

Universität Mannheim · Department of Economics · 68131 Mannheim

Wirtschaftsausschuss

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 19/1861

Besucheradresse:

L 7, 3-5, Raum 3.30
68161 Mannheim
Telefon: 06 21 / 1 81-1835

Sekretariat:

Nadine Scherer
Telefon: 06 21 / 1 81-3503
Telefax: 06 21 / 1 81-1914
nadine.scherer@vwl.uni-mannheim.de

Mannheim, 27.12.2018

Stellungnahme zu Drucksachen 19/930 und 19/979

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich wurde gebeten, eine schriftliche Stellungnahme zu folgenden Anträgen zu erstellen:

„Klare Regeln für Vermietung von Ferienunterkünften über Buchungsportale,“ Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 19/930.

„Fairer Wettbewerb bei der Vermietung von Ferienunterkünften,“ Alternativantrag der Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Drucksache 19/979.

Dieser Bitte komme ich gerne nach. Für meine Stellungnahme liegen mir beide Anträge vor, weitere Unterlagen wurden mir nicht zugesandt.

Vorab möchte ich erwähnen, dass ich mich mit Fragen der Plattformökonomie und insbesondere der Sharing-Ökonomie als Wirtschaftswissenschaftler beschäftigt habe. In diesem Zusammenhang war ich in den letzten fünf Jahren für das BMWi, die Europäische Kommission, die Singapore Competition Commission und die Australian Competition and Consumer Commission als Berater tätig. Ich habe keine Privatunternehmen beraten.

1. Im Antrag der Fraktion der SPD (im weiteren SPD-Antrag) wie auch im Alternativantrag von CDU, Bündnis 90/die Grünen und FDP steht ein Bekenntnis zum fairen Wettbewerb. Dieser Begriff ist allerdings nicht klar definiert. Alternativ könnte der Begriff Leistungswettbewerb verwendet werden.
2. Im SPD-Antrag wird weiter ausgeführt: „Vermieter, die Steuern und Abgaben ordnungsgemäß abführen und sich somit nicht zuletzt auch an der Finanzierung der touristischen Infrastruktur beteiligen, dürfen nicht im Wettbewerb benachteiligt sein. Dies ist eine Frage der Steuer- und Abgabengerechtigkeit.“ Wenn Steuern und Abgaben von einigen, aber nicht von allen gezahlt werden, wird der Leistungswettbewerb außer Kraft gesetzt. Es geht hier also nicht nur um Steuer- und Abgabengerechtigkeit, sondern um das Sicherstellen eines Leistungswettbewerbs. Außerdem geht es nicht nur um den Wettbewerb zwischen Anbietern von Ferienunterkünften, sondern betrifft auch den Wettbewerb mit anderen Anbietern, wie beispielsweise Hotels. Im Übrigen möchte ich darauf hinweisen, dass Abgaben ein geeignetes Steuerungsinstrument darstellen können, das Angebot an Ferienwohnungen zu beeinflussen. Dieses Instrument ist aber nur dann

- wirkungsvoll, wenn alle (oder zumindest fast alle), die die Abgabe entrichten müssen, dies auch tun.
3. Im SPD-Antrag wird als Maßnahme gefordert, „Steuerverwaltung und der Kommunalverwaltungen bei der Bewältigung der Herausforderungen durch Vermietungen von Ferienunterkünften über Buchungsplattformen“ zu stärken. Zur Sicherung des Leistungswettbewerbs und zur Steuer- und Abgabengerechtigkeit ist in der Tat sicherzustellen, dass Steuern und Abgaben von allen geleistet werden. Aus meiner Sicht wäre insbesondere zu prüfen, inwieweit Buchungsplattformen verpflichtet werden können, die Abführung von Steuern und Abgaben zu übernehmen oder zumindest zu unterstützen.
 4. Im SPD-Antrag wird als konkrete Maßnahme zur Vermietung von Ferienunterkünften eine Satzungsermächtigung gefordert, „die es Städten und Gemeinden ermöglicht, die Vermietung von Wohnraum zu touristischen Zwecken entsprechend der regionalen Gegebenheiten zu regulieren.“ Aufgrund der räumlich sehr heterogenen Bedingungen erscheint es in der Tat eine regionale Differenzierung der Regulierung erstrebenswert. Aus ökonomischer Sicht sind häufig spezielle Steuern und Abgaben ein effizientes Instrument, um privatwirtschaftliches Handeln in Einklang mit gesellschaftlichen Zielen zu bringen. Einerseits kann es in einigen Regionen im gesellschaftlichen Interesse sein, das Entstehen weiterer Ferienunterkünfte oder die Umwidmung bestehenden Wohnraums sogar zu fördern, insbesondere weil dies zusätzliche Einkunftsmöglichkeiten im ländlichen Raum schafft (direkt für die Vermieter und indirekt beispielsweise für Geschäfte und Gastronomie). Andererseits kann es bei Wohnungsknappheit gesellschaftlich unerwünscht sein, dass Wohnraum weiter umgewidmet wird und als Ferienunterkunft vermietet wird.
 5. Im Alternativantrag von CDU, Bündnis 90/die Grünen und FDP (kurz Alternativantrag) steht einleitend: „Neben der klassischen Vermietung von Ferienwohnungen bieten digitale und innovative Geschäftsmodelle die Möglichkeit, zusätzliche Zielgruppen anzusprechen und somit den Tourismusstandort Schleswig-Holstein weiter zu stärken. Eine solche Internetplattform betreibt beispielsweise der DEHOGA SH für Hotels, so dass Touristen auf alle Hotels in Schleswig-Holstein direkt und ohne Vermittlungsaufschlag zugreifen können.“ Mir ist vollkommen unklar, warum die Internetplattform der DEHOGA (ich vermute, www.hotelguide.de) eine besondere Erwähnung verdient. Meines Wissens wird sie kaum benutzt. Wer die Seite aufruft, wird feststellen, dass dieses Portal für Nutzer im Vergleich zu konkurrierenden Internetplattformen wenig attraktiv ist und in seiner aktuellen Form dem Leistungswettbewerb zwischen Hotels nicht förderlich ist. Vermutlich ist ein Verband wie DEHOGA auch nicht geeignet, eine Internetplattform, die Wettbewerb zwischen Hotels ermöglicht und fördert, zu betreiben. Hierfür sind insbesondere Bewertungs- und Empfehlungssysteme notwendig, um Nutzern die Suche zu erleichtern.¹ Die dadurch zustande kommenden Bewertungen und Empfehlungen sind zwangsläufig nicht im Interesse aller Beteiligten, was bei einer von Mitgliedern getragenen Plattform leicht zu Konflikten führen kann.
 6. Im dritten Absatz des Alternativantrags, der sich auf den ersten Absatz bezieht, heißt es: „Die Potenziale dieser Geschäftsmodelle müssen im Interesse der Tourismusstrategie des Landes genutzt werden, um auch außerhalb der großen Städte neue und auch jüngere Zielgruppen anzusprechen. Dabei ist darauf zu achten, dass ein fairer und ordnungsgemäßer Wettbewerb zwischen allen Anbietern gewährleistet wird und negative Auswirkungen vermieden werden. Besonderes Augenmerk gilt Städten oder Gebieten, deren Wohnungsmarkt unter besonderem Druck steht.“ Im ersten Satz wird nicht gesagt,

¹ Siehe hierzu Martin Peitz und Ulrich Schwalbe (2016), „Kollaboratives Wirtschaften oder Turbokapitalismus? Zur Ökonomie der Sharing economy“, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 17(3), 232-252, insbesondere S. 236-239. Zur Rolle und Funktionsweise von Bewertungs- und Empfehlungssystemen siehe Paul Belleflamme und Martin Peitz (2018), Inside the Engine Room of Digital Platforms: Reviews, Ratings and Recommendations“, in: J. J. Ganuza and G. Llobet (Hrsg.), Economic Analysis of the Digital Revolution, Funcas Social and Economic Studies n° 4, Funcas.

ob es sich bei den Zielgruppen um Personen handelt, die Ferienunterkünfte mieten oder vermieten. Vermutlich handelt es sich um letztere. Eine klare und systematische Betrachtung erscheint mir angebracht. Was ist das „Interesse der Tourismusstrategie des Landes“? Vermutlich geht es eher um die Tourismusstrategie im Interesse des Landes. Warum ist es im Interesse des Landes, dass jüngere Menschen Ferienunterkünfte außerhalb der großen Städte anmieten? Warum ist dieser Punkt besonders zu erwähnen, während viele andere Aspekte nicht benannt werden? Welche negativen Auswirkungen sollen vermieden werden? Geht es hier lediglich um das Mietpreisniveau in Städten oder sind andere negative Auswirkungen gemeint? Bei einer Betrachtung negativer (und eventuell auch positiver) Auswirkungen könnte auf die Folgen für den sozialen Zusammenhalt im Wohnumfeld und die kommunale Infrastruktur sowie ökologische Folgen hingewiesen werden.² Dies wird im folgenden Prüfauftrag aber nicht gemacht (siehe nächster Punkt).

7. Der Alternativantrag verzichtet auf konkrete Maßnahmen. Er enthält lediglich den Auftrag an die Landesregierung zu „prüfen, inwiefern Bedarf für einen weiterführenden Ordnungsrahmen zur Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs mit dem Ziel der Vermeidung von Steuerausfällen sowie der Eindämmung der Zweckentfremdung von Wohnraum im Zusammenhang mit der Vermietung über Buchungsportale besteht.“ Der Prüfauftrag wird hier verengt auf die Vermeidung von Steuerausfällen und der Eindämmung der Zweckentfremdung. Ist diese Verengung gewollt?
8. Bei einer weitergehenden Regulierung des Marktes für Ferienunterkünfte wäre meines Erachtens zu prüfen, ob und inwieweit Gemeinden und Kommunen ein geeignetes Instrumentarium haben, um den Markt für Ferienunterkünfte im gesellschaftlichen Interesse zu steuern. Hierbei ist meines Erachtens dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Situation sich von Kommune zu Kommune stark unterscheiden kann. In jedem Fall wäre zu prüfen, ob aus Sicht der Kommune das Entstehen weiterer Ferienunterkünfte (durch Neubau oder Umwidmung) wünschenswert ist oder ob deren Zahl durch geeignete Instrumente reduziert werden sollte. Es könnte auch geprüft werden, ob eine intensivere Nutzung dieser Unterkünfte wünschenswert ist.³

Mit freundlichen Grüßen



Martin Peitz

² Siehe hierzu Martin Peitz und Ulrich Schwalbe (2016), „Kollaboratives Wirtschaften oder Turbokapitalismus? Zur Ökonomie der Sharing economy“, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 17(3), 232-252, insbesondere S. 240-244.

³ Zur Regulierung der Vermietung von Ferienunterkünften, siehe beispielsweise Martin Peitz und Ulrich Schwalbe (2016), „Kollaboratives Wirtschaften oder Turbokapitalismus? Zur Ökonomie der Sharing economy“, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 17(3), 232-252, insbesondere S. 246-247.