

Airbnb im Kontext zentraler quantitativer Einflussfaktoren auf regionale Wohnungsmärkte



empirica

Auftraggeber

Airbnb Ireland UC
The Watermarque Building
South Lotts Road, Ringsend
Dublin 4
Ireland

Auftragnehmer

empirica ag
Büro: Berlin
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin
Telefon (030) 88 47 95-0
Fax (030) 88 47 95-17
www.empirica-institut.de

Ansprechpartner

Annamaria Deiters-Schwedt, Ludger Baba

Projektnummer

2018094

Berlin, 29. Juli 2019

INHALTSVERZEICHNIS

Das Wichtigste in Kürze.....	1
1. Hintergrund und Vorgehensweise.....	3
2. Zyklen der Wohnungsmarktentwicklung nach 1989 und ihre Ursachen	4
2.1 1989 bis 2010: Von der Knappheit zum Überangebot in die Stagnation	4
2.2 Seit 2010: Regionale Ausdifferenzierung – Parallelität von Knappheit und Überangebot	6
3. Aktuelle Beispiele: Berlin, Hamburg, München, Dortmund	9
3.1 Schwarmwanderungen ursächlich für Nachfrageanstieg	9
3.2 Angebotsentwicklung hinkt der Nachfrageentwicklung hinterher	11
3.3 Stark steigende Preise signalisieren erhebliche Knappheiten	13
3.4 Innerstädtische Viertel besonders betroffen	16
4. Kurzzeitvermietung im Kontext des Wohnungsmarktes	17
4.1 Kurzzeitvermietungs-Angebote und rechtliche Regelungen in den Beispielstädten	17
4.2 Angebote auf Airbnb	20
4.3 Exkurs: Die Entwicklung im traditionellen Beherbergungsgewerbe	23
4.4 Quantitative Effekte von Kurzzeitvermietungen auf den Wohnungsmarkt	26
5. Fazit	31

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

ABBILDUNG 1:	ENTWICKLUNG DER WOHNUNGSFERTIGSTELLUNGEN, HAUSHALTE UND BEVÖLKERUNG IN DEUTSCHLAND	4
ABBILDUNG 2:	LANGFRISTIGE ENTWICKLUNG DER REALEN MIETPREISE (HEDONISCH, INFLATIONSBEREINIGT)	5
ABBILDUNG 3:	AUSBILDUNGS- UND BERUFSANFÄNGERWANDERUNG, KOHORTENWACHSTUMSRATE (15-34), 2009-2014	7
ABBILDUNG 4:	PREISINDEX (KAUFPREISE UND MIETEN)	8
ABBILDUNG 5:	WANDERUNGSSALDO 2013-2015 IN PERSONEN JE 1.000 EINWOHNER	9
ABBILDUNG 6:	DURCHSCHNITTLICHES JÄHRLICHES BEVÖLKERUNGSWACHSTUM DER STADT- UND LANDKREISE 2008 BIS 2017	10
ABBILDUNG 7:	JUNGE STADTTEILE	10
ABBILDUNG 8:	ZUWACHS AN HAUSHALTEN UND WOHNUNGSNEUBAU 2007 BIS 2017	11
ABBILDUNG 9:	JÄHRLICHE WOHNUNGSBAUINTENSITÄT 2008 BIS 2017 ALLER STADT- UND LANDKREISE	12
ABBILDUNG 10:	ZUSAMMENHANG VON WOHNUNGSLEERSTAND UND ANGEBOTSMIETEN	13
ABBILDUNG 11:	ANGEBOTSMIETEN NETTOKALT INDEX (MEDIAN, ALLE BAUJAHRE)	13
ABBILDUNG 12:	STREUUNG DER ANGEBOTSMIETEN (ALLE BAUJAHRE, 2018)	14
ABBILDUNG 13:	KAUFPREISE EIGENTUMSWOHNUNGEN INDEX (ALLE BAUJAHRE)	14
ABBILDUNG 14:	STREUUNG DER ANGEBOTSKAUFPREISE (ETW) (ALLE BAUJAHRE, 2018)	15
ABBILDUNG 15:	MONATSNETTOEINKOMMEN PRO HAUSHALT 2005 BIS 2016	15
ABBILDUNG 16:	RÄUMLICH VERTEILUNG DER ANGEBOTSMIETEN IN DEN VIER STÄDTEN (MEDIAN, ALLE BAUJAHRE, 2018)	16
ABBILDUNG 17:	MIETENTWICKLUNG (NETTOKALT) UND EIGENE SCHÄTZUNG VON AUF AIRBNB ANGEBOTENEN UNTERKÜNFTE IN DEUTSCHLAND	21
ABBILDUNG 18:	ANZAHL NACH ART DER UNTERKUNFT 2018 ABSOLUT UND ANTEILIG	22
ABBILDUNG 19:	ANTEIL GANZER UNTERKÜNFTE NACH BUCHUNGSDAUER	23
ABBILDUNG 20:	ÜBERNACHTUNGEN ABSOLUT (LINKS) UND INDEX 2008 = 100 (RECHTS)	24
ABBILDUNG 21:	GÄSTEBETTEN ABSOLUT (LINKS), INDEX 2008 = 100 (RECHTS)	24

ABBILDUNG 22:	DURCHSCHNITTliche BETTENAusLASTUNG (LINKS) UND AUfENTHALTSDAUER (RECHTS)	25
ABBILDUNG 23:	ÜBERNACHTUNGEN IN BERLIN NACH BEZIRKEN IM VERGLEICH	25
ABBILDUNG 24:	QUANTITATIVE EFFEKTE VON KURZZEITVERMIETUNG AUf DEN WOHNUNGSMARKT	26
ABBILDUNG 25:	PREISELASTIZITÄT IM BEHERBERGUNGSGEWERBE (STILISIERTE DARSTELLUNG)	29

TABELLENVERZEICHNIS

TABELLE 1:	GESETZLICHE REGELUNGEN IN DEN BEISPIELSTÄDTEN	19
TABELLE 2:	„EINGESPARTE“ FLÄCHENPOTENZIALE DURCH ANGEBOTE AUF AIRBNB ANSTELLE TRADITIONELLER BEHERBERGUNGSBETRIEBE	30
TABELLE 3:	ANTEIL VON AUF AIRBNB ANGEBOTENEN FERIENWOHNUNGEN AN DER KÜNFTIGEN NEUBAUNACHFRAGE	32

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Nach einer langen Phase der Entspannung kommt es seit mittlerweile mehr als zehn Jahren zu einer zunehmenden Ausdifferenzierung regionaler Wohnungsmärkte. Während viele Regionen schrumpfen oder bestenfalls stagnieren, steigen andernorts die Wohnkosten ganz erheblich. Besonders betroffen sind die Städte, die überproportional an Bevölkerung gewinnen. Ausschlaggebend hierfür sind die stark gestiegenen Zuzüge durch ein verändertes Binnenwanderungsverhalten. Die Wachstumsstädte gewinnen aus weiten Teilen des Bundesgebietes an Bevölkerung. Hohe Zuzüge aus dem Ausland wirkten verstärkend. Von den vier untersuchten Beispielstädten zählen München, Berlin und Hamburg zu diesen überproportional gewachsenen Städten. Demgegenüber ist Dortmund ebenfalls gewachsen, jedoch bewegt sich die Dynamik in etwa auf Bundesniveau. Die Engpässe sind entsprechend weniger ausgeprägt.

Da der Neubau in den Wachstumsstädten mit dem Nachfrageanstieg nicht Schritt hält, wird Wohnen spürbar teurer. Im Median lag der Anstieg der Mieten in den letzten zehn Jahren in Berlin mit beinahe einer Verdopplung am höchsten. Aber auch im ohnehin teuren München sind sie um 57 % gestiegen und in Hamburg um 43 %. Nur Dortmund lag mit knapp 35 % im bundesweiten Mittel. Die Monatsnettoeinkommen pro Haushalt (hier 2006 bis 2016) sind mit knapp 5 % (Hamburg) bis gut 16 % (München) weit weniger gestiegen.

Vor diesem Hintergrund diskutieren vor allem die Wachstumsstädte wohnungspolitische Instrumente intensiv. Kurzzeitvermietungen auf Plattformen wie Airbnb spielen in der Diskussion eine gewichtige Rolle. Insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten werden entsprechende Angebote häufig als negativ für den Wohnungsmarkt betrachtet. Dabei wird unterstellt, dass sie dem regulären Wohnungsmarkt Wohnungen entziehen, die Knappheit verstärken und Mieten weiter steigen lassen.

Zweckentfremdungsgesetze auf Landesebene und darauf aufbauende Satzungen und Verordnungen auf kommunaler Ebene sollen vielerorts dafür sorgen, dass insbesondere die Kurzzeitvermietung für Touristen eingedämmt und der Wohnungsmarkt entlastet wird. Die Regularien enthalten unter anderem Genehmigungsvorschriften und zeitliche Obergrenzen für die Kurzzeitvermietung. Hinzu kommen unterschiedliche Anzeigepflichten.

2018 wurden in Berlin insgesamt rund 26.500 Unterkünfte auf Airbnb angeboten, in München rund 11.000, in Hamburg etwa 9.400 und in Dortmund rund 550. Das bedeutet nicht, dass sie ganzjährig verfügbar sind, da Anbieter den Kalender ihrer Unterkunft individuell verwalten und sie entsprechend freischalten oder nicht. Zudem sind hier vermehrt auch gewerbliche Gastgewerbe, Pensionen oder Serviced Apartments enthalten, die digitale Plattformen als erweiterten Vertriebskanal nutzen. Der geringste Anteil der Unterkünfte für die Kurzzeitvermietung entzieht dem Wohnungsmarkt tatsächlich Wohnraum. Dies gilt nur für solche Unterkünfte, bei denen es sich um ganze Wohnungen (und nicht um Gewerbeeinheiten) handelt, die überwiegend der Kurzzeitvermietung dienen. Der Mieter oder Eigentümer bewohnt sie dann nicht überwiegend selbst. Die Größenordnung betreffender Wohnungen ist nicht genau bekannt. Legt man als grobe Schätzung finanzielle Schwellenwerte zugrunde, ab denen die überwiegende Kurzzeitvermietung gegenüber einer dauerhaften Vermietung rentabler ist, variiert die Größenordnung zwischen 60 bis 70 Wohnungen in Dortmund und rund 2.600 in Berlin. Dies entspricht zwischen 0,4 % (Dortmund) und 1,5 % (Berlin) des zukünftigen Wohnungsneubaubedarfs. Die Größenordnung der ganzen Unterkünfte, die mehr als 180 Nächte pro Jahr gebucht werden und damit überwiegend der Kurzzeitvermietung dienen, liegt nochmals deutlich niedriger: In Berlin waren es im Jahr 2018 1.668, in Dortmund 22 und in Hamburg

und München jeweils 357. Auch hierin sind jedoch gewerbliche Unterkünfte (z.B. Ferienwohnungen in Gewerbeeinheiten) enthalten. Bei den übrigen Unterkünften – mit Abstand die Mehrheit – überwiegt die Hauptnutzung durch den Mieter oder Wohnungseigentümer.

Das klassische Homesharing umfasst die zeitweise Kurzzeitvermietung einer grundsätzlich selbst bewohnten ganzen Wohnung und/oder die kurzzeitige Vermietung einzelner Räume oder Schlafgelegenheiten in der selbst bewohnten Wohnung. Die Motivation kann beispielsweise sozial oder finanziell sein. Homesharing ist dabei keine neue Erscheinung. Auch vor Jahrzehnten gab es Aushänge in Universitäten, Annoncen in Printmedien, Mitwohnzentralen und Zeitwohnagenturen. Heute verläuft das Prozedere digital. Auf den Wohnungsmarkt hat das klassische Homesharing keine Wirkung. Nicht jede temporär angebotene Unterkunft ist wohnungsmarktrelevant. Der Nutzen dieses Teilens hat in Form einer effizienteren Nutzung positive Wirkungen. Werden hingegen ganze Wohnungen überwiegend für die Kurzzeitvermietung genutzt und nicht überwiegend für die eigenen Wohnzwecke, fällt die Bewertung differenzierter aus. Während dies in entspannten Wohnungsmärkten zu Vorteilen für Bevölkerung und Quartiere führen kann (Belebung, Auslastung der Infrastruktur etc.), rückt in angespannten Phasen die Nutzungskonkurrenz zu normalem Wohnen in den Mittelpunkt.

Gleichzeitig greift eine pauschale Negativbewertung selbst in angespannten Zeiten zu kurz. Sharing-Angebote sind Bestandteil des Unterkunftssektors einer Stadt. Es gibt Wechselwirkungen zum traditionellen Beherbergungsgewerbe. Wie auch die Sharing-Angebote haben sich die traditionellen Beherbergungsbetriebe in allen vier untersuchten Städten äußerst dynamisch entwickelt. In den letzten zehn Jahren stieg die Zahl der Übernachtungen in Berlin und Hamburg um 75 bis 80 %, in Dortmund und München um 55 bis 60 %. Ohne die Sharing-Angebote wäre der Flächenbedarf durch traditionelle Beherbergungsstätten deshalb noch höher ausgefallen. Gäbe es sie nicht, bräuchte es mehr traditionelle Beherbergungsbetriebe. Denn durch die

geringe Preiselastizität im Beherbergungsgewerbe entlasten Angebote auf Vermittlungsplattformen den Wohnungsmarkt indirekt. Die Bauflächen für den Ausbau der Beherbergungskapazitäten stünden alternativen Nutzungen inklusive dem Wohnen nicht zur Verfügung. Der zusätzliche Flächenbedarf entspräche ersten Schätzungen zufolge etwa der Größenordnung, in denen die Angebote, die ganzjährig auf Airbnb vermietet werden, möglicherweise negative Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt haben. Eine fundierte Untersuchung dieser Effekte liegt bislang nicht vor, könnte die Debatte aber versachlichen und bereichern.

Aber auch die Auswirkungen eines möglichen Missbrauchs von Online-Plattformen für dauerhafte Kurzzeitvermietungen von Wohneinheiten sollte nicht überschätzt werden. Selbst bei einem vollständigen Verbot aller Kurzzeitvermietung von ganzen Unterkünften wären keine Mengeneffekte mit spürbar preisdämpfender Wirkung auf dem regionalen Wohnungsmarkt zu erwarten. So ist auch kein Zusammenhang zwischen den Mietpreissteigerungen und der Entwicklung der angebotenen Unterkünfte in den Städten erkennbar. Gleichwohl nutzt bei Knappheit im konkreten Fall jede einzelne Wohnung dem Wohnungsmarkt. Wenn tatsächlich Wohnraum durch dauerhafte Kurzzeitvermietung verloren geht, können und sollten daher Instrumente zur Einschränkung geprüft werden. Der Effekt sollte aber nicht überbewertet werden und die Instrumente sollten stets in einer angemessenen Relation zur tatsächlichen Problemlage und zu den hierfür erforderlichen Ressourcen stehen. Vorhandene Ressourcen sollten dort eingesetzt werden, wo die größten entlastenden Wirkungen auf dem Wohnungsmarkt zu erwarten sind.

1. Hintergrund und Vorgehensweise

In der ersten Dekade des neuen Jahrtausends galt der Wohnungsmarkt in Deutschland nahezu flächendeckend als ausgeglichen. In vielen Regionen, insbesondere in den neuen Bundesländern, gab es sogar ein Überangebot an Wohnungen. In den letzten gut zehn Jahren hat sich die Entwicklung jedoch regional sehr unterschiedlich entwickelt. Schrumpfungs- und Stagnationsregionen stehen Wachstumsregionen gegenüber, wo sich der Markt erheblich angespannt hat und das Wohnen teuer geworden ist. Insbesondere in den wachsenden Zentren fehlt es an Wohnungen, vor allem im preiswerten Segment.

Regionale Anspannung auf dem Wohnungsmarkt

Auf den Preisanstieg in den Wachstumsregionen hat die Wohnungspolitik zu spät reagiert. Um die Ursache der Knappheit zu beheben und nicht nur deren Symptome, müsste der Neubau dem Anstieg der Nachfrage entsprechen. In fast allen Wachstumsstädten hinkt dieser jedoch der Nachfrageentwicklung hinterher. Die Wohnungspolitik setzt daher unter anderem auf regulatorische Maßnahmen. Dazu zählen beispielsweise die Mietpreisbremse und die Kappungsgrenzenverordnung. Einige Bundesländer haben Verbote zur „Zweckentfremdung“ von Wohnraum erlassen. Sie dienen dazu, Wohnraum zu Wohnzwecken zu erhalten und etwa die Kurzzeitvermietung zu regulieren. Eine Zweckentfremdung von Wohnraum liegt nach diesen Gesetzen in der Regel vor, wenn Wohnraum zu anderen als zu Wohnzwecken genutzt wird. Die Nutzung einer Wohnung als Ferienwohnung bzw. zur Fremdbeherbergung gilt in den Bundesländern mit entsprechender Regulierung als Zweckentfremdung und ist dort nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Diese Gesetze zielen vielfach auf den Missbrauch von Online-Portalen bei der Kurzzeitvermietung, um die dadurch entstehende Verknappung von Wohnraum zu unterbinden. Jedoch entzieht nicht jede dieser Wohnungen auch tatsächlich Wohnraum. Homesharing im eigentlichen Sinne beschreibt das kurzzeitige Vermieten des Zuhauses. Dabei nutzt der Gastgeber die Wohnung aber überwiegend selbst und vermietet sie nur für eine kurze Zeit ganz oder teilweise. Hierdurch geht dem Wohnungsmarkt keine Wohnung verloren.

Regulatorische Eingriffe als Reaktionen

Der vorliegende Bericht untersucht zentrale Einflussfaktoren auf die Knappheit am Wohnungsmarkt und setzt sie ins Verhältnis zu Kurzzeitvermietungen. Zunächst wird der Wohnungsmarkt vor dem Hintergrund seiner zyklischen Entwicklung in der Vergangenheit betrachtet. Hieraus wird deutlich, dass die aktuellen Herausforderungen in angespannten Wohnungsmärkten nicht unabhängig von den Weichenstellungen der vergangenen Phasen zu sehen sind. Anschließend werden am Beispiel der sehr stark nachgefragten Städte Berlin, Hamburg und München sowie zum Vergleich der weniger stark wachsenden Stadt Dortmund regionale Wohnungsmärkte und ihre Herausforderungen untersucht. Hierauf aufbauend wird der Einfluss von Kurzzeitvermietungen auf die Verknappung am Wohnungsmarkt betrachtet.

Einfluss von Kurzzeitvermietung auf die Wohnungsmärkte

Neben den untersuchten quantitativen Effekten gibt es qualitative Effekte durch Homesharing bzw. Kurzzeitvermietung. Diese können je nach Gegebenheiten vor Ort positiv (z.B. Belebung bislang wenig nachgefragter Lagen, Erhöhung der Kaufkraft) oder negativ (z.B. Konfliktpotenziale im Zusammenleben mit Bewohnern in touristisch hochfrequentierten Lagen) ausfallen. Diese qualitativen Effekte bilden ein eigenes Untersuchungsthema, welches nicht Bestandteil der vorliegenden Studie ist.

2. Zyklen der Wohnungsmarktentwicklung nach 1989 und ihre Ursachen

2.1 1989 bis 2010: Von der Knappheit zum Überangebot in die Stagnation

Die aktuellen Herausforderungen in angespannten Wohnungsmärkten sind zum einen Ausdruck zyklischer Wohnungsmarktentwicklungen. Zum anderen sind sie eine Folge der wohnungspolitischen Weichenstellungen innerhalb der vergangenen zyklischen Phasen. Die letzte Entspannungsphase und der damit verbundene Rückzug der Wohnungspolitik liegen gerade einmal gut zehn Jahre zurück.

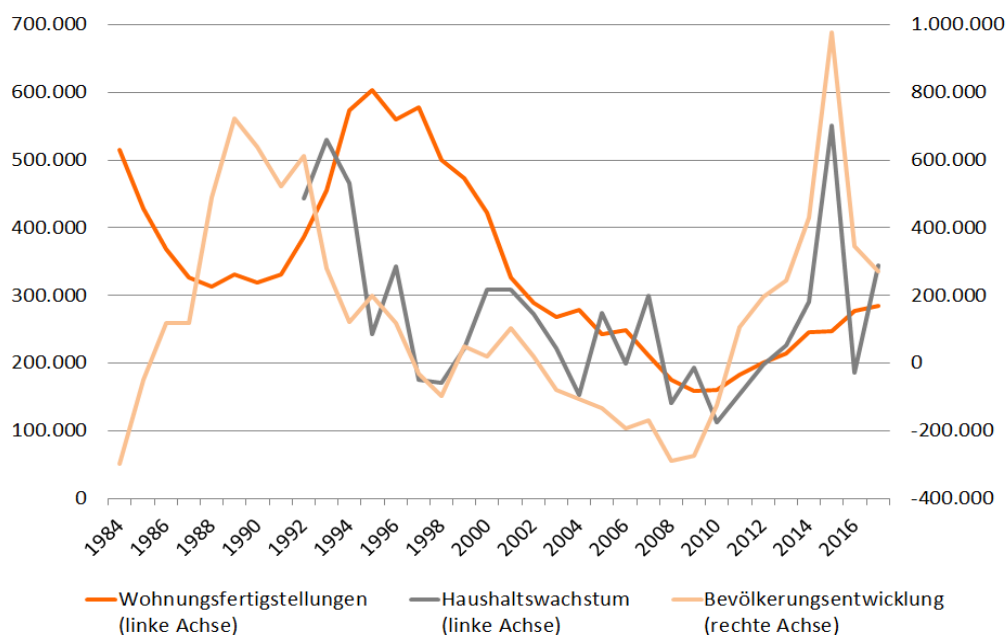
Erhöhte Wohnungsnachfrage

Ende der 1980er Jahre stieg die Zuwanderung aus dem Ausland in die Bundesrepublik stark an. 1992 erreichte sie mit rund 1,5 Mio. Personen und einem Wanderungsgewinn von fast 800.000 einen neuen Rekordwert. Hauptursachen waren verschiedene internationale bzw. nationale Krisen. Im Ergebnis erhöhte sich die Wohnungsnachfrage stark. Hinzu kamen die Maueröffnung und die Wiedervereinigung und eine hohe Abwanderung aus den neuen in die alten Bundesländer. Gleichzeitig bestand in den neuen Bundesländern ein erheblicher Nachholbedarf nach höherwertigem Wohnraum und nach Einfamilienhäusern, der trotz Leerstand zu Neubau führte.

Diese Effekte trieben, unterstützt durch staatliche Fördermaßnahmen in Milliardenhöhe, die Wohnungsfertigstellungen zeitverzögert in die Höhe auf bis zu 600.000 Einheiten im Jahr 1995. Allerdings reduzierte sich der Nachfrageanstieg seit 1993 abrupt. Es wurde zwar auch weniger gebaut, aber immer noch viel und in vielen Teilen Deutschlands mehr als zusätzlich benötigt wurde. Es kam zu Wohnungsleerständen und sinkenden Miet-/Kaufpreisen (vgl. Abbildung 1).

Wohnungsneubau auf Rekordhoch, Nachfrageanstieg rückläufig

Abbildung 1: Entwicklung der Wohnungsfertigstellungen, Haushalte und Bevölkerung in Deutschland



Hinweise: Einwohnerentwicklung (Ergebnis der Rückrechnung auf Grundlage des Zensus 2011), Haushaltsentwicklung: zwischen 1998 bis 2010 geglättete Durchschnittswerte über drei Jahre. Werte des Jahres 2011 (verzerrter Wert aufgrund des Zensus) = Interpolation der Werte 2010 und 2012.

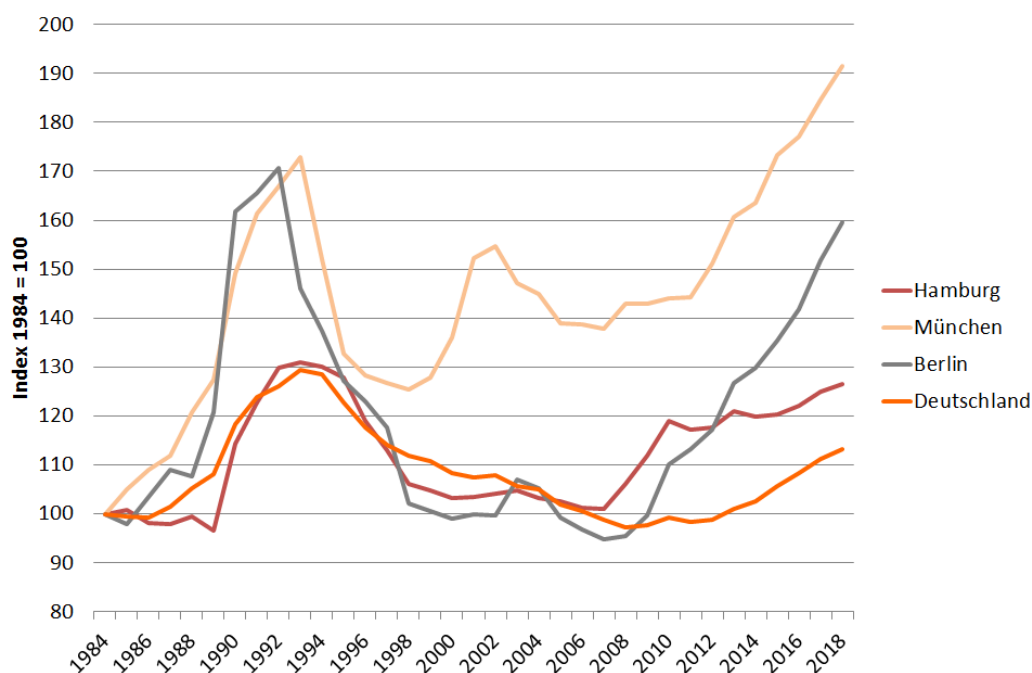
Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Datenlizenz by-2-0; eigene Berechnungen

empirica

Es folgte eine Dekade der Stagnation. Vielfach wurde davon ausgegangen, dass das Problem der quantitativen Wohnraumversorgung gelöst sei. Die Bautätigkeit sank bis 2009 auf bundesweit unter 160.000 Wohnungen. Auch die Angebotsmieten gingen real weiter leicht zurück. Eine Ausnahme bildete nur München (vgl. Abbildung 2).

Angebotsüberhänge drückten Preise

Abbildung 2: Langfristige Entwicklung der realen Mietpreise (hedonisch, inflationsbereinigt)



Quelle: IVD, empirica-Preisdatenbank
(Basis: empirica-systeme.de / bis 2011 IDN Immodaten GmbH)

empirica

In dieser zyklischen Entwicklung der Vergangenheit ist ein wesentlicher Teil der heutigen Probleme auf dem Wohnungsmarkt verankert. Da die quantitative Ausweitung des Wohnungsbestandes keine Rolle mehr spielte, sank der Versorgungscharakter der Wohnungspolitik. Euphemistisch wurde von einer Umorientierung der Wohnungspolitik gesprochen. Faktisch wurde sie auch zu einer Art Hilfspolitik anderer Politikfelder. Der Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung von 2006 benannte die vier neuen Schwerpunkte: Energetische Sanierung als Beitrag zum Klimaschutz, Stärkung der Altersvorsorge über die Bildung von Wohneigentum, Unterstützung der Städtebaupolitik durch Rückbau leerstehender Wohnungen und Stärkung der Innenstädte.

Das quantitative Problem schien gelöst

Wohnungsbau bzw. Wohnungspolitik waren zu einer Verfügungsmasse geworden, die finanziell auch anderen Politikfeldern dienten. Die Anforderungen an die Energieeffizienz stiegen beständig, ebenso an die Barrierefreiheit, den Brandschutz oder den Lärmschutz. Autofreie Neubausiedlungen wurden eingefordert. Der Flächenverbrauch sollte sinken und der Neubau sollte in vielen Städten über städtebauliche Verträge die Kosten für den komplementären Neubau der sozialen Infrastruktur von Kindergärten bis Spielplätzen tragen. Zusätzlich wurde er sozialpolitisch durch Mindestquoten für den sozialen Wohnungsbau eingesetzt. Zu guter Letzt haben die Bundesländer bis auf Bayern und Sachsen die Grunderwerbssteuer auf bis zu 6,5 % erhöht, während bis August 2006 noch bundesweit ein einheitlicher Satz von 3,5 % galt.

Kostenanstieg durch sonstige Anforderungen

Auf diese Weise stiegen seit dem Jahr 2005 die Kosten im Wohnungsbau, während sie zuvor sogar nominal über einen Zeitraum von zehn Jahren in etwa konstant geblieben waren. Nach einer Berechnung der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. (ARGE eV) sind die Gestehungskosten des Jahres 2014 für ein definiertes Typengebäude im Mehrfamilienhausbereich in Wachstumsregionen um fast 40 % angestiegen. Davon entfallen 38 % auf veränderte oder neue Vorgaben bzw. Anforderungen von Bund, Ländern und Kommunen und 62 % auf die allgemeine Veränderung im Preisniveau für Bauen, Planung- und Beratungsleistungen, Preise-Außenanlagen und Baulandpreise.¹ Rechnet man die gestiegenen Baulandpreise als Folge einer unzureichenden Bereitstellung von Baurechten auch der öffentlichen Hand hinzu, dann ist ungefähr die Hälfte des Kostenanstiegs im Wohnungsbau (bezogen auf den definierten Typ) auf das Vorgehen der öffentlichen Hand zurückzuführen. Die Preisschwelle für die Wirtschaftlichkeit einer preisdämpfenden Angebotsausweitung ist gestiegen und hat indirekt auch die Bestandsmieten in die Höhe getrieben.

Der Kostenanstieg wurde weitgehend unreflektiert in Kauf genommen. Die verbliebenen Wohnungsbauprojekte konzentrierten sich ohnehin zunehmend auf eine qualitative Zusatznachfrage. Die Zielgruppe waren überwiegend Selbstnutzer mit entsprechenden Einkommen. Dies hat die Grundsätze und Forderungen der Vergangenheit nach kostengünstigem Bauen in den Schatten gestellt.²

2.2 Seit 2010: Regionale Ausdifferenzierung – Parallelität von Knappheit und Überangebot

In den letzten Jahren gibt es zwei gleichzeitige Entwicklungen. Zum einen ist durch die jüngst hohe Zahl an Zuwanderern und geflüchteten Menschen aus dem Ausland die Zahl der Einwohner in Deutschland entgegen dem vorherigen Trend gestiegen. Während durchweg mehr Menschen starben als geboren wurden, wuchs die Bevölkerung zwischen 2010 und Mitte 2018 in Deutschland um rund 2,66 Mio. Personen (3,3 %). Zum anderen kommt es in der aktuellen Dekade zu einer neuen Besonderheit. Nach der vorherigen Phase der flächendeckenden Entspannung gibt es heute stark wachsende Städte auf der einen und schrumpfende oder stagnierende Regionen auf der anderen Seite.

Aktueller Bevölkerungsanstieg durch Sondereffekt

Zentrale Ursache ist eine neue Form der Binnenmigration. Sie tritt seit der zweiten Hälfte der 2000er Jahre auf und führt zu einer demographischen Spaltung des Landes. Junge Menschen, bis etwa Mitte 30 Jahre, ziehen ähnlich einem Schwarm aus ihren Städten und Dörfern in besonders beliebte Städte. Es ist eine Folge des „Pillenknicks“, d.h. dem Rückgang der Geburten um rund 40 % zwischen Mitte der 1960er bis Anfang der 1970er Jahre. Dieser Rückgang hat dazu geführt, dass die nachwachsenden Geburtsjahrgänge praktisch flächendeckend zu einer Minderheit wurden. Wie fast alle Minderheiten konzentrieren sie sich nun an bestimmten Orten. Die jungen Menschen wollen dort sein, wo

Konzentration der Nachfrage auf bestimmte Städte

¹ Walberg, D. (Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V.); Halstenberg, M. (HFK Rechtsanwälte LLP), Hrsg.: Kostentreiber für den Wohnungsbau - Untersuchung und Betrachtung der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Gestehungskosten und auf die aktuelle Kostenentwicklung von Wohnraum in Deutschland. Bauforschungsbericht Nr. 67. Kiel, April 2015.

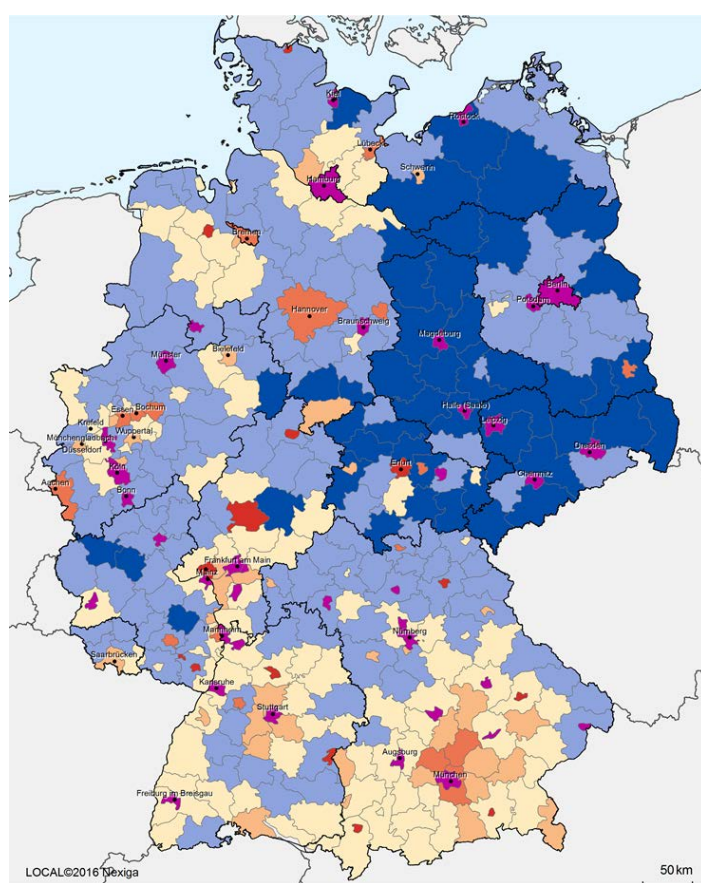
² Kostengünstiges Bauen war in den letzten Jahrzehnten immer wieder ein wichtiges Thema der Wohnungspolitik, zuletzt in den 1990er Jahren bis Anfang des neuen Jahrtausends. In den 1960er und 1970er Jahren wurden verschiedene Arbeitskreise bis hin zu einer groß angelegten „Enquete über die Bauwirtschaft“ (1973) eingerichtet, um der Industrialisierung des Bauens Vorschub zu leisten. Das Thema ist alles andere als neu, aber erst jetzt wieder hochaktuell. Im November 2015 hat die Baukostensenkungskommission im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen zahlreiche Vorschläge zur Senkung der Baukosten dargestellt.

viele andere junge Menschen sind. Es profitieren bestimmte Städte, die empirica Schwarmstädte nennt.³ In der empirica-Definition gelten Städte als Schwarmstädte, wenn die Kohortenwachstumsrate von 15- bis 35-Jährigen über 200 lag. Das bedeutet, dass sich im Saldo die Zahl der 15- bis 20-Jährigen in einer Stadt im Zeitablauf bis zum Alter von 30 bis 35 Jahren mindestens verdoppelt hat. Auf jeden dort aufgewachsenen jungen Menschen zieht im Saldo mindestens ein weiterer Mensch bis zu 35 Jahren zu.

Dies traf vor der hohen Anzahl geflüchteter Menschen auf 30 von 107 kreisfreien Städten zu. Von den 1986 bis 1990 geborenen Personen wohnten im Alter von 10 bis 14 Jahren, d.h. im Jahr 2000, erst 14 % in einer Schwarmstadt. 15 Jahre später (jetzt 25 bis 29 Jahre alt), waren es 26 %.

Ursache: Binnenwanderung junger Menschen

Abbildung 3: Ausbildungs- und Berufsanfängerwanderung, Kohortenwachstumsrate (15-34), 2009-2014



Veränderung der Kohortenstärke der Geburtsjahrgänge 1980-1999

Lesehilfe:

Wenn sie sich genauso verhalten, wie die entsprechenden Alterskohorten zwischen 2009 und 2014, werden aus 100 10- bis 14-Jährigen im Jahr 2009 x 30- bis 34-Jährige im Jahr 2029



Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Datenlizenz by-2-0; eigene Berechnungen

empirica

Diese Konzentration junger Menschen in den Schwarmstädten war die Ursache für das starke und unerwartete Wachstum von Städten wie Leipzig, Regensburg oder Mainz in

³ Vgl. unter anderem (jeweils online verfügbar): Simons, H., Weiden, L.: Schwarmstädte in Deutschland – Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster“. empirica-Studie im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW). Berlin, 2015 sowie Braun, R., Hamm, H., McGownd, E., Simons, H., Thomschke, L., Weiden, L.: Herausforderungen und Perspektiven für den deutschen Wohnungsmarkt. empirica-Studie im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Berlin 2017

den letzten Jahren und das gleichzeitige Schrumpfen oder Stagnieren fast aller anderen Regionen. Der Prignitzer wandert nach Rostock, der Nordhesse nach Frankfurt, der Oberpfälzer nach Regensburg. Im Ergebnis liegen Zu- und Abwanderung häufig sehr nahe beieinander, wie zum Beispiel in Remscheid und Köln, Frankfurt/Oder und Berlin, Gera und Jena oder in Salzgitter und Braunschweig.

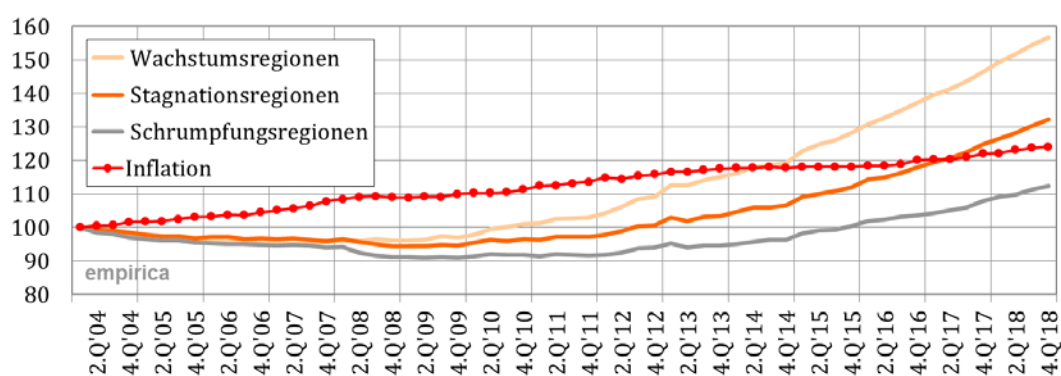
Das Schwarmverhalten setzt sich bis heute fort. Am aktuellen Rand scheint aber die bislang zunehmende Konzentration auf wenige Schwarmstädte insofern etwas aufzuweichen, als dass einige neue Schwarmstädte aufgetaucht sind. Dies sind vor allem kleinere Großstädte in Ost- und Süddeutschland wie Magdeburg, Erfurt, Passau oder Fürth. Andere verlieren hingegen an Anziehungskraft. Das gilt vor allem für Berlin und München, deren Binnenwanderungsgewinne seit Jahren rückläufig waren und das Wachstum überwiegend durch die Auslandszuwanderung entsteht.

Die Frage, ob eine Stadt in die Gunst junger Menschen kommt oder nicht, liegt nur bedingt an Arbeitsplätzen, Ausbildungsstätten etc. Sie wirken verstärkend, reichen aber als Erklärung für die Wucht dieser Entwicklung bei weitem nicht aus. Vielmehr haben alle Schwarmstädte (neben einer Universität) Gemeinsamkeiten: es leben viele andere junge Menschen dort, die Stadt hat ein lebendiges, urbanes und vielfältiges Zentrum mit einer hohen Aufenthaltsqualität und Sie hebt sich positiv von anderen Städten ab. Ihr Alleinstellungsmerkmal ist unter jungen Menschen überregional bekannt. Dabei sprechen unterschiedliche Alleinstellungsmerkmale auch unterschiedliche Milieus an. Das freigeistige Leipzig, das souverän erfolgreiche München, das feierfreudige Berlin, das ehrwürdige Heidelberg, das herzliche Köln usw.

Was haben die stark nachgefragten Städte gemeinsam?

Der Druck auf dem Wohnungsmarkt ist somit vor allem ein Problem der Wachstumsregionen. Dort werden Knappheiten besonders spürbar. Während die Wachstumsregionen in den letzten Jahren überproportional teuer geworden sind, liegen die Steigerungen in den Schrumpfungsregionen noch unterhalb der Inflationsentwicklung (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Preisindex (Kaufpreise und Mieten)



Gesamtindex hedonischer Kaufpreise und Nettokaltmieten

Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme.de / bis 2011 IDN Immodaten GmbH) **empirica**

3. Aktuelle Beispiele: Berlin, Hamburg, München, Dortmund

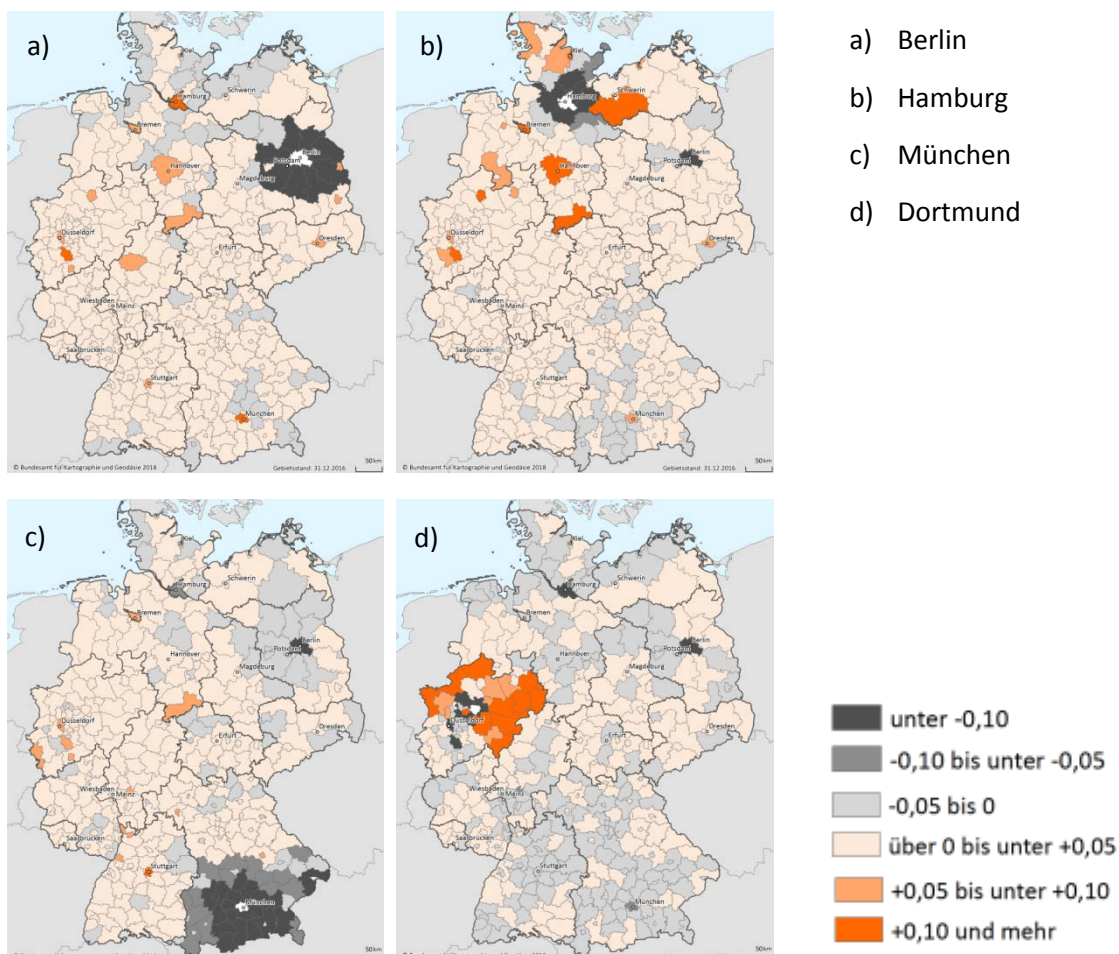
3.1 Schwarmwanderungen ursächlich für Nachfrageanstieg

Von den vier hier untersuchten Städten sind Berlin, Hamburg und München typische junge Schwarmstädte (vgl. Kap. 2.2). Alle drei Städte gewinnen junge Zuzügler aus weiten Teilen des Bundesgebietes. Sie verlieren zwar an ihr Umland, jedoch handelt es sich dabei um eine überwiegend preis- bzw. angebotsgetriebene Suburbanisierung. Demgegenüber gewinnt Dortmund zwar Einwohner aus der Region, aber weniger bundesweit. Entsprechend geringer ist der Nachfragedruck dort in den letzten Jahren angestiegen und die wohnungspolitische Debatte ist dort weitaus abgeschwächer.

Berlin, München, Hamburg sind typische junge Schwarmstädte

Abbildung 5 zeigt dies anschaulich. Die jeweilige Untersuchungsstadt ist in weiß dargestellt. Alle Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland, in die sie im Saldo Einwohner verlieren, sind in grau dargestellt. Aus den rötlich dargestellten Kreisen – beinahe flächendeckend – gewinnen sie im Saldo. Als Betrachtungszeitraum dienen beispielhaft die Jahre 2013 bis 2015, da es anschließend durch Änderungen im Einwohnermeldeverfahren zu statistischen Sondereffekten kommt.

Abbildung 5: Wanderungssaldo 2013-2015 in Personen je 1.000 Einwohner

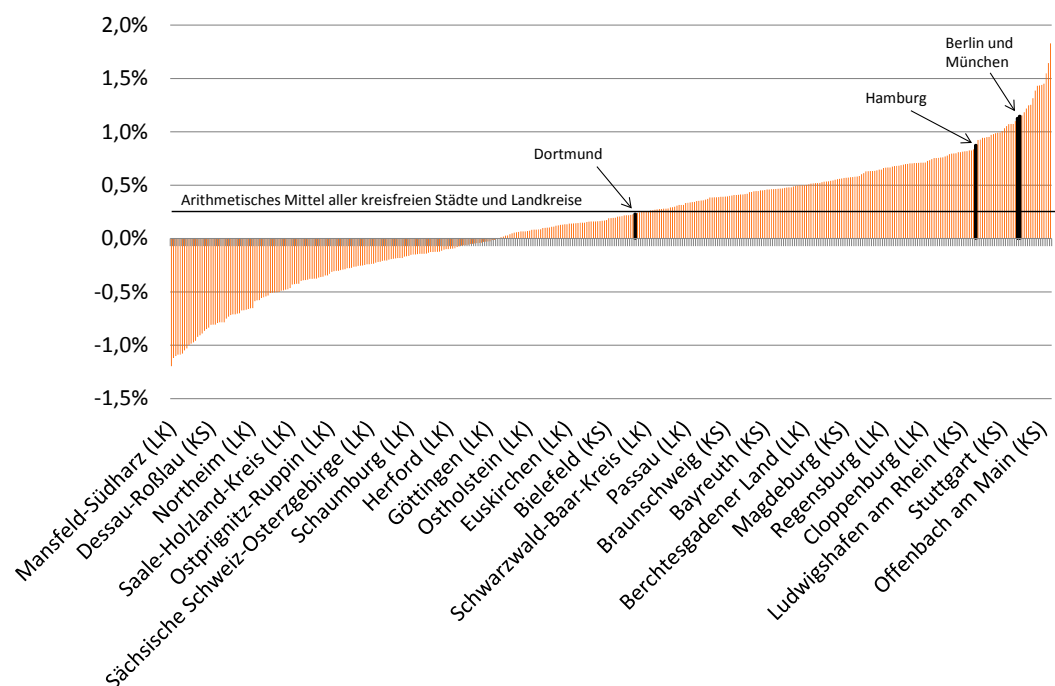


Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Statistische Ämter der Länder, Datenlizenz by-2-0; eigene Berechnungen

empirica

Berlin, München und Hamburg zählen zu den im Zeitraum von 2008 bis 2017 am stärksten gewachsenen Kreisen bzw. kreisfreien Städten Deutschlands (Berlin Rang 14, München 15 und Hamburg 35). Dortmund ist im Vergleich zu allen Kreisen mit einem durchschnittlichen Bevölkerungsanstieg von 0,23 % pro Jahr unterdurchschnittlich gewachsen.

Abbildung 6: Durchschnittliches jährliches Bevölkerungswachstum der Stadt- und Landkreise 2008 bis 2017



Quelle: empirica regio

(Datenbasis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, dl-de/by-2-0, eigene Berechnungen) **empirica**

Innerhalb der Städte setzt sich die Konzentration fort. Junge Menschen ziehen in junge Stadtteile. Klassischerweise handelt es sich um gewachsene zentral gelegene Altbauquartiere. Ganze Straßenzüge können sich so in wenigen Jahren zu lebendigen „Trendspots“ entwickeln. Werden die Wohnungen unter der boomenden Nachfrage dort zu teuer oder verschwinden Freiräume für junge Initiativen, Gründer, Gastronomie oder temporäre Ausstellungen, weichen diese in andere Stadtteile aus.

Junge Menschen zieht es in die urbanen Stadtteile

Abbildung 7: Junge Stadtteile



Berlin-Kreuzberg



Leipzig-Südvorstadt

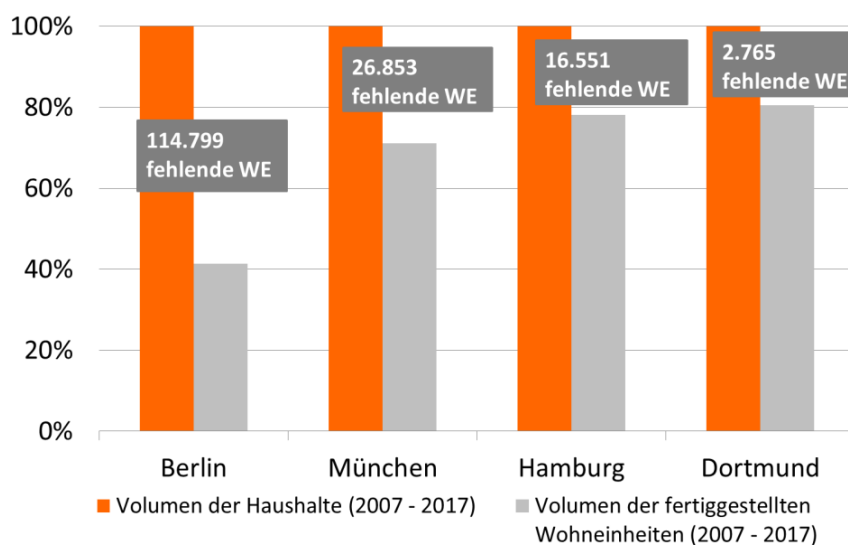
© empirica

3.2 Angebotsentwicklung hinkt der Nachfrageentwicklung hinterher

Die Preissteigerungen in den wachsenden Städten sind die Folge von zu wenig Neubau. Rein rechnerisch wurden in Berlin, gemessen am Zuwachs der Haushalte, 2007 bis 2017 etwa 114.800 Wohneinheiten zu wenig gebaut. Auch in München, Hamburg und Dortmund wurden über viele Jahre hinweg weniger Wohnungen gebaut als Haushalte hinzukamen. Auch hier ist in Dortmund das Delta zwischen Neubau und Nachfrageanstieg am geringsten.

In den begehrten Städten wurde über Jahre viel zu wenig gebaut

Abbildung 8: Zuwachs an Haushalten und Wohnungsneubau 2007 bis 2017



Zeitraum ab 2007, da 2006 bei München Nachmeldungen der vergangenen Jahre
 Quelle: empirica regio (Datenbasis: Statistisches Bundesamt (Destatis),
 Statistische Ämter der Länder, Datenlizenz by-2-0; eigene Berechnungen)

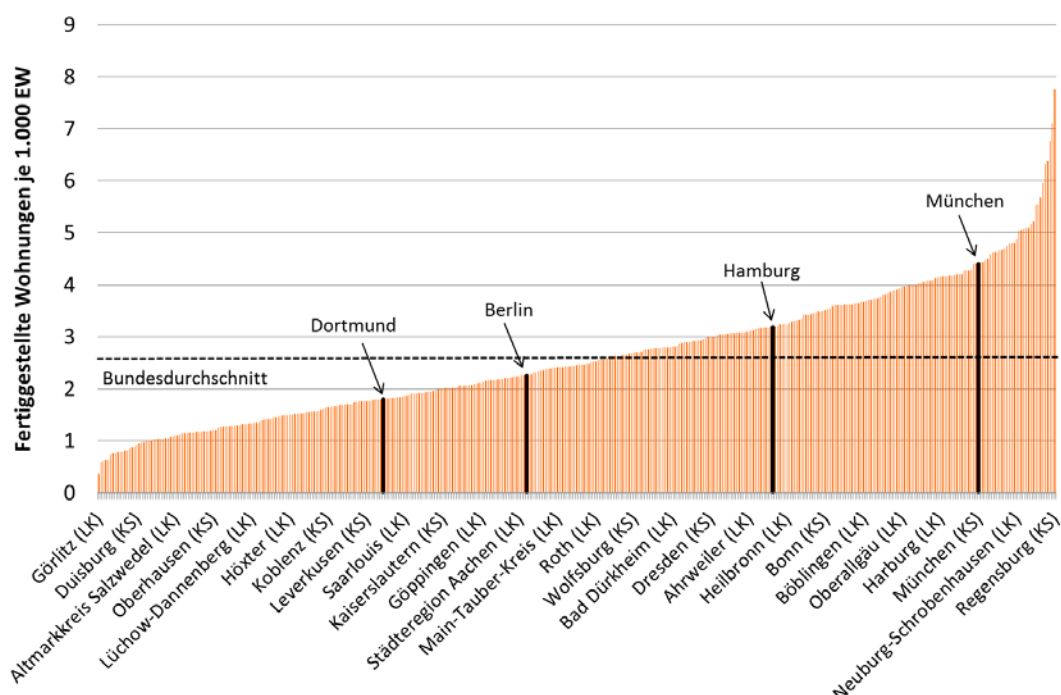
empirica

Lesehilfe:

In Berlin wurden zwischen 2007 und 2017 so viele Wohneinheiten neu gebaut, dass rein rechnerisch 41 % der hinzugekommenen Haushalte mit diesen versorgt werden konnten. Für 59 % der hinzugekommenen Haushalte kam keine neue Wohnung hinzu. Zwischen 2007 und 2017 ist so, grob betrachtet, ein rechnerisches Defizit von 114.799 Wohneinheiten entstanden.

Insbesondere in Berlin war die Wohnungsbauintensität gemessen an den Erfordernissen im Zeitraum von 2008 bis 2017 deutlich zu niedrig. Sie blieb mit 2,3 neu gebauten Wohnungen je 1.000 Einwohner jährlich unterhalb des Bundesdurchschnitts von über 2,6 (vgl. Abbildung 9). Auch bei Berücksichtigung der letzten drei Jahre, in denen in Berlin im Vergleich zu den vorherigen sieben viel gebaut wurde, erreicht die Wohnungsbauintensität lediglich einen Wert von 3,7. Sie liegt damit nur etwas oberhalb des Bundesdurchschnitts (3,3), bleibt aber weiterhin hinter Hamburg (4,5) und München (5,1) zurück.

Abbildung 9: Jährliche Wohnungsbauintensität 2008 bis 2017 aller Stadt- und Landkreise



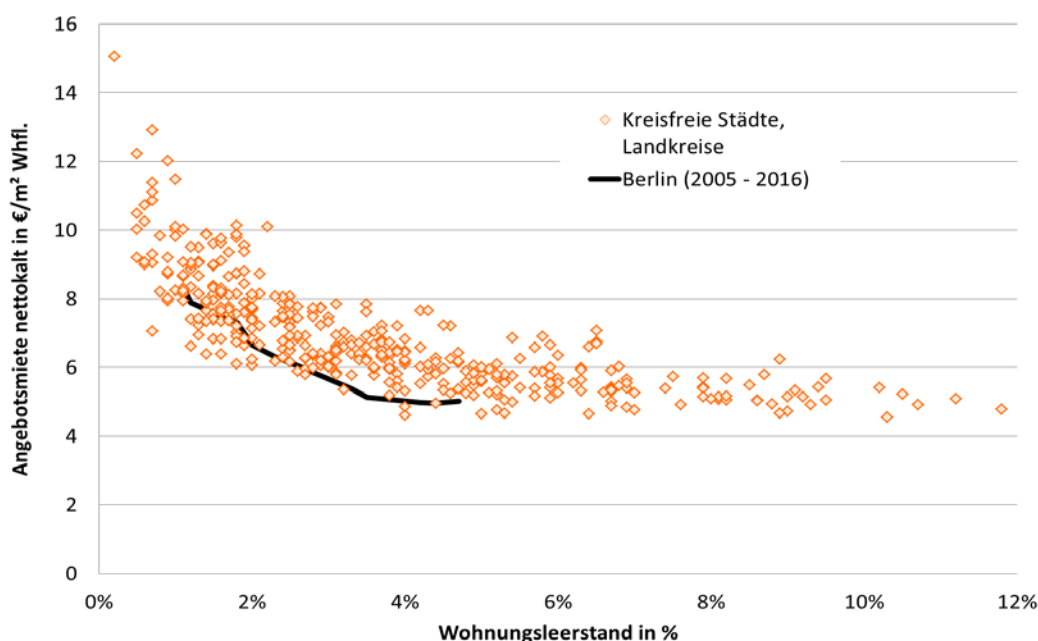
Quelle: empirica regio (Datenbasis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, dl-de/by-2-0, eigene Berechnungen)

empirica

Abgesehen von der zu geringen Bautätigkeit der vergangenen Jahre gibt es jedes Jahr Abgänge auf dem Wohnungsmarkt. In Berlin sind 2017 beispielsweise 227 Wohneinheiten vom Wohnungsmarkt verschwunden. 46 % der Wohneinheiten wurden abgerissen, um neue Wohneinheiten zu errichten (Ersatzneubau). 48 % dieser Wohneinheiten wurden im Zuge von Baumaßnahmen einer anderen Nutzung zugeführt. Weitere 5 % wurden genutzt, um neue öffentliche Verkehrs- oder Grünflächen zu schaffen. In Dortmund sind zwischen 2014 und 2017 insgesamt 532 Wohneinheiten abgegangen.

Die mangelnde Angebotsausweitung beeinflusst direkt das Preisniveau vor Ort. Abbildung 10 zeigt die Angebotsmiete pro m² Wohnfläche in den Kreisen und kreisfreien Städten Deutschlands sowie den dortigen Leerstand. Stehen mehr als etwa 4–5 % der Wohnungen leer, liegt das Mietniveau bei rund 5 €/m² Wohnfläche nettokalt. Sinkt der Wohnungsleerstand auf 2 %, steigt das Mietniveau auf etwa 8 €/m², bei 1 % Leerstand sind es rund 10 €/m². Dabei entspricht ein Rückgang der Leerstandsquote um 2 % gerade einmal – ceteris paribus – einem Anstieg der Nachfrage um 2 % – und das, wie in Berlin, auf mehrere Jahre verteilt.

Preisreduzierende Wirkung erst bei größerem Angebot

Abbildung 10: Zusammenhang von Wohnungsleerstand und Angebotsmieten

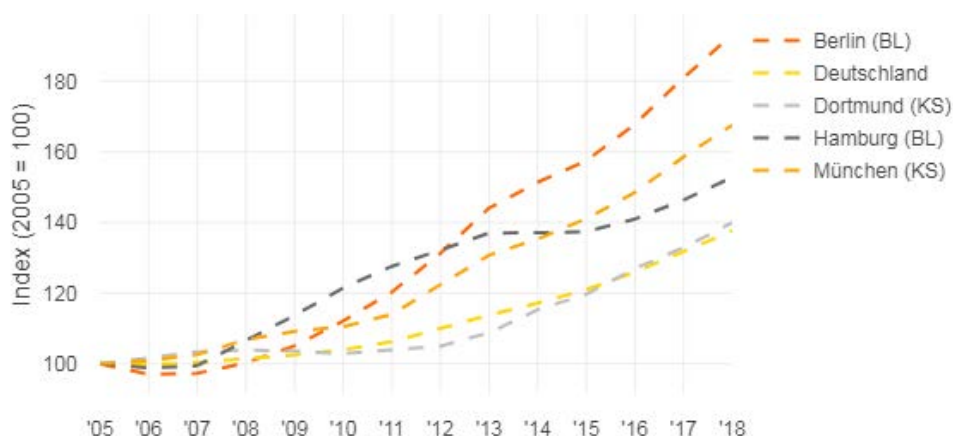
Wohnungsleerstand: CBRE-empirica-Leerstandsindex marktaktiver Wohnungen 2016;
 Angebotsmiete: hedonisch, Referenzwohnung 60-80 qm, höherwertige Ausstattung 2016
 Quelle: empirica regio (Datenbasis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder,
 dl-de/by-2-0; eigene Berechnungen)

empirica

3.3 Stark steigende Preise signalisieren erhebliche Knappheiten

Die vier Beispielstädte spiegeln die regionale Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte auch preislich wieder. Am stärksten sind die Preise in Berlin gestiegen, wo nach einer anhaltenden Schrumpfungsphase erst 2007 die Talsohle durchschritten war. Danach begann ein unerwartet starkes Wachstum. Aber auch in München und etwas abgeschwächt in Hamburg ist das ohnehin höhere Niveau seitdem nochmals angestiegen. In Dortmund entspricht die Entwicklung etwa dem Bundesdurchschnitt (vgl. Abbildung 11).

Hohe Nachfrage
führt zu hohen Prei-
sen

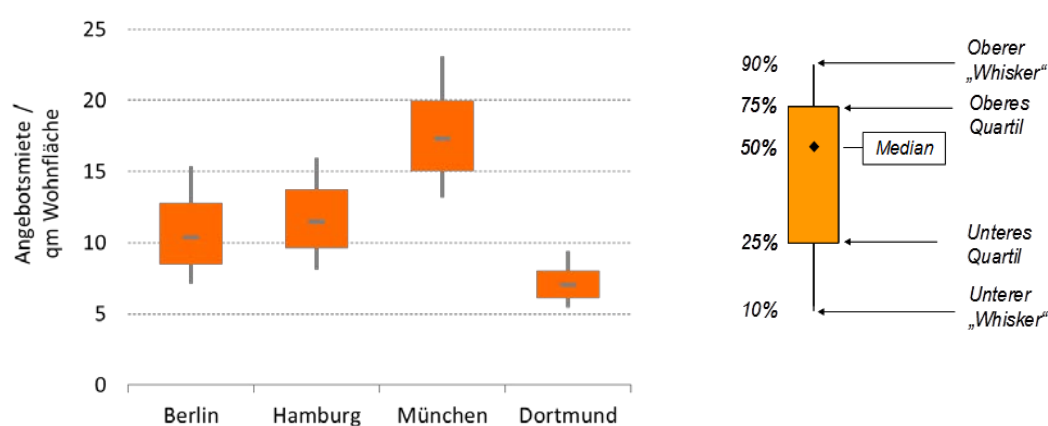
Abbildung 11: Angebotsmieten nettokalt Index (Median, alle Baujahre)

Quelle: empirica regio (Datenbasis: empirica-systeme.de, bis 2011 IDN ImmoDaten GmbH)

empirica

Dabei liegt München mit einer Angebotsmiete nettokalt von im Median 17,30 Euro/m² Wohnfläche im Jahr 2018 seit jeher an oberster Stelle. Hamburg und Berlin folgen mit erheblichem Abstand (11,45 bzw. rd. 10,30 Euro/m²). In Dortmund wohnt es sich mit einer Medianangebotsmiete von 7,00 Euro/m² sogar preiswerter als im bundesweiten Durchschnitt (rd. 7,35 Euro/m²). Auch die Streuung der Angebotsmieten zeigt die typische Verteilung. In den drei sehr stark nachgefragten Städten liegen die Preise weiter auseinander. Dies zeigt, dass sich die Qualitäten der Angebote hinsichtlich Lage und Objekt stärker voneinander unterscheiden. In einer großen Bandbreite von sehr einfachen bis zu Luxusangeboten sind dort praktisch alle Qualitätssegmente vertreten. In Dortmund hingegen handelt es sich, wie fast im gesamten Ruhrgebiet, um ein insgesamt viel homogeneres Wohnungsangebot (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Streuung der Angebotsmieten (alle Baujahre, 2018)



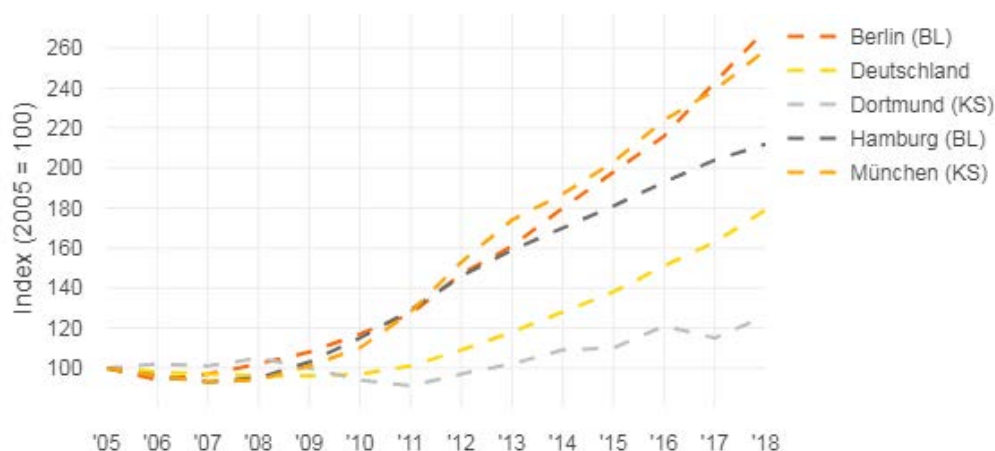
Quelle: empirica-Preisdatenbank
(Datenbasis: empirica-systeme.de /bis 2011 IDN Immodaten GmbH)

empirica

Im Vergleich zu den Mieten sind die Kaufpreise in den Städten noch stärker gestiegen. Unter anderem niedrige Zinsen und ein Mangel an Anlagealternativen haben die Preise dort, aber auch praktisch flächendeckend, in die Höhe getrieben (vgl. Abbildung 13).

Kaufpreise noch stärker gestiegen als Angebotsmieten

Abbildung 13: Kaufpreise Eigentumswohnungen Index (alle Baujahre)

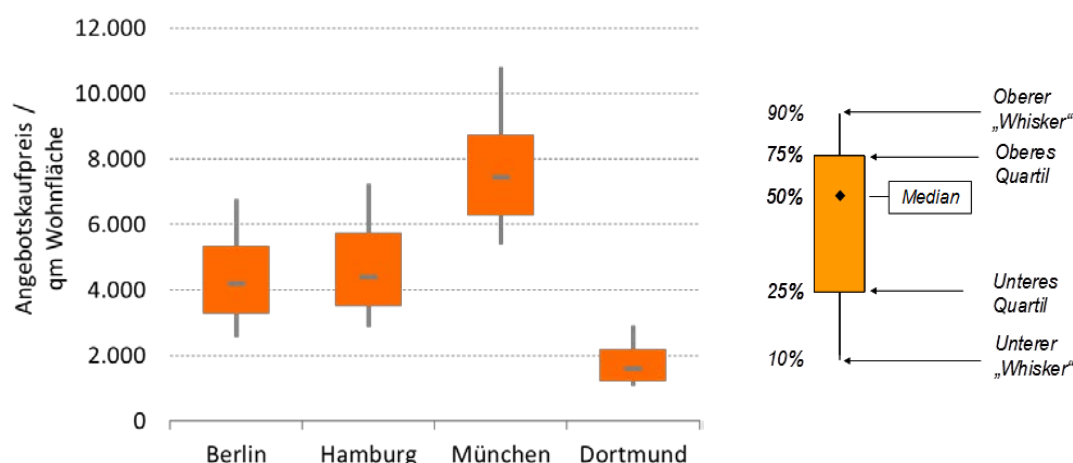


Quelle: empirica regio (Datenbasis: empirica-systeme.de, bis 2011 IDN ImmoDaten GmbH)

empirica

Auch hier liegt München an oberster Stelle, gefolgt von Hamburg und Berlin. Und auch hier zeigt die Preisspreizung die weitaus größere Differenzierung in den größeren und stark gewachsenen Städten (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14: Streuung der Angebotskaufpreise (ETW) (alle Baujahre, 2018)

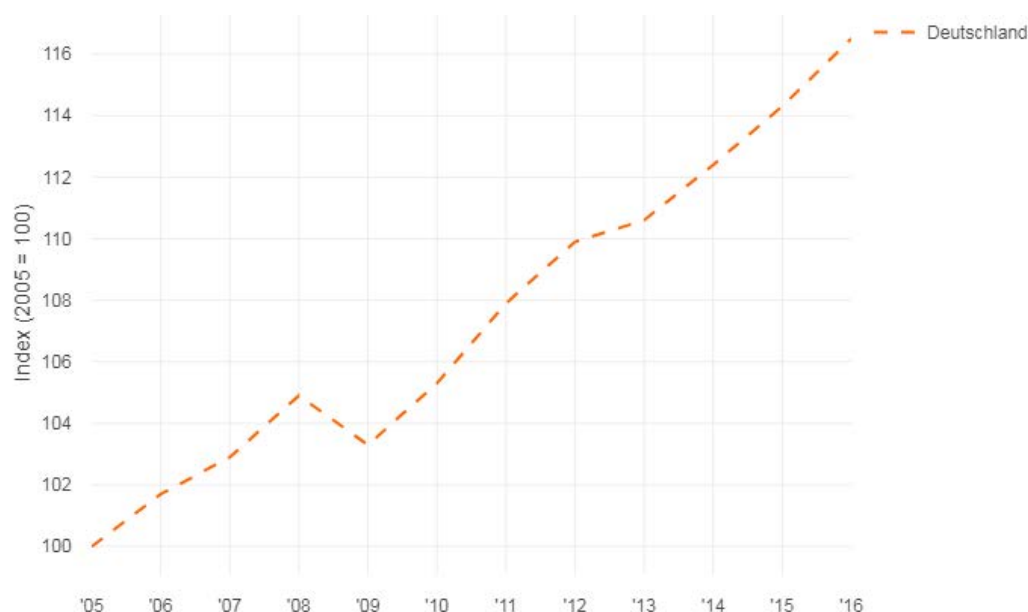


Quelle: empirica-Preisdatenbank
(Datenbasis: empirica-systeme.de /bis 2011 IDN Immodaten GmbH)

empirica

Die steigenden Wohnkosten fallen besonders ins Gewicht, da die Einkommen nicht mithielten. Zwischen 2005 und 2016 stiegen die monatlichen Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland nominal um 16,5 %. Das sind rund 21 %-Punkte weniger als die Angebotsmieten bundesweit. Und es ist um ein Vielfaches weniger als die Angebotsmieten in den Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt gestiegen sind (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15: Monatsnettoeinkommen pro Haushalt 2005 bis 2016



Einkommen sind
weniger gestiegen

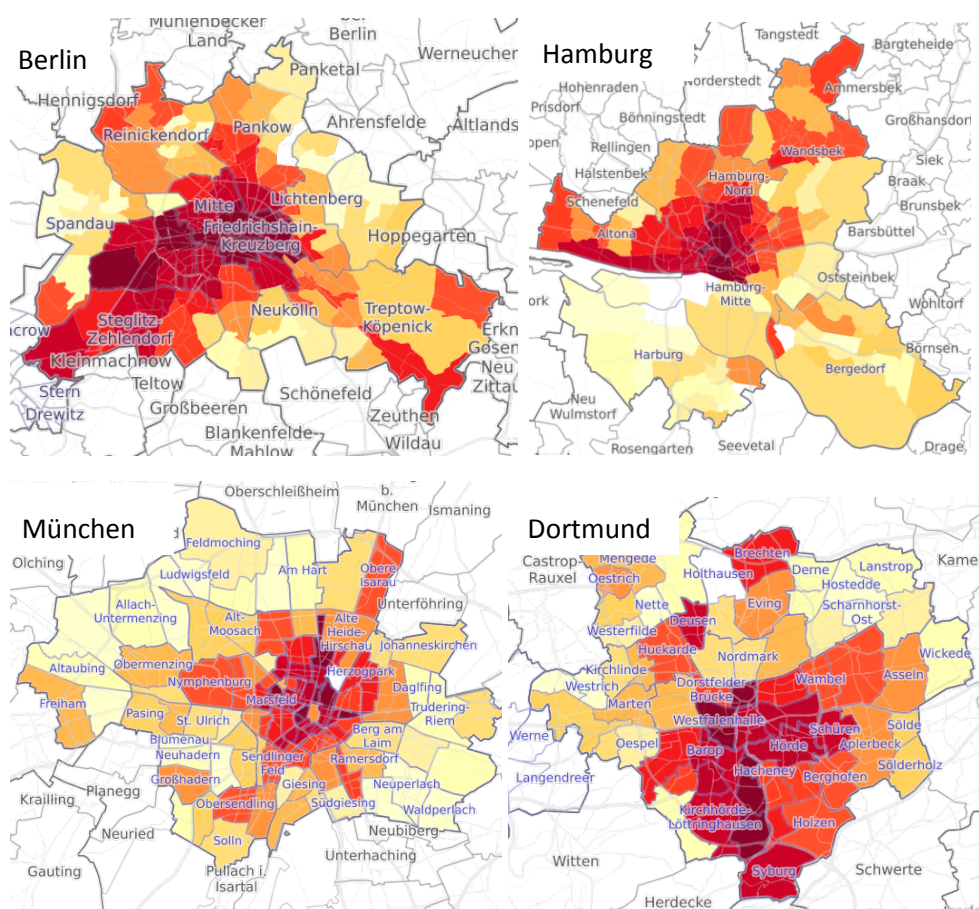
Quelle: empirica regio (Datenbasis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, dl-de/by-2-0) **empirica**

3.4 Innerstädtische Viertel besonders betroffen

Der Druck auf den Wohnungsmarkt und auf das Flächenangebot generell konzentriert sich auf bestimmte Lagen in einer Stadt. In allen vier Beispielstädten zählen innerstädtische Lagen zu den begehrtesten und teuersten. Je nach Gegebenheiten vor Ort gibt es darüber hinaus weitere hochwertige Bereiche mit spezifischen Qualitäten. Je mehr Wohnungssuchende, Büros, Einzelhandel, Gastronomie, Beherbergungsbetriebe, Freizeit etc. mit einer hohen Affinität zu diesen Lagen sich dort ansiedeln möchten, umso stärker wächst die Konkurrenz um diese Flächen. Damit steigt der politische Druck zu handeln (vgl. Abbildung 16).

Konkurrenz um Flächen konzentriert sich auf beliebte Lagen

Abbildung 16: Räumlich Verteilung der Angebotsmieten in den vier Städten (Median, alle Baujahre, 2018)



Hinweis: Nicht maßstabsgetreu; absolute Höhe der Farbskalen nicht vergleichbar
Quelle: empirica-Preisdatenbank (Datenbasis: empirica-systeme.de)

empirica

4. Kurzzeitvermietung im Kontext des Wohnungsmarktes

4.1 Kurzzeitvermietungs-Angebote und rechtliche Regelungen in den Beispielstädten

Die Sharing-Economy gewinnt in den letzten Jahren immer mehr Aufmerksamkeit. Dies betrifft nicht nur den Unterkunftssektor. Bildeten beispielsweise die sog. Stadtteilautos noch vor 20 Jahren exotische Ausnahmen bei einer eher ökologisch orientierten Klientel, bieten mittlerweile Weltkonzerne des Mobilitätssektors kommerzielle Angebote. Die ehemaligen Mitfahrzentralen bauten ihr Netzwerk aus und gingen online. Nachbarschaftsplattformen wie nebenan.de folgen diesem Trend. Dabei sind entsprechende Ansätze nicht neu. Neu ist aber die Professionalisierung und in Teilen auch Kommerzialisierung. Sie geht damit einher, dass sich entsprechende Angebote räumlich verbreiten und auf zahlreiche Themenfelder ausdehnen.

Sharing-Economy gewinnt an Bedeutung

Eine entscheidende Rolle bei dieser Entwicklung spielt die Digitalisierung. Sie schafft im Vergleich zu Ansätzen der letzten Jahrzehnte breit zugängliche Vermittlungsplattformen. Anbieter und Interessenten können dort einfacher, volkswirtschaftlich gesprochen also mit geringeren Transaktionskosten, zusammenfinden. Die geringeren Transaktionskosten, die größtenteils aus Suchkosten (Faktor Zeit) bestehen, führen zu einer Ausweitung der Transaktionen. Im Unterschied zum klassischen Kaufgeschäft werden auf den digitalen Plattformen private Güter oder Dienstleistungen nur zur kurzfristigen temporären Nutzung angeboten. Es werden also temporäre Nutzungsrechte gehandelt.

Homesharing ist ebenfalls keine neue Erscheinung. Auch vor Jahrzehnten gab es Ausgänge in Universitäten, Annoncen in Printmedien, Mitwohnzentralen und Zeitwohnagenturen. Das Prozedere war jedoch mit einem höheren Aufwand verbunden. Anbieter und Interessenten mussten erst zueinander finden, sich bilateral abstimmen, Übergaben und Bezahlungen organisieren. Das alles geschah in der Regel persönlich, nachdem sich beide Seiten per Festnetz erreicht hatten. Die digitalen Technologien haben diese Abläufe vereinfacht und standardisiert. Sie treffen auf eine internetaffine junge Klientel, die zudem hochmobil ist. Auslandssemester, Praktika abseits des eigenen Wohnstandortes, der boomende Städtetourismus, berufliches Pendeln oder Patchworkhaushalte und gestiegene Wohnkosten erhöhen die Nachfrage nach, aber auch das Angebot an zeitlich begrenzten Unterkünften.

Auch Homesharing wird einfacher

Bei Kurzzeitvermietungen von Wohnraum lassen sich grundsätzlich verschiedene Konstellationen unterscheiden:

Homesharing reicht von der Couch bis zur ganzen Wohnung

- a) Überwiegende Vermietung ganzer Einheiten (herkömmlicher Wohnungen).
- b) Zeitweise Vermietung ganzer Einheiten (ggf. Wohnungen), z. B. während der Urlaubszeit oder von Zweitwohnungen. Der Anbieter nutzt die Wohnung überwiegend selbst (Homesharing).
- c) Zeitweise Vermietung von Zimmern innerhalb einer Wohnung (Homesharing).
- d) Zeitweise Vermietung von Schlafgelegenheiten (z. B. Couch) (Homesharing).

Während bei den ersten beiden Kategorien der Wohnungsbesitzer nicht daheim ist, wenn der Besuch die Wohnung oder das Haus nutzt, ist er bei den letzten beiden Kategorien als Gastgeber meist anwesend.

Die Vor- und Nachteile der Sharing-Economy, so auch der entsprechenden Plattformen, werden intensiv und kontrovers diskutiert. Bei Kurzzeitvermietung wird auf der Negativseite vor allem angeführt, dass dadurch herkömmliche, früher dauerhaft vermietete Wohnungen, dem regulären Mietwohnungsmarkt entzogen würden (Typ a). Kurzzeitvermietung verschärfe dadurch Knappheiten mit der Folge weiter steigender Mieten.

In den letzten Jahren kam es daher in vielen Städten zu gesetzlichen Regelungen bei der Kurzzeitvermietung von Wohnungen. Zweckentfremdungsgesetze auf Landesebene und darauf aufbauende Satzungen auf kommunaler Ebene sollen vielerorts dafür sorgen, dass insbesondere für Touristen dauerhaft als Ferienwohnungen genutzte Wohneinheiten auf den Wohnungsmarkt zurückgeführt werden. Diese rechtlichen Grundlagen wurden in den letzten Jahren zum Teil mehrfach verschärft, so zum Beispiel in Berlin, Hamburg und München. Die kurzzeitige Vermietung von Wohnraum an wechselnde Nutzer ist somit in vielen Fällen meist nur mit Registrierung bzw. Genehmigung und zeitlich begrenzt möglich. Während beispielsweise in Hamburg und München eine Überlassung der gesamten Hauptwohnung während der Abwesenheit für acht Wochen pro Kalenderjahr genehmigungsfrei ist, existiert in Berlin vom ersten Tag an eine Genehmigungspflicht. Ferner darf der Charakter der Hauptwohnung durch die Vermietung während der Abwesenheit nicht angetastet werden. Anders sieht die Lage in Dortmund aus. Dort gilt der Einfluss von Ferienwohnungen auf den Wohnungsmarkt als vergleichsweise gering. Eine Genehmigung wird dort erst ab einer dauerhaften Vermietung der Haupt- und Nebenwohnungen als Ferienwohnung erforderlich.

Kurzzeitvermietung
wird reguliert

Genehmigungen sind in der Regel gebührenpflichtig. Unabhängig von den abweichenden Regelungen vor Ort können in allen vier untersuchten Städten Genehmigungen für die Zweckentfremdung von Wohnraum nur erteilt werden, wenn das private (oder auch öffentliche) Interesse an einer Nutzung der Wohnung zu anderen als Wohnzwecken das öffentliche Interesse an der Erhaltung des betroffenen Wohnraums überwiegt. Diese Prüfung führt das zuständige Amt meist im Einzelfall auf Antrag durch. Wenn es eine Genehmigung erteilt, dann nur befristet, bedingt oder unter Auflagen.

Allerdings dürfen sowohl in Berlin als auch in Hamburg, München und Dortmund bis zu 49 % der gesamten Wohnfläche dauerhaft und ohne Genehmigung an Feriengäste vermietet werden. Anders als in München ist in Berlin jedoch seit dem 1. August 2018 stets eine Anzeige beim Bezirksamt erforderlich. Dort wird eine sog. Registrierungsnummer vergeben. Sie ist beim Anbieten des Wohnraumes anzugeben. Auch Hamburg hat am 01.01.2019 eine Registrierungspflicht im Wohnraumschutzregister („Wohnraumschutznummer“) für Anbieter beschlossen. Ein Anbieter muss die Wohnraumschutznummer seit dem 1. April 2019 bei jeder Anzeige der Wohnung angeben. Allerdings erhält er diese in Hamburg, anders als in Berlin, kostenlos und digital.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die aktuelle Rechtslage bei der Kurzzeitvermietung von Wohnraum in den vier Städten:

Regularien variieren
vor Ort

Tabelle 1: Gesetzliche Regelungen in den Beispielstädten

	Berlin	Hamburg	München	Dortmund
Rechtsgrundlagen	Zweckentfremdungsverbot-Gesetz (ZwVbG 2013); letzte Änderung: §§ 1, 2, 3, 5, 7 und 9 geändert, § 4 neu gefasst sowie §§ 4a und 4b neu eingefügt durch Gesetz vom 09.04.2018 Zweckentfremdungsverbot-Verordnung (ZwVbVO 2014); gilt für das ganze Stadtgebiet; §§ 3 und 4 geändert durch Verordnung vom 16.10.2018	Hamburgisches Wohnraumschutzgesetz – (HmbWoSchG 1982); letzte Änderung § 1 des Gesetzes 2018 Regelung zur Angabe der Wohnraum-schutznummer nach § 13 Absatz 6 Satz 3 und zur Anzeige der einzelnen Überlassung nach § 13 Absatz 7 ab 1. April 2019 anzuwenden	Rechtsgrundlage: Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG 2007, Freistaat Bayern) München: Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS 2017, gültig bis 2022)	Rechtsgrundlage: § 10 Abs. 1 Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG NRW 2014) Dortmund: Satzung über den Schutz und Erhalt von Wohnraum in Dortmund (2017, gültig bis 2022)
Vermietung gesamte Wohnung während Abwesenheit	Immer genehmigungspflichtig; grundsätzlicher Charakter als Hauptwohnung darf nicht angetastet werden	Bis zu 8 Wochen pro Kalenderjahr (mit sog. Wohnraumschutznummer), danach genehmigungspflichtig	Ab 8 Wochen pro Kalenderjahr genehmigungspflichtig	Nur genehmigungspflichtig, wenn Wohnungen auf Dauer ausschließlich zu anderen als Wohnzwecken genutzt wird
Nennung einer Nachweisnummer auf Plattformen	Ja, durch Wohnungsanbieter	Ja, durch Wohnungsanbieter	Nein	Nein
Vermietung von max. 49% der Gesamtwohnfläche der Hauptwohnung	Keine Genehmigungspflicht (aber per Verordnung seit 2018 registrierungspflichtig)	Keine Genehmigungspflicht bei weniger als 8 Wochen (nur Wohnraum-schutznummer erforderlich)	Keine Genehmigungspflicht	Keine Genehmigungspflicht

	Berlin	Hamburg	München	Dortmund
Vermietung Zweit- oder Nebenwohnung	Max. 90 Tage im Jahr (Genehmigungspflicht), bei selbstgenutzter Berliner Nebenwohnung; besteht daneben eine weitere Haupt- oder Nebenwohnung in Berlin, wird keine Genehmigung erteilt	Immer genehmigungspflichtig	Keine Angabe	Keine Einschränkung
Kosten der Genehmigung von Zweckentfremdung	Zweckentfremdungsgenehmigung gebührenpflichtig; Registrierungsnummer keine Gebühr	Zweckentfremdungsgenehmigung gebührenpflichtig; Wohnraumschutznummer ohne Gebühr	Zweckentfremdungsgenehmigung gebührenpflichtig	Zweckentfremdungsgenehmigung gebührenpflichtig
Bußgelder	Nichtangabe oder Verfälschung der Registriernummer bis zu 250.000 Euro Zweckentfremdung von Wohnraum ohne Genehmigung bis zu 500.000 Euro	Bis zu 500.000 Euro	Zweckentfremdung ohne Genehmigung bis zu 500.000 Euro Verstoß gegen Auskunftspflicht bis zu 50.000 Euro	Zweckentfremdung ohne Genehmigung bis zu 50.000 Euro Verstoß gegen Auskunftspflicht bis zu 3.000 Euro

Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Berlin; Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum, Berlin (Fassung vom 09.04.2018); Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg; Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg; Landeshauptstadt München, Amt für Wohnen und Migration; Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS, 05.12.2017); Stadt Dortmund; Satzung zum Schutz und Erhalt von Wohnraum im Gebiet der Stadt Dortmund (vom 29.04.2017); Auskünfte der Städte, eigene Recherchen **empirica**

4.2 Angebote auf Airbnb

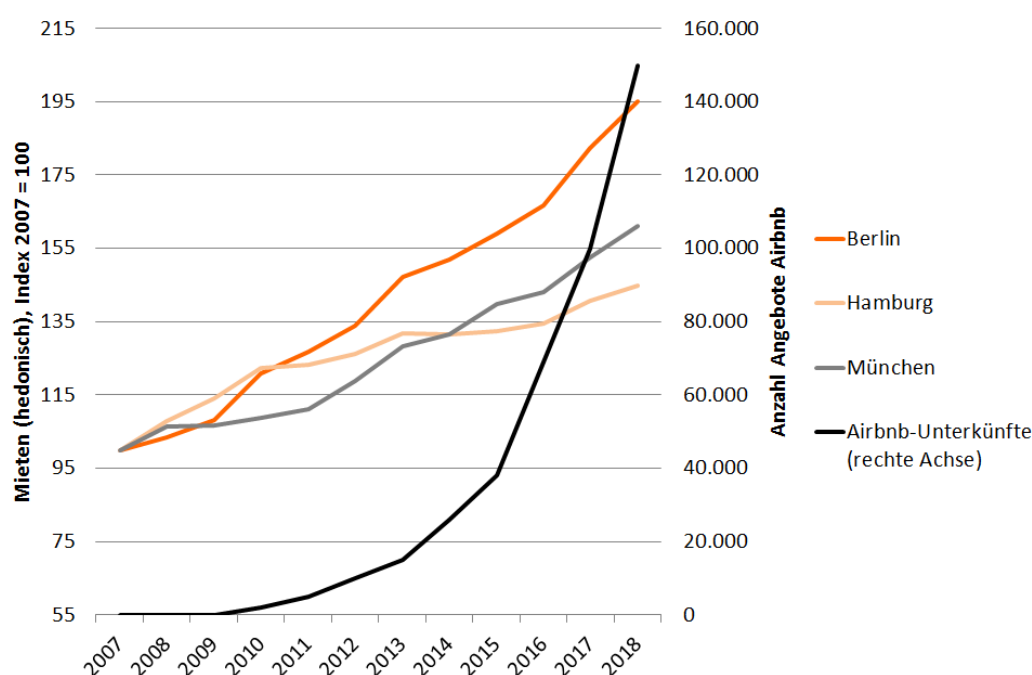
Airbnb, gegründet 2008, zählt zu den bekanntesten Plattformen für die Kurzzeitvermietung. Überwiegend, aber nicht nur sind es Privatpersonen, die eine Schlafgelegenheit, ein Zimmer oder ihre Wohnung zur temporären Vermietung anbieten. Neben Privatpersonen nutzen vermehrt auch traditionelle Gastgewerbe wie beispielsweise Pensionen, Bed & Breakfasts, Boutique-Hotels oder Serviced Apartments Airbnb für ihre Angebote.

Seit 2010 ist Airbnb auch auf dem deutschen Markt aktiv. Klein angefangen, nehmen sowohl Anbieter als auch Reisende das Angebot sehr gut an. Inzwischen werden in Deutschland mehr als 150.000 Unterkünfte temporär auf Airbnb angeboten. Allerdings bedarf die Intensität der Diskussion über die Auswirkungen von Kurzzeitvermietungen auf dem Wohnungsmarkt einer genaueren Betrachtung. Bereits 2012 gab es allein in Berlin geschätzte 12.000 Ferienwohnungen, die zum damaligen Zeitpunkt nicht auf Airbnb angeboten wurden. Zumindest diese Zahl an Ferienwohnungen ist völlig unabhängig vom Aufkommen der Online-Plattformen (über die Zahl der heute in der Stadt genehmigten

Kein Zusammenhang zwischen Preisanstieg und Markteintritt von Airbnb erkennbar

migten Ferienwohnungen liegen keine Zahlen vor). Es ist auch kein Zusammenhang zwischen den Mietsteigerungen und der Entwicklung der angebotenen Unterkünfte erkennbar. Die Trendumkehr bei der Preisentwicklung auf dem Mietwohnungsmarkt datiert in den meisten Wachstumsstädten in Deutschland im Zeitraum von 2005 bis 2007. So stiegen die Mieten in Berlin, Hamburg und München zeitlich bereits vor Aufkommen von Kurzzeitvermietungen. Mit dem starken Zuwachs der auf Airbnb angebotenen Unterkünfte seit 2014/2015 hätte die Steigerung der Mietpreise höher ausfallen können, wenn dem Wohnungsmarkt signifikant Wohnungen entzogen würden. Tatsächlich verläuft der Mietpreisanstieg über den gesamten Betrachtungszeitraum von 2007 bis 2018 jedoch linear (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: Mietentwicklung (nettokalt) und eigene Schätzung von auf Airbnb angebotenen Unterkünften in Deutschland

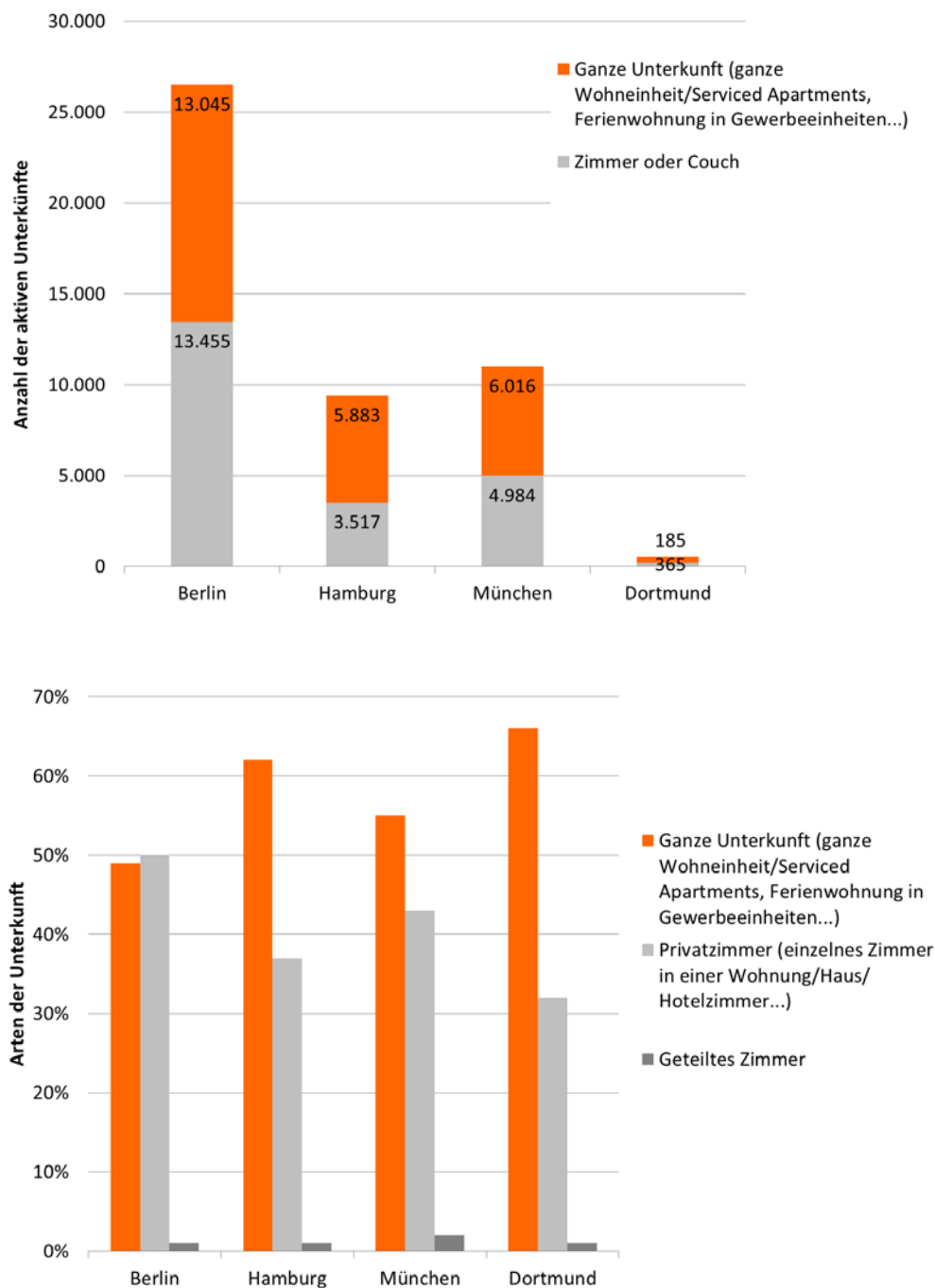


Quelle: Airbnb, eigene Schätzungen, empirica-Preisdatenbank (Datenbasis: empirica-systeme.de / bis 2011 IDN Immodaten GmbH)

empirica

Ob dem Markt durch Kurzzeitvermietung eine Wohnung entzogen wird, hängt zunächst von der Art der Unterkunft ab. Eine der grundlegenden Voraussetzungen, die alleine aber nicht ausreicht, ist, dass es sich bei der angebotenen Unterkunft um eine ganze Unterkunft handelt (Typ a, vgl. Kap. 4.1). Von allen im Jahr 2018 auf Airbnb angebotenen Unterkünften waren zwischen 50 % (Berlin) und 66 % (Dortmund) ganze Unterkünfte. Absolut sind dies gut 13.000 Einheiten in Berlin, rund 6.000 in Hamburg und in München und etwas weniger als 200 in Dortmund. In diesen Zahlen sind jedoch auch Gewerbeeinheiten enthalten, wie das traditionelle Gastgewerbe oder auch Serviced Apartments, die die Plattform als weiteren Vertriebskanal nutzen. Deren Zahl ist nicht bekannt. Die tatsächliche Anzahl der betreffenden Wohnungen dürfte somit kleiner ausfallen.

½ bis 2/3 der Angebote sind ganze Unterkünfte

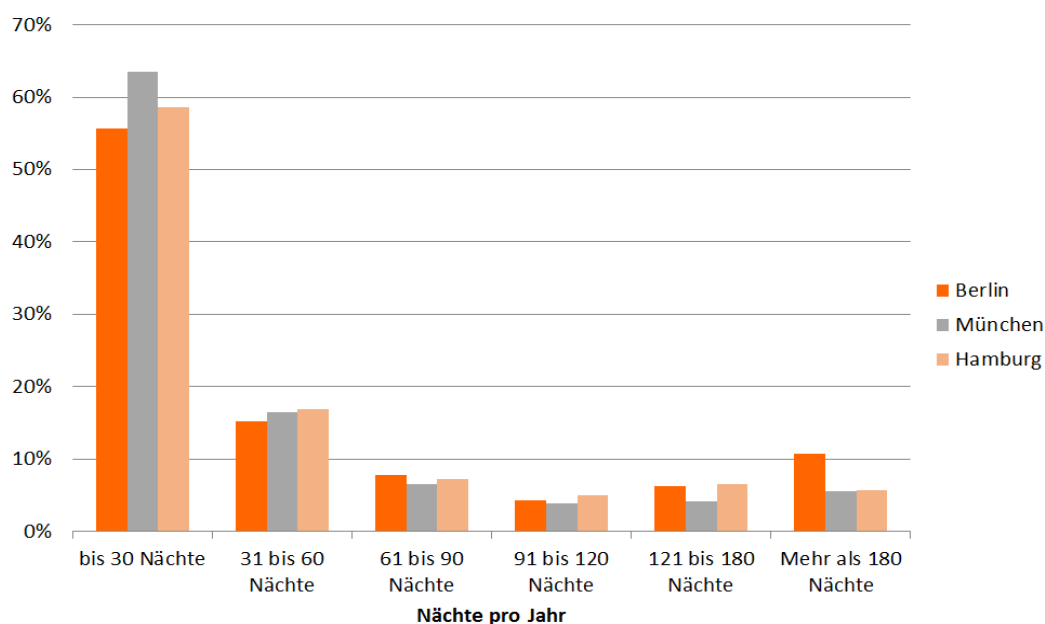
Abbildung 18: Anzahl nach Art der Unterkunft 2018 absolut und anteilig

Quelle: Airbnb

empirica

Für die Frage nach den Effekten auf den Wohnungsmarkt ist schließlich entscheidend, wie viele Tage im Jahr eine Unterkunft kurzzeitvermietet wird. Mehr als die Hälfte aller angebotenen ganzen Einheiten (Typ a) wurde in Berlin, München und Hamburg im Jahr 2018 weniger als 30 Tage gebucht, 11 % (Berlin) bis knapp 6 % (Hamburg, München) mehr als ein halbes Jahr (vgl. Abbildung 19).

Überwiegend kurze
Vermietungsdauer

Abbildung 19: Anteil ganzer Unterkünfte nach Buchungsdauer

Hinweis: Für Dortmund liegen keine Daten vor

Quelle: Airbnb

empirica

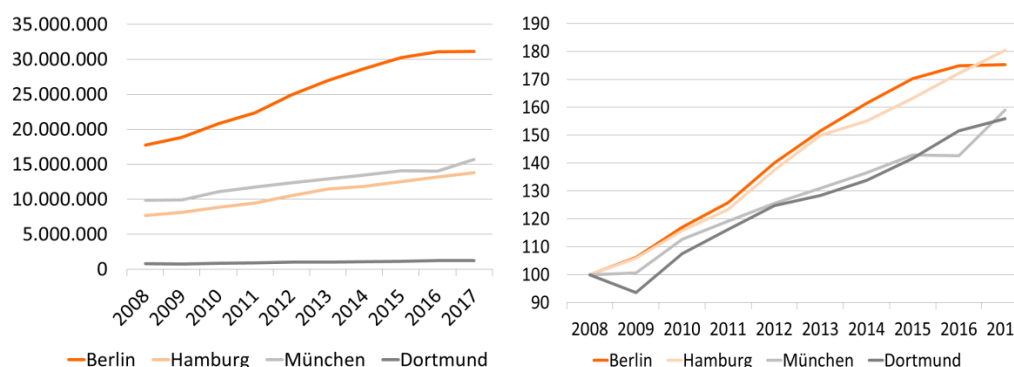
4.3 Exkurs: Die Entwicklung im traditionellen Beherbergungsgewerbe

Die auf Plattformen angebotenen Unterkünfte sind Bestandteil des Beherbergungssegmentes. Im Unterschied zum traditionellen Beherbergungsgewerbe, zu denen Hotels, Gasthöfe, Pensionen, Hostels, Jugendherbergen oder Ferienzentren und -häuser zählen, handelt es sich bei der Sharing Economy zumeist um sog. Peer-to-Peer-Modelle (P2P). Das bedeutet, dass Privatpersonen Unterkünfte für Gäste zur Verfügung stellen. Beide Teilmärkte sind nicht unabhängig voneinander zu sehen, sondern es sind substitutive Beziehungen wahrscheinlich. Zudem nutzen auch immer mehr Anbieter des traditionellen Gastgewerbes Online-Plattformen wie Airbnb (u.a. wegen der breiteren Ansprache internationaler Zielgruppen).

Sharing-Unterkünfte sind Bestandteil des Beherbergungssegmentes

Das traditionelle Beherbergungsgewerbe hat sich, wie die Sharing-Unterkünfte, in der Vergangenheit äußerst dynamisch entwickelt. Das gilt deutschlandweit ebenso wie für alle vier untersuchten Städte. In den letzten zehn Jahren stieg die Zahl der Übernachtungen in traditionellen Beherbergungsbetrieben in Berlin und Hamburg um 75 % bis 80 %, in Dortmund und München um 55 % bis 60 % (vgl. Abbildung 20).

Starker Anstieg von Übernachtungen und Bettenkapazitäten

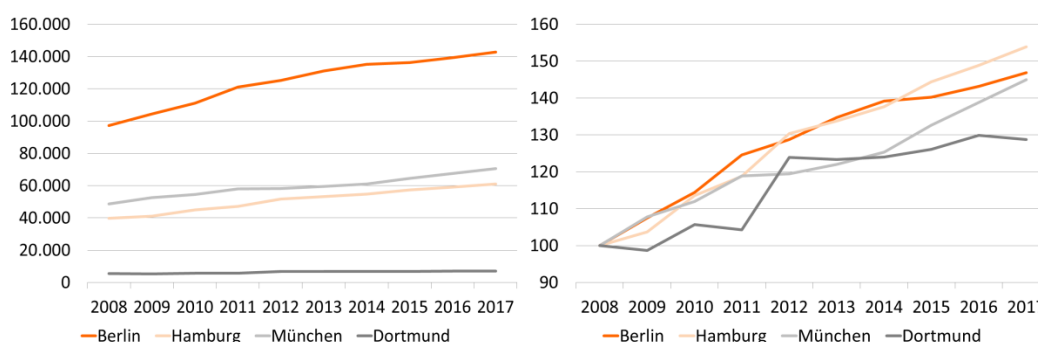
Abbildung 20: Übernachtungen absolut (links) und Index 2008 = 100 (rechts)

Bis 2011 Beherbergungsbetriebe mit über 9, ab 2012 Beherbergungsbetriebe mit über 10 Betten.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Statistische Ämter der Länder,
Datenlizenz by-2-0; eigene Berechnungen

empirica

In Reaktion auf die steigende Nachfrage haben auch die Anbieter im traditionellen Beherbergungsgewerbe reagiert und ihr Angebot ausgeweitet. (vgl. Abbildung 21). Das Plus an Kapazitäten blieb aber leicht hinter dem Plus bei den Übernachtungen zurück.

Abbildung 21: Gästebetten absolut (links), Index 2008 = 100 (rechts)

Bis 2011 Beherbergungsbetriebe mit über 9, ab 2012 Beherbergungsbetriebe mit über 10 Betten

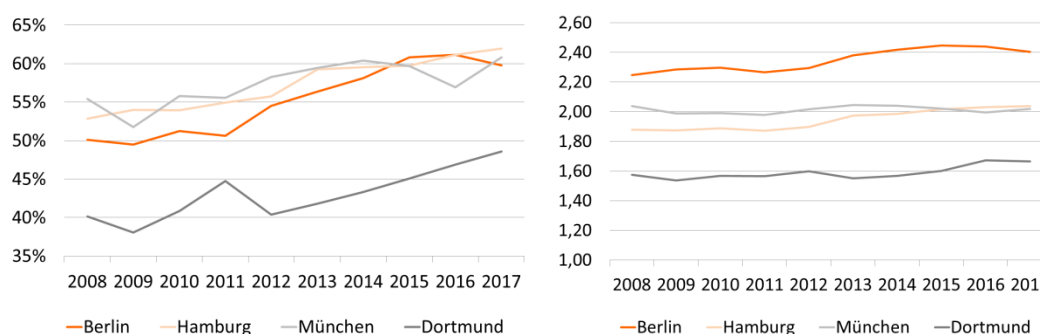
Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Statistische Ämter der Länder,
Datenlizenz by-2-0; eigene Berechnungen

empirica

Da das Angebot weniger stark gewachsen ist als die Nachfrage, stieg die Bettenauslastung. In Hamburg, München und Berlin kletterte sie auf 60 % und mehr, in Dortmund von 40 % auf fast 50 %. Dabei verbleiben die Gäste auch länger. In Berlin blieben sie im Jahr 2017 durchschnittlich 2,4 Tage, in Hamburg und München zwei Tage und in Dortmund 1,7 Tage (vgl. Abbildung 22).

Auslastung und Verweildauer gestiegen

Abbildung 22: Durchschnittliche Bettenauslastung (links) und Aufenthaltsdauer (rechts)



Bis 2011 Beherbergungsbetriebe mit über 9, ab 2012 Beherbergungsbetriebe mit über 10 Betten

Annahme zur Bettenauslastung: Alle Betten werden 365 Tage/Jahr angeboten. Die Bettenauslastung entspricht nicht der Zimmerauslastung, die höher liegt (z. B. Berlin 2017 77 %), da Doppelzimmer mit 2 Betten häufig nur durch einen Gast belegt sind (= 100 % Zimmerauslastung bei 50 % Bettenauslastung).

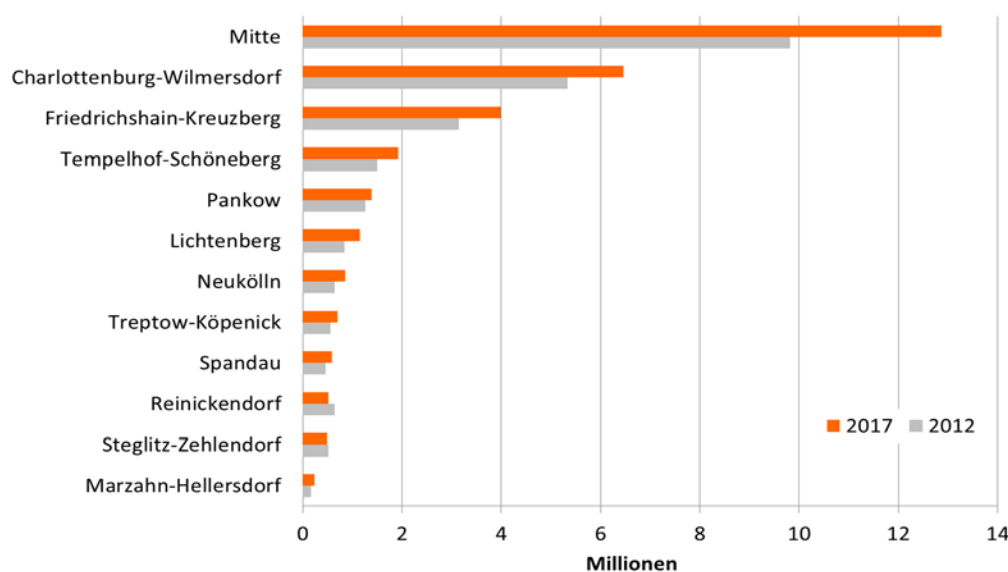
Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Statistische Ämter der Länder, Datenlizenz by-2-0; eigene Berechnungen

empirica

Die gewerblichen Beherbergungsbetriebe, die auch in der amtlichen Statistik erscheinen, konzentrieren sich in den Städten sehr auf die zentralen Lagen. Beispielhaft zeigt Abbildung 23 die Zahl der Übernachtungen für Berlin nach Bezirken. Mehr als drei Viertel entfallen dort auf die Innenstadtbezirke Mitte, Charlottenburg-Wilmersdorf und Friedrichshain-Kreuzberg. Demgegenüber befinden sich nach einer Erhebung von Airbnb aus dem Jahr 2016 weniger als 50 % der auf Airbnb angebotenen Unterkünfte in diesen drei Bezirken.

Räumliche Konzentration von Beherbergungsbetrieben auf zentrale Lagen

Abbildung 23: Übernachtungen in Berlin nach Bezirken im Vergleich



Beherbergungsbetriebe mit über 10 Betten

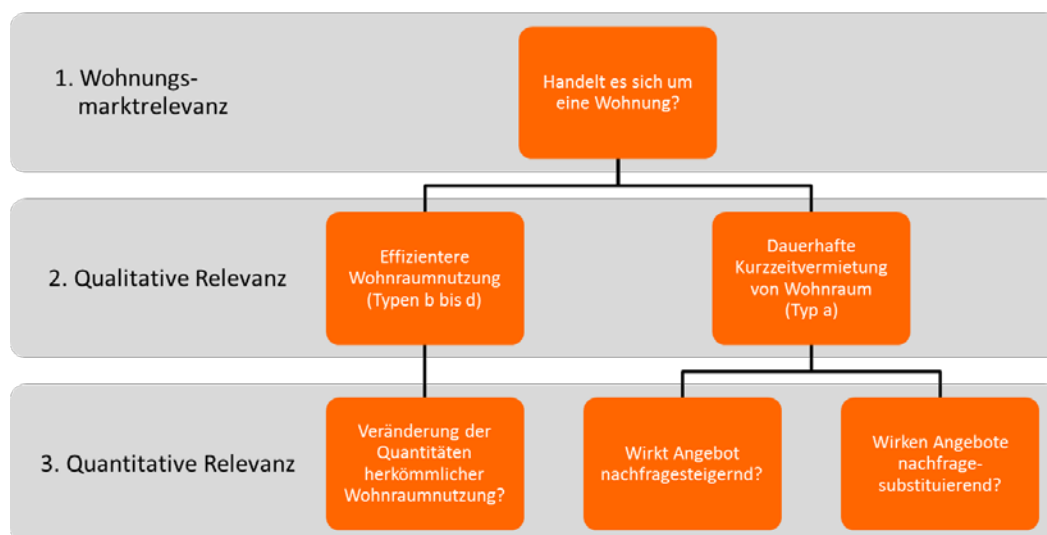
Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

empirica

4.4 Quantitative Effekte von Kurzzeitvermietungen auf den Wohnungsmarkt

Wird Wohnraum temporär an Dritte überlassen, hängen die quantitativen Effekte auf den Wohnungsmarkt davon ab, inwiefern die dauerhafte Vermietung als herkömmliche Wohnung eingeschränkt ist. Die Wirkungsrichtung ist dabei nicht so eindeutig, wie es die Vehemenz der öffentlichen Debatte vermuten lassen würde (vgl. Abbildung 24).

Abbildung 24: Quantitative Effekte von Kurzzeitvermietung auf den Wohnungsmarkt



Quelle: Eigene Darstellung

empirica

1. Wohnungsmarktrelevanz: Nicht jede temporär angebotene Unterkunft ist wohnungsmarktrelevant

Zunächst ist bei einer temporären Überlassung von Unterkünften zu klären, ob es sich um eine Unterkunft in einer herkömmlichen Wohnung handelt oder nicht. Nicht nur Privatpersonen nutzen Online-Plattformen, sondern teilweise auch professionelle Anbieter des Beherbergungsgewerbes wie Hotel- oder Hosteltreiber. Homesharing umfasst jedoch nur die zeitweise Überlassung einer selbst genutzten Wohnung (ggf. auch als Zweitwohnung) oder Teile hiervon an Dritte. Es umfasst keine gewerblichen Flächen (z. B. Ferienwohnungen, Serviced Apartments oder Bed & Breakfasts). Gewerbliche Flächen sind für den Wohnungsmarkt nicht relevant.

Wohnungsmarktrelevanz nur bei dauerhaft vermieteten Wohnungen

2. Relevanz der Angebotsveränderung: Effizienzsteigernd oder substituierend?

Effizienzsteigerung und Senkung der Kosten:

In ökonomischer Hinsicht bedeutet das Teilen einer Unterkunft als zeitweise Vermietung ganzer Wohnungen, von Zimmern oder von Schlafgelegenheiten (Typen b bis d), dass das Gut Wohnung effizienter genutzt wird. Die Gründe, warum die eigentlichen Bewohner ihre Wohnung oder ihr Zimmer teilen, können vielfältig sein. Sie sind zum Beispiel vorübergehend abwesend, pendeln zwischen zwei Wohnorten, vermieten ein WG-Zimmer in der vorlesungsfreien Zeit unter, belegen eine Zweitwohnung bei Abwesen-

Online-Plattformen vereinfachen effizientere Nutzung

heit, finanzieren einen Teil der Miete oder des Urlaubs oder haben Freude am Austausch mit Gästen. Die Plattformen erleichtern heute entsprechende Kurzzeitvermietungen.

Eine höhere Effizienz bedeutet geringere Kosten pro Nutzungseinheit. Die Einnahmen senken die individuelle Wohnkostenbelastung für den Haushalt. Das gilt gleichermaßen für Mieter wie auch für Eigentümerhaushalte. Dass dieser Effekt positiv bewertet wird, dürfte weitgehend Konsens sein. Es handelt sich um die Art der Kurzzeitvermietung (das eigentliche Homesharing), bei dem das Gut Wohnen originär geteilt wird. Sicherlich lassen sich Fallbeispiele konstruieren, in denen dieses Homesharing auch dem Markt, wenn nicht eine Wohnung, so doch Wohnfläche entzieht. So könnten bestimmte Haushalte mit einem geringen Einkommen große Wohnungen ohne die Einkünfte aus Homesharing ggf. nicht halten und wären gezwungen, durch Umzug in eine kleinere Wohnung ihre Wohnkosten zu verringern.

Substitution der Wohnnutzung:

Eine überwiegende Vermietung ganzer Wohnungen (Typ a) entzieht dem Wohnungsmarkt grundsätzlich eine reguläre Wohnung. In diesem Fall kann auch von Umnutzung herkömmlicher Wohnungen zu Ferienwohnungen gesprochen werden. Sie ist daher in manchen Städten als Zweckentfremdung untersagt (vgl. Kap. 4.1).

Entzug einer regulären Wohnung bei überwiegender Vermietung ganzer Wohnungen

In entspannten Wohnungsmärkten fällt die Bewertung der Nutzung von Wohnraum als Ferienwohnung positiver aus als bei einer Marktanspannung. Ferienwohnungen gab es zum Beispiel in Berlin auch Anfang der 2000er Jahre. Damals waren sie teils sogar eine gern gesehene Alternative zum Leerstand. Es ist davon auszugehen, dass zumindest in Berlin ein Großteil der Ferienwohnungen bereits vor dem Auftauchen der großen Online-Plattformen bestand. Schätzungen gehen von bis zu 12.000 Ferienwohnungen Anfang 2012 aus.⁴ Inwieweit die rund 7.000 möblierten Apartments der landeseigenen Berlinovo enthalten sind, geht aus der Studie nicht hervor.

In den vier Beispielstädten werden (Stand 01/2019) zwischen 49 % (Berlin) und 66 % (Dortmund) der Unterkünfte als ganze Unterkünfte angeboten (Typen a und Typ b, vgl. Kap. 4.1). Hierin sind neben ganzen Wohnungen jedoch auch gewerbliche Unterkünfte enthalten, deren genaue Anzahl nicht bekannt ist. Nur die überwiegende Vermietung ganzer Wohneinheiten für die Kurzzeitvermietung (Typ a) kann dem Markt eine Wohnung entziehen. In Berlin wurden 2018 auf Airbnb 1.668 ganze Unterkünfte mehr als 180 Nächte gebucht, in Dortmund 22 und in Hamburg und München jeweils 357. In Berlin betraf es 2018 damit 10,8 % aller Angebote auf Airbnb, in Hamburg und München ist der Anteil knapp halb so hoch (vgl. Kap. 4.2). Die Übergänge von einer gelegentlichen Vermietung einer ganzen Unterkunft (Typ b) zu einer überwiegenden Vermietung als Ferienwohnung (Typ a) sind ökonomisch gesehen fließend. Entscheidungsgrundlage ist in der Regel der erzielbare Reinertrag. Die Vorteilhaftigkeit hängt neben den erzielbaren Mieten von der Anzahl der Vermietungstage ab.⁵

Anteil der überwiegend als Ferienwohnung vermieteten ganzen Einheiten niedrig

⁴ GEWOS: Indikatorensystem zur kleinräumigen Wohnungsmarktanalyse. Berlin 2012, S. 16.

⁵ Vergleiche hierzu Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.): Sharing-Economy im Wirtschaftsraum Deutschland. Analyse des Stellenwerts im Allgemeinen sowie Untersuchung der Handlungsoptionen im Einzelsegment „Vermittlungsdienste für Privatunterkünfte“. Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln in Zusammenarbeit mit DICE Consult. Juli 2018. S. 100ff.

Der ökonomische Schwellenwert variiert bundesweit. Der Preis für eine auf Airbnb angebotene ganze Wohnung wird hier für Berlin mit durchschnittlich 83 Euro angenommen. Bei einer Vollvermietung von 365 Tagen p.a. entspräche dies 30.295 € Einnahmen. Abzüglich Betriebs- und Nebenkosten (Strom, Gas/Öl/Fernwärme, Wasser etc.) in Höhe von 3 €/m² Wohnfläche pro Monat, verblieben bei einer mittleren Wohnungsgröße von 72 m² 27.703 € jährlich.⁶ Von deutlich höheren laufenden Bewirtschaftungskosten im Beherbergungsgewerbe wird hier abgesehen. Für dieselbe Wohnung würde der Eigentümer bei einer Nettokaltmiete von beispielsweise 12 €/m² Wohnfläche 10.368 € jährlich Mieteinnahmen generieren. Daraus ergibt sich ein Indifferenzwert, oberhalb dessen eine Kurzzeitvermietung rentabler ist als eine dauerhafte Vermietung. Dieser liegt bei mindestens 137 Vermietungstagen ($10.368 \text{ €} / 27.703 \text{ €} \times 365 \text{ Tage} = 136,6 \text{ Tage}$).⁷ Legt man den bei Airbnb nächst verfügbaren Schwellenwert von mindestens 121 Buchungstagen pro Jahr zu Grunde, zählten 17 % der 2018 auf Airbnb angebotenen ganzen Unterkünfte zu dieser Kategorie. Das entspricht rd. 10 % aller inserierten Angebote. Absolut betrachtet entspricht dies ungefähr 2.600 Einheiten, wobei auch hier die Anzahl der enthaltenen gewerblichen Einheiten unbekannt ist. Die Anzahl der betreffenden Wohnungen dürfte daher unter 2.600 liegen. Ausgehend von identischen Schwellenwerten von Mindestbuchungstagen, würden die Zahlen in München bei 580 Einheiten liegen, in Hamburg bei 720 Einheiten und in Dortmund bei gut 60 Wohnungen. Auch hier sind gewerbliche Einheiten in nicht bekannter Größenordnung enthalten, so dass die tatsächlichen Größenordnungen eher geringer ausfallen dürften.

Beispielhafte Berechnung eines ökonomischen Schwellenwertes

3. Quantitative Relevanz: nachfragesteigernd oder substituierend?

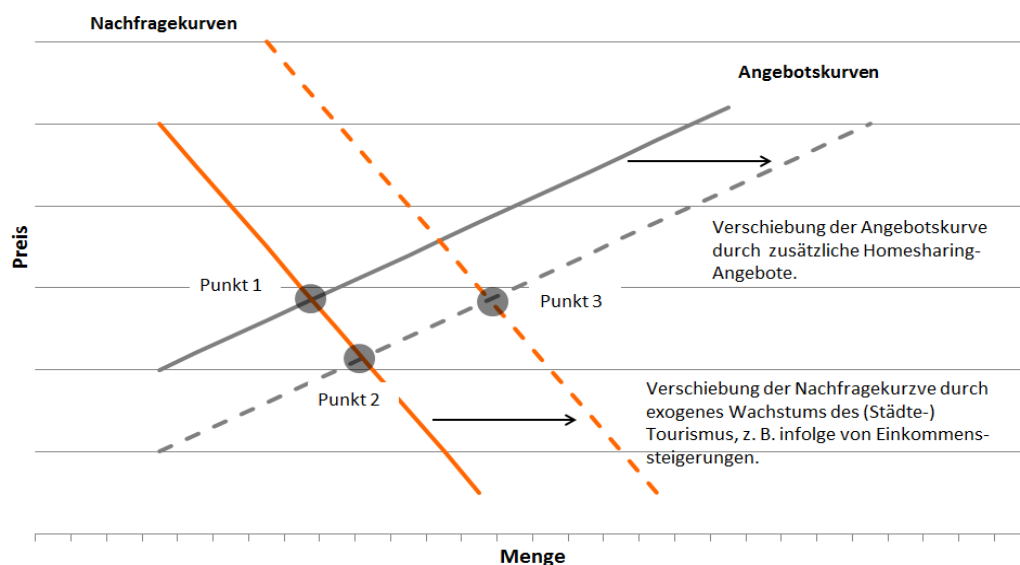
Online-Plattformen ermöglichen es, temporär Unterkünfte zu buchen. Sie zählen damit zum Segment des Unterkunfts- oder Beherbergungsgewerbes. Die kurzzeitige Vermietung einer Unterkunft durch eine Privatperson tritt in diesem Fall in Konkurrenz zu den Betrieben des traditionellen Beherbergungsgewerbes von Pensionen und Gasthöfen, Hotels, Hostels und Jugendherbergen bis zu gewerblichen Ferienwohnungen oder sogar Campingplätzen. Bei der Frage nach der quantitativen Bewertung der Effekte von Angeboten auf Plattformen auf den Wohnungsmarkt sind die Beziehungen zwischen diesen Teilmärkten des Beherbergungsgewerbes zu berücksichtigen: Ersetzen (substituieren) auf Online-Plattformen angebotene Unterkünfte das Bettenangebot im traditionellen Beherbergungsgewerbe oder wirken sie als zusätzliches Angebot nachfragesteigernd? So wird beispielsweise den Low Cost Carriern ein nicht unerheblicher Beitrag zum boomenden Städtetourismus zugeschrieben, weil die Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen durch die sinkenden Preise gestiegen sei. Gleiches könnte für die zusätzlich zum traditionellen Beherbergungsmarkt hinzugekommenen Unterkünfte über die Sharing-Plattformen gelten. Die Angebotskurve verschiebt sich nach rechts. Im neuen Gleichgewicht haben sich angebotene und nachgefragte Menge an UnterkunftsKapazitäten bei gesunkenem Preis erhöht (vgl. Punkt 2 in Abbildung 25).

Kurzzeitvermietungen ersetzen in Teilen traditionelle Beherbergungsstätten

⁶ Durchschnittliche Größe einer Wohnung in den innerstädtischen Bezirken Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg und Charlottenburg-Wilmersdorf.

⁷ Es handelt sich um eine sehr grobe überschlägige Berechnung, da beispielsweise weder Kosten für Möblierung und Abnutzung noch der Arbeitsaufwand für die Kurzzeitvermietung und Ähnliches berücksichtigt sind.

Abbildung 25: Preiselastizität im Beherbergungsgewerbe (stilisierte Darstellung)



Erläuterung: Nachfrage und Angebot befinden sich in der Ausgangslage im Punkt 1 im Gleichgewicht. Die Nachfragekurve verläuft relativ steil, d. h. bei Preisveränderungen reagiert die Nachfrage vergleichsweise wenig oder unelastisch. Kommt es jetzt zu einer Angebotsausweitung auf dem Beherbergungsmarkt beispielsweise durch zusätzliche Kurzzeitvermietungs-Angebote verschiebt sich die Angebotskurve nach rechts. Im neuen Gleichgewichtspunkt 2 ist die nachgefragte Menge bei geringerem Preis höher. Nun verschiebt sich aufgrund der hohen Dynamik im Tourismussektor, insbesondere im Städtetourismus, beispielsweise als Folge von Einkommenssteigerungen auch die Nachfragekurve nach rechts. Das neue Gleichgewicht von Nachfrage und Angebot liegt im Punkt 3. Die nachgefragte und angebotene Menge liegt höher als im Ausgangspunkt 1 zu einem vergleichbar hohen Preis. In diesem Beispiel hat das zusätzliche Angebot auf dem Beherbergungsmarkt den exogenen Nachfrageanstieg aufgefangen, ohne signifikante Änderung des Preises.

Quelle: Eigene Darstellung

empirica

Wie stark Kurzzeitvermietungs-Angebote substituieren bzw. die Nachfrage steigern, hängt von der Preiselastizität der Nachfrage ab. Sie gibt an, wie stark die Nachfrage nach einem Gut auf Veränderungen des Preises reagiert. Studien belegen, dass die Nachfrage im Beherbergungsgewerbe eher unelastisch reagiert: Die Nachfrageveränderung fällt im Vergleich zur relativen Preisänderung weniger stark aus. Wird beispielsweise ein Gut um 10 % preiswerter, steigt die Nachfrage weit weniger als 10 %.⁸ Übertragen auf die neuen Übernachtungsangebote der Sharing-Economy bedeutet dies, dass sie weniger nachfragesteigernd als vielmehr nachfragesubstituierend wirken dürften.

Zu diesem Ergebnis kommt auch eine Gästebefragung von Airbnb in Hamburg, Berlin und München. Wären sie auf Airbnb nicht fündig geworden, hätten weniger als 10 % der Befragten von der Reise abgesehen oder wären in eine andere Stadt gereist oder hätten privat bei Familie/Freunden übernachtet. Alle anderen hätten dieselbe Reise dennoch durchgeführt und eine alternative Übernachtungsmöglichkeit in Anspruch genommen.

Die meisten Befragten hätten alternativ traditionelle Beherbergungsbetriebe in Anspruch genommen

Die Wirkungen von Kurzzeitvermietungen auf den Wohnungsmarkt lassen sich abschließend nur unter Kenntnis der Angebotsstruktur und der Nachfragelastizitäten beantworten.

⁸ C. Colombier: Der „Elchtest“ für den Sondersatz der Mehrwertsteuer in der Hotellerie. Eidgenössische Finanzverwaltung. Working-Paper – 26. November 2002.

ten. Das Wissen über die Zusammenhänge ist auch wichtig, um eventuelle Gegenmaßnahmen zu bewerten. So haben die Angebote auf Plattformen in den vergangenen Jahren vermutlich einen Teil des dynamischen Wachstums im Städtetourismus zu Lasten des traditionellen Beherbergungsgewerbes aufgefangen. Ohne sie hätte das traditionelle Beherbergungswesen zusätzliche Flächen benötigt. Ein theoretisches Verbot von Kurzzeitvermietungen würde vor allem dazu führen, dass mehr Menschen in traditionellen Beherbergungsbetrieben übernachten. Diese bräuchten dann Flächen, um die entsprechenden Kapazitäten aufzubauen. Diese Flächen stünden anderen Nutzungsarten inklusive dem Wohnen nicht zur Verfügung. Die Konkurrenz um Flächen in einer Stadt würde größer.

Beispielrechnung: „Eingesparte“ Flächen für den Wohnungsbau

Die geringe Preiselastizität im Beherbergungsgewerbe legt nahe, dass gelegentlich verfügbare Angebote auf Online-Plattformen vermutlich indirekt den Wohnungsmarkt entlasten, indem mehr Bauflächen für alternative Nutzungen jenseits des traditionellen Beherbergungsgewerbes zur Verfügung stehen. Die folgende Berechnung stellt beispielhaft die Größenordnung dar, in der Angebote auf Airbnb Flächen im Beherbergungsgewerbe „einsparen“. Es ergibt sich ein Potenzial von 2.500 Wohnungen in Berlin, 600 bis 700 in München bzw. Hamburg und rund 50 Wohnungen in Dortmund (vgl. Tabelle 2).

Beispielrechnung:
„Flächeneinsparung“
durch Angebote auf
Airbnb entspricht
Flächen für rd. 50
(Dortmund) bis 2.500
(Berlin) neuen Woh-
nungen

Tabelle 2: „Eingesparte“ Flächenpotenziale durch Angebote auf Airbnb anstelle traditioneller Beherbergungsbetriebe

	Quelle Berechnung	Berlin	Dortmund	Hamburg	München
1 Gästeankünfte 2018 Airbnb	Airbnb	837.400	19.300	287.400	249.500
2 Ø Aufenthalt in Tagen	destatis	2,40	1,67	2,04	2,02
3 Übernachtungen pro Jahr	=1*2	2.009.760	32.231	586.296	503.990
4 Erforderliche Betten im Beherbergungsgewerbe	=3/365 Tage	5.506	88	1.606	1.381
5 Ø Bettenauslastung im Beherbergungsgewerbe 2017	destatis	0,60	0,49	0,62	0,61
6 Substitutionseffekt	Annahme	75%	75%	75%	75%
7 "Eingesparte" Betten 2018	=4/5*6	6.883	135	1.943	1.698
8 Ø Nutzfläche pro Bett	Annahme	25	25	25	25
9 "Eingesparte" Nutzfläche	=7*8	172.068	3.379	48.577	42.442
10 Potenzielle WE (Ø 70 m²)	=9/70 m²	2.458	48	694	606

Erläuterung: Zeile 1 enthält die Gästeankünfte von Airbnb im Jahr 2018. Sie bleiben in der Annahme so lange, wie der durchschnittliche Gast im traditionellen Beherbergungsgewerbe (Zeile 2). Daraus ergeben sich die jährlichen Übernachtungen von Gästen auf „Airbnb“ (Zeile 3). Geht man von einer 100%-igen jährlichen Auslastung aus, würden diese Gäste zwischen 88 (Dortmund) und 5.506 (Berlin) zusätzliche Betten im traditionellen Beherbergungsgewerbe erfordern. Unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Bettenauslastung des traditionellen Beherbergungsgewerbes (Zeile 5) und dem Substitutionseffekt durch Angebote auf Airbnb (ein angebotenes Bett auf Airbnb ersetzt 0,75 Betten im Beherbergungsgewerbe) ergeben sich in Zeile 7 die andernfalls zusätzlich erforderlichen Betten im Beherbergungsgewerbe. Bei 25 m² Nutzfläche pro Bett (Zeile 8), liegt die „eingesparte“ Nutzfläche zwischen rd. 3.400 m² in Dortmund und ca. 172.000 m² in Berlin (Zeile 9) bzw. bei einer mittleren Wohnungsgröße von 70 m² Nutzfläche ergeben sich Flächen für 50 (Dortmund) bis knapp 2.500 (Berlin) Wohnungen (Zeile 10).

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

5. Fazit

Die aktuelle intensive Diskussion um Einflussfaktoren auf den Wohnungsmarkt kann nicht losgelöst von den Besonderheiten zyklischer Entwicklungen gesehen werden. Nach einer praktisch bundesweiten Entspannung um die Jahrtausendwende kommt es seit mittlerweile mehr als zehn Jahren zu einer stetigen Ausdifferenzierung regionaler Wohnungsmärkte. Während viele Regionen schrumpfen oder bestenfalls stagnieren, steigen in anderen Regionen die Preise anhaltend. Knappheiten konzentrieren sich auf die Wachstumsregionen, die überproportional an Bevölkerung gewinnen. Da dort weniger Wohnungen neu gebaut werden als Haushalte hinzukommen, steigen die Wohnkosten dort besonders stark. Im Vergleich der vier beispielhaft betrachteten Städte bleibt die Angebotsentwicklung in Berlin relativ am stärksten hinter dem Nachfrageanstieg zurück. Zusätzlich sind die Wohnkosten dort besonders stark gestiegen, weil sie von einem niedrigen Niveau aus gestartet sind (Basiseffekt).

Ausgewählte regionale Wohnungsmärkte derzeit stark angespannt

Ein wichtiger Grund dafür, dass in den wachsenden Städten zu wenige Wohnungen gebaut werden, ist der Mangel an (kurzfristig) verfügbarem Bauland. Die Preisentwicklung in Berlin, Hamburg und München spricht eine eindeutige Sprache. In einer wachsenden Stadt wird die Konkurrenz unterschiedlicher Nutzungen um Flächen größer. Wie viele Flächen, welche Flächen und für welche Nutzungen zur Verfügung stehen, entscheidet nicht allein der Preis. Auch Bodenpolitik, Bauleitplanung, Infrastrukturplanung, Eigentümer, Anwohner etc. haben Einfluss. Der politische Schutz bestimmter Nutzungen geht naturgemäß zu Lasten der Entwicklung anderer Nutzungen. Der Mangel an Bauland für Wohnungsbau ist damit teilweise auch Ausdruck politischer Prioritätensetzungen. Dafür mag es sehr nachvollziehbare Gründe geben, es führt aber im Ergebnis zu steigenden Preisen für das Wohnen. Zusätzlich verstärken knappe Ressourcen im Bausektor und hohe Standards im Neubau die dortigen Preise weiter.

Zu wenig Neubau

Die heutigen Engpässe auf dem Wohnungsmarkt sind auch im Kontext von Weichenstellungen in der Vergangenheit zu sehen. Die Anforderungen an die Wohnungspolitik von unterschiedlichen Seiten sind gewaltig. Sie muss sozialpolitische Anforderungen erfüllen, hinreichend Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen bereitstellen, ökologische und raumordnerische Anforderungen erfüllen. In diesem Zusammenspiel sind Zielkonflikte unvermeidlich. So verbessert jede preisdämpfende Flächenangebotspolitik die Rahmenbedingungen für Neubauprojekte gerade auch im mittleren Preissegment. Sie erhöht aber gleichzeitig wegen sinkender Preise die Flächennachfrage. Milieuschutzgebiete möchten die Bestandsbevölkerung schützen. Sie hemmen aber beispielsweise oft eine altersgerechte Bestandsanpassung. Das Ausüben von kommunalen Vorkaufsrechten kann einzelne Haushalte schützen. Es belastet aber die öffentlichen Haushalte zu meist hohen Preisen und schafft keine neuen Wohnungen usw. Alle Instrumente haben unbeabsichtigte negative Nebenwirkungen. In dieser Situation kann es keine konsistente Wohnungspolitik geben, die allen Ansprüchen gleichzeitig und gleichwertig gerecht wird. In der politischen Antwort auf die Engpässe geht es jedoch noch zu häufig um eine Mangelverwaltung als um die letztliche Mangelbeseitigung.

Zielkonflikte in der Wohnungspolitik unausweichlich

Die Dringlichkeit für die Bevölkerung führt dazu, dass die Öffentlichkeit mögliche Ursachen und Maßnahmen hoher Mieten auf dem Wohnungsmarkt hitzig debattiert. Auch die Zweckentfremdung von Wohnraum als Ferienwohnung und Plattformen für die Kurzzeitvermietung wie Airbnb spielen dabei eine Rolle. Dabei gehen durch das reine Homesharing, also die Kurzzeitvermietung einer überwiegend zu Wohnzwecken genutzten Wohnung, dem Wohnungsmarkt keine Wohnungen verloren. Das gilt lediglich für die überwiegende Nutzung ganzer Wohnungen durch Kurzzeitvermietung.

Tabelle 3 stellt den Anteil solcher Unterkünfte, die auf Airbnb angeboten werden und ggf. als herkömmliche Wohnung verloren gehen, dem erforderlichen Wohnungsneubau in den vier Beispielstädten gegenüber. Im oberen Tabellenteil handelt es sich um die Anzahl solcher Wohnungen, die nach ersten überschlägigen Berechnungen in der Kurzzeitvermietung rentabler als die dauerhafte Vermietung sind. Die auf Airbnb angebotenen (unterstellten) Ferienwohnungen machen in dieser überschlägigen Betrachtung einen Anteil am erforderlichen Wohnungsneubau von 0,4 % in Dortmund bis 1,5 % in Berlin aus. Im Vergleich zum gesamten Wohnungsbestand bewegen sich die Größenordnungen im niedrigen Promillebereich. Gemessen an den Angeboten auf Airbnb, die mehr als 180 Tage im Jahr gebucht werden, liegen die Werte nochmal deutlich niedriger. Gleichwohl handelt es sich bei beiden Werten um eher zu hohe Schätzwerte, da jeweils auch solche Angebote enthalten sind, die gewerblich auf Airbnb angeboten werden und deren Zahl unbekannt ist (z.B. Serviced Apartments, Ferienwohnungen in Gewerbeeinheiten).

Tabelle 3: Anteil von auf Airbnb angebotenen Ferienwohnungen an der künftigen Neubaunachfrage

"Ferienwohnungen" auf Airbnb:		Anteil am erforderlichen Wohnungsneubau 2019 bis 2030 (Neubaunachfrage):
nach rentablem Schwellenwert geschätzt		
Berlin	2.600	1,5%
Dortmund	60 bis 70	0,4%
Hamburg	700 bis 750	1,0%
München	550 bis 600	0,7%
> 180 Tage p.a. buchbar		
Berlin	1.668	1,0%
Dortmund	22	0,1%
Hamburg	357	0,5%
München	357	0,5%

Neubaunachfrage ohne sog. Nachholbedarf der Jahre 2007 bis 2017

Quelle: Airbnb, empirica-regio (Datenbasis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, dl-de/by-2-0, eigene Berechnungen)

empirica

Die quantitativen Wirkungen von Kurzzeitvermietungen auf die regionalen Wohnungsmärkte können jedoch nicht nur dahingehend bewertet werden, inwiefern es den Wohnungsmarkt belastet. Einer Belastung stehen mögliche entlastende Effekte gegenüber. Das Wohnen bei privaten Gastgebern bildet für einen Großteil der Gäste eine Alternative zu traditionellen Beherbergungsbetrieben wie Hotels, Hostels, Pensionen oder Jugendherbergen. Plattformen wie Airbnb scheinen somit anteilig weniger die Nachfrage im (Städte-)Tourismus zu erhöhen, als vielmehr auch direkt den Flächenbedarf durch traditionelle Beherbergungsbetriebe vor Ort zu verringern. Würden die „eingesparten“ Flächen alternativ für das Wohnen genutzt, ergäbe sich eine Entlastung für den Wohnungsmarkt, die nach ersten Einschätzungen ähnlich hoch ausfällt wie die maximale Belastung (die Fälle, in denen Wohnraum möglicherweise ganzjährig zu Ferienwohnungen umgenutzt wird). Eine detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse von Kurzzeitvermietungen, die auch diese Effekte beziffert, liegt bislang nicht vor. Sie würde die Debatte jedoch versachlichen und bereichern.

Ähnliche Größenordnung der Be- und Entlastungseffekte durch Angebote auf Airbnb

In diesem Argument sollte jedoch keine Rechtfertigung von „Zweckentfremdung“ von Wohnraum als Ferienwohnung (oder eine andere Nutzung) liegen. Wenn jede neue Wohnung den Wohnungsmarkt entlastet, gilt auch der umgekehrte Grundsatz: Jede dem Wohnungsmarkt nicht zur Verfügung stehende eigentliche Wohnung belastet den Wohnungsmarkt. Es sollte aber die Effekte durch Angebote auf Online-Plattformen in ein realistisches Licht rücken. Die Tatsache, dass der Mietenanstieg in Berlin keinen direkten Zusammenhang zum Anstieg der auf Airbnb angebotenen Unterkünfte erkennen lässt, unterstreicht dies.

Bewertung auf fundierte Grundlagen stellen

Mit Blick auf die regionalen Knappheiten auf dem Wohnungsmarkt geht es in erster Linie um eine Erhöhung des Wohnungsangebotes. Dazu zählt der Wohnungsbau mit höchster Priorität.⁹ Vorhandene Ressourcen sollten dort eingesetzt werden, wo die größten entlastenden Wirkungen auf dem Wohnungsmarkt zu erwarten sind. Regulierende Instrumente bei der Kurzzeitvermietung können dazu beitragen, Missbrauch zu beschränken. Die erzielbaren Effekte scheinen aber vergleichsweise gering und sollten stets in Relation zu den tatsächlichen Problemlagen und zu den erforderlichen Ressourcen stehen. Merkliche Mengeneffekte oder gar eine Preisdämpfung werden damit in den vier Untersuchungsstädten nicht erzielt.

Keine Mengeneffekte zu erwarten

⁹ Vergleiche hierzu Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.): Sharing-Economy im Wirtschaftsraum Deutschland. Analyse des Stellenwerts im Allgemeinen sowie Untersuchung der Handlungsoptionen im Einzelsegment „Vermittlungsdienste für Privatunterkünfte“. Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln in Zusammenarbeit mit DICE Consult. Juli 2018. S. 77.