

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 (<i>Zoning Law</i>)	102
1. Gleichlauf der bauplanungsrechtlichen Vorschriften mit den Wohnraumschutzvorschriften in San Francisco	102
2. Bauplanungsrechtlicher Umgang mit untergeordneten anderweitigen Nutzungen (<i>accessory use</i> -Problematik)	103
III. <i>Business Registration Certificate</i> 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 Be-	
seitigung 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 Telemedienrecht	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 Kurz-	
zeitvermietung	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 *San Francisco Administrative Code* 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 *Airbnb, Inc. v. City & County of San Francisco* 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 (Namenzusatz 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.