Befristet, möbliert und teuer - Geschäftsmodelle am ‚Grauen Wohnungsmarkt'

Studie des Institut Für Soziale Stadtentwicklung (IFSS) Dr. Armin Hentschel, Berlin-Potsdam
10-2025

Kurzfassung

In einem Jahrzehnt ist Berlin in der Größenordnung einer Großstadt um mehr als 300.000 Menschen (2014- 2023: 312.353), gewachsen. Der Neubau von Wohnungen hat mit dieser Nachfrageentwicklung nicht Schritt gehalten. Nach den Erfahrungen des letzten Jahrzehnts ist es unwahrscheinlich, dass der Mangel an bezahlbaren Mietwohnungen allein durch beschleunigten Neubau beseitigt wird. Ein zweiter Faktor kommt dazu: Im Jahr 2024 haben rund 8 Millionen deutsche Gäste und 4,7 Millionen Besucher aus dem Ausland den Weg nach Berlin gesucht. Sie stehen für 30,6 Millionen Übernachtungen in diesem Jahr. Diese amtlich erfassten Daten bilden nur die Entwicklung im gewerblichen Beherbungsgewerbe ab; ein bedeutender und wachsender Teil der Unterbringung wird über Angebote aus dem privat vermieteten Wohnungssektor befriedigt. Das hat eine destruktive Rückwirkung auf den kleiner werdenden Sektor der Vermietung von Leerwohnungen gehabt.
Drittens bringen Internetplattformen professionelle Unterstützung auf den Markt, die dazu beiträgt, dass möblierte Vermietung, Wohnen auf Zeit und Ferienwohnungsvermietung als lukrative Einkommensquellen genutzt werden. Die Verknappung regulärer Mietangebote und exorbitante Mietsteigerungen sind die Folgen.

Bei allen Berliner Trends stehen sowohl bundesweite wie europaweite Entwicklungen im Hintergrund. Die von den vier führenden Plattformen Airbnb, Bookingcom, Expedia und TripAdvisor vermittelten Privatunterkünfte bestimmen laut EU-Kommission 300 Millionen Übernachtungen und 25 Prozent des EU-weiten Tourismus im Jahr 2023.

Die derzeit vorhandenen lokalen Kontroll- und Eingriffsinstrumente reichen nicht aus, um die negativen Folgen für die Mietpreisentwicklung, die Verknappung des regulären Angebots an bezahlbaren Mietwohnungen und die befristete Vermietungspraxis einzudämmen. Die folgenden Punkte sind eine Kurzfassung von Handlungsempfehlungen für eine bessere und verstärkte Regulierung der beschriebenen Entwicklungen. Sie werden in der Langfassung der Studie ausführlicher begründet und detailliert.

Möblierte Vermietung

Bei der Anmietung einer möblierten Wohnung handelt es sich in der Mehrheit um **erzwungene Ausweichreaktionen**: Weil zu wenig unmöblierte Wohnungen angeboten werden, müssen die Nachfrager:innen auf den möblierten Sektor ausweichen. Für die Bemessung des zulässigen **Möblierungszuschlags** sind praxistaugliche Regelungen erforderlich, die dem Zeit- und Problemdruck befristeter Vermietung Rechnung tragen. (a) Bei Verträgen für möblierte Wohnungen muss die **Aufteilung in Grundmiete** (ortsübliche Nettokaltmiete) und **Möblierungszuschlag** verbindlich vorgeschrieben werden. Die Regelung darf durch ‚einvernehmliche Vertragsregelungen' zwischen Eigentümer:in und Mieter:in nicht abdingbar sein. (b) Es muss eine gesetzliche Vorgabe gelten, die eine schnelle und einfache Ermittlung des Zuschlags ohne Einschaltung eines Sachverständigengutachtens ermöglicht. Am einfachsten zu handhaben wäre ein Prozentwert der Grundmiete (z.B. maximal 5 Prozent) als Zuschlag.

Zweckentfremdung

Ein Großteil der Vermieter benennt bei Vermietungen zum *vorübergehenden Gebrauch* den für den Ausnahmetatbestand erforderlichen Sonderanlass. Die zulässige Befristungsdauer für eine Vermietung wird jedoch nicht beachtet. Weniger als 10 Prozent der Verträge zur befristeten Vermietung bundesweit beachteten nach einer wissenschaftlichen Studie die Befristung auf maximal 6 Monate.[1] Eine Lösung könnte so aussehen: Im Sinne des **Sozialen Erhaltungsrechts** (§§ 172 bis 174 BauGB) muss eine möblierte Vermietung als genehmigungspflichtige ‚*Nutzungsänderung*' betrachtet werden. Dies ist zwar nur in Gebieten mit Erhaltungssatzungen anwendbar, aber in diesen Gebieten liegt ein großer Teil der Berliner Innenstadtwohnungen, die möbliert vermietet werden.

Ferienwohnungsvermietung

Die laut Verordnung zur Umsetzung des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes notwendige Registrierungsnummer hat temporär zu einem Rückgang der Inserate beigetragen, die auf Internetplattformen zur Feriennutzung angeboten wurden. Die Vorgaben können allerdings umgangen werden. Fast drei Viertel der Angebote kann man laut einer TU-Studie als ‚professionell" klassifizieren. Tests haben gezeigt, dass man z.B. mit dem bloßen Ankreuzen des Buttons „gewerblich" und der Eingabe eines Firmennamens bei *bookingcom* die Registrierungspflicht umgehen kann.

Für die Behörden, die hier überwachend eingreifen könnten ergibt sich ein relativ hoher Kontrollaufwand. Denn die zunehmende Praxis von Kurzzeitvermietungen liegt in einer Grauzone zwischen gelegentlicher und gewerblicher Vermietung. Denkbar wäre, dass Gemeinden mit hohem touristischem Aufkommen wie Berlin eine kurtaxenähnliche Abgabe erheben, die bisher nur an Kur-, Bade- und Erholungsorten üblich ist. Bei der Kurtaxe handelt es sich um eine Gemeindeabgabe, die die Gastgeber an die Gemeinden weiterleiten müssen. Eine solche kurtaxenähnliche ***Übernachtungssteuer*** wird in Berlin von gewerblichen Beherbungsbetrieben in Höhe von 7,5 Prozent der Nettoentgelte (ohne Frühstück und Nebenkosten) verlangt. Diese Steuer sollte auf alle Anbieter von Ferienwohnungsportalen ausgeweitet werden. Im Falle der Vermittlung privat angebotener Unterkünfte sollte sie verpflichtend sein.

Weitergehende institutionelle Lösungen

Es besteht ganz offensichtlich ein großer Bedarf an unkomplizierten, zeit- und kostensparenden Formen der Wohnraumvermittlung, die vor allem von Erstnachfragern genutzt werden können. Auf diese Nachfrage haben gewinnorientierte private Agenturen wie *booking.com*, *Airbnb* oder *wunderflats* und andere Dienstleister reagiert. Der Aufwand, den die lokalen Behörden bei der Kontrolle dieser Plattformen betreiben müssen, ist erheblich. Die Stadt Barcelona musste beispielsweise allein im Jahr 2017 jährliche Kosten von ca. zwei Millionen Euro für die Kontrolle der Kurzzeitvermietungen aufwenden. In Städten wie Berlin, die Kreuzungspunkte des internationalen Tourismus sind, wäre mittelfristig der Aufbau einer digitalen Infrastruktur im Dienste und zum Schutze ihrer Bürger:innen sinnvoll. Sie wird derzeit auf der EU-Ebene vorbereitet. Die Gründung von öffentlich kontrollierten Vermittlungsagenturen, die auf lokaler Ebene unter gemeinwohlorientierten Auflagen tätig ist, wäre ergänzend denkbar. Die Einrichtung der lokalen Plattformen könnte über die Bundesnetzagentur mit der im Aufbau begriffenen europäischen Anlaufstelle verbunden werden. Die Einrichtung und der Betrieb der lokalen Plattformen müssten kein zusätzliches Steuergeld kosten. Auch wenn Provisionen deutlich unter den bei privaten Plattformen üblichen 12 bis 20 Prozent der Mieteinnahmen verlangt würden,

[1] Oxford Economics, 2023, S.3.

könnten digitale öffentliche Agenturen kostendeckend arbeiten. Sie hätten das Vertrauen der Anbieter und der Nutzer und würden die amtliche Überprüfung und Überwachung teilweise überflüssig machen. Die Vergabe einer digitalen Anbieter-ID für alle Personen mit deutschem oder Berliner Wohnort könnte den gesteuerten Zugang absichern.