

Zweitwohnungen Stadt Zürich: Handlungsräume

Ergänzungsbericht vom 18. Dezember 2017
Stadt Zürich, Hochbaudepartement Zürich

**FP
RE**

Fahländer Partner
Raumentwicklung AG
Seebahnstrasse 89
8003 Zürich

+41 44 466 70 00
info@fpre.ch
www.fpre.ch

Münzrain 10
3005 Bern

+41 31 348 70 00
bern@fpre.ch
www.fpre.ch

Zusammenfassung

- Es ist zu erwarten, dass die Qualität und Methodik der städtischen Zweitwohnungszählung in den kommenden Jahren noch verbessert wird. Bis heute sind betreffend Zweitwohnungen nur Daten zu zwei Zeitpunkten verfügbar, was solide Aussagen über die Entwicklung, sowohl auf städtischer wie auch auf Quartiersebene, erschwert.
- Die heutige Datenbasis zeigt, dass die fraglichen Nutzungen sehr ungleich auf das Stadtgebiet verteilt sind. Zweitwohnungen, Business Apartments und Airbnb-Angebote konzentrieren sich in ähnlich der Hotelnutzungen an zentralen und gut erschlossenen Orten. Daher ist hinsichtlich potenziellen Regulierungsobjekten zwischen einer gesamtstädtischen und einer kleinräumigen Betrachtung zu unterscheiden.
- Im Anbetracht einer möglichen Regulierung werden insgesamt 13 Massnahmen präsentiert. Die meisten davon stammen aus dem öffentlichen Baurecht, die weiteren aus dem Mietrecht, dem Steuerrecht und weiteren Teilen des öffentlichen Rechts.
- Die Planungs- und Baurechtlichen Massnahmen entfalten mit einer Ausnahme alle grosse Wirkung. Im Anbetracht des Kontroll- und Vollzugsaufwandes sind aber die Varianten hinsichtlich Anrechnung an Wohnanteilen (A2) und Beschränkung auf Quoten (A6) am praktikabelsten, da diese im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens abgewickelt werden können.

Nr	Massnahme	Regulierung	Wirkungswahrscheinlichkeit	Kontrollmöglichkeit (Kontrollaufwand)	Umsetzbarkeit / Würdigung
Kantonal und kommunal					
A2	Hotel, Business Apartments und Airbnb grundsätzlich von Wohnanteilsvorschriften ausschliessen	In PBG	hoch, soweit der Zielwert in Bauordnung der Gemeinde vorgesehen wird und bei Einführung noch übertroffen ist	Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens (Mässig - Ermittlung Ist-Zustand erforderlich)	möglicherweise keinen Sinn für das ganze Kantonsgebiet. Ermittlung Ist-Zustand aufwendig.
A6	Analoge Anwendung Art. 2 Abs. 2-4 ZWG unterhalb 20%; Business Apartments und Airbnb als Zweitwohnungen definieren	In PBG oder Bauordnung	hoch	Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens (mässig, Ermittlung Ist-Zustand erforderlich)	Ermittlung des Ist-Zustands kann aufwendig sein; kann zu rechtswidrigen Bestandesbauten führen

- Um der Kleinräumigkeit der fraglichen Nutzungen gerecht zu werden, erscheint eine Beschränkung auf klar umgrenzte Gebiete (z.B. Quartiere) am wirkungsvollsten (A5), was jedoch die gleichzeitige Einführung einer weiteren Meldepflicht voraussetzt.

Nr	Massnahme	Regulierung	Wirkungswahrscheinlichkeit	Kontrollmöglichkeit (Kontrollaufwand)	Umsetzbarkeit / Würdigung
A5	Verbot oder Beschränkung von Zweitwohnungen, Business Apartments oder Airbnb in bestimmten Gebieten	Gebiete im Zonenplan festzulegen; Statuierung Meldepflicht (z.B. maximal 5 Kurzzeitvermietungen jährlich)	hoch	Schwierig (gross)	Wirksame Massnahme, jedoch kaum kontrollierbar

- Auf Ebene Bund bestehen heute bereits Revisionsvorhaben für das Mietrecht. Sie betreffen den Ferienwohnungsbegriff und Modalitäten im Zusammenhang mit der Zustimmungseinholung bei Untermiete. Ein Vollzug dieser wird sich vermutlich nicht stark auf den Markt in Zürich auswirken, aber die Anzahl Meldungen solcher Vermietungen erhöhen. Auf kommunaler Ebene kann ergänzend eine separate Genehmigungs- bzw. Lizenzpflicht (B3) grosse Wirkung erzielen. Um bei der Kontrolle effizient zu sein, bietet sich dabei eine Kooperation mit Plattformanbietern an.

Nr	Massnahme	Regulierung	Wirkungswahrscheinlichkeit	Kontrollmöglichkeit (Kontrollaufwand)	Umsetzbarkeit / Würdigung
B3	Lizenzen/Genehmigungen: Pflicht des Untervermieters zur Einholung einer Genehmigung oder Lizenz für kurzfristige (Unter-)Vermietungen bei einer kantonalen oder kommunalen Behörde	In kantonalem/kommunalem Gesetz oder Verordnung, je nach Ausgestaltung der Massnahme.	Hoch	Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens (hoch)	Wirksame Massnahme, aber kaum kontrollierbar. Gefahr von Umgehungen und „rechtswidrigen“ Untervermietungen

- Bei steuerrechtlichen Massnahmen ist zu unterscheiden zwischen einer Tourismusabgabe (C1) und einer Objektsteuer (C2). Von beiden ist zu erwarten, dass diese hohe Wirkung entfalten, sofern die Abgabe in angemessener Höhe liegt. Im ersten Fall kann die Vollzugseffizienz ebenfalls durch Miteinbezug von Plattformanbietern erhöht werden.
- Wenig wirksam scheinen dagegen die Massnahmen betreffend Meldepflicht von Kurzzeitvermietungen, auch wenn deren Umsetzung realistisch ausfällt. Die Auferlegung einer Regulierung würde hier erwartungsgemäss zu pauschal, und somit nicht auf das fragliche Regulierungsobjekt wirken.
- Denkbar sind auch Kombinationen der Massnahmen. So wäre eine Verknüpfung einer Baurechtlichen Komponente und einer Abgabe denkbar, um gleichzeitig die Kleinräumigkeit zu berücksichtigen und die Transparenz zu steigern (über den Einbezug von Plattformanbietern).
- Bei den vorgestellten Regulierungsmassnahmen ist immer auch an die Anforderungen im Vollzug zu denken. Beispiele aus dem Ausland haben gezeigt, dass sich die gleichzeitige Optimierung von Wirksamkeit und Kontrollaufwand einer Massnahme als schwieriger als erwartet entpuppen kann. Nicht antizipierte Herausforderungen im Vollzug (so zum Beispiel bei plötzlichem Anstieg von Fällen) oder andere Nebenwirkungen durch einen potenziellen Markteingriff sind nicht auszuschliessen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
1.1	Ausgangslage	2
1.2	Erkenntnisse aus dem Hauptbericht	2
1.2.1	Zweitwohnungen	2
1.2.2	Business Apartments	2
1.2.3	Airbnb	2
1.2.4	Zukünftige Entwicklung	3
1.2.5	Möglicher Handlungsbedarf	3
2	Handlungsräume	4
2.1	Regulierungsobjekte	4
2.2	Regulierungsziele	4
2.3	Regulierungsinstrumente	4
2.4	Rechtsgebiete und rechtssetzende Instanz	5
2.5	Regulierungsvollzug	6
2.6	Regulierungsmassnahmen national und international	6
2.6.1	Bund	6
2.6.2	Kanton Zürich	6
2.6.3	Andere Schweizer Städte und Kantone	7
2.6.4	Ausland	7
3	Mögliche Regulierungsmassnahmen	10
3.1	Massnahmen im öffentlichen Planungs- und Baurecht	10
3.2	Mietrecht	11
3.3	Steuerrecht	12
3.4	Meldepflichten	13
4	Schlussfolgerungen	14
	Literatur und Quellenverzeichnis	16

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Bestehende Gesetzgebung im Kontext «Zweitwohnungen Stadt Zürich»	5
Tabelle 2	Regulierungsmassnahmen und Vorstösse Zweitwohnungen (Inland)	7
Tabelle 3	Regulierungsmassnahmen Zweitwohnungen (Ausland)	7
Tabelle 4	Regulierungsmassnahmen und Vorstösse Airbnb - Ausland	8
Tabelle 5	Regulierungsmassnahmen im öffentlichen Planungs- und Baurecht	10
Tabelle 6	Regulierungsmassnahmen im Mietrecht	11
Tabelle 7	Regulierungsmassnahmen im Steuerrecht	12
Tabelle 8	Regulierungsmassnahmen im sonstigen öffentlichen Recht	13

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BFS	Bundesamt für Statistik
EFH	Einfamilienhaus
EWG	Eigentumswohnung
FPRE	Fahrländer Partner Raumentwicklung
GWR	Eidg. Gebäude und Wohnungsregister
GWZ	Gebäude- und Wohnungsregister Stadt Zürich
MERG	Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister des Kantons Zürich
MERV	Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister des Kantons Zürich
MWG	Mietwohnung
MWST	Mehrwertsteuer
OR	Obligationenrecht
PBG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich
RPG	Raumplanungsgesetz
ROG	Raumordnungsgesetz Land Salzburg
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
VGWR	Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister
VMWG	Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen
ZWG	Zweitwohnungsgesetz
ZWV	Zweitwohnungsverordnung

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Aufbauend auf den Erkenntnissen des Hauptberichts «Zweitwohnungen Stadt Zürich» vom 18. Dezember 2017 wurde der vorliegende Ergänzungsbericht verfasst. Zweck ist es, mögliche Handlungsräume aufzuzeigen und erste Ansätze von Regulierungsmassnahmen zu definieren.

In einem ersten Kapitel werden nochmals auf die zentralen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus dem Hauptbericht ausgeführt. Neben Zweitwohnungen i.e.S. stehen dabei insbesondere die alternativen Wohnformen an der Schnittstelle zwischen Wohnungs- zum Beherbergungsmarkt - namentlich die «Business Apartments» und «Airbnb» - im Fokus. Ausgeführt werden sowohl die aktuelle Situation wie auch die erwarteten Entwicklungen.

In einem zweiten Kapitel wird das theoretische Gerüst für die nachfolgende Rechtsanalyse aufgestellt. Es gilt hierbei mögliche Regulierungsobjekte zu benennen, Ziele und Instrumente zu definieren, Rechtsgebiete und Instanzen zu erfassen und sich Rechenschaft über die möglichen Herausforderungen im Vollzug abzulegen.

Im dritten Kapitel sind konkrete Regulierungsmassnahmen nach Rechtsgebiet und politischer Ebene aufgeführt. Für die Bearbeitung dieser wurden Gutachten bei Gfeller, Budliger, Kunz Rechtsanwälte, Zürich und CMS von Erlach Poncet, Zürich in Auftrag gegeben. Die aufgeführten Massnahmen entspringen dem öffentlichen Planungs- und Baurecht einerseits sowie dem Miet-, Steuer- und dem weiteren öffentlichen Recht andererseits. Die Ausführungen verstehen sich nicht als bis ins letzte Detail ausgearbeitete Vorschläge, sondern als Anknüpfungspunkte für eine mögliche politische Diskussion.

Das vierte Kapitel schliesst mit einigen zentralen Schlussfolgerungen.

1.2 Erkenntnisse aus dem Hauptbericht

Aus dem Hauptbericht «Zweitwohnungen Stadt Zürich» vom 18. Dezember 2017 gingen einige zentrale Erkenntnisse hervor, welche in den folgenden Abschnitten zusammengefasst sind.

1.2.1 Zweitwohnungen

- In der Stadt Zürich sind 8'391 Zweitwohnungen im Sinne von Art. 2 Abs. 4 ZWG erfasst. Diese sind dezentral über das gesamte Stadtgebiet verteilt. Der Zweitwohnungsanteil gemessen am Gesamtwohnungsbestand liegt gesamtstädtisch bei 3.8 Prozent;
- Hohe Anteile weisen insbesondere die zentralen Quartiere Hochschule und Lindenhof auf. Hier liegen für das Jahr 2017 Anteile von rund 20 Prozent vor. Anteile von 11 und 15 Prozent weisen ferner auch die Quartiere City und Rathaus auf.

1.2.2 Business Apartments

- Das Angebot an Business Apartments beläuft sich im Jahr 2017 auf rund 2'643 Einheiten. Der Anteil beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich 1.2 Prozent;
- Die Quartiere Hochschulen und City weisen hierbei stark erhöhte Anteile von 11.3 respektive 9.3 Prozent auf. Es folgen die Quartiere Mühlebach, Seefeld, Alt-Wiedikon und Langstrasse. In vielen Fällen führt jedoch eine grössere Zahl an Apartments, welche in einem einzelnen Gebäude zusammengefasst sind, in lokalen Spitzenwerten;
- Die Stadt Zürich weist im internationalen Vergleich einen sehr hohen Anteil an Business Apartments auf (z.B. beurteilbar als Verhältniszahl zum verfügbaren Hotelangebot einer Stadt). Städte wie New York oder London besitzen eine wesentlich tiefere Ratio Business Apartments zu Hotelzimmer.

1.2.3 Airbnb

- Mit rund 1'500 angebotenen Wohnungen ist Zürich vor Genf und Basel der grösste Schweizer Markt für Airbnb. In Bern ist die Zahl mit rund 200 Angeboten bedeutend tiefer. Das Angebot an Airbnb-Unterkünften ist für die Stadt Zürich gemessen an den jeweiligen Wohnungsbeständen im nationalen Vergleich durchschnittlich;
- Die höchsten Airbnb-Anteile in der Stadt Zürich (gemessen am Wohnungsbestand pro Quartier) liegen bei rund 7 Prozent (Quartier Hochschulen);

- Die Stadt Zürich ist im europäischen Städtetourismus eher als Leichtgewicht zu betrachten. Dies schlägt sich auch gesamthaft im Airbnb-Angebot nieder, bei welchem andere Grossstädte ein Vielfaches von Zürich aufweisen. Gemessen am wohnraumpolitisch relevanteren Verhältnis zum jeweiligen Wohnungsbestand, weist die Stadt Zürich im europäischen Kontext jedoch eine überdurchschnittliche Quote aus;
- Das Gesamtverhältnis Airbnb-Zimmer zu Hotelzimmer für die Stadt Zürich betrug zuletzt jedoch 38 Prozent. Das bedeutet, dass pro 100 verfügbare Hotelzimmer durchschnittlich 38 Zimmer auf Airbnb ausgeschrieben sind. Bezogen auf das «Gesamt-Zimmerangebot» in der Stadt Zürich sind 28 Prozent Airbnb-Zimmer und 72 Prozent Hotelzimmer. Dies ist im internationalen Kontext als sehr hoch zu beurteilen;
- Die Vermietung als Ferienwohnung ist - sofern ausreichende Auslastungsgrade erreicht werden - denn auch profitabler als die langfristige Vermietung einer Wohnung an einheimische Mieter: Eine Analyse verfügbarer Airbnb-Unterkünfte zeigt, dass die Vermietung von Wohnraum zur Kurzzeitmiete, ein erhebliches zusätzliches Ertragspotenzial aufweist. Je nach Objekttyp variiert die Upside im Mittel zwischen 50 und 80 Prozent (Werte ohne Berücksichtigung des Leerstandrisikos).

1.2.4 Zukünftige Entwicklung

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung alternativer Nutzungen werden im Hauptbericht «Zweitwohnungen Stadt Zürich» folgenden Schlussfolgerungen gezogen:

- Stagnierende Erträge und steigende Marktwerte bei MWG Neubau können in den nächsten Jahren angebotsseitig (auf dem Investoren- und Entwicklermarkt) zur verstärkten Realisierung alternativer Nutzungen wie Business Apartments führen;
- Die Nachfrage nach temporär verfügbarem Wohnraum dürfte durch Internationalisierung, Digitalisierung und Spezialisierung des Wirtschafts- und Forschungsstandorts Zürich weiter steigen und das neu geschaffene Angebot stützen;
- Die Nachfrage nach EWG als Anlageobjekt dürfte weiter anhalten und damit die Wahrscheinlichkeit eines leicht erhöhten Anteils privater Zweitwohnungen;
- FPRE geht bei den Airbnb-Angeboten in den nächsten Jahren für die Stadt Zürich von einem verlangsamten Wachstum (mit mittelfristigen Zuwachsraten im einstelligen Prozentbereich) bis zur Marktsättigung aus;
- Gesamthaft ist kurz- und mittelfristig von einem leicht steigenden Angebot und Nachfrage nach Zweitwohnungen auszugehen. Langfristig sind kaum verlässliche Prognosen möglich;
- Dies muss jedoch in keinem höheren Zweitwohnungsanteil für die Stadt Zürich resultieren. So dürfte der Wohnungsbestand in den nächsten Jahren um jährlich 1 Prozent wachsen;
- Eine Erhöhung der Zweitwohnungsanteile sowie der Airbnb-Angebotsquote ist aufgrund des gegebenen Wohnungsbestands und der hohen Standortgunst für alternative Nutzungen in den zentralen Quartieren (insbesondere Kreis 1) hingegen sehr wahrscheinlich.

1.2.5 Möglicher Handlungsbedarf

Im Hauptbericht «Zweitwohnungen Stadt Zürich» wird der mögliche Handlungsbedarf wie folgt definiert:

- Aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten und Analysen sieht FPRE keine Notwendigkeit auf gesamtstädtischer Ebene und kurzfristig regulierend auf den Zweitwohnungsmarkt einzuwirken;
- FPRE empfiehlt jedoch, die Entwicklungen bis auf Weiteres auf der Quartierebene (oder an spezifischen Lagen auch kleinräumiger) zu beobachten;
- Mögliche Regulierungsmassnahmen müssten weiter sehr sorgfältig hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die verschiedenen Teilmärkte - und deren Interaktionseffekte - hin, untersucht werden.

Die folgenden Ausführungen benennen solche Handlungsräume und skizzieren erste Regulierungsmassnahmen.

2 Handlungsräume

Bei der Exploration der Handlungsräume stellen sich im Wesentlichen fünf Fragen:

1. Welche (alternativen) Nutzungen sind zu regulieren (das «Regulierungsobjekt»)?
2. Was für ein Ziel (z.B. eine spezifische Quote) soll erreicht werden?
3. Welches Instrument kann dabei eingesetzt werden (z.B. Verbot)?
4. Auf welcher politischen Ebene können und sollten diese Instrumente «erlassen» werden?
5. Wie gestaltet sich der mögliche Vollzug?

Diese Fragestellungen sind im Folgenden näher ausgeführt:

2.1 Regulierungsobjekte

Als erste grundsätzliche Frage muss geklärt werden, welche der untersuchten (alternativen) Nutzungen möglicherweise als «nicht unproblematisch» einzustufen sind. Der Hauptbericht hat hier aufgezeigt, dass auf gesamtstädtischer Ebene keine problematischen Werte, kleinräumig jedoch bedeutende Anteile an alternativen Nutzungen wie private Zweitwohnungen, bewirtschaftete Apartments oder Airbnb-Angebote vorhanden sind.

Allenfalls sind folgende Nutzungen als «Regulierungsobjekte» zu überprüfen:

- a) Private Zweitwohnungen (3.0 Prozent¹)
- b) Business Apartments (1.2 Prozent²)
- c) Auf Airbnb inserierte Wohnungen (0.7 Prozent)

Nicht im Mittelpunkt der Hauptstudie, jedoch mit indirekt starkem Einfluss auf die Mengen und die Verteilung von Zweitwohnungen, sind zu betrachten:

- d) Hotelnutzungen

Neben dem heutigen Stand spielen auch die entsprechenden Entwicklungsperspektiven eine Rolle. Wie im Hauptbericht mittels Wirkungsmodell aufgezeigt werden konnte, ist die Abschätzung der zu erwartenden Entwicklungen bei den einzelnen Nutzungen jedoch nicht ganz trivial. Eine kurz- bis mittelfristige Erhöhung der jeweiligen Mengen ist jedoch bei allen erwähnten Nutzungen zu erwarten.

2.2 Regulierungsziele

Die Zielbestimmung dient der klaren Ausweisung eines Soll-Zustandes. Idealerweise wird dieser messbar ausformuliert, um den Vollzug zu erleichtern und die Wirkung der Massnahme einfacher beurteilen zu können. Regulierungsziele können letztlich lauten:

- Generelles Verbot für eine spezifische Nutzung;
 - Bewilligungsstopp für eine spezifische Nutzung;
 - Wachstumsreduktion für eine spezifische Nutzung;
 - Räumliche Lenkung der Entwicklung.
-

2.3 Regulierungsinstrumente

Rechtsnormen wie Gesetze und Verordnungen sind der Ausdruck von gezielter staatlicher Verhaltenssteuerung von Personen und Institutionen. Ebenso erlangen Rechtsnormen Bedeutung in Sachen Koordination (z.B. im Strassenverkehr), schaffen aber auch eine Vorhersehbarkeit.

¹ Heutiger Anteil am Gesamtwohnungsbestand.

² Business Apartments sind definiert als die Summe von (unbelegten) bewirtschafteten Zweitwohnungen (0.8 Prozent) und belegten Apartments (0.4 Prozent).

Grundsätzlich können unabhängig vom Rechtsgebiet und der Normenhierarchie drei wesentliche Regulierungsinstrumente unterschieden werden:

- Freiwillige Regelungen (Information, Akkreditierung etc.);
- Besteuerung und Subventionierung;
- Verbot und Gebot.

Freiwillige Regelungen zielen darauf ab, Personen unverbindlich am Rechtsgeschehen teilhaben zu lassen. Beispiele hierfür sind privatrechtliche Freiheiten, also Sachverhalte, die nur dispositiv im Gesetz geregelt sind (z.B. Vertragsgestaltung im Mietrecht).

Besteuerung und Subventionierung haben zum Zweck, gewisse Verhalten flächendeckend zu lenken, das heisst zu mindern respektive zu fördern. Ein Muster hierfür ist die Besteuerung des Eigenmietwerts. Subventionierungen sind demgegenüber Lenkungsleistungen mit öffentlichen Mitteln. Sie erfolgen direkt oder indirekt. Bei direkten Subventionen ist exemplarisch die Zahlung an gemeinnützige Institutionen für preisgünstigen Wohnraum zu nennen. Indirekte Subventionierungen sind meist den Steuererleichterungen zuzuordnen. Dass energetische Sanierungen bei Gebäuden von den Steuern abgezogen werden können zum Beispiel, hat eine flächendeckend und langfristig höhere Energieeffizienz zum Ziel.

Verbote und Gebote gehören zu den klassischen Rechtsnormen und stellen verbindliche Anweisungen zum unterlassen respektive aktiven Handeln dar. Das Verbot schränkt die Entscheidungs- und/oder Handlungsfreiheit von Personen ein, um ein Ziel zu erreichen. Soweit die Definition, exemplarisch ist hier das Verbot von störenden Betrieben in Wohnzonen zu nennen, das zum Zweck hat, Wohnhafte vor Immissionen zu schützen. Beim Gebot auf der anderen Seite, werden Personen aktiv zum Handeln aufgefordert. Im Zusammenhang mit dieser Studie kann das Gebot im ZWG erwähnt werden, dass Gemeinden gegenüber dem ARE jährlich meldepflichtig sind (Hellgardt 2016).

Jedes dieser Instrumente hat unterschiedlich Vor- und Nachteile und je nach Norm, können die Übergänge fließend sein. Von diesen drei Instrumenten sollte letztlich jenes gewählt werden, dass gleichzeitig die Wirkungswahrscheinlichkeit maximiert und den Kontrollaufwand minimiert. In der Praxis zeigt sich allerdings, dass dieser Spagat nicht immer möglich ist und somit häufig Kompromisse nötig werden.

2.4 Rechtsgebiete und rechtssetzende Instanz

Wie im Hauptbericht aufgezeigt, tangieren Zweitwohnungen und besonders die alternativen Wohnformen neben der Zweitwohnungsgesetzgebung in erster Linie die Rechtsgebiete Planungs- und Baurecht sowie das Steuer- und Mietrecht. Je nach konkretem Sachverhalt sind aber auch Bestimmungen aus anderen Gebieten des öffentlichen Rechts (z.B. betreffend Meldepflicht) oder des Privatrechts (z.B. Beherbergungsvertrag) relevant. Die Normen entspringen dabei allen drei Staatsebenen: Bund, Kanton und Gemeinde.

Die korrespondierende Gesetzgebungskompetenz sowie die geltenden Erlasse gestaltet sich wie folgt:

Tabelle 1 Bestehende Gesetzgebung im Kontext «Zweitwohnungen Stadt Zürich»

	Bund	Kanton Zürich	Stadt Zürich
Öffentliches Recht allgemein	ZWG, ZWV		
Öffentliches Planungs- und Baurecht	RPG, RPV	PBG, PBV	BZO
Steuerecht	DBG, MWSTG	StG ZH	(CityTax)*
Mietrecht	ZGB 253ff, VMWG		
Meldepflicht	AuG	MERG, MERV	Verordnung über die Einwohner und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich

Anmerkung: * In der Stadt Zürich gibt es derzeit keine gesetzlichen Kurtaxen oder Beherbergungsgebühren. Die sogenannte CityTax betrifft nur Mitglieder von Zürich Tourismus (in der Regel Hotelbetriebe). Sie dient der Förderung von touristischer Vermarktung.

Quelle: Bearbeitung durch FPRE.

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass die Stadt Zürich nicht überall Rechtssetzungsautonomie hat:

- Im öffentlichen Baurecht beispielsweise, müssen zwingende Bestimmungen des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) beachtet werden. Regelungen betreffend Zweitwohnungen auf kommunaler Ebene wären aber aufgrund der Rechtsprechung zulässig;
- Festsetzungen betreffend Besteuerung liegen grundsätzlich beim Kanton, der die Steuerhoheit hat, aber es besteht dennoch ein Spielraum auf der kommunalen Ebene;
- Beim Mietrecht kann hingegen nicht von den Vorgaben des Bundesprivatrechts abgewichen werden;

- Meldepflichten bestehen dagegen auf allen drei Ebenen, wovon auf Bundesebene nur die Beherbergung von Ausländern betroffen ist. Bei der kantonalen- und kommunalen Ebene ist primär das Gebot über die Meldung in Abhängigkeit der Aufenthaltsdauer relevant.

2.5 Regulierungsvollzug

Im Weiteren ist in Abhängigkeit der konkreten Massnahme der Vollzug dieser zu gewährleisten. Hierzu ist ein geeigneter Kontrollmechanismus (z.B. über Genehmigung, Register usw.) bzw. ein zuständiges Kontrollorgan und Vollzugsorgan einzusetzen (z.B. Amt für Baubewilligungen, Personenmeldeamt, Statistik Stadt Zürich etc.). Je nach Rechtsgebiet drängt sich dabei eine Zuteilung der am nächsten betrauten Stelle auf. Massnahmen betreffend öffentlichem Baurecht sollten zum Beispiel konsequenterweise durch das Hochbaudepartement, sofern der Vollzug über die Baueingabe gesteuert, über das Amt für Baubewilligungen, überwacht werden. In anderen Fällen, so bei Meldepflichten oder der Selbstdeklaration, ist zudem wichtig, dass betroffene Personen gut informiert sind.

Letztlich gehört auch der Umgang mit Verstössen gegen die in Kraft gesetzte Regulierungsmassnahme zum Vollzug. Hierbei sind verhältnismässige Sanktionen (z.B. Busse) ein wichtiger Bestandteil. Auch diese fristgerecht durchzusetzen, ist für die Wirksamkeit der Regulierungsmassnahme von Bedeutung.

Bei Business Apartments und insbesondere Airbnb kommen Online-Plattformen und Online-Vertriebskanäle zum Zug, die sich gegebenenfalls bestens als Vollzugshilfe erweisen können. Dazu ist eine entsprechende Kooperation mit Plattformbetreibern nötig, wie sie teilweise andernorts bereits besteht (siehe folgendes Kapitel).

Das Potenzial hier erscheint gross, da durch Automatisierung der Kontrollaufwand und die Vollzugskosten stark gesenkt werden können. Dabei bieten sich laut Bericht des Bundesrats (2017) drei Ansätze an:

- Die Plattformbetreiber von Regulierungsobjekten informieren Nutzer über Rechte und Pflichten;
- Die Plattformbetreiber leiten die relevanten Daten an die vollziehenden Instanzen weiter;
- Die Plattformbetreiber sind selbst vollzugsberechtigt.

Letztlich muss zum Vollzug gesagt werden, dass dieser je nach Gesetzesausgestaltung eine grosse Herausforderung darstellen kann. Im Kontext von alternativen Nutzungen zeigen das exemplarisch die Städte New York und Berlin, in welchen im Bereich «Airbnb» erstmals Verbote in Kraft gesetzt wurden:

- In New York konnte mit dem Verbot der Ausschreibung ganzer Wohnungen (in Kraft seit 21. Oktober 2016) die Anzahl der Angebote nicht wesentlich reduziert werden. Die Anbieter wechselten meist einfach die Angebotskategorie von «ganze Wohnung» auf «Privatzimmer»;
- Das Zweckentfremdungsverbot (in Kraft seit dem 1. Mai 2016) in Berlin führte kurzfristig zu einer starken Reduktion der Angebote (rund 40 Prozent). Später kam es allerdings zu einem erneuten Anstieg der Angebotszahlen. Diese entsprechen sogar weitestgehend den Verhältnissen von vor Inkrafttreten. Zudem scheinen die Behörden aufgrund der hohen Anzahl an Vergehen Schwierigkeiten mit der strafrechtlichen Verfolgung zu haben (Studio Karat 2016).

2.6 Regulierungsmassnahmen national und international

2.6.1 Bund

Dass die Schweiz auf Bundesebene weitergehende Bestimmungen als fiskalische Massnahmen erlässt oder begünstigt, ist eher unwahrscheinlich. Dies geht auch aus dem Bericht des Bundesrats «Die Regulierung in der Beherbergungswirtschaft» vom 15. November 2017 (Bund 2017) hervor.

Regelungsbedarf wird nur hinsichtlich drei Fragestellungen im Mietrecht gesehen. Konkret betrifft dies:

- Klärung des Ferienwohnungsbegriffs;
- Anpassung der Zustimmungsmodalitäten (Revision der VMWG);
- Ermittlung der Verweigerungsgründe.

Die Einleitung eines entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens (Erlassentwurf, Vernehmlassung, etc.) wird Mitte 2018 erwartet. Das Inkrafttreten neuer Regelungen erfolgt, wenn überhaupt, allerfrühestens 2019.

2.6.2 Kanton Zürich

Auf Kantonsebene sind keine Vorstösse bekannt, die sich aus rechtlicher Sicht direkt oder indirekt auf der fraglichen Nutzungen auswirken würden. Einzig wurde den Gemeinden per Kreisschreiben der Baudirektion des Kantons Zürich vom 3. August 2017 ein «Zweitwohnungsmonitoring» verordnet (Baudirektion Zürich 2017). Gemeinden deren Zweitwohnungsanteile die Schwelle von 18 Prozent überschreiten, würden seitdem durch die Geschäftsstelle für das Gebäude- und Wohnungsregister des Kantons Zürich (GWR-ZH)

kontaktiert um das weitere Vorgehen zu besprechen. Betraut mit dieser Aufgabe ist das Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich.

2.6.3 Andere Schweizer Städte und Kantone

Im Rahmen der schweizweiten Diskussion betreffend Zweitwohnungen respektive alternativen Nutzungen kam es auch zum intensiven politischen Diskurs in verschiedenen Schweizer Städten. Zurzeit sind die statistischen Grundlagen in vielen anderen Städten noch nicht in gleichem Ausmass (und Qualität) vorhanden wie in der Stadt Zürich (insbesondere betreffend der Differenzierung nach allen den Erstwohnung gleichgestellten Wohnungstypen gemäss ZWG). Dies kann mitunter ein Grund sein, dass viele politische Vorstösse bis anhin zu keinen konkreten Ergebnissen führten, sondern bereits früh im politischen Prozess «versandeten».

Tabelle 2 zeigt Regulierungsmassnahmen, welche bereits in Kraft sind sowie aktuell laufende politische Vorstösse:

Tabelle 2 Regulierungsmassnahmen und Vorstösse Zweitwohnungen (Inland)				
Ort	Massnahme	Regulierung	Kontrollmöglichkeit	Stand
Öffentliches Baurecht				
Stadt Bern	Zweckänderungsverbot in Wohnzonen bei Wohnungsknappheit	Zonenvorschrift in der kommunalen Bauordnung	Meldung	In Kraft seit 2014
Kanton Bern, Kanton Graubünden	Gewerblich geführte Beherbergungsbetriebe sind nicht bzw. nur eingeschränkt wohnzonenkonform	BVR Bern, PVG GB (Rechtsprechung)	Über Baubewilligung	In Kraft seit 1992, 1988
Stadt Bern	Business Apartments nur in Gewerbebezonen zulassen	Zonenvorschrift in der kommunalen Bauordnung	Über Baubewilligung	(Motion eingereicht per 31. August 2017)
Stadt Bern	Zweckentfremdungsverbot (Umnutzung zu Zweitwohnungen) in Altstadt	Zonenvorschrift in der kommunalen Bauordnung	Über Baubewilligung	(Motion eingereicht per 27. August 2017)
Steuerrecht (und sonstiges öffentliches Recht)				
Kanton Zug	Einziehung Beherbergungsabgabe/Kurtaxe von Airbnb	Vertrag zwischen Kanton und Airbnb	Über Plattform	In Kraft seit 1. Juli 2017
Kanton Luzern	Abgabepflicht von Kurtaxe bei Zweitwohnsitz	§15 Kt. Tourismusgesetz	Über Steueramt	In Kraft seit 30. Januar 1996
Stadt Bern	Zweitwohnungssteuer	Kt. Baugesetz und Kt. Steuergesetz	Steuerveranlagung	(Postulat eingereicht am 29. Juni 2017)
Mietrecht (und sonstiges Privatrecht)				
Stadt Basel	(Erst-) Wohnsitzpflicht bei Kauf/Miete von Wohnung auf städtischem Areal	Ausschluss von Erstwohnungen im Baurechtsvertrag	Kaufvertrag bzw. Mietvertrag	Baurechtsvertrag vom 4. Juli 2007

Quelle: presseportal.ch, Stadt Bern. Bearbeitung durch FPRE.

2.6.4 Ausland

Im Gegensatz zu den Ausführungen in den Abschnitten 2.6.1 und 2.6.2 sind im Ausland eine Palette von Regulierungsmassnahmen in Kraft: als zu hoch betrachtete Konzentrationen von Zweitwohnungen und besonders von Kurzzeitvermietungen übers Internet (Airbnb) führten zum Erlass von Regelungen auf verschiedenen Staatsebenen. Teils besteht bereits ein mehrjähriger Erfahrungsschatz betreffend Vollzug und Wirkung dieser Regulierungsmassnahmen.

Tabelle 3 gibt einige dieser Massnahmen wider:

Tabelle 3 Regulierungsmassnahmen Zweitwohnungen (Ausland)				
Ort	Massnahme	Regulierung	Kontrollmöglichkeit	Stand
Öffentliches Baurecht				
Land Salzburg	Zweitwohnsitzbeschränkung auf ausgewiesene Gebiete	Salzburger Raumordnungsgesetz	Über betraute Organe	Ab 1. Januar 2018

(sobald Anteil der Gemeinde über 16 Prozent)				
Steuerrecht (und sonstiges öffentliches Recht)				
Land Berlin	Zweitwohnungssteuer	Das einschlägige Berliner Zweitwohnungssteuergesetz (BlnZwStG)	Datenübermittlung von Meldeämtern	In Kraft seit 1. Januar 1998
Grossbritannien	Erhöhte Stempelsteuer für Zweitwohnungen	Um höhere Steuereinnahmen zu erzielen	Kaufvertrag bzw. Mietvertrag	In Kraft seit April 2014, Änderung 2017
Stadt Paris	Zweitwohnungssteuer (60 Prozent Aufschlag auf Wohnungssteuer)	Städtisches Steuergesetz	Steuerbehörde	Ab 1. Januar 2018

Quelle: salzburg.gv.at, Berliner Vorschrifteninformationssystem, stampdutycalculator.org.uk, welt.de. Bearbeitung durch FPRE.

Wie aus Tabelle 3 ersichtlich wird, betrifft die Zweitwohnungsthematik meist steuerrechtliche Aspekte. Unter anderem besteht im Land Berlin seit längerem eine Zweitwohnungssteuer. In Grossbritannien wird seit April 2014 eine höhere Stempelsteuer auf Zweitwohnungstransaktionen erhoben. In Paris wird ebenfalls ein grösserer Aufschlag eingeführt.

Eine nennenswerte Ausnahme der ansonsten steuerrechtlichen Widmung des Themas Zweitwohnungen hierzu ist die Regulierungsmassnahme, die am 1. Januar 2018 im Land Salzburg (Österreich) in Kraft tritt. Sie ist im Raumordnungsgesetz (ROG) verortet und entstammt der politischen Diskussion betreffend eines starken Wachstums bei den Zweitwohnsitzen (der Anteil im Land Salzburg liegt gemäss (nicht überprüfbar) politischen Aussagen zwischen 20 und 25 Prozent).

Anders als beim Schweizer ZWG fällt hier die Konsequenz einer Überschreitung der vorgegebenen Quote aus: während das ZWG gemeindeweit Bewilligungen verbietet, beschränkt das ROG die Zweitwohnungsnutzung auf besonders ausgewiesene Zweitwohnungsgebiete (ähnlich der hiezulande verbreiteten Hotel- und Tourismuszonen in Tourismusorten) (Land Salzburg 2017). Ab Inkrafttreten des Gesetzes haben Zweitwohnungsbesitzer ihren Zweitwohnsitz zu legalisieren und jährlich die besondere Ortstaxe zu entrichten (Salzburger Nachrichten 2017).

Das starke Wachstum von Airbnb-Angeboten der vergangenen Jahre führte in einigen der grössten Tourismuszentren zum Erlass von teilweise sehr restriktiven Lenkungsmassnahmen, insbesondere betreffend der Kategorie «Ganze Wohnungen». An weiteren Orten sind politische Diskussionen lanciert oder Gesetzgebungsverfahren im Gang.

In Tabelle 4 folgt eine Übersicht an nennenswerten Regulierungsbeispielen (nicht abschliessend):

Ort	Massnahme/Regulierung
Tabelle 4 Regulierungsmassnahmen und Vorstösse Airbnb - Ausland	
Öffentliches Planungs- und Baurecht	
Deutschland	Zweckentfremdungsverbot, wie in München oder Berlin. Es darf nicht von der baubewilligten Nutzung abgewichen werden, einzelne Räume können jedoch vermietet werden, solange die ursprüngliche Nutzung (mit über 50 Prozent) überwiegt.
USA	In wenigen Fällen wird Airbnb über raumplanerische Massnahmen gesteuert: Airbnb wird nur in bestimmten Zonen zugelassen respektive in gewissen Zonen untersagt. In gewissen Städten in den USA sind kurzfristige Vermietungen nur noch in Gewerbe- oder auf bestehende Hotelzonen zulässig.
Mietrechtliche Sicht	
Städte Berlin und Hamburg	Beschränkungen in der Unterkunftsart: In diesen Städten braucht eine Genehmigung, wer seine Wohnung oder mehr als die Hälfte seines Wohnraums auf Airbnb vermieten will.
New York	Begrenzung hinsichtlich der Stückzahl: Jeder Anbieter darf nur eine Wohnung vermieten.
San Francisco	Begrenzung hinsichtlich der Stückzahl: Jeder Anbieter darf nur eine Wohnung vermieten. Pflicht, die Wohnung mindestens 275 Tage selbst zu bewohnen.
Betrachtung Hauptwohnsitz und Erstwohnung	
Frankfurt	In Frankfurt soll, wer eine Wohnungen in eine Ferienwohnung umwandeln will, gar einen Ausgleich in Form einer anderweitigen Erstwohnungen schaffen müssen.
Amsterdam	In Amsterdam ist die Weitervermietung auf den Hauptwohnsitz beschränkt.
San Francisco	Beschränkung der Weitervermietung auf den Hauptwohnsitz

Meldepflicht

Island	Informationspflicht und Zustimmungserfordernis: Die Gemeinschaft eines Wohnblockes ist über Weitervermietungen zu informieren und hat dieser zuzustimmen.
Fort Lauderdale, USA	Informationspflicht gegenüber Beherbergten: Notfallnummern und lokalen Gesetzen sind vom Vermieter her zu kommunizieren

Quelle: Airbnb, Inside Airbnb, die Zeit, Inderin, Landeshauptstadt München, Next City, The Guardian, The New York Times, SECO, Schweizerischer Bundesrat, Wills. Bearbeitung durch FPPE.

3 Mögliche Regulierungsmassnahmen

In diesem Teil wird auf konkrete mögliche Regulierungs- bzw. Lenkungsmassnahmen eingegangen. Zuerst werden mögliche Anpassungen im öffentlichen Planungs- und Baurecht, allem voran in der BZO der Stadt Zürich, beleuchtet. Darauf folgt die Ausführung der möglichen Massnahmen im Mietrecht, im Steuerrecht sowie in den sonstigen Rechtsgebieten.

Zu den entsprechenden Massnahmen wird jeweils auch vermerkt, in welchem Rechtserlass diese sinnvollerweise zu verorten wären und wie hoch deren Wirkungswahrscheinlichkeit ausfällt. Ebenso wird auf Kontrollmöglichkeiten (Mechanismus, bestehendes Recht) und auf den nötigen Kontrollaufwand hingewiesen. Abschliessend wird pro Massnahme auch eine Aussage zur Umsetzbarkeit gemacht.

3.1 Massnahmen im öffentlichen Planungs- und Baurecht

Aus Sicht des öffentlichen Planungs- und Baurechts sind folgende konkrete Massnahmen denkbar:

Tabelle 5 Regulierungsmassnahmen im öffentlichen Planungs- und Baurecht

Nr.	Massnahme	Regulierung	Wirkungswahrscheinlichkeit	Kontrollmöglichkeit (Kontrollaufwand)	Umsetzbarkeit / Würdigung
Kantonal					
A1	Hotel, Business Apartment, gewerbsmässige Airbnb usw. gelten als gewerbliche Nutzung (nicht als Wohnnutzung)	Neuumschreibung Zonenzwecke in § 52 ff. PBG	mässig; bei Neubauten hoch, bei Bestandesbauten Besitzstandsgarantie	Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens (gering)	Kaum realistisch; führt zu grossflächig rechtswidrigen Nutzungen bei Bestandesbauten
A2	Hotel, Business Apartments und Airbnb grundsätzlich von Wohnanteilsvorschriften ausschliessen	In PBG	hoch, soweit der Zielwert in Bauordnung der Gemeinde vorgesehen wird und bei Einführung noch übertroffen ist	Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens (mässig - Ermittlung Ist-Zustand erforderlich)	Sinn fraglich; macht möglicherweise keinen Sinn für das ganze Kantonsgebiet. Ermittlung Ist-Zustand ist aufwendig.
Kommunal					
A3	Festlegung Mindestwohnanteile; Zweitwohnungen, Business Apartments und gewerbsmässige Airbnb werden nicht auf Wohnanteilsvorschriften angerechnet	Gebiete in Zonenplan festzulegen; In Baureglement als Konkretisierung zu § 52 PBG oder in Sonderbauvorschriften	hoch, soweit Zielwert bei Einführung noch übertroffen ist	Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens (mässig - Ermittlung Ist-Zustand erforderlich)	Ermittlung Ist-Zustand aufwendig
A4	Verbot von Zweckänderungen (einschliesslich „Umnutzung“ und Vernichtung von Wohnraum, solange Wohnungsknappheit besteht (z.B. Leerwohnungsstand kleiner 1 Prozent)	Da die „Umnutzung“ i.d.R. keine Zweckänderung ist, müsste eine Meldepflicht im Gesetz vorgesehen werden.	hoch	schwierig, wenn Meldungen unterblieben (gross)	Wirksame Massnahme, jedoch kaum kontrollierbar
A5	Verbot oder Beschränkung von Zweitwohnungen, Business Apartments oder Airbnb in bestimmten Gebieten	Gebiete im Zonenplan festzulegen; Statuierung Meldepflicht (z.B. maximal 5 Kurzzeitvermietungen jährlich)	hoch	Schwierig (gross)	Wirksame Massnahme, jedoch kaum kontrollierbar
Kantonal oder kommunal					

A6	Analoge Anwendung Art. 2 Abs. 2-4 ZWG unterhalb 20 Prozent; Business Apartments und Airbnb als Zweitwohnungen definieren	In PBG oder Bauordnung	hoch	Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens (mässig, Ermittlung Ist-Zustand erforderlich)	Ermittlung des Ist-Zustands kann aufwendig sein; kann zu rechtswidrigen Bestandesbauten führen
----	--	------------------------	------	---	--

Quelle: GBK Rechtsanwälte.

Nach Einschätzung der Experten ist eine generelle Anpassung der Zonenvorschriften, wie vorgesehen in den Massnahmen A1 und A2 kaum wirksam, um die fraglichen Nutzungen einzudämmen. Der Kontrollaufwand würde hingegen im Baubewilligungsverfahren gering ausfallen. Die Anpassung wäre erstens nicht stufengerecht (sie erfordert die Änderung des kantonalen PBG) und würde zweitens zu flächendeckender Rechtswidrigkeit von Nutzungen führen. Da die alternativen Nutzungen bzw. gewählten Regulierungsobjekte wiederum durch die Besitzstandesgarantie geschützt sind, ist hier zudem auch die Wirksamkeit zweifelhaft.

Realistischer demgegenüber wären die Massnahmen A3 und A6, die beide eine hohe Wirksamkeit aufweisen und ebenfalls im Rahmen des bestehenden Baubewilligungsverfahrens überprüft werden könnten.

Die Massnahme A3 betreffend «Nicht-Anrechnung» der alternativen Nutzungen an den Wohnanteil kann auf drei Weisen vollzogen werden:

- In den Sonderbauvorschriften zu einem Sondernutzungsplans, also lokal und unter jeweils erneuter Festsetzung;
- Konkretisierung des Artikels 52 PBG, die nach Rechtsprechung des Bundesgerichts zulässig ist;
- Ausweisung gesonderter Gebiete mit beschränkter Anrechnung der Nutzungen im Zonenplan.

Bei den letzten beiden Möglichkeiten muss gesagt werden, dass für die Umsetzung die Ermittlung des Ist-Zustands notwendig wäre und sich diese (in Abhängigkeit des gewählten Regulierungsobjekts) aufwendig gestalten kann.

Die ebenfalls als sehr wirksam zu beurteilenden Massnahmen A4 und A5 erlauben eine Lösung der Problematik bis auf die Quartiersebene. Diese könnten mit den vorhandenen Planungsinstrumenten, namentlich einem Teilzonenplan, für alle Grundeigentümer verbindlich erklärt werden. Schwierig gestaltet sich bei diesen Massnahmen allerdings der Kontrollaufwand, da eine flächendeckende Meldepflicht eingeführt werden müsste. Um der Kleinräumigkeit der fraglichen Nutzungen gerecht zu werden, erscheint eine Beschränkung auf klar umgrenzte Gebiete (z.B. Quartiere) am wirkungsvollsten (A5).

3.2 Mietrecht

Aus mietrechtlicher Sicht stehen folgende Massnahmen zur Disposition:

Tabelle 6 Regulierungsmassnahmen im Mietrecht

Nr.	Massnahme	Regulierung	Wirkungswahrscheinlichkeit	Kontrollmöglichkeit (Kontrollaufwand)	Umsetzbarkeit / Würdigung
Bund					
B1	Anpassung Art. 253a Abs. 2 OR und Art. 1 VMWG: Einschränkung/Verbot der Nutzung von Wohnräumen im Untermietverhältnis als Ferienwohnungen	Im OR oder in VMWG	Hoch	Schwierig (gross)	Anpassung OR kaum realistisch. Div. Anpassungsbemühungen VMWG bereits im Gange (z.B. Motionen, Postulate) und möglich, aber kaum kontrollierbar.
B2	Ergänzung VMWG: Möglichkeit einer befristeten, generellen Zustimmung zur Untervermietung	In VMWG	Mittel - Hoch, sofern die Verweigerungsgründe auf Gesetzesesebene ebenfalls entsprechend angepasst werden	Schwierig (gross)	Umsetzbarkeit realistisch, aber Gefahr von „rechtswidrigen“ Untervermietungen bei Verweigerung.
Kantonal oder Kommunal					
B3	Lizenzen/Genehmigungen: Pflicht des Untervermieters zur Einholung einer Genehmigung oder Lizenz für kurzfristige (Unter-)Vermietungen bei einer kantonalen oder kommunalen Behörde	In kantonalem/kommunalem Gesetz oder Verordnung, je nach Ausgestaltung der Massnahme.	Hoch	Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens (hoch)	Wirksame Massnahme, aber kaum kontrollierbar. Gefahr von Umgehungen und „rechtswidrigen“ Untervermietungen.

Quelle: CMS von Erlach Poncet.

Die Anpassungen B1 und B2 betreffen im Wesentlichen Inhalte über die Untermiete, wozu sich die Revision der VMWG anbietet. Eine Lösung auf Bundesebene also. Wie zudem schon aus der Praxis mit dem Untermietrecht bekannt, ist die Kontrolle wegen der hohen Dichte an Vertragsverhältnissen (teilweise mehrere Verträge innerhalb einer Wohnung/eines Haushalts) mit hohen Hürden versehen.

Auf Ebene Bund bestehen heute bereits Revisionsvorhaben für das Mietrecht. Sie betreffen den Ferienwohnungsbegriff und Modalitäten im Zusammenhang mit der Zustimmungseinholung bei Untermiete. Ein Vollzug dieser wird sich auf die Stadt Zürich vermutlich nicht stark auswirken, aber die Anzahl Meldungen von solchen Vermietungen erhöhen. Im Falle von weniger grossen Verweigerungsgründen ist die Wirkung noch höher einzuschätzen.

Anders wäre es bei einer Lizenz- bzw. Genehmigungspflicht, wie vorgesehen bei Massnahme B3. Dabei würden sämtliche Kurzzeitvermietungen erfasst und deren Zulässigkeit geprüft, die Wirksamkeit der Massnahme ist entsprechend hoch einzuschätzen. Fraglich ist aber erstens, wie die Kontrolle der genehmigten Untervermietungen erfolgt und zweitens, wie mit Verstossen umzugehen ist (Sanktionen sowohl für Nicht- wie auch für Falschmeldung nötig). Ein Vollzug wäre hier sowohl auf kommunaler wie auf kantonaler Ebene denkbar.

3.3 Steuerrecht

Die möglichen steuerrechtlichen Massnahmen beschränken sich auf die Einführung einer Tourismusabgabe oder einer Steuer im engeren Sinn auf Ebene Kanton oder Stadt:

Tabelle 7 Regulierungsmassnahmen im Steuerrecht

Nr.	Massnahme	Regulierung	Wirkungswahrscheinlichkeit	Kontrollmöglichkeit (Kontrollaufwand)	Umsetzbarkeit / Würdigung
Kantonal oder kommunal					
C1	Erhebung Tourismusabgaben (z.B. Kurtaxe) direkt von Vermittlungsplattform mit direkter Abrechnung über zentrale Stelle (z.B. ESTV)	In formellem Gesetz vorzusehen	Hoch, aber abhängig von konkreter Ausgestaltung	Bei Direkterhebung durch Vermittlungsplattform nachvollziehbar, aber dennoch schwierig, da Selbstdeklaration (Mittel-Gross)	Wirksame Massnahme, Vollzug schwierig und aufwendig
C2	Zweitwohnungssteuer (einschliesslich Definition was unter "Zweitwohnung" fällt, z.B. Business Apartments und Airbnb)	In formellem Gesetz vorzusehen	je nach Ausgestaltung der Steuer hoch	schwierig (Selbstdeklaration) (gross)	Wirksame Massnahme, Vollzug schwierig und aufwendig

Quelle: CMS von Erlach Poncet.

Die erste Massnahme C1 besteht darin, die heute privatrechtlich geregelte CityTax durch eine Tourismusabgabe, wie sie andere Kantone verbreitet ist, abzulösen oder zu ergänzen. Hierzu wäre die Festlegung in einem Gesetz nötig. Die Massnahme ist wirksam und erlaubt eine praktikable Kontrollmöglichkeit, sofern Vermittlungsplattformen durch Kooperation in den Vollzug eingebunden werden können.

Ebenfalls möglich ist die Einführung einer Steuer, um die Regulierungsobjekte in ihrem Ausmass zu beschränken. Dabei kann der Anwendungsbereich und der zu erhebende Betrag auf die nötigen Regulierungsobjekte abgestimmt werden (z.B. unterschiedliche Ansätze für Zweitwohnungen, Business Apartments und Airbnb).

Neben der angegebenen Regulierung per formellem Gesetz wäre auch eine vertragliche Ausgestaltung mit der Vermittlungsplattform oder dem Anbieter von Business Apartments vorstellbar. Als ausführende Vertragspartei kommt in erster Linie die Stadt in Frage; denkbar wäre aber auch der Tourismusverband Zürich mit der bereits bestehenden CityTax.

Eine Herausforderung liegt in der Bemessung der Abgabe bzw. der Steuer. Wird die Abgabe bzw. Steuer zu tief angesetzt, muss von einer zu geringen Wirkung ausgegangen werden. Ein zu hoher Ansatz kann dagegen unter anderem zur Folge haben, dass die Stadt Zürich an Standortattraktivität einbüsst.

3.4 Meldepflichten

Weitere Massnahmen betreffen die Meldepflichten im Ausländergesetz sowie in der Verordnung zur Einwohner- und Fremdenkontrolle der Stadt Zürich:

Tabelle 8 Regulierungsmassnahmen im sonstigen öffentlichen Recht

Nr.	Massnahme	Regulierung	Wirkungswahrscheinlichkeit	Kontrollmöglichkeit (Kontrollaufwand)	Umsetzbarkeit / Würdigung
Bund					
D1	Konsequenterer Umsetzung Meldepflicht inkl. Verschärfung der Bussen bei Verstössen	Im AuG und in Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit	Mittel	Im Rahmen des Meldeverfahrens (Hoch, da abhängig von Meldung (Selbstdeklaration))	Kaum realistisch, da auf Bundesebene und Zweck AuG etc. nicht Bekämpfung Wohnungsnot
Kommunal					
D2	Fristverkürzung, Verzicht auf Befreiung von der Meldepflicht, oder Einführung expliziter Bestimmung betreffend Airbnb	In Verordnung der Stadt Zürich zur Einwohner- und Fremdenkontrolle	Mittel	Im Rahmen des Meldeverfahrens (Mässig; abhängig von konkreter Ausgestaltung der Bestimmungen)	Realistische, aber beschränkt wirksame Massnahme

Quelle: CMS von Erlach Poncet.

Die genannten Massnahmen betreffen Präzisierungen bzw. Verschärfungen von geltendem Recht.

Bei D1 wären allerdings nur Beherbergungen von Ausländern betroffen, was nicht unbedingt zielführend ist, sofern die ganze Nutzung (z.B. Airbnb) reguliert werden soll.

Bei D2 könnte mit einer Fristverkürzung viel Klarheit betreffend Kurzzeitvermietungen (insbesondere zahlenmässig) geschaffen werden. Allerdings wäre die Frist (von drei Monaten) auf wenige Tage zu setzen, was sich unverhältnismässig stark auf den nötigen Kontrollaufwand auswirken würde. Tendenziell auch fraglich ist hier, ob der Vollzug in saisonal stark ausgeprägten Zeiten oder bei einer grossen Zahl an Verstössen noch uneingeschränkt möglich ist.

4 Schlussfolgerungen

Dieser Ergänzungsbericht zur Studie «Zweitwohnungen Stadt Zürich» ermöglicht bezüglich der Handlungsräume folgende Schlussfolgerungen:

- Es werden diverse Regulierungsobjekte zur Diskussion gestellt: namentlich sind dies private Zweitwohnungen, Business Apartments, auf Airbnb inserierte Wohnungen und Hotelnutzungen;
- Als Regulierungsziele können genannt werden: Generelles Verbot, Bewilligungsstopp oder Wachstumsreduktion für eine spezifische Nutzung sowie räumliche Lenkung der Entwicklung;
- Grundsätzlich können unabhängig vom Rechtsgebiet und der Normenhierarchie drei wesentliche Regulierungsinstrumente unterschieden werden: Freiwillige Regelungen (Information, Akkreditierung etc.), Besteuerung und Subventionierung sowie Verbote und Gebote;
- Regulierungsmassnahmen können auf der Ebene Bund, Kanton oder Gemeinde ergriffen und umgesetzt werden. Die Ausgangslage (heutige Kompetenzordnung) setzt jedoch enge Rahmenbedingungen

Die Betrachtung von Regulierungsmassnahmen national wie international erlaubt folgende Aussagen:

- Dass die Schweiz auf Bundesebene weitergehende Bestimmungen als fiskalische Massnahmen erlässt oder begünstigt, ist eher unwahrscheinlich;
- Auf Kantonsebene sind keine Vorstösse bekannt, die sich aus rechtlicher Sicht direkt oder indirekt auf der fraglichen Nutzungen auswirken würden. Einzig wurde den Gemeinden per Kreisschreiben der Baudirektion des Kantons Zürich vom 3. August 2017 ein «Zweitwohnungsmonitoring» verordnet (Baudirektion Zürich 2017);
- Im Rahmen der schweizweiten Diskussion betreffend Zweitwohnungen respektive alternativen Nutzungen kam es auch zum intensiven politischen Diskurs in verschiedenen Schweizer Städten. Viele politische Vorstösse führten bis anhin jedoch zu keinen konkreten Ergebnissen, sondern «versandeten» bereits früh im politischen Prozess;
- Im Gegensatz zur Schweiz sind im Ausland eine Palette von Regulierungsmassnahmen in Kraft.

Bezüglich möglicher Regulierungsmassnahmen:

- Es werden insgesamt 13 Massnahmen präsentiert. Die meisten davon stammen aus dem öffentlichen Baurecht, die weiteren aus dem Mietrecht, dem Steuerrecht und weiteren Teilen des öffentlichen Rechts;
- Die Planungs- und Baurechtlichen Massnahmen entfalten mit einer Ausnahme alle grosse Wirkung. Im Anbetracht des Kontroll- und Vollzugsaufwandes sind aber die Varianten hinsichtlich Anrechnung an Wohnanteilen (A2) und Beschränkung auf Quoten (A6) am praktikabelsten, da diese im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens abgewickelt werden können;

Nr	Massnahme	Regulierung	Wirkungswahrscheinlichkeit	Kontrollmöglichkeit (Kontrollaufwand)	Umsetzbarkeit / Würdigung
Kantonal und kommunal					
A2	Hotel, Business Apartments und Airbnb grundsätzlich von Wohnanteilsvorschriften ausschliessen	In PBG	hoch, soweit der Zielwert in Bauordnung der Gemeinde vorgesehen wird und bei Einführung noch übertroffen ist	Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens (Mässig - Ermittlung Ist-Zustand erforderlich)	möglicherweise keinen Sinn für das ganze Kantonsgebiet. Ermittlung Ist-Zustand aufwendig.
A6	Analoge Anwendung Art. 2 Abs. 2-4 ZWG unterhalb 20%; Business Apartments und Airbnb als Zweitwohnungen definieren	In PBG oder Bauordnung	hoch	Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens (mässig, Ermittlung Ist-Zustand erforderlich)	Ermittlung des Ist-Zustands kann aufwendig sein; kann zu rechtswidrigen Bestandesbauten führen

- Um der Kleinräumigkeit der fraglichen Nutzungen gerecht zu werden, erscheint eine Beschränkung auf klar umgrenzte Gebiete (z.B. Quartiere) am wirkungsvollsten (A5), was jedoch die gleichzeitige Einführung einer weiteren Meldepflicht voraussetzt;

Nr	Massnahme	Regulierung	Wirkungswahrscheinlichkeit	Kontrollmöglichkeit (Kontrollaufwand)	Umsetzbarkeit / Würdigung
----	-----------	-------------	----------------------------	---------------------------------------	---------------------------

A5	Verbot oder Beschränkung von Zweitwohnungen, Business Apartments oder Airbnb in bestimmten Gebieten	Gebiete im Zonenplan festzulegen; Statuierung Meldepflicht (z.B. maximal 5 Kurzzeitvermietungen jährlich)	hoch	Schwierig (gross)	Wirksame Massnahme, jedoch kaum kontrollierbar
----	---	---	------	-------------------	--

- Auf Ebene Bund bestehen heute bereits Revisionsvorhaben für das Mietrecht. Sie betreffen den Ferienwohnungsbegriff und Modalitäten im Zusammenhang mit der Zustimmungseinholung bei Untermiete. Ein Vollzug dieser wird sich vermutlich nicht stark auf den Markt in Zürich auswirken, aber die Anzahl Meldungen solcher Vermietungen erhöhen. Auf kommunaler Ebene kann ergänzend eine separate Genehmigungs- bzw. Lizenzpflicht (B3) grosse Wirkung erzielen. Um bei der Kontrolle effizient zu sein, bietet sich dabei eine Kooperation mit Plattformanbietern an;

Nr	Massnahme	Regulierung	Wirkungswahrscheinlichkeit	Kontrollmöglichkeit (Kontrollaufwand)	Umsetzbarkeit / Würdigung
B3	Lizenzen/Genehmigungen: Pflicht des Untervermieters zur Einholung einer Genehmigung oder Lizenz für kurzfristige (Unter-)Vermietungen bei einer kantonalen oder kommunalen Behörde	In kantonalem/kommunalem Gesetz oder Verordnung, je nach Ausgestaltung der Massnahme.	Hoch	Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens (hoch)	Wirksame Massnahme, aber kaum kontrollierbar. Gefahr von Umgehungen und „rechtswidrigen“ Untervermietungen

- Bei steuerrechtlichen Massnahmen ist zu unterscheiden zwischen einer Tourismusabgabe (C1) und einer Objektsteuer (C2). Von beiden ist zu erwarten, dass diese hohe Wirkung entfalten, sofern die Abgabe in angemessener Höhe liegt. Im ersten Fall kann die Vollzugseffizienz ebenfalls durch Miteinbezug von Plattformanbietern erhöht werden;
- Wenig wirksam scheinen dagegen die Massnahmen betreffend Meldepflicht von Kurzzeitvermietungen, auch wenn deren Umsetzung realistisch ausfällt. Die Auferlegung einer Regulierung würde hier erwartungsgemäss zu pauschal, und somit nicht auf das fragliche Regulierungsobjekt wirken;
- Denkbar sind auch Kombinationen der Massnahmen. So wäre eine Verknüpfung einer Baurechtlichen Komponente und einer Abgabe denkbar, um gleichzeitig die Kleinräumigkeit zu berücksichtigen und die Transparenz zu steigern (über den Einbezug von Plattformanbietern);
- Bei den vorgestellten Regulierungsmassnahmen ist immer auch an die Anforderungen im Vollzug zu denken. Beispiele aus dem Ausland (siehe Abschnitt 2.5) haben gezeigt, dass sich die gleichzeitige Optimierung von Wirksamkeit und Kontrollaufwand einer Massnahme als schwieriger als erwartet entpuppen kann.

Literatur und Quellenverzeichnis

- Airbnb (2017b)
Airbnb Help Center. Hamburg.
- Baudirektion Kanton Zürich (2017)
Kreisschreiben über Umsetzung Zweitwohnungsgesetz im Kanton Zürich. Hrsg: Baudirektion. Zürich.
- Bund (2017)
Die Regulierung in der Beherbergungswirtschaft. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.3625 Kommission für Wirtschaft und Abgaben SR vom 18. August 2016 sowie des Prüfauftrages zum Mietrecht gemäss Bundesratsbeschluss vom 11. Januar 2017. Hrsg: Bundesrat. Bern.
- Berliner Vorschrifteninformationssystem (2017)
*Gesetz zur Einführung der Zweitwohnungsteuer im Land Berlin (Berliner Zweitwohnungsteuergesetz - BlnZwStG) Vom 19. Dezember 1997**
- Cohen, J./ Next City. (2016)
How Airbnb Factors Into Seattle Displacement Concerns. Artikel, 7. Juli 2016.
- Davies, C./ The Guardian. (2016)
Iceland Plans Airbnb restrictions amid tourism explosion. Artikel, 30. Mai 2016.
- Hellgardt (2016)
Regulierung und Privatrecht. München.
- Independent Online UK. (2015)
The one figure that shows the scale of London's housing crisis.
<http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/the-one-figure-that-shows-the-scale-of-londons-housing-crisis-10252878.html> . Zugriff: 13. Dezember 2017.
- Inside Airbnb (2016c)
NYC: Report on the Anti-Airbnb Advertising Law.
- Presseportal Schweiz (2017)
Airbnb und Zug Tourismus: Vereinbarung zur Einziehung der Beherbergungsabgabe ab 1. Juli 2017. <https://www.presseportal.ch/de/pm/100062345/100803816> . Zug.
- Interian, J. (2016)
Up in the air: Harmonizing the sharing economy through Airbnb regulations. Boston College International & Comparative Law Review., 39,129.
- INURA. (2017)
Unterkunft-Vermittlungsplattformen: Effekte, Regulierungen, Erfahrungen. Zürich: INURA.
https://www.mieterverband.ch/dam/jcr:13b46e86-f466-42b3-bb4d-942133c2836f/INURA_Unterkunftvermittlungsplattformen-final2.pdf. Zugriff: 15. Oktober 2017.
- Krex, A/ Die Zeit. (2016)
Zweckentfremdungsverbot: Wie viel Airbnb geht noch? Artikel vom 28. April 2016.
- Landhauptstadt München. (2013)
Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS).
- Presseportal Schweiz (2017)
Airbnb und Zug Tourismus: Vereinbarung zur Einziehung der Beherbergungsabgabe ab 1. Juli 2017. <https://www.presseportal.ch/de/pm/100062345/100803816> . Zug.
- Land Salzburg (2017)
Raumordnungsgesetz.
<https://www.salzburg.gv.at/00201pi/15Gesetzgebungsperiode/5Session/307.pdf>. Zugriff: 15. Dezember 2017.
- Schweizer Bundesrat/ SECO. (2017)
Bericht über die zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft. 11. Januar 2017
- Stamp Duty Calculator (2016)
Stamp Duty for Second Homes. <https://www.stampdutycalculator.org.uk/stamp-duty-second-homes.htm>. Zugriff: 13. Dezember 2017.
- Streitfeld, D./ The New York Times. (2014)
Airbnb Listings Mostly Illegal, New York State Contends. Artikel vom 15. Oktober 2014

Studio Karat (2016)

Wie wirkt das Zweckentfremdungsverbot in Berlin? – Ein Blick auf neue Daten von Airbnb.
<http://karat.studio/blog/zweckentfremdung>. Berlin.

Salzburger Nachrichten (2017)

In 82 Salzburger Gemeinden werden Zweitwohnsitze praktisch verboten.
<https://www.sn.at/salzburg/politik/in-82-salzbürger-gemeinden-werden-zweitwohnsitze-praktisch-verbotten-11032246>. Zugriff: 15. Dezember 2017.

Welt Online (2017)

Drastische Massnahmen gegen die Pariser Wohnungsnot.
<https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article162249833/Drastische-Massnahmen-gegen-die-Pariser-Wohnungsnot.html>. Zugriff: 13. Dezember 2017

Wildmann (2016)

Wirtschaftspolitik: Module der Volkswirtschaftslehre, Band 3. Hrsg: De Gruyter.

Wills, G. (2017)

Property Law: to be or not to Airbnb: Regulation of short-term rentals in South Carolina. South Carolina Law Review., 66, 821-845.

Impressum

Projekt

30165

Auftraggeber

Stadt Zürich

Hochbaudepartement

Departementssekretariat

Lindenhofstrasse 19

8021 Zürich

Kontakt

Urs Spinner

Ersteller

Fahrländer Partner

Raumentwicklung AG

Seebahnstrasse 89

8003 Zürich

+41 44 466 70 00

info@fpre.ch

www.fpre.ch

Münzrain 10

3005 Bern

+41 31 348 70 00

bern@fpre.ch

www.fpre.ch

Projektleitung

Rainer Marti

Bearbeitung

Dominik Matter

Rainer Marti

Robert Kuert

Zeitraum

Juli - Dezember 2017