicht

| | |
|---|-----|
| Einführung | 29 |
| A. Kurzzeitvermietungen als Untersuchungsgegenstand | 31 |
| B. Problemstellung der Arbeit | 32 |
| C. Erkenntnisinteresse und Methodenauswahl | 35 |
| D. Gang der Untersuchung | 40 |
| <i>1. Teil</i> | |
| Grundlagen | |
| § 1 Begriffsbestimmung und tatsächliche Ausgangslage | 42 |
| A. Begriffsbestimmung zur <i>Sharing Economy</i> | 42 |
| B. Fallkonstellationen der Kurzzeitvermietung | 45 |
| C. Tatsächliche Beschreibung des Geschäftsmodells der Kurzzeitvermietung am Beispiel der Online-Plattform Airbnb | 47 |
| <i>2. Teil</i> | |
| Öffentlich-rechtliche Anforderungen an Kurzzeitvermietungen in Deutschland und den USA | |
| § 2 Rechtsvergleichende Betrachtung einfach-rechtlicher Beschränkungen der Kurzzeitvermietung | 50 |
| A. Rechtslage in den deutschen Vergleichsstädten | 50 |
| B. Rechtslage in der amerikanischen Vergleichsstadt | 93 |
| C. Vergleichende Analyse | 108 |
| § 3 Rechtsvergleichende Betrachtung der Diskussion um die Verfassungs- und Europarechtskonformität der Beschränkungen der Kurzzeitvermietung | 124 |
| A. Rechtslage in Deutschland | 124 |
| B. Rechtslage in den USA | 138 |
| C. Vergleichende Analyse | 145 |
| § 4 Ökonomisch dominierte Diskussion um die Angemessenheit des Rechtsrahmens für Kurzzeitvermietungen in den USA | 149 |
| A. Ökonomische Regulierungstheorie als Konzept für die Ermittlung eines angemessenen Rechtsrahmens für Kurzzeitvermietungen | 150 |
| B. Mehrwert der ökonomischen Betrachtung für den rechtswissenschaftlichen Diskurs | 166 |

| | |
|---|-----|
| § 5 Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung ökonomischer Methoden für die Rechtsetzungspraxis in Deutschland | 168 |
| A. Methodik interdisziplinären Arbeitens im Öffentlichen Recht | 171 |
| B. Erläuterung der Break-Even-Analyse zur Bestimmung einer ökonomisch-rationalen Tageshöchstgrenze | 180 |
| C. Anwendung der Break-Even-Analyse auf verschiedene Szenarien der Kurzzeitvermietung | 186 |
| D. Gesetzgebungsvorschlag zur Umsetzung der Erkenntnisse der Break-Even-Analyse | 192 |
| E. Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Gesetzgebungsvorschlags | 196 |

3. Teil

| | |
|--|-----|
| Rechtsvergleichende Betrachtung der Rechtsdurchsetzung im Bereich der kurzzeitigen Wohnraumvermietung | 242 |
| § 6 Rechtsdurchsetzung gegenüber dem einzelnen Wohnungsinhaber | 242 |
| A. Rechtslage in den deutschen Vergleichsstädten | 243 |
| B. Rechtslage in der amerikanischen Vergleichsstadt | 249 |
| C. Vergleichende Analyse | 253 |
| § 7 Inanspruchnahme der Plattformbetreiber im Rahmen der Rechtsdurchsetzung | 263 |
| A. Rechtslage in den deutschen Vergleichsstädten | 264 |
| B. Rechtslage in der amerikanischen Vergleichsstadt | 291 |
| C. Vergleichende Analyse | 306 |
| Schlussbetrachtung | 316 |
| A. Resümee | 316 |
| B. Zusammenfassung in Thesen | 319 |
| Literaturverzeichnis | 324 |
| Stichwortverzeichnis | 347 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Einführung | 29 |
| A. Kurzzeitvermietungen als Untersuchungsgegenstand | 31 |
| B. Problemstellung der Arbeit | 32 |
| C. Erkenntnisinteresse und Methodenauswahl | 35 |
| I. Rechtsvergleichender Untersuchungsansatz | 35 |
| 1. Begründung für die Auswahl der Referenzstädte | 35 |
| 2. Systemvergleichbarkeit | 38 |
| II. Interdisziplinärer Untersuchungsansatz | 39 |
| D. Gang der Untersuchung | 40 |

1. Teil

Grundlagen 42

| | |
|---|----|
| § 1 Begriffsbestimmung und tatsächliche Ausgangslage | 42 |
| A. Begriffsbestimmung zur <i>Sharing Economy</i> | 42 |
| I. Definition der Europäischen Kommission als Grundlage der Arbeit | 43 |
| II. Kritik am Begriff der <i>Sharing Economy</i> | 44 |
| B. Fallkonstellationen der Kurzzeitvermietung | 45 |
| C. Tatsächliche Beschreibung des Geschäftsmodells der Kurzzeitvermietung am Beispiel der Online-Plattform Airbnb | 47 |

2. Teil

Öffentlich-rechtliche Anforderungen an Kurzzeitvermietungen in Deutschland und den USA 49

| | |
|--|----|
| § 2 Rechtsvergleichende Betrachtung einfach-rechtlicher Beschränkungen der Kurzzeit- vermietung | 50 |
| A. Rechtslage in den deutschen Vergleichsstädten | 50 |
| I. Beschränkungen der Kurzzeitvermietung aufgrund des Zweckentfremdungs- rechts | 51 |
| 1. Gesetzgebungskompetenz für das Zweckentfremdungsrecht | 51 |
| 2. Entwicklung der Gesetzgebung in den Vergleichsstädten | 54 |
| 3. Telos des Zweckentfremdungsrechts | 57 |

| | |
|---|-----|
| 4. Inhaltliche Ausgestaltung der Beschränkungen | 58 |
| a) Rechtsnatur als repressives Verbot mit Genehmigungsvorbehalt | 58 |
| b) Tatbestand des Genehmigungsvorbehalts | 59 |
| aa) Koppelung an den Begriff des Wohnens | 59 |
| bb) Schwierigkeiten des Rechtsbegriffs des Wohnens | 61 |
| cc) Stellungnahme | 64 |
| 5. Divergierende Rechtslage in den Vergleichsstädten in den unterschiedlichen Konstellationen der Kurzzeitvermietung | 65 |
| a) Räumlich beschränkte Kurzzeitvermietung eines einzelnen Zimmers | 66 |
| b) Zeitlich beschränkte Kurzzeitvermietung einer Hauptwohnung während der Abwesenheit des Wohnungsinhabers | 67 |
| c) Zeitlich beschränkte Kurzzeitvermietung einer Nebenwohnung während der Abwesenheit des Wohnungsinhabers | 71 |
| d) Vermietung von Räumlichkeiten als Ferienwohnung ohne eigene Wohnnutzung des Wohnungsinhabers | 77 |
| e) Überblick und Wertung | 78 |
| II. Öffentliches Baurecht | 81 |
| 1. Genehmigungspflicht | 81 |
| 2. Genehmigungsfähigkeit | 84 |
| 3. Verhältnis zum Zweckentfremdungsrecht | 87 |
| 4. Zwischenergebnis | 89 |
| III. Gewerberecht | 89 |
| 1. Telos der gewerberechlichen Anzeigepflicht | 89 |
| 2. Vorliegen eines Gewerbes | 90 |
| 3. Zwischenergebnis | 91 |
| IV. Zusammenfassung | 92 |
| B. Rechtslage in der amerikanischen Vergleichsstadt | 93 |
| I. Vorschriften zum Schutz vorhandenen Wohnraums im <i>San Francisco Admi- nistrative Code</i> | 94 |
| 1. Gesetzgebungskompetenz für das Wohnraumschutzrecht | 94 |
| 2. Entwicklung der Gesetzgebung | 96 |
| 3. Gesetzlich genannter Normzweck und tatsächlicher Regelungsinhalt | 97 |
| 4. Inhaltliche Ausgestaltung der Beschränkungen für Kurzzeitvermietungen | 98 |
| a) Verbot der Vermietung von Wohnraum für Zeiträume unter 30 Tagen | 98 |
| b) Tatbestandsvoraussetzungen für eine Ausnahmegenehmigung | 98 |
| 5. Rechtliche Unterschiede im Hinblick auf verschiedene Fallkonstellationen der Kurzzeitvermietung | 99 |
| a) Räumlich beschränkte Kurzzeitvermietung eines einzelnen Zimmers | 99 |
| b) Zeitlich beschränkte Kurzzeitvermietung einer Hauptwohnung während der Abwesenheit des Wohnungsinhabers | 100 |

- c) Zeitlich beschränkte Kurzzeitvermietung einer Nebenwohnung während der Abwesenheit des Wohnungsinhabers 101
 - d) Vermietung von Räumlichkeiten als Ferienwohnung ohne eigene Wohnnutzung des Wohnungsinhabers 101
 - II. Baurechtliche Vorschriften (*Zoning Law*) 102
 - 1. Gleichlauf der bauplanungsrechtlichen Vorschriften mit den Wohnraumschutzvorschriften in San Francisco 102
 - 2. Bauplanungsrechtlicher Umgang mit untergeordneten anderweitigen Nutzungen (*accessory use*-Problematik) 103
 - III. *Business Registration Certificate* als Gewerbeanmeldung? 105
 - IV. Zusammenfassung 107
 - C. Vergleichende Analyse 108
 - I. Wohnraumerhaltung als gemeinsames regulatorisches Hauptanliegen 108
 - II. Berücksichtigung weiterer regelungsbedürftiger Problemstellungen im Zweckentfremdungsgesetz 110
 - 1. Bestehende Unterschiede in der Rechtsetzungstechnik 110
 - 2. Vorteile der Sondergesetzgebung in San Francisco 111
 - 3. Berücksichtigung gefahrenabwehrrechtlicher Aspekte 111
 - a) Berücksichtigung gefahrenabwehrrechtlicher Aspekte in den landesrechtlichen Zweckentfremdungsgesetzen 112
 - b) Berücksichtigung gefahrenabwehrrechtlicher Aspekte durch ein Bundesgesetz 114
 - c) Zwischenergebnis 115
 - III. Festlegung eindeutiger Schwellenwerte für untergeordnete Fälle der Kurzzeitvermietung 116
 - 1. Zweckentfremdungsrecht 117
 - a) Grenzziehung in Bezug auf die Anwendbarkeit des Gesetzes 117
 - b) Grenzziehung für zeitlich untergeordnete Fälle der Kurzzeitvermietung 118
 - 2. Baurecht 119
 - 3. Gewerberecht 121
 - a) Reformanstöße zur Einführung quantitativer Schwellenwerte 122
 - b) Stellungnahme 123
- § 3 Rechtsvergleichende Betrachtung der Diskussion um die Verfassungs- und Europarechtskonformität der Beschränkungen der Kurzzeitvermietung 124
 - A. Rechtslage in Deutschland 124
 - I. Grundrechtlicher Schutz wirtschaftlicher Freiheiten im Grundgesetz 125
 - 1. Beschränkung der Kurzzeitvermietung durch Zweckentfremdungsgesetze als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 GG 125
 - 2. Grundsatzbeschluss des BVerfG aus dem Jahr 1975 zur Verhältnismäßigkeit 126
 - 3. Fortentwicklung der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur im Hinblick auf die Praxis der Kurzzeitvermietung privaten Wohnraums 128

| | |
|---|-----|
| II. Vereinbarkeit mit den Vorgaben auf europäischer Ebene | 129 |
| 1. Grundfreiheitliches Schutzregime | 129 |
| a) Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie | 129 |
| b) Mitteilung der Europäischen Kommission: Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft | 131 |
| 2. Gewährleistungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union .. | 132 |
| 3. Gewährleistungen der EMRK | 134 |
| a) Beschränkung der Kurzzeitvermietung durch Zweckentfremdungsgesetze als Nutzungsregelung im Sinne des Art. 1 Abs. 2 ZP I EMRK ... | 135 |
| b) Verhältnismäßigkeit der Nutzungsregelung | 136 |
| III. Zwischenergebnis | 137 |
| B. Rechtslage in den USA | 138 |
| I. Schutz des Eigentums in der US-Verfassung über die <i>takings clause</i> | 138 |
| II. Schutz wirtschaftlicher Freiheiten über die <i>due process clause</i> | 142 |
| III. Zwischenergebnis | 145 |
| C. Vergleichende Analyse | 145 |
| I. Stärkerer verfassungsrechtlicher Schutz wirtschaftlicher Freiheiten in der deutschen Rechtsordnung | 145 |
| II. Dogmatische Unterschiede im Hinblick auf die Bestimmung einer entschädigungspflichtigen Enteignung | 146 |
| III. Inhaltlicher Gleichlauf des Argumentationsstrangs | 148 |
| § 4 Ökonomisch dominierte Diskussion um die Angemessenheit des Rechtsrahmens für Kurzzeitvermietungen in den USA | 149 |
| A. Ökonomische Regulierungstheorie als Konzept für die Ermittlung eines angemessenen Rechtsrahmens für Kurzzeitvermietungen | 150 |
| I. Begriff der Regulierung in Deutschland und in den USA | 150 |
| II. Grundsätze der ökonomischen Regulierungstheorie | 153 |
| III. Effizienzgewinne im Bereich der Kurzzeitvermietung von Privatwohnungen | 156 |
| 1. Ausgangssituation | 156 |
| 2. Senkung der Transaktionskosten durch Online-Plattformen | 157 |
| IV. Marktversagen bei Kurzzeitvermietungen | 158 |
| 1. Informationsasymmetrien | 159 |
| a) Problemstellung | 159 |
| b) Beseitigung der Informationsasymmetrien durch Bewertungs- und Reputationssysteme auf Online-Plattformen | 160 |
| 2. Externe Effekte | 163 |
| a) Negative Beeinträchtigungen für Nachbarn | 163 |
| b) Verknappung von Wohnraum für den langfristigen Mietwohnungsmarkt | 165 |
| 3. Zwischenergebnis | 165 |

| | |
|---|-----|
| B. Mehrwert der ökonomischen Betrachtung für den rechtswissenschaftlichen Diskurs | 166 |
| I. Schutz des freien Marktzugangs als gemeinsame Zielrichtung mit unterschiedlichem konzeptionellem Ausgangspunkt | 166 |
| II. Verhältnismäßigkeit als Bindeglied zwischen ökonomischer und rechtswissenschaftlicher Betrachtung | 167 |
| § 5 Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung ökonomischer Methoden für die Rechtsetzungspraxis in Deutschland | 168 |
| A. Methodik interdisziplinären Arbeitens im Öffentlichen Recht | 171 |
| I. Probleme und Anforderungen der Interdisziplinarität | 171 |
| II. Möglichkeiten und Grenzen der Rezeption ökonomischer Theorien im Öffentlichen Recht | 173 |
| III. Normative Leitlinien für die Gesetzgebung aus der Verfassung | 177 |
| 1. Verfassungsrechtliche Pflicht zu einem optimalen Gesetzgebungsverfahren? | 177 |
| 2. Materiell-rechtliche Anforderungen an die Gesetzgebung | 179 |
| B. Erläuterung der Break-Even-Analyse zur Bestimmung einer ökonomisch-rationalen Tageshöchstgrenze | 180 |
| I. Grundüberlegung und Modellannahmen | 180 |
| II. Methodisches Vorgehen in der Studie der Vergleichsstadt San Francisco | 181 |
| III. Beschränkungen des Modells | 182 |
| 1. Beschränkung der Analyse auf das Problem der Wohnraumverknappung | 182 |
| 2. Ausblenden nicht-monetärer Entscheidungsfaktoren | 183 |
| 3. Nichtberücksichtigung saisonaler Besonderheiten | 183 |
| 4. Mikro-ökonomische Betrachtung zur Lösung eines Problems auf Makro-Ebene | 184 |
| IV. Zwischenergebnis zur Break-Even-Analyse | 185 |
| C. Anwendung der Break-Even-Analyse auf verschiedene Szenarien der Kurzzeitvermietung | 186 |
| I. Verschiedene Szenarien der Kurzzeitvermietung und deren Konfliktpotential für die Wohnraumversorgung | 186 |
| II. Ökonomische Analyse der Kurzzeitvermietung | 187 |
| 1. Positiv-analytische Erkenntnismöglichkeit des ökonomischen Modells | 187 |
| 2. Normative Konsequenzen aus ökonomischer Sicht | 189 |
| 3. Aussagekraft des Break-Even-Points | 189 |
| a) Kurzzeitvermietung einer Hauptwohnung während vorübergehender Abwesenheit | 190 |
| b) Kurzzeitvermietung einer Nebenwohnung während vorübergehender Abwesenheit | 191 |

| | |
|---|-----|
| D. Gesetzgebungsvorschlag zur Umsetzung der Erkenntnisse der Break-Even-Analyse | 192 |
| I. Regelungstechnische Möglichkeiten der Umsetzung der Break-Even-Analyse | 192 |
| 1. Umsetzung im Hinblick auf die Hauptwohnung | 192 |
| 2. Umsetzung im Hinblick auf die Nebenwohnung | 194 |
| II. Wortlaut des Gesetzgebungsvorschlags | 194 |
| E. Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Gesetzgebungsvorschlags | 196 |
| I. Grundrechtsschutz des kurzzeitig vermietenden Wohnungsinhabers | 197 |
| 1. Differenzierende Regelung für die Kurzzeitvermietung einer Hauptwohnung anhand einer Tageshöchstgrenze | 197 |
| a) Gerechtfertigter Eingriff in die Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG | 197 |
| aa) Schutzbereich | 197 |
| bb) Eigentumsrelevante Maßnahme | 198 |
| cc) Rechtfertigung | 199 |
| (1) Verhältnismäßigkeit eines repressiven Verbots mit Befreiungsvorbehalt für Kurzzeitvermietungen oberhalb der Tageshöchstgrenze | 199 |
| (2) Verhältnismäßigkeit einer generellen Anzeigepflicht | 203 |
| b) Gerechtfertigter Eingriff in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG .. | 204 |
| aa) Schutzbereich | 205 |
| bb) Eingriff | 206 |
| cc) Rechtfertigung | 206 |
| c) Vereinbarkeit der generellen Anzeigepflicht mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2. Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) | 208 |
| aa) Schutzbereich | 208 |
| bb) Eingriff | 209 |
| cc) Rechtfertigung | 209 |
| (1) Verhältnismäßigkeit einer generellen Anzeigepflicht für Kurzzeitvermietungen | 210 |
| (2) Verhältnismäßigkeit einer gesetzlichen Pflicht zur Veröffentlichung der Registrierungsnummer | 211 |
| d) Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG | 212 |
| aa) Vorliegen einer Ungleichbehandlung | 212 |
| bb) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung | 213 |
| e) Zwischenergebnis | 214 |
| 2. Einführung einer absoluten Tageshöchstgrenze für die Kurzzeitvermietung von Nebenwohnungen und Beschränkung der Genehmigungserteilung auf eine einzige Wohnung | 214 |
| a) Vereinbarkeit mit der Eigentumsfreiheit gemäß Art. 14 Abs. 1 GG | 215 |
| aa) Verhältnismäßigkeit einer absoluten Tageshöchstgrenze | 215 |
| bb) Verhältnismäßigkeit einer Beschränkung der Genehmigungserteilung auf eine Wohnung im Stadtgebiet | 217 |

- b) Fehlende hinreichende Konkretisierung des Berufsbildes eines Ferienwohnungsanbieters im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG 218
- c) Gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Haupt- und Nebenwohnungen im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG 220
 - aa) Vorliegen einer Ungleichbehandlung 220
 - bb) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung 221
- 3. Besonderheiten für die räumlich beschränkte Vermietung eines einzelnen Zimmers – Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung gemäß Art. 13 Abs. 1 GG 221
 - a) Schutzbereich 222
 - b) Eingriff 222
 - c) Rechtfertigung 225
 - aa) Qualifizierter Schrankenvorbehalt 225
 - bb) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 227
- 4. Zwischenergebnis 230
- II. Vereinbarkeit des Gesetzgebungsvorschlags mit weiteren verfassungsrechtlichen Vorgaben 231
 - 1. Verfassungsmäßigkeit der Verordnungsermächtigung im Gesetzgebungsvorschlag 231
 - a) Besondere verfassungsrechtliche Anforderungen an eine Verordnungsermächtigung 232
 - aa) Besondere Anforderungen als Ausdruck des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips 232
 - bb) Landesverfassungsrechtliche Anforderungen an eine Verordnungsermächtigung 233
 - cc) Bestimmtheitstrias 234
 - b) Allgemeine verfassungsrechtliche Anforderungen an eine Verordnungsermächtigung 236
 - 2. Wirksamkeit der Rechtsverordnung 239
- III. Ergebnis 240

3. Teil

Rechtsvergleichende Betrachtung der Rechtsdurchsetzung im Bereich der kurzzeitigen Wohnraumvermietung

- § 6 Rechtsdurchsetzung gegenüber dem einzelnen Wohnungsinhaber 242
 - A. Rechtslage in den deutschen Vergleichsstädten 243
 - I. Behördliche Befugnisse bei Rechtsverstößen 243
 - II. Adressaten der Maßnahme 244
 - III. Möglichkeit der behördlichen Bußgeldfestsetzung 245

| | |
|--|-----|
| IV. Vollzugsprobleme und gesetzgeberische Reaktion | 246 |
| 1. Gründe für das Vollzugsdefizit | 246 |
| 2. Reaktion der Gesetzgeber | 248 |
| B. Rechtslage in der amerikanischen Vergleichsstadt | 249 |
| I. Behördliches Verfahren zur Feststellung eines Rechtsverstößes und zur Beseitigung unzulässiger Vermietungen | 249 |
| II. Zivil- und strafrechtliche Sanktionsmöglichkeit bei Rechtsverstößen | 250 |
| 1. Zivilprozessuale Klagemöglichkeit (<i>civil action</i>) | 250 |
| a) Klagemöglichkeit der Stadt San Francisco | 250 |
| b) Klagemöglichkeit betroffener Parteien (<i>private rights of action</i>) | 251 |
| 2. Strafrechtliche Sanktion (<i>criminal penalties</i>) | 252 |
| III. Verbleibende Vollzugsprobleme und Änderung der Regulierungsstrategie | 253 |
| C. Vergleichende Analyse | 253 |
| I. Möglichkeiten der behördlichen Rechtsdurchsetzung | 253 |
| II. Unterschiede im Hinblick auf das Sanktionsinstrumentarium | 254 |
| III. Möglichkeiten und Grenzen der Rechtsdurchsetzung durch private Akteure in der deutschen Rechtsordnung | 255 |
| 1. Rechtsdurchsetzung durch betroffene Nachbarn | 256 |
| a) Fehlender Drittschutzcharakter des Zweckentfremdungsrechts | 257 |
| b) Drittschützende Wirkung des öffentlichen Baurechts | 258 |
| c) Rechtsschutzmöglichkeiten über das private Nachbarrecht | 260 |
| d) Ergebnis | 261 |
| 2. Rechtsdurchsetzung durch Mitbewerber | 261 |
| § 7 Inanspruchnahme der Plattformbetreiber im Rahmen der Rechtsdurchsetzung | 263 |
| A. Rechtslage in den deutschen Vergleichsstädten | 264 |
| I. Auskunftsanordnungen der Behörden gegenüber den Plattformbetreibern | 265 |
| II. Einbindung der Plattformbetreiber in die Rechtsdurchsetzung durch gesetzlich auferlegte Handlungspflichten | 267 |
| III. Vereinbarkeit einer stärkeren Inanspruchnahme der Plattformbetreiber mit dem europarechtlich determinierten Telemediennrecht | 268 |
| 1. Anwendbarkeit der E-Commerce Richtlinie bzw. des Telemediengesetzes auf Tätigkeiten von Plattformbetreibern im Bereich der Kurzzeitvermietung | 269 |
| a) Mitteilung der Europäischen Kommission: Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft | 270 |
| b) Entscheidung des EuGH in der Rechtssache <i>Uber Systems Spain, S.L.</i> | 271 |
| c) Einordnung der Tätigkeit der Plattformbetreiber im Bereich der Kurzzeitvermietung | 273 |
| aa) Diskussion im Schrifttum | 274 |
| bb) Entscheidung des EuGH in der Rechtssache <i>Airbnb Ireland UC</i> | 275 |
| cc) Stellungnahme | 276 |
| d) Anwendbarkeit des Telemediengesetzes | 277 |

| | |
|---|-----|
| 2. Vereinbarkeit einer Auskunftsanordnung gegenüber Plattformbetreibern mit telemedienrechtlichen Vorgaben | 278 |
| a) Vereinbarkeit mit dem Herkunftslandprinzip gemäß § 3 TMG | 279 |
| aa) Wirkung des Herkunftslandprinzips | 279 |
| bb) Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip | 280 |
| b) Vereinbarkeit mit den datenschutzrechtlichen Vorgaben des Telemediengesetzes | 282 |
| aa) Zitiergebot gemäß § 12 Abs. 2 TMG | 282 |
| bb) Datenschutzrechtliche Öffnungsklausel gemäß § 14 Abs. 2 TMG | 282 |
| cc) Verhältnis der datenschutzrechtlichen Vorschriften des TMG zur DSGVO | 285 |
| c) Richtige Adressierung der Auskunftsanordnung an Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes | 286 |
| d) Zwischenergebnis | 286 |
| 3. Vereinbarkeit einer gesetzlichen Überwachungspflicht der Plattformbetreiber mit telemedienrechtlichen Vorgaben | 286 |
| a) Verbot einer allgemeinen Überwachungspflicht für fremde Informationen nach § 7 Abs. 2 TMG | 287 |
| b) Vereinbarkeit der Handlungspflicht nach der Hamburgischen Rechtslage mit § 7 Abs. 2 TMG | 288 |
| c) Zwischenergebnis | 290 |
| 4. Ergebnis | 290 |
| B. Rechtslage in der amerikanischen Vergleichsstadt | 291 |
| I. Handlungspflichten der Plattformbetreiber nach dem <i>San Francisco Administrative Code</i> | 292 |
| II. Vereinbarkeit gesetzlicher Handlungspflichten mit dem internetrechtlichen Ordnungsrahmen | 294 |
| 1. Privilegierung für Anbieter von Internet-Dienstleistungen nach § 230 CDA | 294 |
| a) Legislativer Hintergrund | 295 |
| b) Wortlaut und Inhalt des § 230 CDA | 296 |
| 2. Vereinbarkeit der Vorschriften des Wohnraumschutzgesetzes in San Francisco mit den Vorgaben des § 230 CDA | 298 |
| a) Entscheidung im Rechtsstreit <i>Airbnb, Inc. v. City & County of San Francisco</i> | 298 |
| b) Meinungsbild zur Entscheidung | 301 |
| c) Zwischenergebnis | 302 |
| 3. Weitere Lösungsansätze zur Einschränkung des Anwendungsbereichs des § 230 CDA | 303 |
| a) Einordnung der Dienstleistung des Plattformbetreibers als analoge Dienstleistung | 303 |
| b) Zurechnung der Information eines Dritten aufgrund der Einflussnahme des Plattformbetreibers | 304 |

| | |
|---|-----|
| c) Stärkere Berücksichtigung des legislativen Hintergrunds | 304 |
| 4. Ergebnis | 305 |
| C. Vergleichende Analyse | 306 |
| I. Vergleichbarer internetrechtlicher Ordnungsrahmen für Online-Plattformen | 308 |
| II. Technologisch-innovative Lösungen zur Überprüfung der Registrierung der Unterkünfte durch die Plattformbetreiber (<i>API</i> -Lösung) | 310 |
| 1. Umstrittene Rechtsprechung in San Francisco als Grundlage für die Ent- wicklung der <i>API</i> -Lösung | 310 |
| 2. Vereinbarkeit der <i>API</i> -Lösung mit den Vorgaben der ECRL | 311 |
| 3. Reformbedarf der ECRL als Ergebnis | 313 |
| III. Freiwillige Kooperationsvereinbarungen zwischen den Kommunen und den Plattformbetreibern | 314 |
| Schlussbetrachtung | 316 |
| A. Resümee | 316 |
| B. Zusammenfassung in Thesen | 319 |
| Literaturverzeichnis | 324 |
| Stichwortverzeichnis | 347 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------------------------|---|
| A. | Atlantic Reporter (Entscheidungssammlung) |
| a.A. | andere(r) Ansicht |
| ABl. | Amtsblatt |
| Abs. | Absatz |
| Admin. Code | Administrative Code (Verwaltungsgesetz) |
| a.E. | am Ende |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| a.F. | alte Fassung |
| AGB | Allgemeine Geschäftsbedingungen |
| AGH-Drs. | Drucksachen des Abgeordnetenhauses von Berlin |
| AK | Alternativkommentar |
| Allg./allg. | Allgemein(es/er)/allgemein(e) |
| allg. M. | allgemeine Meinung |
| A.L.R. | American Law Report (Entscheidungssammlung) |
| Alt. | Alternative |
| Am. | American (amerikanisch) |
| Amend. | Amendment (Änderung) |
| Am. U. Bus. L. Rev. | American University Business Law Review (Zeitschrift) |
| AO | Abgabenordnung |
| AöR | Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift) |
| API | Application Programming Interface (Datenschnittstelle) |
| Arg. | Argument |
| Art. | Artikel/Articel |
| AssÖR | Assistententagung Öffentliches Recht |
| AT | Allgemeiner Teil |
| AYOR | At Your Own Risk (auf eigene Gefahr) |
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BauNVO | Baunutzungsverordnung |
| BauO Bln. | Bauordnung für Berlin |
| BauR | Baurecht (Zeitschrift) |
| BayBO | Bayerische Bauordnung |
| Bay.LT-Drs. | Drucksachen des Bayerischen Landtages |
| BayOBLG | Bayerisches Oberstes Landesgericht |
| BayVerfGH | Bayerischer Verfassungsgerichtshof |
| B.C. Int'l & Comp. L. Rev. | Boston College International and Comparative Law Review (Zeitschrift) |
| BDSG | Bundesdatenschutzgesetz |
| BeckOK | Beck'scher Online-Kommentar (beck-online) |
| BeckRS | Beck'sche Rechtsprechungssammlung (beck-online) |
| Begr. | Begründer(in) |
| Bek. | Bekanntmachung |

| | |
|---------------------|--|
| Berkeley Tech. L.J. | Berkeley Technology Law Journal (Zeitschrift) |
| Berl. Komm. | Berliner Kommentar |
| Bes. | Besondere(s) |
| Beschl. | Beschluss |
| BFH | Bundesfinanzhof |
| BFHE | Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofs |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BGHZ | Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs |
| BK | Bonner Kommentar |
| BMG | Bundesmeldegesetz |
| BRD | Bundesrepublik Deutschland |
| BR-Drs. | Drucksachen des Deutschen Bundesrates |
| B.Sc. | Bachelor of Science |
| BT-Drs. | Drucksachen des Deutschen Bundestages |
| BÜ-Drs. | Drucksachen der Hamburgischen Bürgerschaft |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BVerwGE | Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | circa |
| CAL | Critical Analysis of Law (Zeitschrift) |
| Cal. | California (Kalifornien) |
| Cal. App. | California Appellate Reports (Entscheidungssammlung) |
| Cal. Const. | California Constitution (Verfassung des Bundesstaates Kalifornien) |
| Cardozo L. Rev. | Cardozo Law Review (Zeitschrift) |
| CDA | Communications Decency Act (amerikanisches Gesetz zur Regulierung des Internets) |
| CDU | Christlich Demokratische Union Deutschlands |
| Ch. | Chapter (Kapitel) |
| Chap. L. Rev. | Chapman Law Review (Zeitschrift) |
| Cir. | Circuit (Gerichtsbezirk) |
| CJEU | Court of Justice of the European Union (Europäischer Gerichtshof) |
| Cl. | Clause (Klausel/Satz) |
| CML Rev. | Common Market Law Review (Zeitschrift) |
| Co. | Company (Firma/Gesellschaft) |
| Conn. L. Rev. | Connecticut Law Review (Zeitschrift) |
| Const. | Constitution (Verfassung) |
| Coun. | Council (Rat) |
| CR | Computer und Recht (Zeitschrift) |
| CSU | Christlich Soziale Union Deutschlands |
| d. | der/die/das |
| ders. | derselbe |
| dies. | dieselbe(n) |

| | |
|--------------------|--|
| DLRL | Dienstleistungsrichtlinie |
| DÖV | Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift) |
| Dr. | Doktor(in) |
| DSGVO | Datenschutz-Grundverordnung |
| DStR | Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift) |
| DV | Die Verwaltung (Zeitschrift) |
| DVBl. | Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift) |
| ECLI | European Case Law Identifier |
| ECRL | E-Commerce Richtlinie |
| EG | Europäische Gemeinschaft(en) |
| EGG | Elektronischer Geschäftsverkehr-Gesetz |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| EGMR-E | Deutschsprachige Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte |
| Einl. | Einleitung |
| EL | Ergänzungslieferung |
| elekt. | elektronisch(en) |
| EIGVG | Elektronischer-Geschäftsverkehr-Vereinheitlichungsgesetz |
| Emory L.J. | Emory Law Journal (Zeitschrift) |
| EMRK | Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten |
| endg. | endgültig |
| Entsch. | Entscheidung |
| EnzEuR | Enzyklopädie Europarecht |
| ERCL | European Review of Contract Law (Zeitschrift) |
| et al. | et alii/aliae (und andere) |
| EU | Europäische Union |
| EuCML | Journal of European Consumer and Market Law (Zeitschrift) |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EuR | Europarecht (Zeitschrift) |
| EUR | Euro (Währung) |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EuZW | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht |
| EWS | Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift) |
| f., ff. | folgend(e) |
| F. | Federal Reporter (Entscheidungssammlung) |
| FA | Fachanweisung |
| Fn. | Fußnote |
| Fordham L. Rev. | Fordham Law Review (Zeitschrift) |
| fort. | fortgeführt |
| FS | Festschrift |
| F. Supp. | Federal Supplement (Entscheidungssammlung) |
| FTC | Federal Trade Commission (unabhängige Bundesbehörde in den USA) |
| G. | Gesetz |
| GA | Gutachten |
| gem. | gemäß |
| Geo. L. Tech. Rev. | Georgetown Law Technology Review (Zeitschrift) |
| GewArch | Gewerbearchiv (Zeitschrift) |

| | |
|-----------------------------|---|
| GewO | Gewerbeordnung |
| GG | Grundgesetz |
| GRCh | Charta der Grundrechte der Europäischen Union |
| GRUR Int. | Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht International (Zeitschrift) |
| GVBl. | Gesetz- und Verordnungsblatt |
| GVwR | Grundlagen des Verwaltungsrechts (Handbuch) |
| GWB | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen |
| Harv. J. on Legisl. | Harvard Journal on Legislation (Zeitschrift) |
| Hastings Const. L. Q. | Hastings Constitutional Law Quarterly (Zeitschrift) |
| Haw. | Hawaii |
| HBauO | Hamburgische Bauordnung |
| Hdb. | Handbuch |
| HGR | Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa |
| h.M. | herrschende Meinung |
| HmbGVBl. | Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt |
| HmbWoSchG | Hamburgisches Wohnraumschutzgesetz |
| Hrsg. | Herausgeber(in) |
| Hs. | Halbsatz |
| HStR | Handbuch des Staatsrechts |
| Ibid./ibid. | Ibidem (Ebenda) |
| i. d. F. | in der Fassung |
| i. e. | id est (das heißt) |
| IMCO | Committee on the Internal Market and Consumer Protection |
| Inc. | Incorporated (Namenszusatz für die amerikanische Gesellschaftsform der Corporation) |
| IPE | Ius Publicum Europeum (Handbuch) |
| i. V.m. | in Verbindung mit |
| JEEA | Journal of the European Economic Association (Zeitschrift) |
| J. Europ. Comp. Law & Prac. | Journal of European Competition Law & Practice |
| J.L. & Econ. | The Journal of Law and Economics (Zeitschrift) |
| jM | Juris – Die Monatszeitschrift |
| JöR | Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Zeitschrift) |
| JRC | Joint Research Center (wissenschaftlicher Dienst der Europäischen Kommission) |
| jurisPK | Juris PraxisKommentar |
| JuS | Juristische Schulung (Zeitschrift) |
| JZ | Juristenzeitung (Zeitschrift) |
| Kap. | Kapitel |
| Kfz | Kraftfahrzeug |
| KOM | Dokumente der Europäischen Kommission an die anderen Organe |
| lit. | Buchstabe |
| LKV | Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift) |
| LL.M. | Legum Magister (Master of Laws) |
| LS | Leitsatz |
| LStVG | Landesstraf- und Verordnungsgesetz (Bayern) |
| M. | Meinung |

| | |
|--------------------------|--|
| MA | Massachusetts |
| MAH | Münchener Anwaltshandbuch |
| MietR | Mietrecht |
| Minn. L. Rev. | Minnesota Law Review (Zeitschrift) |
| Mio. | Million(en) |
| M.Jur. | Magister Juris (Master of Laws) |
| MMR | Multimedia und Recht (Zeitschrift) |
| MMR-Beil. | Multimedia und Recht-Beilage (Zeitschrift) |
| Mrd. | Milliarden |
| MRVerbG | Mietrechtsverbesserungsgesetz |
| M.Sc. | Master of Science |
| MüAbl. | Amtsblatt der Landeshauptstadt München |
| m.w.N. | mit weiteren Nachweisen |
| N.C. J.L. & Tech. On. | North Carolina Journal of Law & Technology Online (Zeitschrift) |
| N.D. | Northern District (nördlicher Gerichtsbezirk) |
| N.E. | North Eastern Reporter (Entscheidungssammlung) |
| NIMBY | Not In My Backyard (Sankt-Florians-Prinzip) |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| NJW-RR | NJW-Rechtsprechungs-Report (Zeitschrift) |
| NJW-Spezial | Neue Juristische Wochenschrift-Spezial |
| No. | Number (Nummer) |
| NordÖR | Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland |
| Nr. | Nummer(n) |
| NUSIPR | National University System Institute for Policy Research (Forschungseinrichtung) |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NVwZ-RR | NVwZ-Rechtsprechungs-Report (Zeitschrift) |
| N.Y. | New York |
| NZBau | Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht |
| NZM | Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht |
| öff. | öffentlich(es) |
| OLG | Oberlandesgericht (mit Ortsnamen) |
| OR | Oregon |
| OVG | Oberverwaltungsgericht (mit Ortsnamen) |
| P. | Pacific Reporter (Entscheidungssammlung) |
| para. | Paragraph |
| Plann. Code | Planning Code (Baugesetzbuch) |
| PolR | Polizeirecht |
| Prof. | Professor(in) |
| Q. J. Econ. | The Quarterly Journal of Economics (Zeitschrift) |
| OWiG | Gesetz über Ordnungswidrigkeiten |
| RabelsZ | Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Recht |
| Ref. iur. | Rechtsreferendar(in) |
| Rn. | Randnummer(n) |
| Rs. | Rechtssache |
| Rsp. | Rechtsprechung |
| S. | Seite, Satz |

| | |
|-----------------------------|--|
| San Diego L. Rev. | San Diego Law Review (Zeitschrift) |
| S.D. | Southern District (südlicher Gerichtsbezirk) |
| Sec. | Section |
| S.F. | San Francisco |
| S.L. | Sociedad de responsabilidad limitada (spanische Gesellschaftsform) |
| Slg. | Amtliche Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz |
| SMU L. Rev. | Southern Methodist University Law Review (Zeitschrift) |
| sog. | sogenannt(e) |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| Stan. Tech. L. Rev. | Stanford Technology Law Review (Zeitschrift) |
| St./st. Rsp. | ständige Rechtsprechung |
| Sw. L. Rev. | Southwestern Law Review (Zeitschrift) |
| TKG | Telekommunikationsgesetz |
| TMG | Telemediengesetz |
| u. a. | unter anderem; und andere |
| UAbs. | Unterabsatz |
| UC | Private Unlimited Company (irische Gesellschaftsform) |
| U. Chi. L. Rev. Dialogue | University of Chicago Law Review Dialogue (Zeitschrift) |
| U. Col. L. Rev. | University of Colorado Law Review (Zeitschrift) |
| U. Dayton L. Rev. | University of Dayton Law Review (Zeitschrift) |
| U. Haw. L. Rev. | University of Hawaii Law Review (Zeitschrift) |
| UK | United Kingdom |
| U. Miami L. Rev. | University of Miami Law Review (Zeitschrift) |
| U. Pitt. L. Rev. | University of Pittsburgh Law Review (Zeitschrift) |
| UPR | Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift) |
| Urt. | Urteil |
| U.S. | Reporter of Decisions of the Supreme Court of the United States (amtliche Entscheidungssammlung des obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten von Amerika) |
| US(A) | United States (of America) |
| U.S.C. | Code of Laws of the United States of America (Sammlung und Kodifikation zum amerikanischen Bundesrechts) |
| U.S. Const. | Constitution of the United States of America (Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika) |
| USD | US Dollar (Währung) |
| UWG | Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb |
| v. | vom; von; versus |
| Vand. J. Transnat'l L. | Vanderbilt Journal of Transnational Law (Zeitschrift) |
| Var. | Variante |
| VBIBW | Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift) |
| VerwArch | Verwaltungsarchiv (Zeitschrift) |
| VerwR | Verwaltungsrecht |
| VG | Verwaltungsgericht (mit Ortsnamen) |
| VGH | Verwaltungsgerichtshof (mit Ortsnamen) |
| Vgl./vgl. | Vergleiche/vergleiche |
| Vol. | Volume (Band) |

| | |
|------------------|--|
| VR | Verwaltungsrundschau (Zeitschrift) |
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| Wash. L. Rev. | Washington Law Review (Zeitschrift) |
| WirtschaftsverwR | Wirtschaftsverwaltungsrecht |
| WirtschR | Wirtschaftsrecht |
| wiss. | wissenschaftliche(r) |
| WL | Westlaw |
| WM | Wertpapiermitteilungen – Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht |
| WRP | Wettbewerb in Recht und Praxis (Zeitschrift) |
| Yale L.J. | The Yale Law Journal (Zeitschrift) |
| ZaöRV | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht |
| z. B. | zum Beispiel |
| ZeS | Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum |
| ZEVO | Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Hamburg) |
| ZEW | Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung |
| ZfBR | Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht |
| ZfIR | Zeitschrift für Immobilienrecht |
| ZG | Zeitschrift für Gesetzgebung |
| Ziff. | Ziffer(n) |
| ZMR | Zeitschrift für Miet- und Raumrecht |
| ZP | Zusatzprotokoll |
| ZRP | Zeitschrift für Rechtspolitik |
| ZUM | Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht |
| ZwEWG | Zweckentfremdungsgesetz (Bayern) |
| ZwVbG | Zweckentfremdungsverbot-Gesetz (Berlin) |
| ZwVbVO | Zweckentfremdungsverbot-Verordnung (Berlin) |

Einführung

Die Wirtschaftsform der *Sharing Economy* beruht auf dem Grundgedanken, dass in jedem privaten Haushalt unzählige Güter zu einem Großteil der Zeit ungenutzt bleiben und sich im Hinblick auf diese Ressourcen erhebliche Effizienzpotentiale heben lassen.¹ Über Online-Plattformen wie Airbnb oder Wimdu können Privatpersonen einzelne leer stehende Zimmer oder ihre ganze Wohnung während einer temporären Abwesenheit kurzzeitig an Touristen oder Geschäftsreisende vermieten. Hierdurch lassen sich bestehende Ineffizienzen im privaten Bereich kommerzialisieren.² Diese Praxis der Kurzzeitvermietung privaten Wohnraums wird im Englischen als *Homesharing*³ bezeichnet und gilt als einer der bedeutendsten, aber zugleich umstrittensten Geschäftsbereiche der *Sharing Economy*. Während die Kurzzeitvermietung zahlreiche Vorteile mit sich bringt, wie die Möglichkeit eines zusätzlichen Einkommens für Wohnungsinhaber, niedrigere Übernachtungskosten für Touristen, eine individuellere Art des Reisens sowie eine effizientere Ressourcennutzung,⁴ stehen ihr gleichzeitig Nachteile gegenüber. Probleme können sich ergeben, wenn es im Rahmen der Kurzzeitvermietung zu Steuerhinterziehung, Lärmbelästigung von Nachbarn oder Haftungsrisiken bei Unfällen kommt. In Städten mit einem angespannten Wohnungsmarkt besteht zudem die Sorge, dass eine weitere Verknappung von bezahlbarem Mietwohnraum eintritt, wenn bislang dauerhaft vermietete Wohnungen vom Wohnungsmarkt genommen werden und nur noch zur Kurzzeitvermietung angeboten werden, weil sich hierdurch höhere Erträge im Vergleich zu einer langfristigen Vermietung erzielen lassen.⁵ Eine Antwort des Gesetzgebers scheint zumindest unter diesem Aspekt notwendig zu sein.

Die *Sharing Economy* ist damit ein vielschichtiges, dynamisches und kontrovers diskutiertes Phänomen, das bereits zu einer breiten Debatte auf einer Vielzahl politischer Ebenen geführt hat. Auf Ebene der Europäischen Union haben sich die Europäische Kommission,⁶ das Europäische Parlament,⁷ der Ausschuss der Regio-

¹ Grundlegend R. Botsman/R. Rogers, *What's Mine is Yours*, S. 83 ff. Ferner C. Busch et al., *Sharing Economy in Deutschland*, S. 5.

² M. Schröder, *GewArch* 2015, S. 392 (397).

³ Vgl. C. Busch et al., *Sharing Economy in Deutschland*, S. 22.

⁴ Allgemein zu den Chancen der *Sharing Economy*: Europäische Kommission, Mitteilung v. 2.6.2016, Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft, KOM (2016) 356 endg., S. 2.

⁵ Vgl. H. Kufßmaul/F. Kloster, *DStR* 2016, S. 1280 (1280 f.).

⁶ Europäische Kommission, Mitteilung v. 6.5.2015, Strategie für einen digitalen Binnenmarkt in Europa, KOM (2015) 192 endg., S. 12 ff.; Europäische Kommission, Mitteilung v.

nen⁸ und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss⁹ mit dem Thema der *Sharing Economy* befasst. Zusätzlich wurden zahlreiche Studien zur *Sharing Economy* in Auftrag gegeben.¹⁰ Auf nationaler Ebene gaben die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags Stellungnahmen zu Fragen der *Sharing Economy* ab.¹¹ Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat speziell für den Geschäftsbereich der Kurzzeitvermietungen den Stellenwert und mögliche Regulierungsoptionen untersuchen lassen.¹²

Insgesamt handelt es sich bei der *Sharing Economy* um einen schnell wachsenden Wirtschaftsbereich, dessen Bruttoumsätze sich im Jahr 2015 nach Schätzungen einer Studie bereits auf 28 Mrd. EUR beliefen.¹³ Auf den Geschäftsbereich der Kurzzeitvermietungen entfielen dabei Bruttoumsätze in Höhe von 15 Mrd. EUR,¹⁴ der insoweit den mit Abstand größten Sektor darstellt. Aus praktischer Sicht besteht vor diesem Hintergrund berechtigter Anlass, sich mit der Kurzzeitvermietung privaten Wohnraums und den dabei auftretenden Rechtsproblemen auseinanderzusetzen.

Im ersten Schritt erfolgt eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands auf den Geschäftsbereich der Kurzzeitvermietung privaten Wohnraums und eine Erläuterung des öffentlich-rechtlichen Blickwinkels der Untersuchung (I.). Die sich aus dieser Perspektive ergebenden rechtlichen Problemstellungen werden im

28.10.2015, Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen, KOM (2015) 550 endg., S. 4; Europäische Kommission, Mitteilung v. 2. 6. 2016, Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft, KOM (2016) 356 endg., *passim*.

⁷ Europäisches Parlament, Entschließung v. 15. 6. 2017, Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft, ABl. C 331 v. 18. 9. 2018, S. 125.

⁸ Ausschuss der Regionen, Stellungnahme v. 4. 12. 2015, Die lokale und regionale Dimension der Wirtschaft des Teilens, ABl. C 51 v. 10. 2. 2016, S. 28.

⁹ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Stellungnahme v. 21. 1. 2014, Gemeinschaftlicher oder partizipativer Konsum: ein Nachhaltigkeitsmodell für das 21. Jahrhundert (Initiativstellungnahme), ABl. C 177 v. 11. 6. 2014, S. 1; Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Stellungnahme v. 25. 5. 2016, *Sharing Economy* und Selbstregulierung (Sondierungsstellungnahme), ABl. C 303 v. 19. 8. 2016, S. 36; Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Stellungnahme v. 15. 12. 2016 zur Mitteilung der Kommission – Eine europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft, ABl. C 75 v. 10. 3. 2017, S. 33.

¹⁰ Vgl. C. Codagnone/F. Biagi/F. Abadie, The Passions and the Interests: Unpacking the „Sharing Economy“; C. Codagnone/B. Martens, Scoping the Sharing Economy: Origins, Definitions, Impact and Regulatory Issues; P. Goudin, The Cost of Non-Europe in the Sharing Economy; A. Sundararajan, The Collaborative Economy: Socioeconomic, Regulatory and Policy Issues.

¹¹ Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Aktueller Begriff v. 8. 6. 2015, *Sharing Economy*, Nr. 13/15, S. 1; Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Dokumentation v. 12. 4. 2016, *Sharing Economy*, WD 5-3000-027/16, S. 4.

¹² C. Busch et al., *Sharing Economy* in Deutschland, *passim*.

¹³ Europäische Kommission, Mitteilung v. 2. 6. 2016, Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft, KOM (2016) 356 endg., S. 2; R. Vaughan/R. Daverio, Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe, S. 7.

¹⁴ R. Vaughan/R. Daverio, Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe, S. 13.

Anschluss herausgearbeitet (II.). Schließlich werden das Erkenntnisinteresse aufgezeigt, die Methodenauswahl begründet (III.) sowie der Gang der Untersuchung skizziert (IV.).

A. Kurzzeitvermietungen als Untersuchungsgegenstand

Die vorliegende Arbeit analysiert einen Teilbereich der *Sharing Economy*, nämlich die Kurzzeitvermietung privaten Wohnraums, aus einem öffentlich-rechtlichen Blickwinkel. Die Untersuchung bereitet dabei zunächst den bestehenden Rechtsrahmen für vermietende Wohnungsinhaber auf und geht den Fragen nach, welche Gesetze aus öffentlich-rechtlicher Sicht für das Geschäftsmodell der Kurzzeitvermietung einschlägig sind, welchen Regelungszweck der Gesetzgeber jeweils verfolgt und wie die unterschiedlichen Anzeige- und Genehmigungspflichten zusammenwirken. Den öffentlich-rechtlichen Rahmen für die Entfaltung des Geschäftsmodells setzen vor allem das Gewerbe-, Bau- und Zweckentfremdungsrecht.¹⁵ Auf den letztgenannten Vorschriften liegt der Schwerpunkt der Untersuchung, da diese aus öffentlich-rechtlicher Perspektive die größten Hürden für die kurzzeitige Vermietung privaten Wohnraums darstellen.¹⁶ Die Untersuchung nimmt damit einerseits die Perspektive des Öffentlichen Wirtschaftsrechts ein, zu dessen Aufgaben die Gefahrenabwehr und Ordnung sowie Lenkung und Förderung wirtschaftlicher Tätigkeit gehören,¹⁷ muss andererseits aber auch Rechtsfragen des Baurechts und der Spezialmaterie des Zweckentfremdungsrechts beantworten, die mit dem konkreten Geschäftsmodell einhergehen.

Weitere Geschäftsbereiche der *Sharing Economy* bleiben im Rahmen dieser Untersuchung ausgeklammert. Nicht minder umstritten ist beispielsweise das Geschäftsmodell der Online-Plattform Uber, das auf der Vermittlung privater Beförderungsdienstleistungen beruht. Aus vertragsrechtlicher Sicht sind die Plattformgeschäftsmodele durchaus vergleichbar, da eine zentrale Online-Plattform den Leistungsaustausch zwischen zwei Privatpersonen vermittelt.¹⁸ Eine derartige Vergleichbarkeit lässt sich aus einer öffentlich-rechtlichen Perspektive nicht ohne Weiteres attestieren, da in den jeweiligen Geschäftsbereichen grundverschiedene öffentliche Interessen betroffen sind. Bei der Kurzzeitvermietung steht die Wohn-

¹⁵ M. Ludwigs, NVwZ 2017, S. 1646 (1651).

¹⁶ Mit ähnlicher Einschätzung A. Ingold, DÖV 2016, S. 595 (600); M. Ludwigs, NVwZ 2017, S. 1646 (1652); M. Schröder, GewArch 2015, S. 392 (394).

¹⁷ E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 135.

¹⁸ Zu vertragsrechtlichen Aspekten F. Maultzsch, Verantwortlichkeit der Plattformbetreiber, in: Blaurock/Schmidt-Kessel/Erler, Plattformen, S. 223 (226 ff.); F. Vilgertshofer, Online-Plattformen und vertragliche Haftung, S. 29 ff. Außerdem wurde von der *Research Group on the Law of Digital Services* ein akademischer Entwurf für eine EU-Richtlinie über Online-Vermittlungsplattformen erarbeitet. Eine deutsche Übersetzung wird vorgestellt im Beitrag von C. Busch/G. Dannemann/H. Schulte-Nölke, MMR 2016, S. 787.