



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.11.2022
SWD(2022) 349 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES**

**über die Erhebung und den Austausch von Daten im Zusammenhang mit
Dienstleistungen im Bereich der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften und zur
Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724**

{COM(2022) 571 final} - {SEC(2022) 393 final} - {SWD(2022) 348 final} -
{SWD(2022) 350 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhebung und den Austausch von Daten über Dienstleistungen im Bereich der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724
A. Handlungsbedarf
Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?
Dienstleistungen im Bereich der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften nehmen in der Tourismusbranche an Bedeutung zu. Auf sie entfällt fast ein Viertel des gesamten EU-Angebots an Touristenunterkünften, und diese Entwicklung wurde durch das Aufkommen von Online-Plattformen noch gefördert. Die kurzfristige Vermietung von Unterkünften erschließt Gästen, Gastgebern und dem gesamten Tourismus-Ökosystem Vorteile und Möglichkeiten, bietet aber auch Anlass zu Sorge, insbesondere bei der Bewältigung übermäßiger Touristenströme (Overtourism) und eines Mangels an erschwinglichem Wohnraum durch die lokalen Gemeinschaften. Behörden regulieren kurzfristige Vermietungen von Unterkünften zunehmend auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene, aber das Fehlen konkreter Daten zu kurzfristigen Vermietungen von Unterkünften erschwert es ihnen, politische Antworten zu festzulegen und die Vorschriften durchzusetzen. Gleichzeitig sehen sich Online-Plattformen aller Größen zunehmend mit zahlreichen und unterschiedlichen Forderungen von Behörden konfrontiert, Daten über kurzfristige Vermietungen von Unterkünften auszutauschen und für mehr Transparenz zu sorgen (z. B. durch das Anzeigen bestimmter Informationen). Dies stellt eine große Belastung für Plattformen dar, die sich häufig weigern, Datenanfragen nachzukommen, oder nur unvollständige Datensätze vorlegen. Gründe für Schwierigkeiten beim Datenaustausch sind: i) ineffiziente und unterschiedlich gestaltete Registrierungssysteme bei den Behörden verwaltet werden (die daher Identifizierungsdaten für Gastgeber und Angebote nicht effizient beschaffen können), ii) das Fehlen von wirksamen und durchsetzbaren Rechtsrahmen, Standards und Instrumenten für den Datenaustausch zwischen Plattformen und Behörden, und iii) das Fehlen eines angemessenen Rechtsrahmens für Transparenz und Datenaustausch. Die festgestellten Probleme weisen eine starke europäische Dimension auf. Plattformen, die in der Regel grenzüberschreitend tätig sind, werden durch die Unterschiede und Komplexität der Vorschriften und Datenanfragen in ihrer Fähigkeit beeinträchtigt, Dienstleistungen im Binnenmarkt anzubieten. In der gesamten EU haben Behörden, die Daten über kurzfristige Vermietungen von Unterkünften benötigen, ähnliche Schwierigkeiten bei der effizienten Beschaffung hochwertiger Daten. Daher wird nachdrücklich gefordert, dass die EU tätig wird, insbesondere im Hinblick auf den Übergangspfad für den Tourismus und die Städteagenda. Diese Initiative ist auch Teil der KMU-Strategie der EU, da die zahlreichen KMU-Akteure im Bereich der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften, einschließlich Plattformen, Lösungen benötigen.
Was soll erreicht werden?
Diese Initiative sollte die Transparenz im Bereich der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften erhöhen, was für die Förderung eines ausgewogenen Tourismus-Ökosystems erforderlich ist. Insbesondere zielt die Initiative darauf ab, den Aufwand für Online-Plattformen zu verringern, der durch fragmentierte und komplexe Anforderungen an den Datenaustausch und durch Transparenzanforderungen verursacht wird. Außerdem soll sichergestellt werden, dass die Behörden über die Daten verfügen, die sie für die Gestaltung und Durchsetzung geeigneter Maßnahmen im Bereich der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften benötigen.
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?
Maßnahmen auf EU-Ebene sind erforderlich, um die Probleme im Zusammenhang mit fragmentierten, aufwendigen und ineffizienten Bemühungen um die Generierung und den Austausch von Daten zu kurzfristigen Vermietungen von Unterkünften zu lösen. Online-Plattformen benötigen einen Rahmen für Daten auf EU-Ebene, um im Binnenmarkt florieren zu können und um sicherzustellen, dass sie bei der Bearbeitung von Anträgen auf Datenaustausch die EU-Vorschriften einhalten. Behörden in der gesamten EU benötigen ebenfalls einen klaren Rahmen auf EU-Ebene, um die von ihnen benötigten Daten beschaffen zu können (nationale Lösungen haben sich oft als ineffizient erwiesen). Der EU-Rahmen würde weder die Fähigkeit der Behörden, kurzfristigen Vermietungen von Unterkünften nach eigenem Ermessen an ihrem Standort zu verwalten, noch ihre Zuständigkeiten in Bereichen wie Stadtplanung und Gesundheitswesen beeinträchtigen.
B. Lösungen
Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?
Zusätzlich zum Basisszenario, bei dem von der Beibehaltung der bisherigen Maßnahmen ausgegangen wird,

werden in der Initiative drei politische Optionen genannt. Option 1 sieht sanfte Maßnahmen zur Förderung der Datengenerierung und des Datenaustauschs vor. Option 2 besteht aus einem EU-Rechtsrahmen, der ein gemeinsames Konzept für die Datengenerierung und den Datenaustausch umfasst. Behörden, die Daten über die kurzfristige Vermietung von Unterkünften benötigen, müssen Registrierungssysteme für Gastgeber verwalten (einschließlich der Vergabe einer einmaligen Registrierungsnummer pro Angebot). Solche Registrierungssysteme können auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene verwaltet werden, müssen jedoch mit einer EU-Vorgabe (die einige verfahrenstechnische und inhaltliche Anforderungen enthält) in Einklang stehen. Die Behörden müssen außerdem eine einheitliche digitale Eingangsstelle einrichten, die Informationen bereitstellt, die Plattformen und Gastgeber benötigen, und die es den Gastgebern ermöglicht, ihre Formalitäten online zu erledigen. Plattformen werden verpflichtet, die Anzeige von Registrierungsnummern zu ermöglichen und (über eine einheitliche digitale Eingangsstelle) einen geschlossenen Satz von Tätigkeitsdaten an Behörden zu übermitteln, die über Registrierungssysteme verfügen. Kleine und sehr kleine Plattformen mit einer begrenzten Aktivität profitieren von weniger strengen Anforderungen an den Datenaustausch. Option 3 umfasst die gleichen Maßnahmen wie Option 2, ist aber in Bezug auf Umfang und Intensität umfassender, da sie die Einrichtung nationaler Registrierungssysteme erfordern würde, um die Registrierung aller Gastgeber in der gesamten EU sicherzustellen. Option 2 ist die bevorzugte Option, da sie die Transparenz und den Austausch von Daten über die Tätigkeit im Bereich der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften durch die Plattformen wirksam gewährleisten und es regionalen/lokalen Behörden gleichzeitig ermöglichen würde, zu entscheiden, ob sie Daten benötigen und welche Art von Daten sie beschaffen können, wenn sie die Registrierung von Gastgebern verlangen (Identifizierung der Gastgeber und der Einheit).

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Alle Interessenträger, einschließlich der Bürgervereinigungen, haben ihre breite Unterstützung für einen stärker harmonisierten Rahmen für den Datenaustausch zwischen Behörden und Online-Plattformen sowie für stärker harmonisierte Registrierungssysteme in der gesamten EU bekräftigt. 4875 der insgesamt 5695 Befragten der öffentlichen Konsultation (85,6 %) sind der Ansicht, dass solche Instrumente auf EU-Ebene eingeführt und/oder unterstützt werden sollten. Behörden und Online-Plattformen haben betont, dass sanfte Ansätze nur begrenzt geeignet sind, Transparenz herzustellen und die Datenaustauschverfahren zu verbessern. Behörden, Online-Plattformen und Gastgeber stimmen den Maßnahmen der Optionen 2 und 3 zu. Behörden und Gastgeber unterstützen Option 2, da sie den Behörden einen Ermessensspielraum lässt und die Auswirkungen der Registrierungspflicht auf die Gastgeber verringert. Online-Plattformen bevorzugen Option 3, da sie die Registrierungspflicht in der gesamten EU harmonisieren und das Anzeigen von Registrierungsnummern sowie den Austausch von Daten erleichtern würde (dies gilt für alle Gastgeber in der gesamten EU und nicht nur in ausgewählten Bereichen). NRO, Bürgervereinigungen und andere Diensteanbieter wie Hotels bevorzugen ein Höchstmaß an Transparenz und Datenaustausch in Bezug auf Plattformen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Online-Plattformen profitieren in wirtschaftlicher Hinsicht von Kosteneinsparungen im Zusammenhang mit der Ersetzung unkoordinierter Datenanfragen durch einen deutlich gestrafften Ansatz, da die Befolgungskosten gesenkt und die Rechtssicherheit erhöht werden. Schätzungen zufolge werden sich die Einsparungen für Online-Plattformen über einen Zeitraum von fünf Jahren auf 54 bis 115 Mio. EUR belaufen. Auch die Behörden profitieren von mehr Rechtssicherheit und Kosteneinsparungen (sobald das neue System eingeführt ist, werden regelmäßig Daten von Plattformen zu sehr geringen Kosten für die Behörden übermittelt). Die Gastgeber profitieren von benutzerfreundlicheren und weniger aufwendigen Registrierungssystemen. Laut vorsichtigen Schätzungen könnten die Gastgeber, die ihre Tätigkeit in den ersten fünf Jahren nach der Umsetzung aufnehmen (und sich daher in diesen Gebieten registrieren müssen), möglicherweise mehr als 1480 Mio. EUR (Monetarisierung der im Registrierungsverfahren eingesparten Zeit) einsparen. Darüber hinaus entstehen weitere mittelbare wirtschaftliche Vorteile für eine größere Gruppe von Akteuren (z. B. profitieren Hotels von einem weniger unlauteren Wettbewerb, weil die Behörden besser in der Lage sind, die kurzfristige Vermietung von Unterkünften zu regulieren und Vorschriften durchzusetzen). Die sozialen und ökologischen Vorteile ergeben sich hauptsächlich aus der verbesserten Fähigkeit der Behörden, den Tourismus sowie die Auswirkungen der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften auf die lokalen Gemeinschaften, die Umwelt und das Tourismus-Ökosystem im weiteren Sinne zu bewältigen. Diese Initiative verbessert auch den Schutz personenbezogener Daten.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Bei den Kosten für Online-Plattformen handelt es sich hauptsächlich um einmalige Verwaltungskosten für die Anpassung ihrer IT-Infrastruktur und die Anbindung an die einheitliche digitale Eingangsstelle (diese Kosten

<p>werden auf rund 30 000 EUR pro Online-Plattform geschätzt), während die jährlichen Unterhaltskosten auf 36 000 EUR geschätzt werden. Nach diesen Annahmen werden die einmaligen Verwaltungskosten auf insgesamt rund 8,2 Mio. EUR geschätzt, während sich der jährliche Unterhalt über einen Zeitraum von fünf Jahren auf insgesamt 10 Mio. EUR beläuft. Für Klein- und Kleinstunternehmen, die für die weniger strengen Meldepflichten in Betracht kämen, werden die Kosten auf 2 400 EUR pro Jahr geschätzt. Diese Kosten dürften durch Einsparungen ausgeglichen werden, die dadurch erzielt werden, dass die Zeit für die Bearbeitung unkoordinierter und unterschiedlicher Anträge auf Datenaustausch und deren Anfechtung vor Gericht verkürzt wird. Den Behörden, die den Rahmen umsetzen, entstehen einmalige Verwaltungskosten (in Höhe von schätzungsweise 3 Mio. EUR) für die Anpassung an das neue Registrierungssystem und die einheitliche digitale Eingangsstelle. Die jährlichen Kosten für das Hosting und den Unterhalt der IT-Infrastruktur werden auf 96 000 EUR pro Mitgliedstaat und insgesamt 2,4 Mio. EUR geschätzt. Wird der Rahmen auf regionaler oder lokaler Ebene umgesetzt, so werden die Kosten für das Registrierungssystem und die Verbindungen zur nationalen einheitlichen digitalen Eingangsstelle von den zuständigen Behörden getragen. Auf der Grundlage unserer Schätzungen lassen sich einmalige kumulative Kosten für die regionalen oder lokalen Behörden in Höhe von rund 3,6 Mio. EUR und kumulierte jährliche Kosten für Hosting und Unterhalt in Höhe von rund 4,3 Mio. EUR prognostizieren.</p>
<p>Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?</p>
<p>Der Bereich der kurzfristigen Vermietung von Unterkünften und das Tourismus-Ökosystem sollten wettbewerbsfähiger werden. Dies kommt den Gastgebern und anderen Dienstleistern zugute. Online-Plattformen, bei denen es sich hauptsächlich um KMU handelt, und Gastgeber profitieren unmittelbar von einem gestrafften und automatisierten EU-Rahmen für den Datenaustausch. Kleine und sehr kleine Online-Plattformen profitieren unmittelbar von einem weniger strengen System für den Datenaustausch. Andere Akteure des Tourismus profitieren mittelbar von mehr Transparenz und Berechenbarkeit. Alle Parteien werden in die Lage versetzt, Ressourcen besser zuzuweisen, Verfahren zu verbessern, sich zu vergrößern oder zu expandieren und Innovationen zu tätigen (z. B. die Einrichtung neuer Dienste).</p>
<p>Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?</p>
<p>Die Verwaltungs-, Hosting- und Unterhaltskosten für Behörden sind oben dargestellt. Diese kurzfristigen Kosten dürften durch die langfristigen Vorteile ausgeglichen werden, die der Rechtsrahmen den Behörden in Form von Zeit- und Effizienzgewinnen (Erleichterung der Datenerhebung und Durchsetzung) bringen wird.</p>
<p>Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?</p>
<p>Es wurden keine weiteren nennenswerten Auswirkungen festgestellt.</p>
<p>Verhältnismäßigkeit</p>
<p>Die Maßnahmen stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielen. Die Optionen, die unverhältnismäßige Belastungen und Kosten verursachen, wurden außer Acht gelassen.</p>
<p>D. Folgemaßnahmen</p>
<p>Wann wird die Maßnahme überprüft?</p>
<p>Die Verordnung wird fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten im Rahmen einer Bewertung überprüft (es gibt einen Übergangszeitraum von zwei Jahren ab dem Datum ihres Erlasses).</p>