Deutscher Ferienhausverband
Europaplatz 2
10557 Berlin
R003873
Deutscher Tourismusverband
Schillstr. 9
10785 Berlin
R001161
Verband Internet Reisevertrieb
Leonhardsweg 2
82008 Unterhaching
R000389

Berlin, 02.10.2025

Schriftliche Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Kurzzeitvermietung-Datenaustausch-Gesetzes (KVDG)

Transparenz auf dem Markt – EU-Kurzzeitvermietungs-Verordnung und KVDG

82 %[1] der Übernachtungen in Ferienhäusern und -wohnungen bundesweit finden bei privaten Gastgebern statt. Hinzu kommen Homesharer, die einzelne Zimmer - oder bei eigener Abwesenheit - die ganze Wohnung gelegentlich an wechselnde Gäste vermieten. Lediglich gewerbliche Anbieter[2] werden bislang in den amtlichen Beherbergungsstatistiken der Bundesländer erfasst. Einzig Eurostat erhebt mit Unterstützung von vier führenden Plattformen bereits seit einigen Jahren regelmäßig touristische Daten und teilt diese mit dem Bundesamt für Statistik.

Mit der EU-Verordnung 2024/1028 (nachfolgend “EU-VO”) soll mehr Transparenz geschaffen werden. Wir begrüßen ausdrücklich das Anliegen, für mehr Übersicht und damit auch eine bessere Datenlage als Basis von Regulierungen auf dem Markt für Kurzzeitvermietungen zu sorgen. Denn zugleich sollen unverhältnismäßige Regulierungen des Sektors vermieden werden. Mit dem vorliegenden Entwurf eines Datenaustausch-Gesetzes gelingt es, die EU-Verordnung in deutsches Recht umzusetzen. Wir begrüßen in besonderem Maße, dass der Bund mit der Benennung der Bundesnetzagentur eine bundesweit einheitliche, zentrale Stelle für den Datenaustausch schaffen wird, was Kommunikation und Handling für die meldepflichtigen Unternehmen erheblich vereinfachen wird.

Wir sind der festen Überzeugung, dass Transparenz auf dem Ferienwohnungsmarkt eine unerlässliche Grundbedingung für wirkungsvolles gesetzgeberisches Handeln ist. Erst durch belastbare Daten, wo und in welcher Anzahl Ferienwohnungen zur Kurzzeitvermietung

[1] Der Ferienhausmarkt in Deutschland – Volumen und wirtschaftliche Bedeutung, DFV und Statista Q, 2024
https://www.deutscher-ferienhausverband.de/marktstudie-2024/
[2] Ab zehn Betten

angeboten und in welchem Umfang diese genutzt werden, ist eine fundierte Evaluierung, Analyse und Bewertung möglich, und können sich daraus ergebende etwaige Problematiken zielgenau, verhältnismäßig und wirkungsvoll reguliert werden. Deshalb haben wir das Gesetzgebungsverfahren zur EU-VO von Anfang an unterstützt.

Für die Unternehmen bedeutet die Umsetzung der Verordnung zwar zusätzliche bürokratische Lasten durch Melde-, Informations- und Kontrollpflichten. Angesichts der Vorteile, die eine bessere Markttransparenz, faire Regulierung und rechtliche Sicherheit mit sich bringen, halten wir diesen Aufwand jedoch für vertretbar[3]. Ein bundesweit einheitliches, länderübergreifendes Registrierungsverfahren (s.u.) würde diesen Aufwand indes wirkungsvoll begrenzen und den Harmonisierungsgedanken unterstützen.

Wir begrüßen auch sehr, dass es – anders als bei DAC7 – nicht zuletzt auf Intervention der deutschen Bundesregierung gelungen ist, bereits in der Verordnung klar zu definieren, wer in den für den Markt typischen Buchungsketten meldepflichtig ist. Das vermeidet rechtliche Unsicherheiten, Doppel- und Mehrfachmeldungen und die damit verbundenen Kosten.

Die unterschiedlichen Regulierungen zu Wohnraumschutz und Zweckentfremdung in den Bundesländern, aber auch den Mitgliedsstaaten sorgen vor allem auch bei kleinen und mittelständischen Unternehmen für eine zunehmende bürokratische Belastung und hohen administrativen Aufwand. Je mehr es gelingt, Regelungen zu harmonisieren, desto geringer gestaltet sich der Aufwand für die betroffenen Unternehmen und Gastgeber.

Gerne möchten wir im Folgenden auf einzelne Regelungen eingehen:

Kostenaufwand und einheitliches Online-Registrierungsverfahren
Wie eingangs erwähnt, begrüßen wir es sehr, dass der Bund die Bundesnetzagentur damit betrauen wird, den Single Digital Entry Point als zentrale Stelle für die Datenübermittlung durch die Unternehmen einzurichten und zu betreuen. Dies wird, wie im Referentenentwurf beschrieben, die Aufwände für die Datenübermittlung verringern und Kommunikation und Handling für die betroffenen Unternehmen erheblich erleichtern.

Ergänzend werden den Unternehmen gleichwohl zusätzliche Kosten entstehen:

1. für die Aufbereitung und Übermittlung der gewünschten Daten

2. durch die stichprobenartigen Kontrollen

3. durch weitere Folgekosten für die Einrichtung eines Felds zur Darstellung und Eingabe der Registrierungsnummern. Dieses Feld muss für alle gewünschten Formate in Deutschland und der EU geeignet sein.

4. durch Informationspflichten und -bedarfe, um Neu- und Bestandskunden über eine Registrierungspflicht und deren Bedingungen zu informieren und daraus resultierende Kundenanfragen zu beantworten.

Aus 3. und 4. ergibt sich, dass ein **bundesweit einheitliches, länderübergreifendes Online-Registrierungsverfahren mit einem einheitlichen Format für die Registrierungsnummer** diese Aufwände erheblich verringern würde. Ein Datenaustausch wiederum würde erheblich erleichtert. Auch die stichprobenartigen Kontrollen würden durch

[3] Freilich hätte die EU zusätzlichen Aufwand vermeiden können, hätte man in der DAC7-Richtlinie bereits vorgesehen, dass die dort erhobenen Daten auch zu anderen Zwecken, beispielsweise Statistiken, genutzt werden können. Dieses wurde leider versäumt.

eine solche Harmonisierung erleichtert, da sich Abweichungen, Unregelmäßigkeiten und Fehler leichter erkennen ließen.

Auch auf europäischer Ebene wird aus dieser Motivation der Harmonisierung heraus derzeit mit Unterstützung der EU-Kommission ein Prototyp für die Umsetzung der Single-Digital-Entry-Points entwickelt. In Hinblick darauf, dass die die technische Umsetzung in den Unternehmen ebenfalls Zeit in Anspruch nehmen wird, ist es essenziell, dass diese Bestrebungen möglichst zügig zu einem positiven Ergebnis kommen, damit ausreichend Zeit für die Implementierung bleibt.

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht ein höherer Erfüllungsaufwand, da 82 % der Übernachtungen in Ferienhäusern und -wohnungen bundesweit bei privaten Anbietern stattfinden. Daraus ergibt sich ein höherer Zeitaufwand für die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift, sowie ggf. Kosten, sofern eine Registrierung nicht kostenfrei erfolgt.

Für den Bund und die Länder ergibt sich aus unserer Sicht ein gestiegener Beratungsbedarf, da eine große Anzahl von Anbietern bundesweit meldepflichtig sein wird, darunter auch KMUs wie Ferienhausagenturen, aber auch Tourismusorganisationen, die eine Vermittlungsplattform betreiben.

Der Referentenentwurf nennt eine Marktabdeckung von 83% für die vier führenden Vermittlungsportale, die derzeit bereits an Eurostat melden. Durch branchenübliche Buchungsketten sind jedoch weit mehr Unternehmen in Buchungen involviert und damit ggf. meldepflichtig. Die EU-Kommission geht von etwa 700 Online-Plattformen in der EU aus und aus anderen Mitgliedsstaaten wie Österreich hören wir, dass rund 100 Plattformen meldepflichtig sein könnten. Das schafft einen höheren Beratungsbedarf für die Bundesnetzagentur und ggf. auch den Ländern, der bei den zu erwartenden Umsetzungskosten berücksichtigt werden sollte.

Vereinheitlichung Registrierungsverfahren

Der Referentenentwurf verweist in § 1 Abs. 2 Satz 3 DDG n.F. und Begründung, S. 25 darauf, dass der Vollzug der Verordnung bezogen auf das Registrierungsverfahren bei den Ländern liegt. Die EU-VO besagt allerdings in Erwägungsgrund (10), dass die Mitgliedsstaaten einem “gemeinsamen Ansatz” für die Registrierung nachkommen sollen, der gewissen Standards entspricht. Diese Absicht wird in (24) noch einmal bekräftigt. In Artikel 4 der EU-VO unter “Registrierungsverfahren” sind diese Standards näher aufgeführt.

Wir würden es ausdrücklich begrüßen, wenn der Bund die Zielsetzung eines gemeinsamen Ansatzes entsprechend der EU-VO aufgreift und bekräftigt, dass die Umsetzung eines Registrierungsverfahrens durch die Bundesländer bevorzugt koordiniert und gemeinsam erfolgen sollte, mit dem Ziel eines möglichst bundesweit einheitlichen Verfahrens und Formats für die Registrierungsnummern. Wir sehen ein hohes Risiko für Fragmentierung sowohl technischer als auch operativer Art und sähen eine Unterstützung durch den Bund als überaus hilfreich an. Als Vorbild könnte Österreich dienen, das ebenfalls eine föderale Struktur aufweist. Dort nimmt der Bund eine koordinierende Rolle ein. Ein erfolgreicher Datenaustausch über die Bundesnetzagentur greift nur, wenn auch erfolgreich Registrierungsverfahren im Einklang mit den Vorgaben von Artikel 4 umgesetzt werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie schreibt selbst zu der EU-Verordnung: “Nur wenn solche Verfahren vorgehalten werden, sind die betreffenden Behörden künftig zur

Abfrage von Buchungsdaten der Online-Plattformen berechtigt."[4] Das technische Zusammenspiel mit der Schnittstelle der Bundesnetzagentur für diese Buchungsdaten ist ein hoch komplexes Unterfangen. Der Bund sollte daran auch insoweit ein Interesse haben, als die regionalen Systeme mit der zentralen Zugangsstelle möglichst reibungslos kommunizieren und den Vorgaben aus Artikel 4 entsprechen müssen. Dies wird erheblich erleichtert, wenn die Systeme (nicht nur technisch) einheitlich ausgestaltet sind und das Datenformat gleich ist. Auch harmonisierte und ausreichende Fristen bei der Einrichtung neuer Registrierungsverfahren wären hilfreich für die reibungslose und ordnungsgemäße Erfüllung.

Rechtmäßige, verhältnismäßige und evidenzbasierte Regulierung

Die EU-VO soll nicht nur für mehr Transparenz sorgen, sondern hat auch das Ziel, unverhältnismäßige Regulierungen von Kurzzeitvermietungen, die Marktteilnehmer regional behindern und ggf. den Wettbewerb verzerren, zu verhindern. Artikel 6 Satz (2) der EU-VO führt aus, dass zusätzliche nationale, regionale oder lokale Vorschriften nichtdiskriminierend und verhältnismäßig und mit dem Unionsrecht in Einklang sein sollen. Weiter ergibt sich aus Art. 12 (2) der EU-VO, dass die seitens der Plattformen geteilten Daten nur dann mit den zuständigen Stellen geteilt werden dürfen, wenn die lokalen Regelungen im Einklang mit dem Unionsrecht stehen. Das KVDG sieht bislang keine entsprechende Prüfung vor, ob eine Regulierung diesen Kriterien widerspricht. Die aktuellen Regelungen in den Bundesländern erfüllen jedoch nicht diese Voraussetzungen.

Der Gesetzentwurf sollte um einen Verweis ergänzt werden, dass die lokalen Regelungen zur Einschränkung der Kurzzeitvermietung im Einklang mit dem europäischen Rechtsrahmen stehen müssen. In Erwägungsgrund 4 der EU-VO heißt es: „*Die Verfügbarkeit von verlässlichen Daten auf einheitlicher Grundlage sollte die Mitgliedstaaten beim Erarbeiten von Maßnahmen und Vorschriften im Einklang mit dem Unionsrecht unterstützen. Tatsächlich müssen die Mitgliedstaaten, wie in der Rechtsprechung des Gerichtshofs klargestellt, etwaige Marktzugangsbeschränkungen für Gastgeber auf der Grundlage von Daten und Beweisen rechtfertigen*." Wie der Europäische Gerichtshof (EuGH) bestätigt hat (EuGH C-724/18 und C-727/18 - Cali Apartments), fallen gewerblich oder privat ausgeübte Tätigkeiten der regelmäßigen Kurzzeitvermietung von möblierten Wohnungen an Personen, die sich lediglich vorübergehend in der betreffenden Gemeinde aufhalten, ohne dort einen Wohnsitz zu begründen, in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie. Danach müssen Beschränkungen verhältnismäßig und durch einen nachweisbaren, zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Das heißt, dass – über den erforderlichen Nachweis des konkreten Wohnraummangels hinaus – neue Regeln zur Begrenzung der Kurzzeitvermietung nur eingeführt werden sollten, wenn und wo negative Auswirkungen bestimmter Formen der Kurzzeitvermietung nachgewiesen worden sind. Auch die bestehenden Regelungen sollten anlässlich der neuen EU-VO einer solchen Prüfung unterzogen und gegebenenfalls angepasst werden. Es ist insoweit die Rechtsprechung des EuGH, wonach z.B. ein Genehmigungserfordernis für die kurzfristige Vermietung von selbst bewohntem Wohnraum mangels negativen Einflusses auf den Wohnungsmarkt nicht verhältnismäßig ist (vgl., EuGH, Beschluss vom 22.9.2020, C-724/18 - Cali Apartments, Rn. 72) zu berücksichtigen. Nur so kann die Verhältnismäßigkeit restriktiver Maßnahmen gesichert, können Eingriff und Wirkung abgewogen und die Wirksamkeit von Maßnahmen überprüft werden. Durch die im Rahmen der EU-VO umgesetzte neue Datentransparenz

[4] https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2024/06/08-neue-eu-regeln-kurzzeitige-vermietung.html

sollten die Bundesländer im KVDG dazu aufgefordert werden, ihre lokalen Vorschriften entsprechend auf ihre Verhältnismäßigkeit zu überprüfen.

Klarstellung Datenverwendung

Wir regen an, dass der Bund im KVDG die Datenschutzvorgaben des Artikel 5 Absatz 5 und des Artikel 12 Absatz 2 der EU-Verordnung 2024/1028 hervorhebt. Es sollte in Artikel 1 Nr. 1 c), nach § 1 Abs. 2 Satz 3 DDG neue Fassung eine klarstellende Regelung aufgenommen werden (Formulierungsvorschlag).

„*Bei der Durchführung der Verordnung 2024/1028 haben die Länder insbesondere die Datenschutzvorgaben des Artikel 5 Absatz 5 und des Artikel 12 Absatz 2 Verordnung 2024/1028 zu beachten*."

Dies würde unterstreichen, dass die Länder an diese Vorgaben zur Datenverwendung gebunden sind.

Monitoring der Bestimmungen

Artikel 14 der EU-VO besagt: "*Jeder Mitgliedstaat benennt eine Behörde, die für die Überwachung der Durchführung der in dieser Verordnung festgelegten Verpflichtungen in ihrem Hoheitsgebiet verantwortlich ist. Diese Behörde erstattet der Kommission alle zwei Jahre Bericht über die Umsetzung dieser Verpflichtungen."*

Für eine reibungslose Umsetzung der EU-VO, möglichst geringe bürokratische Belastungen, und nicht zuletzt eine wirkungsvolle Kontrolle ist es sinnvoll, dass diese „Überwachung" (Monitoring) ebenfalls durch eine bundeseinheitliche Stelle geleistet wird. Wir regen an, dies in den Entwurf zum KVDG aufzunehmen. Die Benennung würde aus unserer Sicht am besten in den neuen § 22a Abs. 5 oder Abs. 6 DDG passen. Danach könnte entweder die Bundesnetzagentur als Behörde mit der Überwachung beauftragt werden oder spezifisch die Koordinierungsstelle für digitale Dienste innerhalb der Bundesnetzagentur nach § 14 DDG.

Notifizierungspflichten

Wir gehen davon aus, dass das KVDG an die EU-Kommission notifiziert wird. Da entscheidende Elemente der Verordnung 2024/1028 auf Ebene der Bundesländer und innerhalb der dortigen Rechtsakte umgesetzt werden, schlagen wir vor, einen Hinweis in das KVDG aufzunehmen, dass diese Rechtsakte auf Landesebene ebenfalls an die EU-Kommission notifiziert werden müssen. Wir verweisen hierzu auf die Notifizierungspflicht im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie (Artikel 15 (7) und 39 (5).
Im Kontext einer TRIS-Notifizierung sollten die Länder auch daran erinnert werden, dass nach der Notifizierung eine dreimonatige Stillhaltefrist einzuhalten ist. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH führt eine unterbliebene Notifizierung an die EU-Kommission zur Nichtanwendbarkeit der Vorschriften.
Zusätzlich könnte angestrebt werden, dass die Bundesländer im Sinne der Transparenz - und da die Bundesnetzagentur für den Datenaustausch zentral verantwortlich ist - jede relevante Regulierung vor Verabschiedung der Bundesnetzagentur oder einer anderen mit der Überwachung der Umsetzung der EU-VO betrauten Behörde auf Bundesebene anzeigt. So kann sichergestellt werden, dass die lokalen Behörden entsprechend der EU-VO zum Datenabruf berechtigt sind.

Sonstiges

In der Begründung wird unter Nachhaltigkeitsaspekten auf S. 15. darauf hingewiesen, dass die Regulierung von Kurzzeitvermietung einen positiven Einfluss auf den Dauerwohnungsmarkt hat. Das lässt sich für Großstädte nicht belegen, für touristisch geprägte Kleinstädte liegt bislang noch gar keine Untersuchung vor. Die Mietpreisentwicklung ist maßgeblich von anderen Faktoren abhängig. Der nur geringe Anteil von Ferienwohnungen am Gesamtwohnungsbestand in Großstädten (im Durchschnitt 0,3%, Berlin als Spitzenreiter in Deutschland weist gerade einmal 1% aus) ist – so untermauern auch die Erfahrungen aus der Anwendung bereits bestehender Wohnraumschutz- und Zweckentfremdungsgesetze – kaum geeignet, einen nachhaltigen Einfluss zu entwickeln. Dies haben sowohl eine Studie des IW Köln im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie als auch eine Studie des Fraunhofer-Instituts gezeigt.[5] Wir schlagen deshalb vor, diese Formulierungen anzupassen.

In der Begründung wird ferner auf S. 22 angeführt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sich durch die höhere Transparenz künftig besser darauf verlassen können, nur rechtmäßige Angebote zu buchen. Es ist uns wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Plattformen sich selbstverständlich an geltendes Recht halten und ihrerseits Bestrebungen unternehmen, illegale Angebote zu vermeiden und diese zu entfernen, sobald sie Kenntnis davon erlangen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der bereits vielfach vorhandenen Zweckentfremdungs- oder ähnlicher Gesetze auf Ebene der Bundesländer und Kommunen, die teilweise mit Auskunfts-, Transparenz- und weiteren Pflichten auch für Online-Plattformen einhergehen. Wir regen auch hier an, die Formulierung entsprechend anzupassen.

Des Weiteren regen wir an, die Umsetzung des KVDG in Folge durch eine einfach verständliche Handreichung zur Anwendung und Durchführung zu ergänzen, um rechtliche Verunsicherung und hohe Kostenaufwände wie bei der Umsetzung des Plattformensteuertransparenzgesetztes zu vermeiden.

Abschließend möchten wir gerne unterstreichen, dass wir uns freuen würden, wenn die Branche bei der anstehenden technischen Umsetzung sowohl des Single Digital Entry Points sowie dem (hoffentlich einheitlichen) Registrierungsverfahren eng miteinbezogen wird, um technische und andere Hindernisse rechtzeitig aufzuzeigen und an Lösungen für eine reibungslose, fristgerechte Umsetzung mitzuwirken.

[5] https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/sharing-economy-im-wirtschaftsraum-deutschland-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3
https://publica-rest.fraunhofer.de/server/api/core/bitstreams/0262d32a-6dc6-4c3b-bf40-1fe8b7263e84/content