

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

26.02.2020

Dringliche Motion der SP-, Grüne- und AL-Fraktion betreffend Registrierungspflicht für gewerblich-kommerzielle AnbieterInnen von Beherbergungsflächen für den Tourismus und für Business-Appartements, Ablehnung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 11. Dezember 2019 reichten die SP-, Grüne- und AL-Fraktionen folgende Motion, GR Nr. 2019/551, ein:

Der Stadtrat wird aufgefordert, eine Weisung auszuarbeiten, die für gewerblich-kommerzielle professionelle Anbieterinnen von Beherbergungsflächen, die dem Tourismus dienen, und Business Apartments in allen Stadtquartieren grundsätzlich eine Registrierungspflicht mit allen Modalitäten festlegt.

Begründung

Damit der Vollzug der Bauvorschriften zum Schutze von Erstwohnungen vor Umnutzung und Zweckentfremdung in touristische Beherbergungsorte und kurzfristig genutzte Business Apartments überhaupt garantiert werden kann, sollen Anbieterinnen solcher Unterkunftsmöglichkeiten sich registrieren müssen. Durch die Registrierung erhalten Anbieterinnen eine Nummer zugeteilt, über welche die Stadt die genaue Adresse inkl. Wohnungsnummer/Stockwerk etc. feststellen kann. Sie erhält auf diese Weise genaue Daten über den Zürcher Zweitwohnungsmarkt und kann regulierend eingreifen.

Bezüglich der Modalitäten: Diverse Städte in Europa haben zum gleichen Zweck – mehr oder weniger erfolgreich – eine Registrierungspflicht eingeführt. Bewährt hat sich, dass die Nummer zwingend Bestandteil der Annonce/Ausschreibung ist und die diversen Portale von der Stadt juristisch gezwungen werden können, Angebote ohne Nummer sofort zu löschen. Bei Verstössen droht eine Busse. Zusätzlich ist es wichtig, dass die Registrierung online und kostenlos erfolgt. Weil dabei auch die Adresse angegeben werden muss, ist die Überprüfung durch die Ämter einfach: der Computer auf dem Amt gleicht die Eingabe mit dem Register ab.

Nicht betroffen von der Regelung ist, wer nur ein Zimmer in einer Wohnung vermietet.

Nach Art. 90 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Mit Beschluss vom 22. Januar 2020 wurde die Motion dringlich erklärt. Bei dringlich erklärten Motionen ist ein Ablehnungsantrag des Stadtrats oder ein Antrag auf Umwandlung in ein Postulat innert einem Monat nach der Dringlicherklärung zu stellen.

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab:

Die Motionäre verlangen eine besondere Registrierungspflicht für gewerblich-kommerzielle Anbietende von Beherbergungsflächen, die dem Tourismus dienen, und von Business-Appartements, damit der Vollzug der Bauvorschriften zum Schutz von Erstwohnungen vor Umnutzung und Zweckentfremdung garantiert werden kann.

Eingangs ist festzuhalten, dass die Vermietung von Beherbergungsflächen und die kommerzielle Aufnahme von Gästen in Wohnungen der in der Bundesverfassung (BV, SR 101) gewährleisteten Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) untersteht. Dafür sind die bundesrechtlichen Normen des Obligationenrechts (OR, SR 220) anwendbar (insbesondere die allgemeinen Bestimmungen von Art. 1 ff. OR mit der Vertragsfreiheit und die mietrechtlichen Bestimmungen von Art. 253 ff. OR sowie die eidgenössische Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen [VMWG, SR 221.213.11]), die keine besondere Registrierungspflicht für die Anbietenden von solchen Beherbergungsflächen

vorgesehen hat. Die Kantone und Gemeinden können in diesem Zusammenhang keine weitergehenden zivilrechtlichen Normen erlassen.

Der Kanton hat den Bereich des Gastgewerbes mit dem kantonalen Gastgewerbegesetz (GGG, LS 935.11) abschliessend geregelt. Die Gemeinden haben diesbezüglich eine blosser Vollzugskompetenz (§ 5 GGG). Die Aufsicht über die Gemeinden liegt beim Kanton (§ 4 GGG). Gemäss den Bestimmungen des GGG unterliegt die gewerbsmässige Beherbergung von Gästen keiner Patentpflicht (vgl. Weisung und Richtlinien zum Gastgewerbegesetz vom 17. Juli 1997). Zudem sind Pensionen mit höchstens zehn Gästen, die nur Speisen und Getränke an ihre Hausgäste abgeben, von der Patentpflicht ausdrücklich ausgenommen (§ 3 lit. a GGG). Die Gemeinden können daher in diesem Bereich keine weitergehenden Normen wie z. B. eine Registrierungspflicht von Anbietenden von touristischen Beherbergungsflächen erlassen.

Auch im Bereich des Ausländer- und Polizeirechts besteht bezüglich den Anbietenden von Beherbergungsflächen eine abschliessende Regelung. Gemäss Art. 45 Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ, SR 0.362.31), Art. 16 Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG, SR 142.20) i. V. m. Art. 18 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201), muss, wer Ausländerinnen und Ausländer gewerbsmässig beherbergt, sie der zuständigen kantonalen Behörde melden. Gemäss § 21 Abs. 4 Polizeigesetz (PolG, LS 550.1) führen Beherbergungsbetriebe eine Gästekontrolle und stellen Meldescheine aus. Diese sind der Polizei zum Zweck der Identitätsfeststellung der Gäste zur Verfügung zu stellen. Die Beherbergungsbetriebe haben der Polizei die Gästedaten laufend zur Verfügung zu stellen. Erwähnte polizeiliche Meldepflichten dienen ausschliesslich der Durchsetzung der Strafverfolgung, Vollstreckung von Strafurteilen und der polizeilichen Gefahrenabwehr (vgl. § 21 Abs. 5 PolG betreffend automatisierte Abgleichung mit polizeilichen Fahndungssystemen). Die Ausführungsgesetzgebung obliegt dem Regierungsrat (§ 60 Abs. 1 lit. c PolG). Es geht hier einzig und allein um die erwähnte polizeiliche Kontrolle der an- und abreisenden Gäste und nicht um eine Kontrolle der Anbietenden von Beherbergungsflächen bzw. der gehörigen Nutzung der entsprechenden Beherbergungsflächen. Für andere als polizeiliche Zwecke wie die in der Motion angesprochene Registrierung im Hinblick auf den Vollzug der Bauvorschriften zum Schutze von Erstwohnungen vor Umnutzung und Zweckentfremdung dürfen die Gemeinden in ihrem eigenen Polizeirecht (vgl. § 3 Abs. 2 Polizeiorganisationsgesetz [POG, LS 551.1]) keine Registrierungspflicht einführen, da es hierbei nicht um eine ortspolizeiliche Tätigkeit zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung und für die Sicherheit von Personen und Eigentum gegen Schädigungen aller Art, sondern um die Gewährleistung von anderen öffentlichen, nicht polizeilichen Interessen (vorliegend boden- und sozialpolitische Interessen wie etwa die Bekämpfung von Wohnungsnot oder die Verhinderung von Immobilienspekulation) geht.

Im Bereich des Planungs- und Baurechts sind die politischen Gemeinden zum Erlass der ihnen vorbehaltenen Ausführungsvorschriften, zur Festsetzung kommunaler Pläne und zur erstinstanzlichen Gesetzesanwendung zuständig (§ 2 lit. c Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1]). Die Gemeinden erlassen eine Bau- und Zonenordnung. Dabei sind sie an die Institute, Begriffe, Mess- und Berechnungsweisen sowie an die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts gebunden, soweit es ihnen nicht ausdrücklich Abweichungen gestattet. Die Bau- und Zonenordnung regelt die Überbaubarkeit und Nutzweise der Grundstücke, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind (§§ 45 und 46 PBG). Die Bau- und Zonenordnung kann die zulässige bauliche Grundstücknutzung durch Bestimmungen über die Ausnutzung, die Bauweise und die Nutzweise näher ordnen. Soweit für die einzelnen Zonenarten nichts Abweichendes bestimmt ist, sind Regelungen gestattet über: Ausnutzungs-, Baumassen-, Überbauungs- und Freiflächenziffern sowie Bestim-

mungen über eine Mindestausnutzung; Abstände, Gebäudelänge, Gebäudebreite, Gebäudehöhe und Firsthöhe; die Geschosszahl; die Dachgestaltung; Anordnungen zur Erleichterung der Nutzung von Sonnenenergie; die offene und die geschlossene Bauweise mit der Gesamtlänge und der zustimmungsfreien Bautiefe beim Grenzbau (§ 49 PBG). Gestützt auf diese abschliessende Aufzählung kennt das kantonale Recht kein Institut einer besonderen Registrierungspflicht für bestimmte Grundstücksnutzungen, weshalb eine solche mangels gesetzlicher Grundlage nicht in der kommunalen Bau- und Zonenordnung eingeführt werden kann.

Das kantonale Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG, LS 142.1) regelt, wer melde- und auskunftspflichtig ist. Die Gemeinden sind für das Meldewesen zuständig (§ 3 ff. MERG). Sie führen die Einwohnerregister nach den Vorgaben des MERG und des eidgenössischen Registerharmonisierungsgesetzes (RHG, SR 142.1; § 11 MERG i. V. m. Art. 6 RHG). Gemäss § 8 MERG melden Vermietende, Liegenschaftsverwaltungen und Logisgebende (Dritte) der Gemeinde den Ein- und Auszug von Mietenden und Logisnehmenden (Nutzungsberechtigten). Eine solche Pflicht besteht ab einer Aufenthaltsdauer von drei Monaten innerhalb eines Jahres in einer Gemeinde (§ 1 MERG). Schliesslich teilen die Gemeinden den Wohnungen, die sich anhand der Gebäudeadresse nicht eindeutig identifizieren lassen, Nummern zu (amtliche Wohnungsnummern) und melden diese der für die Führung des kantonalen Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) zuständigen Stelle (§ 13 MERG). Die Gemeinden erfassen sämtliche Gebäude und Wohnungen in ihrem Gemeindebann gestützt auf Art. 4 Zweitwohnungsgesetz (ZWG, SR 702), die Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (VGWR, SR 431.841), das kantonale Geoinformationsgesetz (KGeolG, LS 704.1) und § 5 kantonale Verordnung über das Gebäude- und Wohnungsregister und die Datenlogistik (LS 704.16). Die Zweitwohnungszahl basiert dann auf der Verbindung des Gebäude- und Wohnungsregisters der Stadt Zürich (GWZ) mit dem Bevölkerungsregister. Im Bereich Meldewesen und Einwohnerregister gibt es keine Gemeindeautonomie für weitergehende kommunale Regelungen im Hinblick auf eine besondere Registrierung von Anbietenden von Beherbergungsflächen (vgl. Jaag/Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Auflage, Zürich 2019, N 2325b).

Mangels einer kommunalen Zuständigkeit zur Einführung einer besonderen Registrierungspflicht für gewerblich-kommerzielle Anbietende von Beherbergungsflächen, die dem Tourismus dienen, und von Business-Appartements lehnt der Stadtrat die Motion ab.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti