

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 26. Februar 2014

115.

Schriftliche Anfrage von Dr. Marcel Schönbächler betreffend private Zimmervermietung über Online-Plattformen, Beurteilung bezüglich der städtischen Liegenschaften

Am 27. November 2013 reichte Gemeinderat Dr. Marcel Schönbächler (CVP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2013/425, ein:

Diversen Medienberichten kann entnommen werden, dass die private Zimmervermietung über Online-Plattformen wie Airbnb (<http://www.airbnb.ch/>) floriert. So werden auf solchen Plattformen einzelne Zimmer oder ganze Wohnungen Touristen und anderen Interessierten gegen Entgelt feilgeboten.

In diesem Zusammenhang stellen sich verschiedene Fragen, um deren Beantwortung der Stadtrat gebeten wird:

1. Welche Meinung vertritt die Stadt Zürich als Vermieterin von städtischen Liegenschaften hinsichtlich dieser Form von kurzzeitiger Zimmer- und Wohnungsvermietung? Welche weitere vergleichbare Anbieter dieser Art gibt es?
2. Wie beurteilt der Stadtrat aus rechtlicher Sicht diese Art von Vermietung?
3. Welche städtischen Liegenschaften sind davon betroffen? Und wenn ja: Wie wird dies im Einzelfall gehandhabt? Obliegt dem Mieter eine diesbezügliche Meldepflicht und benötigt dieser eine Zustimmung der Vermieterin? Werden die übrigen Wohnungsmieter darüber orientiert? Welche Sanktionsmassnahmen werden gegenüber den betreffenden Mieterinnen und Mietern getroffen?
4. Verfolgt die Stadt Zürich solche Vermietungsangebote aktiv, indem sie beispielsweise auf den entsprechenden Online-Plattformen Nachforschungen anstellt?
5. Wie stellt sich der Stadtrat zum Umstand, dass der Stadt Zürich dadurch beispielsweise Kurtaxen, Nebenkosten und Steuern entgehen? Mit welchen weiteren tatsächlichen und finanziellen Auswirkungen ist zu rechnen, wie beispielsweise die Konkurrenz zur Hotellerie?
6. Wie hoch beziffert der Stadtrat die finanziellen Auswirkungen?
7. Welche rechtlichen und tatsächlichen Massnahmen erachtet der Stadtrat gegen diese Art der Bewirtschaftung bzw. Vermietung gegebenenfalls für notwendig?
8. Welche Sicherheitsbedenken – wie beispielsweise fehlende behördliche Registrierung, Hygiene, Brandschutz usw. – ergeben sich aus dieser Art von Vermietung?
9. Hat sich die Stadt Zürich an der gemäss Medienberichten vom Schweizer Hotel-Verband «hotelleriesuisse» veranlassten Vernehmlassung beteiligt und wenn ja, mit welchem Standpunkt?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

«Airbnb.ch» (Air bed and breakfast) wurde gemäss Website des Unternehmens 2008 in den USA von jungen Leuten gegründet. Nach eigenen Angaben können Personen über die Online-Plattform inzwischen in über 34 000 Städten Wohnraum jeglicher Art nächteweise oder länger gegen Entgelt anbieten. Die Palette erstreckt sich dabei von der Luftmatratze im Wohnzimmer über den Wohnwagen bis zur komfortablen Unterkunft. «Airbnb» wickelt den Zahlungsverkehr ab und bezieht im Falle einer Buchung von den Gastgeberinnen und Gastgebern sowie von den Gästen eine Gebühr. Die Dienstleistung wird auch in der Schweiz, unter anderem in der Stadt Zürich, angeboten.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Welche Meinung vertritt die Stadt Zürich als Vermieterin von städtischen Liegenschaften hinsichtlich dieser Form von kurzzeitiger Zimmer- und Wohnungsvermietung? Welche weitere vergleichbare Anbieter dieser Art gibt es?»)

Die kurzzeitige Vermietung von Wohnraum für Touristinnen und Touristen über eine Internetplattform ist eine neuere Erscheinung, zu der die städtische Liegenschaftsverwaltung

noch kaum Erfahrungen besitzt. Gemäss einer jüngeren Studie von Kohl & Partner, einer Beratungsfirma für Hotel und Tourismus, die der Verein der Zürcher Hoteliers dem Stadtrat zukommen liess, rechnet man in der Stadt Zürich mit jährlich rund 80 000 Übernachtungen, die auf Buchungen über «Airbnb» entfallen. Das macht 2,1 Prozent der gesamten Übernachtungen aus.

Weitere, vergleichbare Anbieterinnen und Anbieter neben «Airbnb» sind die Plattformen «www.wimdu.ch» und «www.9flats.com». Der Verein der Zürcher Hoteliers und der Schweizer Hotelier-Verein («hotelleriesuisse») stellen sich auf den Standpunkt, dass Angebote wie von www.airbnb, www.wimdu.ch oder www.9flats.com grundsätzlich eine sinnvolle Ergänzung des touristischen Angebots seien. So könnten diese beispielsweise bei Grossanlässen fehlende Bettenkapazitäten kompensieren. Auch würden über die einschlägigen Plattformen Touristengruppen akquiriert, die ohne ähnliche Angebote kaum in die Schweiz reisen würden, so aber zu einer entsprechenden Wertschöpfung im Tourismus beitragen. Es sei jedoch sicherzustellen, dass alle Anbietenden von Beherbergungsdienstleistungen die gleichen Anforderungen erfüllen müssen.

Die städtische Liegenschaftenverwaltung nimmt ebenfalls keine grundsätzlich ablehnende Haltung ein, sofern die mietrechtlichen Regeln beachtet werden (vgl. Antwort zu Frage 3). Bisher gingen bei der Liegenschaftenverwaltung allerdings noch keine Gesuche um derartige Untervermietungen ein.

Zu den Fragen 2 und 7 («Wie beurteilt der Stadtrat aus rechtlicher Sicht diese Art von Vermietung?»; «Welche rechtlichen und tatsächlichen Massnahmen erachtet der Stadtrat gegen diese Art der Bewirtschaftung bzw. Vermietung gegebenenfalls für notwendig?»)

Die temporäre Überlassung von Wohnraum durch die Mieterin oder den Mieter an eine Drittperson gegen Entgelt stellt grundsätzlich eine Untermiete i.S.v. Art. 262 des Obligationenrechts (OR, SR 220) dar. Sind damit weitere Dienstleistungen wie Mahlzeiten oder hotelähnliche Serviceleistungen verbunden, kommen Elemente eines Gastaufnahmevertrags hinzu.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der rechtlichen Situation dieser neuen Form von touristischer Wohnnutzung hat in der Schweiz noch nicht stattgefunden. Aus Sicht des Stadtrats ist jedoch klar, dass eine gewerbemässige Beherbergung dem vereinbarten Verwendungszweck für die städtischen Wohnliegenschaften widerspräche und nicht zulässig wäre.

Einer kürzlich im Internet aufgeschalteten Mitteilung der Pressestelle des deutschen Bundesgerichtshofs ist zu entnehmen, dass dieser Anfang 2014 die Zulässigkeit einer touristischen Untervermietung in Berlin letztinstanzlich verneint hat. Der Bundesgerichtshof ging davon aus, dass das übliche Recht zur Untervermietung eine touristische Nutzung nicht einschliesse. Der gedruckte Entscheid liegt noch nicht vor.

Da die Frage dieser Art der Untervermietung die ganze Schweiz betrifft, wären weitergehende Regelungen auf Bundesebene zu prüfen, beispielsweise im Mietrecht.

Zu den Fragen 3 und 4 («Welche städtischen Liegenschaften sind davon betroffen? Und wenn ja: Wie wird dies im Einzelfall gehandhabt? Obliegt dem Mieter eine diesbezügliche Meldepflicht und benötigt dieser eine Zustimmung der Vermieterin? Werden die übrigen Wohnungsmieter darüber orientiert? Welche Sanktionsmassnahmen werden gegenüber den betreffenden Mieterinnen und Mietern getroffen?»; «Verfolgt die Stadt Zürich solche Vermietungsangebote aktiv, indem sie beispielweise auf den entsprechenden Online-Plattformen Nachforschungen anstellt?»)

Die Liegenschaftenverwaltung erhielt bisher zwei Hinweise zur touristischen Untervermietung von städtischen Wohnungen, denen sie nachgeht.

Eine systematische Überprüfung der Wohnangebote ist nicht möglich, da die Objektadressen auf den entsprechenden Websites nicht ersichtlich sind. Ausserdem liesse sich der ständige Abgleich mit dem städtischen Wohnungsbestand von rund 9000 Wohnungen nur durch eine elektronische Suchfunktion bewältigen.

Gemäss Mietrecht ist eine Untervermietung grundsätzlich zulässig. Der Vermieter kann seine Zustimmung nur in den im Gesetz näher bezeichneten Fällen verweigern. Der entsprechende Art. 262 OR lautet wie folgt:

¹ Der Mieter kann die Sache mit Zustimmung des Vermieters ganz oder teilweise untervermieten.

² Der Vermieter kann die Zustimmung nur verweigern, wenn:

- a. der Mieter sich weigert, dem Vermieter die Bedingungen der Untermiete bekanntzugeben;
- b. die Bedingungen der Untermiete im Vergleich zu denjenigen des Hauptmietvertrags missbräuchlich sind;
- c. dem Vermieter aus der Untermiete wesentliche Nachteile entstehen.

³ Der Mieter haftet dem Vermieter dafür, dass der Untermieter die Sache nicht anders gebraucht, als es ihm selbst gestattet ist. Der Vermieter kann den Untermieter unmittelbar dazu anhalten.

Die Mieterin oder der Mieter hat somit in jedem einzelnen Fall vorgängig die Zustimmung der Vermieterschaft einzuholen, sofern diese einer solchen Nutzung nicht generell zugestimmt hat. Unterlässt dies die Mieterschaft wiederholt oder verletzt sie die weiteren mietrechtlichen Bestimmungen, muss sie mit einer Kündigung rechnen.

Die Orientierung der übrigen Mieterschaft in einem Haus über eine bewilligte Untervermietung ist nicht praxisüblich. Zudem stellt sich die Frage, ob eine solche Orientierung mit den datenschutzrechtlichen Bestimmungen vereinbar wäre. Kommt es jedoch wiederholt zu unverhältnismässigen Störungen der übrigen Mieterschaft, kann die Vermieterin oder der Vermieter das Mietverhältnis kündigen.

Zu Frage 5 («Wie stellt sich der Stadtrat zum Umstand, dass der Stadt Zürich dadurch beispielsweise Kurtaxen, Nebenkosten und Steuern entgehen? Mit welchen weiteren tatsächlichen und finanziellen Auswirkungen ist zu rechnen, wie beispielsweise die Konkurrenz zur Hotellerie?»)

Bei der «Kurtaxe» handelt es sich nicht um eine Steuer des Gemeinwesens. Vielmehr leisten die Zürcher Hoteliers mit der so genannten «City Tax», die bei den Gästen pro Logiernacht erhoben wird, einen finanziellen Beitrag an die Finanzierungsbasis von Zürich Tourismus. Die Beiträge dienen den Marketingaktivitäten von Zürich Tourismus.

Sollten mit den in der Frage genannten Nebenkosten diejenigen gemeint sein, die im Mietvertrag vereinbart werden, so ist eine Benachteiligung der Vermieterschaft durch die Untervermietung nicht ersichtlich. Den grössten Anteil an den Nebenkosten nehmen Heizung und Warmwasser ein. Diese werden in aller Regel verbrauchsabhängig abgerechnet. Der Strom wird der Mieterin oder dem Mieter direkt in Rechnung gestellt. Wasserverbrauch und Treppenhausreinigung sind bezogen auf die Wohnungsgrösse entweder im Mietzins inbegriffen oder als Pauschale festgelegt. Solange die Untervermietung keine Überbelegung der Wohnung bewirkt, verursacht sie auch keine unvorhergesehenen Nebenkosten.

Hinsichtlich der ordentlichen Staats- und Gemeindesteuern kann festgehalten werden, dass sämtliche Einnahmen aus der kurzzeitigen Vermietung von Zimmern und Wohnungen der Einkommens- oder Ertragsbesteuerung unterliegen. Entsprechende Einkünfte sind in der Steuererklärung offenzulegen. Das Unterlassen einer Deklaration stellt eine strafbare Handlung dar. Eine Ungleichbehandlung zwischen der kurzzeitigen Vermietung und der traditionellen Hotellerie liegt daher nicht vor.

Eine Mehrwertsteuerpflicht gemäss Bundesgesetz über die MWST (MWSTG, SR 641.20) ist bei der Vermietung von Wohnungen nicht gegeben. Steuerbar ist jedoch die Vermietung von Wohn- und Schlafräumen zur Beherbergung von Gästen (Art. 21 Abs. 2 Ziff. 21 lit. a MWSTG). Unter diese Bestimmung fallen die Beherbergungsleistungen der Hotellerie und der Parahotellerie. Bei der Vermietung von möblierten oder unmöblierten Wohn- und Schlafräumen, soweit diese der entgeltlichen Beherbergung von Gästen dienen, liegt in der Regel – ungeachtet der Dauer – eine Beherbergungsleistung vor, die der MWST zum Sondersatz unterliegt. Von der Steuerpflicht befreit ist hingegen, wer im In-

land innerhalb eines Jahres weniger als Fr. 100 000.– Umsatz aus steuerbaren Leistungen erzielt (Art. 10 Abs. 2 lit. a MWSTG).

Im Übrigen teilt der Stadtrat die Einschätzung von hotelleriesuisse und Verein Zürcher Hoteliers, wonach über die einschlägigen Plattformen Touristengruppen gewonnen werden, die ohne ähnliche Angebote vermutlich nicht in die Schweiz reisen und somit zur Wertschöpfung im Tourismus beitragen würden (vgl. Antwort zu Frage 1).

Zu Frage 6 («Wie hoch beziffert der Stadtrat die finanziellen Auswirkungen?»)

Da gesichertes Datenmaterial fehlt, lässt sich ein Überblick über die gesamte Wirtschaftsleistung solcher Untervermietungen nicht herstellen. Die in der Antwort zu Frage 1 erwähnte Studie schätzt den in der Stadt Zürich zusammen mit der Flughafenregion erzielten Umsatz auf rund 8 Millionen Franken jährlich.

Zu Frage 8 («Welche Sicherheitsbedenken – wie beispielsweise fehlende behördliche Registrierung, Hygiene, Brandschutz usw. – ergeben sich aus dieser Art von Vermietung?»)

Je nach Form der Gästebetreuung gelten unterschiedliche gesetzliche Anforderungen. So fällt ins Gewicht, ob Lebensmittel abgegeben werden, ob die Untervermietenden in derselben Wohnung wohnen oder ob die Einkünfte dem Haupterwerb dienen. Aufgrund der heutigen Beurteilung der Rechtslage ist aber davon auszugehen, dass es sich bei der touristischen Untervermietung in der Regel nicht um Beherbergungsbetriebe im engeren Sinne (Pension, Hotel) handelt, sondern um Untervermietungen gemäss Mietrecht.

Anmeldung bei der politischen Gemeinde

Das Melde- und Einwohnerregisterwesen ist im Kanton Zürich Aufgabe der Gemeinden. Das zürcherische Meldewesen basiert einerseits auf einer persönlichen Meldepflicht, andererseits auf der Drittmeldepflicht. Durch diesen Komplementärcharakter des Meldesystems entsteht eine grösstmögliche Lückenlosigkeit in der Erfassung der in- und ausländischen Einwohnerinnen und Einwohner, die der persönlichen Meldepflicht unterstehen.

Ausgenommen von der *persönlichen* Meldepflicht sind Personen, die sich nicht mehr als insgesamt drei Monate innerhalb eines Jahres in der Gemeinde aufhalten (§ 32 Gemeindegesetz, GG, LS 131.1), wie Ferienreisende oder zu Besuch weilende Personen.

Sinngemäss befreit die städtische Verordnung über die Einwohner- und Fremdenkontrolle (AS 142.110) in Art. 9 i.V.m. Art. 11 auch Logisgebende von der *Drittmeldepflicht*, sofern der Aufenthalt nicht länger als drei Monate dauert. In den übrigen Fällen müssen Vermietende und Logisgebende der Gemeinde Ein- und Auszüge melden (§ 33 a GG), wobei die Meldefrist 14 Tage ab Eintritt des Ereignisses beträgt (§ 34 Abs. 1 GG). «Airbnb»-Aufenthalte fallen somit nicht unter die generelle Drittmeldepflicht. Eine solche besteht nur insoweit, als «Airbnb»-Gäste der persönlichen Meldepflicht unterstehen, was aber faktisch sehr selten vorkommen dürfte.

Gästekontrolle

Beherbergungsbetriebe müssen eine Gästekontrolle führen und den Meldeschein der Polizei zur Verfügung stellen (§ 35 GG). Ob dies auch bei den kurzfristigen Untervermietungen gilt, ist noch nicht abschliessend geklärt.

Auf kantonaler Ebene ist die Totalrevision des Gemeindegesetzes hängig. Der Vernehmlassungsentwurf vom 6. Oktober 2010 sieht ein neues Gesetz über die Einwohnerkontrolle vor. Im Entwurf sind jedoch keine Bestimmungen zu dieser neuen Beherbergungsform (Überlassen einer Wohnung oder eines Zimmers tageweise) aufgeführt.

Hygienevorschriften

§ 239 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) bestimmt unter anderem, dass Bauten sowohl nach aussen als auch im Inneren den Geboten der Wohn- und Arbeits-hygiene sowie des Brandschutzes genügen müssen. Generelle behördliche Kontrollen im Bereich der allgemeinen Wohnhygiene gibt es zwar nicht, hingegen erfolgen im Zusammen-hang mit konkreten Beschwerden Besuche vor Ort. Rechtsgrundlage bildet u. a. die «Ver-ordnung über allgemeine und Wohnhygiene» (LS 710.3).

Die Lebensmittelgesetzgebung gelangt gemäss Art. 2 des Bundesgesetzes über Lebensmit-tel und Gebrauchsgegenstände (LMG, SR 817.0) zur Anwendung, wenn mit einer bestimm-ten Regelmässigkeit Lebensmittel abgegeben werden. So käme es bei der touristischen Un-tervermietung zu Kontrollen, wenn die Abgabe von Mahlzeiten Teil eines entsprechenden Betriebskonzepts wären.

Im Übrigen kann davon ausgegangen werden, dass die Wohnraumangebote regelmässig durch die Gäste bewertet werden, da die einschlägigen Plattformen diese Möglichkeit in der Regel anbieten. Allfällige negative Erfahrungen werden damit allgemein sichtbar, was eine wirksame Form der «Kontrolle» darstellen kann, auch wenn diese subjektiver Natur ist.

Patentpflicht

Eine Patentpflicht für die Abgabe von Speisen und Getränken zum Genuss an Ort und Stelle an allgemein zugänglichen Örtlichkeiten gemäss § 3 lit. a des Gastgewerbesetzes (LS 935.11) ist zu verneinen, zumal Pensionen mit höchstens zehn Gästen ohnehin von der Patentpflicht ausgenommen sind.

Brandschutzvorschriften

Ob eine Wohnung ganz oder teilweise untervermietet wird, ist aus Sicht der Brandschutzvor-schriften unerheblich. Abgesehen davon zählen nur Bauten und Anlagen, in denen mehr als 15 Personen aufgenommen werden zu den Beherbergungsbetrieben im Sinne der Brand-schutzvorschriften.

Zu Frage 9 («Hat sich die Stadt Zürich an der gemäss Medienberichten vom Schweizer Hotel-Verband «hotelleriesuisse» veranlassten Vernehmlassung beteiligt und wenn ja, mit welchem Standpunkt?»)

«hotelleriesuisse» hat sich im November 2013 mit einem Schreiben an verschiedene Behör-den auf Bundesebene sowie nationale Interessenverbände gewandt, in dem die Thematik von privat vermieteten Zimmern und Wohnungen im Tourismus aufgegriffen und für alle Be-teiligten gleiche Rahmenbedingungen gefordert wurde.

Der Verein Zürcher Hoteliers (ZHV) richtete mit Datum vom 10. Januar 2014 einen Brief direkt an den Regierungsrat, den Stadtrat und weitere Adressaten. Er plädiert wie «hotelleriesuisse» für gleich lange Spiesse in der Beherbergungsbranche und regt eine Ar-beitsgruppe an, um die Fragen zum neuen Angebot des touristischen Unterkunftsangebots über Internetplattformen zu klären. Die Stadtpräsidentin hat in ihrem Antwortschreiben vom 24. Januar 2014 die Idee begrüsst, einen runden Tisch für die involvierten Behörden und Akteure zu bilden, um alle Aspekte der Thematik zu beleuchten. Die Wirtschaftsförderung der Stadt Zürich wird in Absprache mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich eine solche Aussprache koordinieren.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti