

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 4. April 2018

Dringliche Motion von Niklaus Scherr betreffend Bau- und Zonenordnung, Anrechnung von Wohnanteilsflächen, Ergänzung Art. 6, Ergänzungsbericht, Abschreibung

Am 18. November 2009 reichte Gemeinderat Niklaus Scherr (AL) eine Motion, GR Nr. 2009/534: Bau- und Zonenordnung, Anrechnung von Wohnanteilsflächen, Ergänzung Art. 6, ein, die der Stadtrat dem Gemeinderat mit einem ausführlichen Bericht am 7. März 2012, GR Nr. 2012/73, zur Abschreibung beantragte. Unter anderem führte der Stadtrat aus, dass es nicht zweckmässig sei, mit dem Instrument der Nutzungsplanung pauschal für ganze Zonen oder gar das ganze Gemeindegebiet vorzuschreiben, dass Beherbergungsflächen für den Tourismus nicht mehr der Wohnanteilsfläche anzurechnen seien. Eine solche Regelung in der Grundordnung – so der Stadtrat in seinem Bericht – stünde im Widerspruch zum tatsächlichen Bau- bzw. Nutzungsbestand, mit der Folge, dass zahlreiche Hotels in den Wohnzonen Gefahr liefen, nachträglich baurechtswidrig zu werden, so dass ein späterer Hotelumbau nicht mehr bewilligt werden könnte. Der Gemeinderat wies den Antrag des Stadtrats zur Abschreibung der Motion und des Postulats am 30. November 2016 zurück und verlangte vom Stadtrat einen Ergänzungsbericht mit folgendem erweitertem Fragekatalog:

- Klärung der Begriffe (Zweitwohnungen, Businessappartements, AirBnB-Vermietung usw.)
- Statistische Daten über Ausmass und räumliche Verteilung
- Aufzeigen der gewerbe-, miet-, steuer- sowie bau- und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen
- Problemanalyse und Abschätzung des Handlungsbedarfs
- Lösungsansätze in anderen Städten (v. a. bezüglich AirBnB)
- Erarbeitung von Lenkungsvorschlägen

Dieser umfassende Zusatzauftrag, dessen Erledigung hohes fachliches Know-how in verschiedensten Rechtsgebieten erfordert, konnte nicht im Rahmen der budgetierten Ressourcen erledigt werden, so dass der Stadtrat beim Gemeinderat einen Zusatzkredit über Fr. 95 000.– beantragte, den der Rat am 12. Juli 2017 mit 76 gegen 39 Stimmen bewilligte. Die Höhe des beantragten Kredits orientierte sich an den Offerten mehrerer Anbieter. Den Zuschlag erhielt das Beratungsbüro «Fahrländer Partner Raumentwicklung», welches den vorliegenden Bericht in Zusammenarbeit mit einem Fachgremium aus verschiedenen Dienstabteilungen der Verwaltung erarbeitete.

Der beiliegende Bericht beleuchtet die Rahmenbedingungen und klärt Begrifflichkeiten, um die vom Gemeinderat gewünschte umfassende Auslegeordnung vornehmen zu können. Abstützend auf diesen Grundlagen zeigt der Bericht allfällige Handlungsräume auf. Die potenziellen Regulierungsmassnahmen postulieren eine Wirkungswahrscheinlichkeit und schätzen den Kontrollaufwand der jeweiligen Massnahme, was zu deren genereller Beurteilung führt. Laut Bericht muss in der Stadt Zürich von einem aktuellen Zweitwohnungsbestand von 3,8 Prozent ausgegangen werden, was gemessen am Gesamtwohnungsbestand von rund 222 000 etwa 8400 Wohneinheiten entspricht.

Zusammenfassend kommt der Bericht zu folgendem Schluss:

1. Kurz- und mittelfristig ist davon auszugehen, dass in der Stadt Zürich Angebot und Nachfrage bezüglich Zweitwohnungen leicht steigen werden. Langfristig sind kaum verlässliche Prognosen möglich.

2. Der Zweitwohnungsanteil muss prozentual nicht zwingend wachsen, weil auch das Gesamtangebot an Wohnungen steigt. Das Wachstum des Gesamtangebots wird in den nächsten Jahren auf jährlich ein Prozent geschätzt.
3. Da der Gesamtwohnungsbestand in den zentralen und damit für Zweitnutzungen attraktiven Quartieren (insbesondere Kreis 1) nur wenig wachsen dürfte, ist in diesen Gebieten eine Erhöhung des Zweitwohnungsbestandes wahrscheinlich.
4. Basierend auf den im Bericht sorgfältig aufgearbeiteten Daten und Fakten, die einen verlässlichen Überblick über die Zweitwohnungen in ihren verschiedenen Ausprägungen erlauben, sieht der Stadtrat aktuell keinen unmittelbaren Bedarf, regulierend in den Zweitwohnungsmarkt einzugreifen. Die Entwicklungen sind jedoch auf Quartierebene (oder an spezifischen Lagen auch kleinräumiger) weiter zu verfolgen und in den Gebieten mit einem Zweitwohnungsanteil in zweistelliger Höhe ist der Dialog mit Interessengruppierungen, insbesondere den Quartiervereinen zu suchen.
5. Ebenfalls will der Stadtrat das Gespräch mit dem Kanton suchen, um auszuloten, ob eine gesetzliche Grundlage für eine flächendeckende Abgabe auf Zweitwohnungen und eine kommunale Tourismusabgabe ins Auge zu fassen sei. Der Stadtrat begrüsst zudem die Bemühungen von Zürich Tourismus, mit AirBnB eine vertragliche Lösung über eine freiwillige Abgabe zu finden, wie sie bereits mit anderen Gemeinden und Städten getroffen wurde.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. **Vom Bericht «Zweitwohnungen Stadt Zürich» (Beilage, datiert 29. Dezember 2017) wird Kenntnis genommen.**
2. **Die Motion, GR Nr. 2009/534, von Niklaus Scherr (AL) vom 18. November 2009 betreffend Bau- und Zonenordnung, Anrechnung von Wohnanteilsflächen, Ergänzung Art. 6 wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti

Zweitwohnungen Stadt Zürich

Begriffsklärung, Rahmenbedingungen, Räumliche Verteilung, Problemanalyse und möglicher Handlungsbedarf

Schlussbericht vom 29. Dezember 2017
Stadt Zürich, Hochbaudepartement Zürich

**FP
RE**

Beilage zu GR Nr. 2018/132

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

Aufgrund einer dringlichen Motion sowie eines dringlichen Postulats von Niklaus Scherr (AL - Rücktritt am 18. Januar 2017) hat der Stadtrat einen Bericht zum nutzungsplanerischen Umgang mit Zweitwohnungen und für Beherbergung genutzten Wohnraum verfasst und diesen dem Gemeinderat zur Kenntnis gebracht. Der Gemeinderat hat in der Folge am 30. November 2016 eine Rückweisung an den Stadtrat beschlossen und diesen gleichzeitig mit dem Auftrag, einen Ergänzungsbericht zu erstellen, versehen.

FPRE erhielt vom Hochbaudepartement Stadt Zürich den Zuschlag, diesen Ergänzungsbericht in Form der hier vorliegenden Studie zu erstellen.

Das Hochbaudepartement der Stadt Zürich beauftragte FPRE mit der Beantwortung folgender Fragestellungen:

1. Begriffsklärung: Alternative Nutzungen von Wohnungen wie Hotels, Pensionen, Zweitwohnungen, Businessappartements, Airbnb-Vermietung etc. sind begrifflich zu klären.
2. Statistische Daten über Ausmass und räumliche Verteilung dieser Nutzungen sind zu erstellen und in Bezug auf die Gesamtmenge der Wohnungen/des Wohnraums zu stellen.
3. Diese alternativen (Wohn-)Nutzungen sollen auf deren gewerbe-, miet-, steuer- sowie bau- und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen untersucht werden.
4. Problemanalyse und Abschätzung des Handlungsbedarfs. Es ist aufzuzeigen, ob und in welchem Masse diese alternativen Nutzungen den Druck auf die Wohnflächen erhöhen. Dabei ist miteinzubeziehen, mit welchen Trends zu rechnen ist (z.B. wachsender Markt).

Zur optionalen Beantwortung wurde durch die Auftraggeberin folgende Fragestellung formuliert:

5. Handlungsräume: Vergleich mit anderen Städten (mit gleicher/ähnlicher Rechtsgrundlage) - insbesondere bezüglich Airbnb. Mit welchen Massnahmen, Lenkungsmechanismen könnte das Problem angegangen werden? (planerisch, baurechtlich, steuerlich, Gebühren etc.).

Die vorliegende Studie orientiert sich strukturell an diesen Fragestellungen und weist folgenden Aufbau auf:

- FPRE erläutert in der «Ausgangslage» die gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung von Zweitwohnungen in und für die Stadt Zürich;
- Die Abklärung der «rechtlichen Rahmenbedingungen» erfolgt unter Beizug von Gfeller Bludenz Kunz Rechtsanwälte, Zürich und CMS von Erlach Poncet, Zürich. Im Vordergrund stehen hierbei die Einwirkungen des Planungs- und Bau-, das Miet- und Steuerrecht sowie das öffentliche und Gewerberecht auf den Zweitwohnungsmarkt;
- Bei der «räumlichen Darstellung» werden diverse für die Zweitwohnungsthematik relevante Nutzungen ausgewertet und auf Ebene der städtischen Quartiere dargestellt;
- Eine «Problemanalyse» führt die wesentlichen Befunde zusammen und wagt einen Ausblick wie sich der Zweitwohnungsbestand bis 2030 weiterentwickeln könnte. Eine umfangreiche Reihe an Experteninterviews mit Akteuren aus der Immobilien- und Hotelbranche ermöglicht eine breite Abstützung der Einschätzungen hinsichtlich der weiteren Entwicklungen und eines «möglichen Handlungsbedarfs».

Zusammenfassend kommt die Studie zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Kurz- und mittelfristig ist für die Stadt Zürich von einem leicht steigenden Angebot und Nachfrage nach Zweitwohnungen auszugehen. Langfristig sind jedoch kaum verlässliche Prognosen möglich;
- Diese Angebotsausweitung muss jedoch nicht in einem höheren Zweitwohnungsanteil resultieren. So dürfte der Wohnungsbestand der Stadt Zürich 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;

Den möglichen Handlungsbedarf vorwegnehmend:

- FPRE sieht aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten und Analysen 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.

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird in diesem Bericht auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung für beide Geschlechter.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Hintergrund des Auftrags	4
1.2	Aufgabenstellung	4
1.3	Methodische Grundlagen	4
1.4	Begleitgruppe	5
1.5	Aufbau des Berichts	5
1.6	Lesehinweis	5
2	Ausgangslage	6
2.1	Gesetzlicher Rahmen	6
2.2	Bestandesaufnahme Zweitwohnungen Stadt Zürich	7
2.2.1	Bisheriger Erkenntnisstand	8
2.3	Leitbild der Stadtentwicklung Zürich	9
2.4	Wohnungsmarkt Zürich	9
2.5	Wirtschaft, Bildung & Forschung und Tourismus	11
2.6	Erste Erkenntnisse	12
3	Begriffsklärung	13
3.1	Einleitung	13
3.1.1	Aufgabenstellung	13
3.1.2	Grundlagen	13
3.1.3	Methodisches Vorgehen	13
3.2	Wohnung	14
3.3	Erst- und Zweitwohnung	14
3.4	Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen	15
3.4.1	Zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken bewohnt	15
3.4.2	Von einem Privathaushalt mit Erstwohnung im gleichen Gebäude bewohnt	16
3.4.3	Bewohnt von nicht meldepflichtigen Personen	16
3.4.4	Personal- und Dienstwohnungen	16
3.4.5	Leere oder unbekannte Wohnungen	17
3.4.6	Umgenutzte Wohnungen	17
3.5	Hotellerie und Parahotellerie	17
3.5.1	Hotellerie	17
3.5.2	Parahotellerie	18
3.6	Ferienwohnungen	18
3.7	Business Apartments	20
3.8	Airbnb	20
3.9	Erkenntnisse	21
4	Rechtliche Rahmenbedingungen	23
4.1	Einleitung	23
4.1.1	Aufgabenstellung	23

4.1.2	Methodisches Vorgehen	23
4.1.3	Grundlagen	23
4.2	Planungs- und baurechtliche Aspekte	23
4.2.1	Wohnnutzungen	23
4.2.2	Nutzungsplanung	24
4.2.3	Vergleich mit anderer Baurechtgebung in der Schweiz	24
4.2.4	Sonderbauvorschriften	24
4.2.5	Zweckentfremdung	25
4.2.6	Erstbeurteilung hinsichtlich Wohnanteile	25
4.3	Mietrechtliche Aspekte	25
4.3.1	Begriff und Geltungsbereich der Miete	25
4.3.2	Abgrenzung zu Gastaufnahmeverträgen (Beherbergung)	25
4.3.3	Anwendung auf Airbnb	26
4.3.4	Anwendung auf Business Apartments	26
4.3.5	Anwendung auf die Hotellerie und Parahotellerie	26
4.3.6	Untermiete: Ausgestaltung, Bedingungen und Rechtspraxis bei Airbnb	26
4.4	Exkurs: Stockwerkeigentum	28
4.5	Steuerrechtliche Aspekte	28
4.5.1	Direkte Steuern für Anbieter	28
4.5.2	Direkte Steuern für Vermittler	29
4.5.3	Indirekte Steuern für Anbieter	29
4.5.4	Indirekte Steuern für Vermittler	29
4.5.5	Kurtaxen	29
4.6	Öffentlichrechtliche Einschränkungen	30
4.6.1	Meldepflicht	30
4.6.2	Weitere Einschränkungen	30
4.7	Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit	31
4.7.1	Definition und Inhalt der Eigentumsgarantie	31
4.7.2	Voraussetzungen von Eingriffen gemäss Art. 36 BV	31
4.7.3	Wirtschaftsfreiheit: Schutzbereich	32
4.7.4	Einschränkungen im Lichte von Art. 36 BV	32
4.8	Erkenntnisse	33
5	Räumliche Verteilung	36
5.1	Einleitung	36
5.1.1	Aufgabenstellung	36
5.1.2	Methodisches Vorgehen	36
5.1.3	Grundlagen	37
5.2	Gesamtwohnungsbestand	37
5.3	Zweitwohnungen	37
5.3.1	Zweitwohnungen Gesamt	37
5.3.2	Private Zweitwohnungen	38
5.3.3	Bewirtschaftete Apartments	39
5.4	Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen	41
5.4.1	Wohnungen zu Wochenaufenthaltszwecken bewohnt	42
5.4.2	Wohnungen für Studierende (ohne Studentenzimmer in Kollektivhaushalten)	42
5.4.3	Von einem Privathaushalt mit Erstwohnung im gleichen Gebäude bewohnt	42
5.4.4	Bewohnt von nicht meldepflichtigen Personen	42
5.4.5	Personalwohnungen	43
5.4.6	Dienstwohnungen	43

5.4.7	Belegte Apartments	44
5.4.8	Leere oder unbekannte Wohnungen	44
5.4.9	Umgenutzte Wohnungen	45
5.4.10	Unbewohnbar	45
5.5	Hotellerie	45
5.5.1	Angebot	45
5.5.2	Nachfrage	46
5.6	Parahotellerie	48
5.6.1	Ferienwohnungen	48
5.6.2	Kollektivunterkünfte	48
5.6.3	Campingplätze	48
5.7	Business Apartments	48
5.8	Airbnb	50
5.8.1	Angebot	50
5.8.2	Nachfrage	51
5.8.3	Gastgeberstruktur	51
5.9	Verhältnis Airbnb und Hotellerie	53
5.10	Erkenntnisse	54
6	Problemanalyse und möglicher Handlungsbedarf	56
6.1	Einleitung	56
6.1.1	Aufgabenstellung	56
6.1.2	Hypothesen	56
6.1.3	Methodisches Vorgehen	57
6.2	Immobilienökonomische Analyse	57
6.3	Entwicklung des Wohnungsbestands Stadt Zürich	60
6.3.1	Rückblick	60
6.3.2	Exkurs: Aktueller Bestand	60
6.3.3	Ausblick	62
6.4	Marktbasierte Analyse	63
6.4.1	Wohnungsmarkt	63
6.4.2	Hotellerie	64
6.4.3	Business Apartments	67
6.4.4	Airbnb	68
6.5	Akteursbasierte Analyse	73
6.5.1	Investoren	73
6.5.2	Projektentwickler	74
6.5.3	Bewirtschafter	75
6.5.4	Betreiber von Business Apartments	75
6.5.5	Private Wohneigentümer	75
6.5.6	Mieter	76
6.5.7	Unternehmen	76
6.6	Vergleichende Analyse	78
6.6.1	Nationaler Vergleich	78
6.6.2	Internationaler Vergleich	80
6.7	Wirkungsmodell	81
6.8	Erkenntnisse	83
7	Schlussfolgerungen	86
7.1	Generelle Aussagen	86

7.2	Zweitwohnungen	87
7.3	Business Apartmets	88
7.4	Airbnb	89
7.5	Zweitwohnungsmarkt - Quo vadis?	91
7.6	Möglicher Handlungsbedarf	92

Literatur und Quellenverzeichnis	93
---	-----------

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Prospektive Nachfrage-Entwicklung nach MWG Stadt Zürich (2015-2030)	11
Tabelle 2	Anzahl Angebote auf Online-Plattformen	21
Tabelle 3	Studentenheime und Studierendenhäuser	97
Tabelle 4	Liegenschaften im Besitz der Stiftung Studentisches Wohnen	97
Tabelle 5	Anbieter von Business Apartments und möblierten Personalwohnungen	98
Tabelle 6	Liste der Interviewpartner	132

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Zweitwohnungsanteile in den Gemeinden	6
Abbildung 2	Wohnungsbestand Stadt Zürich	7
Abbildung 3	Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen Stadt Zürich	7
Abbildung 4	Zweitwohnungen Stadt Zürich	8
Abbildung 5	Leerwohnungsquote Stadt Zürich (2008-2017)	9
Abbildung 6	Preisentwicklung (indexiert, 1. Quartal 2008 = 100) Stadt Zürich	10
Abbildung 7	«Begriffslandschaft» (mögliche Verordnung)	14
Abbildung 8	Statistische Quartiere der Stadt Zürich	36
Abbildung 9	Wohnungsbestand in den Stadtzürcher Quartieren	37
Abbildung 10	Zweitwohnungen in den Stadtzürcher Quartieren	38
Abbildung 11	Zweitwohnungsanteil in den Stadtzürcher Quartieren	38
Abbildung 12	Private Zweitwohnungen in den Stadtzürcher Quartieren	39
Abbildung 13	Anteil Private Zweitwohnungen in den Stadtzürcher Quartieren	39
Abbildung 14	Bewirtschaftete Wohnungen in den Stadtzürcher Quartieren	40
Abbildung 15	Anteil Bewirtschaftete Wohnungen in den Stadtzürcher Quartieren	40
Abbildung 16	Anzahl den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen	41
Abbildung 17	Anteil der den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen	42
Abbildung 18	Anteil an Personalwohnungen in den Stadtzürcher Quartieren	43
Abbildung 19	Anteil an Dienstwohnungen in den Stadtzürcher Quartieren	43
Abbildung 20	Anzahl Leerwohnungen in den Stadtzürcher Quartieren	44
Abbildung 21	Anzahl Leerwohnungen in den Stadtzürcher Quartieren	44
Abbildung 22	Anzahl Hotelbetriebe in den Stadtzürcher Quartieren (2016)	45
Abbildung 23	Anzahl verfügbarer Hotelzimmer in den Stadtzürcher Quartieren (2016)	46
Abbildung 24	Ankünfte in den Stadtzürcher Quartieren (2016)	46
Abbildung 25	Anzahl Logiernächte in den Stadtzürcher Quartieren (2016)	47
Abbildung 26	Nettozimmerauslastung in den Stadtzürcher Quartieren (2016)	47
Abbildung 27	Anzahl Business Apartments in den Stadtzürcher Quartieren	49
Abbildung 28	Anteil von Business Apartments den Stadtzürcher Quartieren	49
Abbildung 29	Anzahl der auf Airbnb angebotenen Wohnungen in der Stadt Zürich	50
Abbildung 30	Anteil angebotener Wohnungen auf Airbnb gemessen am Wohnungsbestand	51
Abbildung 31	Mittlere Angebotspreise für Airbnb Angebote pro Nacht und Wohnung	51
Abbildung 32	Angebote pro Anbieter auf Airbnb in der Stadt Zürich	52
Abbildung 33	Differenz an verfügbaren Hotelzimmern und auf Airbnb verfügbaren Zimmern	53
Abbildung 34	Preisspektren regulärer Wohnungsmarkt und Kurzzeitvermietung	57
Abbildung 35	Auslastungsgrade nach Anzahl der Zimmer Juli 2016 - Juni 2017	59
Abbildung 36	Wachstum der Wohnungsbestände in Stadtzürcher Quartieren 1990 bis 2016	60
Abbildung 37	Anteil Standardwohnungen in den Stadtzürcher Quartieren	61
Abbildung 38	Anteil Zweitwohnungen an Nicht-Standardwohnungen in Stadtzürcher Quartiere	61
Abbildung 39	Wachstum Wohnungen Stadt Zürich bis 2030 (Mittleres Szenario)	62
Abbildung 40	Entwicklung der Anzahl Haushalte nach FPRE	63
Abbildung 41	Entwicklung der Ankünfte und Logiernächte Stadt Zürich 2006-2016	64
Abbildung 42	Prozentuale Veränderung der Logiernächte 2006-2016 (kumuliert)	64

Abbildung 43	Logiernächte Schweiz und BIP Schweiz/OECD-Länder 2008-2016	65
Abbildung 44	Entwicklung des Betten- und Zimmerangebots Stadt Zürich 2006-2016	66
Abbildung 45	Entwicklung des Auslastungsgrads Betten und Zimmer Stadt Zürich 2006-2016	66
Abbildung 46	Räumliche Entwicklung der Nachfrage nach Büroflächen	68
Abbildung 47	Airbnb Angebot (ganze Wohnungen) in Schweizer Grossstädten	69
Abbildung 48	Airbnb-Anteile (ganze Wohnungen) in Schweizer Grossstädten	69
Abbildung 49	Airbnb Angebot (ganze Wohnungen) in europäischen Grossstädten	70
Abbildung 50	Airbnb-Anteile (ganze Wohnungen) in europäischen Grossstädten	70
Abbildung 51	Airbnb: Übernachtungsgäste (in Millionen)	71
Abbildung 52	Marktmieten und Insertionszeiten (indexiert)	74
Abbildung 53	Erfahrungen und Einstellungen gegenüber Airbnb	76
Abbildung 54	Index Bruttoinlandprodukt (nominell)	77
Abbildung 55	Strukturwandel: Wachstumsbeiträge der Branchengruppen (2008-2015)	77
Abbildung 56	Zweitwohnungsanteile in Schweizer Städten 31. März 2017	78
Abbildung 57	Anteil der Zweitwohnungen in ausgewählten Hauptstädten	80
Abbildung 58	Prognose Einflussfaktoren und Effekte auf Zweitwohnungen Stadt Zürich	82
Abbildung 59	Airbnb Webscraping für vorliegende Studie	131

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BFS	Bundesamt für Statistik
CBD	Central Business District
EFH	Einfamilienhaus
EWG	Eigentumswohnung
EWggW	Erstwohnung gleichgestellte Wohnung (nach Art. 2 Abs. 2 ZWG)
FPRE	Fahrländer Partner Raumentwicklung
GWR	Eidg. Gebäude und Wohnungsregister
GWZ	Gebäude- und Wohnungsregister Stadt Zürich
i.V.m.	im Verhältnis mit
IMBAS	Immobilien Bewertungs- und Analysesystem von Fahrländer Partner
KOF	Konjunkturforschungsstelle der ETH
MFH	Mehrfamilienhaus
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MS	Mobilité spatiale
MWG	Mietwohnung
MWST	Mehrwertsteuer
OR	Obligationenrecht
ÖV	öffentlicher Verkehr
PBG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich
RPG	Raumplanungsgesetz
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
VGWR	Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister
ZWG	Zweitwohnungsgesetz
ZWV	Zweitwohnungsverordnung

1 Einleitung

1.1 Hintergrund des Auftrags

Aufgrund einer dringlichen Motion sowie eines dringlichen Postulats von Niklaus Scherr (AL - Rücktritt am 18. Januar 2017) hat der Stadtrat einen Bericht zum nutzungsplanerischen Umgang mit Zweitwohnungen und für Beherbergung genutzten Wohnraum verfasst und diesen dem Gemeinderat zur Kenntnis gebracht. Der Gemeinderat hat in der Folge am 30. November 2016 eine Rückweisung an den Stadtrat beschlossen und diesen gleichzeitig mit dem Auftrag, einen Ergänzungsbericht zu erstellen, versehen.

FPRE erhielt vom Hochbaudepartement Stadt Zürich den Zuschlag, diesen Ergänzungsbericht in Form der hier vorliegenden Studie zu erstellen.

1.2 Aufgabenstellung

Das Hochbaudepartement der Stadt Zürich beauftragte FPRE mit der Beantwortung folgender Fragestellungen:

1. Begriffsklärung: Alternative Nutzungen von Wohnungen wie Hotels, Pensionen, Zweitwohnungen, Businessappartements, Airbnb-Vermietung etc. sind begrifflich zu klären.
2. Statistische Daten über Ausmass und räumliche Verteilung dieser Nutzungen sind zu erstellen und in Bezug auf die Gesamtmenge der Wohnungen/des Wohnraums zu stellen.
3. Diese alternativen (Wohn-)Nutzungen sollen auf deren gewerbe-, miet-, steuer- sowie bau- und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen untersucht werden.
4. Problemanalyse und Abschätzung des Handlungsbedarfs. Es ist aufzuzeigen, ob und in welchem Masse diese alternativen Nutzungen den Druck auf die Wohnflächen erhöhen. Dabei ist miteinzubeziehen, mit welchen Trends zu rechnen ist (z.B. wachsender Markt).

Als fünfte Fragestellung wurde durch die Auftraggeberin formuliert:

5. Handlungsräume: Vergleich mit anderen Städten (mit gleicher/ähnlicher Rechtsgrundlage) - insbesondere bezüglich Airbnb. Mit welchen Massnahmen, Lenkungsmechanismen könnte das Problem angegangen werden? (planerisch, baurechtlich, steuerlich, Gebühren etc.).

Zumal das Ergebnis der vorliegenden Studie nicht vorweggenommen werden konnte, sollte diese Fragestellung nur bei Bedarf, d.h. bei entsprechender Erkenntnis, dass (mindestens teilweise) regulatorischer Handlungsbedarf vorhanden ist, untersucht werden.

Die Beantwortung dieser Fragestellung würde in Form eines Ergänzungsberichts der hier vorliegenden Studie zu einem späteren Zeitpunkt beigefügt.

1.3 Methodische Grundlagen

Eine Grundproblematik, die sich stellt, ist die Frage, was eine Zweitwohnung überhaupt ist. Diese Frage wurde im Rahmen der Umsetzung des Verfassungsartikels zur Limitierung von Zweitwohnungen auf Bundesebene umfangreich behandelt. In Zweitwohnungsgesetz und -verordnung, welche per 1. Januar 2016 in Kraft traten, gelten als Zweitwohnungen sämtliche Wohnungen, die keine Erstwohnung sind oder einer solchen gleichgestellt sind.

Das Statistische Amt der Stadt Zürich verwendet den Begriff folgendermassen:

Als Zweitwohnung gelten gemäss Bundesgesetz über die Zweitwohnungen alle bewohnbaren Wohnungen, in denen meldetechnisch keine Person niedergelassen ist und die nicht den Erstwohnungen gleichgestellt ist.

Die letzten Erhebungen in der Stadt Zürich vom 30. September 2017 ermöglichen eine Zuteilung der Zweitwohnungsanteile nicht nur auf Ebene der Gemeinde, sondern auch präzise auf Ebene der zwölf Stadtkreise und der 34 statistischen Quartiere. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sämtliche Zahlen mit einer gewissen Unschärfe versehen sind.

Das Statistische Amt äussert sich hierzu wie folgt:

Da keine Meldepflicht für Wohnnutzungen existiert, kann die Zweitwohnungszahl nicht eindeutig festgelegt werden, sondern basiert auf einer Zweitwohnungsvermutung.

FPRE verwendet im Rahmen dieser Studie, in Einklang mit den Ausführungen im Zweitwohnungsgesetz (ZWG), dieselben Definitionen und stützt sich auf die Auswertungsmethodik der Stadt Zürich.

1.4 Begleitgruppe

Die Erarbeitung dieser Studie erfolgte in enger Zusammenarbeit mit Vertretern aus verschiedenen Departementen der Stadt Zürich. Dies waren namentlich:

- Urs Spinner, Vorsitz, HBD DeSe
- Karsten Schwarz, HBD DS
- Frank Argast, HBD AfS
- Thomas Schlepfer, FID DeSe
- Alex Martinovits, PRD STE
- Urs Rey, PRD SSZ
- David Weber, PRD STE

Eine Startsitung erfolgte am 12. Juni 2017. Nach Vollendung der Kapitel 2 bis 5 fand ein gemeinsamer Workshop (6. September 2017) statt. Basierend auf diesem konnten diverse Themenfelder aus den Grundlagenkapiteln weiter geschärft werden. Der gesamte Berichtsentwurf wurde anlässlich eines Echoraums (1. November 2017) nochmals gespiegelt, wobei Präzisierungen angebracht und der Bericht bis am 29. Dezember 2017 finalisiert werden konnte.

1.5 Aufbau des Berichts

Kapitel 2 «Ausgangslage» gibt einen Einstieg in die Thematik und erläutert die gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung von Zweitwohnungen in und für die Stadt Zürich.

Kapitel 3 «Begriffsklärung» basiert grösstenteils auf einer Literaturrecherche und baut im Wesentlichen auf den Legaldefinitionen des Bundesrechts (insbesondere Zweitwohnungsgesetz) in Kombination mit den Nomenklaturen des Bundesamts für Statistik (BFS) auf.

Für das Kapitel 4 «Rechtliche Rahmenbedingungen» wurden Rechtsgutachten bei Gfeller Bludenz Kunz Rechtsanwälte und CMS von Erlach Poncet in Auftrag gegeben. Diese bearbeiteten basierend auf einem durch FPRE vorgegebenen Fragekatalogs und unabhängig voneinander die Gebiete Planungs- und Baurecht einerseits sowie die Gebiete Miet- und Steuerrecht respektive Öffentliches und Gewerberecht andererseits. Die zentralen Befunde wurden durch FPRE zusammengeführt und in Rahmen des vorliegenden Berichts verdichtet. Die Memoranden befinden sich im Anhang A 5.

Für Kapitel 5 «Räumliche Darstellung» wurde auf verschiedene Datenquellen (insbesondere Statistisches Amt der Stadt Zürich für den Wohnungsbestand und BFS für Beherbergungsstatistik HESTA) zurückgegriffen. Die Daten wurden mittels Statistischer Software und Geographischen Informationssystemen (GIS) auf Ebene der städtischen Quartiere ausgewertet. Vorbehalten blieben Ausführungen zu Quartieren, in denen aufgrund mengenmässig nicht repräsentativer Stichproben bzw. aus Datenschutzgründen keine Aussagen möglich sind.

Kapitel 6 «Problemanalyse» führt die wesentlichen Befunde der vorangehenden Kapitel zusammen und wagt einen Ausblick wie sich der Zweitwohnungsbestand bis 2030 weiterentwickeln könnte. Der Ausblick basiert auf diversen Datenquellen und Studien von FPRE sowie Dritten. Nicht zuletzt wurde eine umfangreiche Reihe an Experteninterviews mit Akteuren aus der Immobilienbranche und Hotellerie durchgeführt um eine breitere Abstützung der eigenen Einschätzungen zu erreichen. Die Liste der Interviewpartner befindet sich in Anhang A 6.

Kapitel 7 «Schlussfolgerungen» fasst die wesentlichen Erkenntnisse der Studie zusammen und gibt einen Ausblick betreffend die weiteren Arbeiten im Hinblick auf die möglichen «Handlungsräume» (siehe Abschnitt 1.2).

1.6 Lesehinweis

Kernaussagen sind in dieser Studie jeweils mit einem blauen Rahmen versehen. Am Schluss jedes Kapitels werden diese zusammengezogen. Die Schlussfolgerungen geben die wichtigsten Passagen dieser Zusammenzüge wider und interpretieren diese hinsichtlich eines möglichen Handlungsbedarfs.

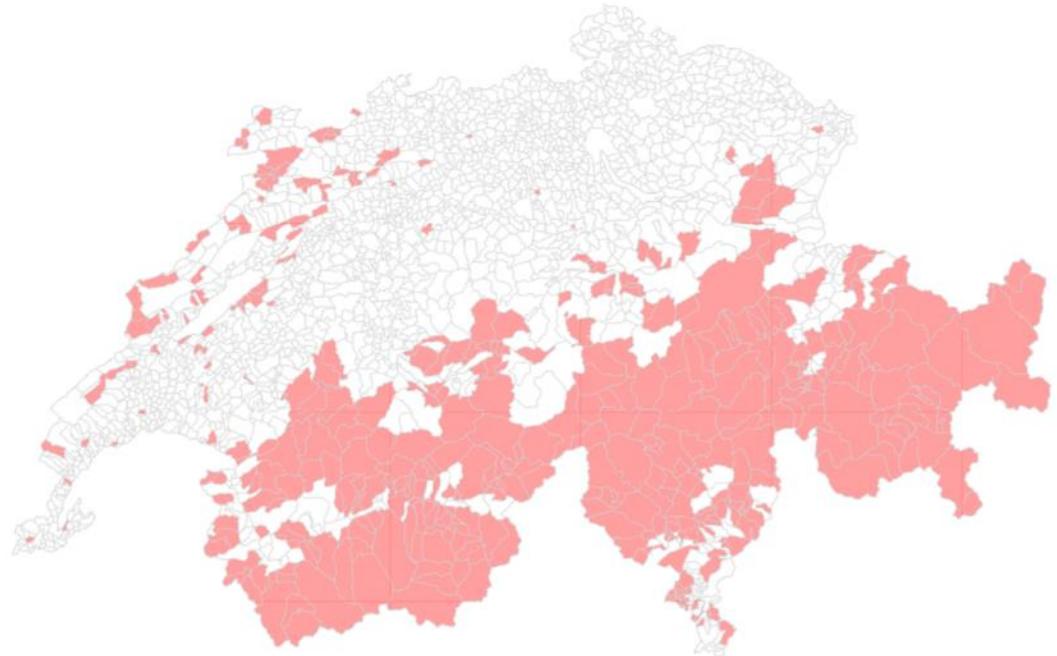
2 Ausgangslage

2.1 Gesetzlicher Rahmen

Das Schweizer Stimmvolk hat mittels Abstimmung vom 11. März 2012 über die Eidgenössische Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» landesweit eine Begrenzung des Zweitwohnungsanteils bei 20 Prozent auf kommunaler Ebene beschlossen. Der entsprechende Bundesverfassungsartikel 75b und seine Ausführungsbestimmungen («Lex Weber») verpflichtet mit Inkrafttreten per 1. Januar 2016 die Gemeinden zur Erhebung und Meldung ihrer jeweiligen Zweitwohnungsanteile. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) veröffentlichte zum ersten Mal die Wohnungsinventare der Gemeinden per 31. März 2017. Demnach wiesen 422 von 2'255 Gemeinden am Bewertungsstichtag 31. Dezember 2016 einen Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent aus. Sie unterliegen damit einem Bewilligungsverbot für Zweitwohnungen gemäss Art. 6 Zweitwohnungsgesetz (ZWG).

Gemäss ARE ergibt sich per 31. März 2017 folgendes Bild:

Abbildung 1 Zweitwohnungsanteile in den Gemeinden



Anmerkung: Berechnungsgrundlage bildet das Eidg. Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) in Verbindung mit den Einwohnerregistern. Die Zweitwohnungsanteile ergeben sich aus der Differenz zwischen Gesamtwohnungsbestand und den gemeldeten Erstwohnungen nach Art. 2 Abs. 2 ZWG. Freiwillig können die Gemeinden auch den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen ausweisen. Da nicht alle Gemeinden Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen nach Art. 2 Abs. 3 ZWG erfassen, sind die Wohnungsinventare untereinander somit nur eingeschränkt vergleichbar.

Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 31. März 2017; Bearbeitet durch FPRE.

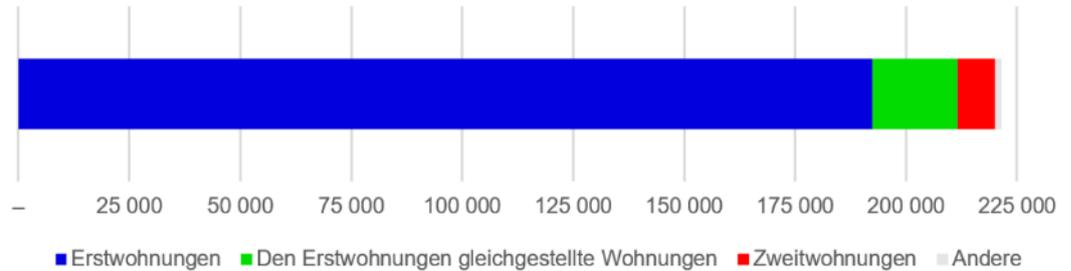
Der Zweitwohnungsanteil in der Stadt Zürich wird per 31. März 2017 mit rund 12.2 Prozent ausgewiesen. Er liegt damit klar unterhalb der gesetzlichen Obergrenze von 20 Prozent und auch tiefer als in anderen Grossstädten wie Bern (18.1 Prozent) oder Genf (15.3 Prozent).

Bei der Interpretation der jeweiligen Zweitwohnungsanteile ist allerdings Vorsicht geboten, da die Erfassung der den Erstwohnung gleichgestellten Wohnungen nach Art. 2 Abs. 3 ZWG für die registerführenden Gemeindeinstanzen aktuell freiwillig ist (Bundesamt für Raumentwicklung, 2017). Daraus ergibt sich zurzeit eine systematische Überschätzung des Zweitwohnungsanteils. Die den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen kommen eine grosse Bedeutung zu. Für Zürich beträgt der Anteil rund 8.6 Prozent des Gesamtwohnungsbestands respektive rund 230 Prozente des Zweitwohnungsbestands. Der effektive Zweitwohnungsanteil gemessen am Gesamtwohnungsbestand beträgt für die Stadt Zürich knapp 3.8 Prozent. Dies entspricht rund 8'391 Wohnungen.

2.2 Bestandesaufnahme Zweitwohnungen Stadt Zürich

Jeweils per Ende September publiziert das Statistische Amt der Stadt Zürich ihr Wohnungsinventar. Per 30. September 2017 war dies zum zweiten Mal nach Inkrafttreten des ZWG der Fall. Der Wohnungsbestand kann folgendermassen aufgeschlüsselt werden:

Abbildung 2 Wohnungsbestand Stadt Zürich

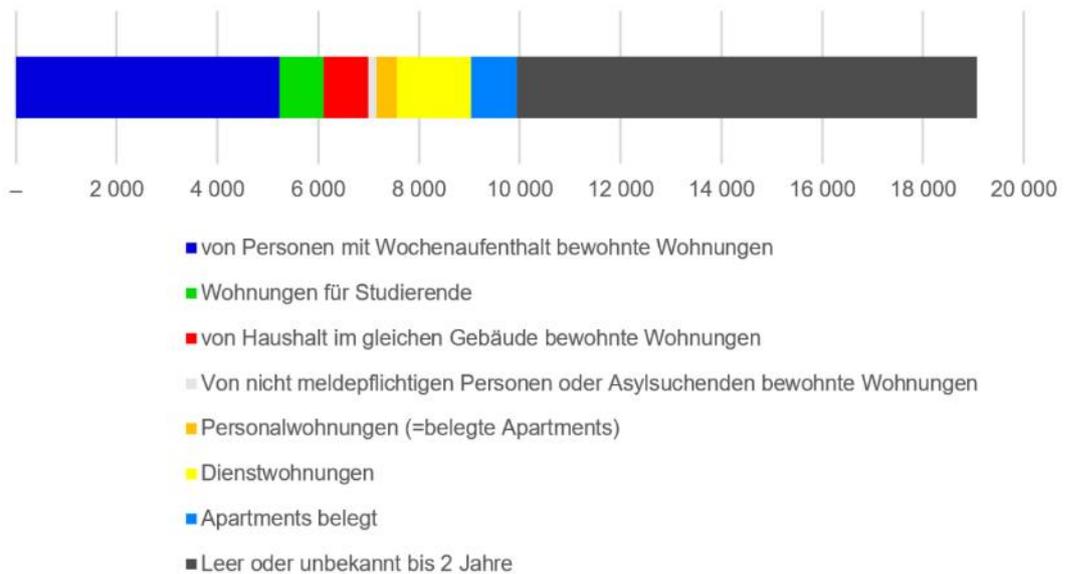


Quelle: Statistisches Amt der Stadt Zürich 30. September 2017; Bearbeitet durch FPRE.

Der statistisch erfasste Gesamtwohnungsbestand beträgt demnach 221'833 Einheiten. Rund 192'973 Einheiten sind als Erstwohnungen erfasst. Darunter fallen 188'486 Standardwohnungen und 4'002 Alters- und Pflegezimmer. Den Erstwohnungen gleichgestellt sind 19'068 Wohnungen. Dies sind rund 8.6 Prozent des Gesamtwohnungsbestands. Bei 8'413 Einheiten handelt es sich um Zweitwohnungen. Dies sind rund 3.8 Prozent. 1'558 Einheiten sind baulich bedingt unbewohnte Wohnungen (Andere).

Die den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen setzen sich wie folgt zusammen:

Abbildung 3 Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen Stadt Zürich

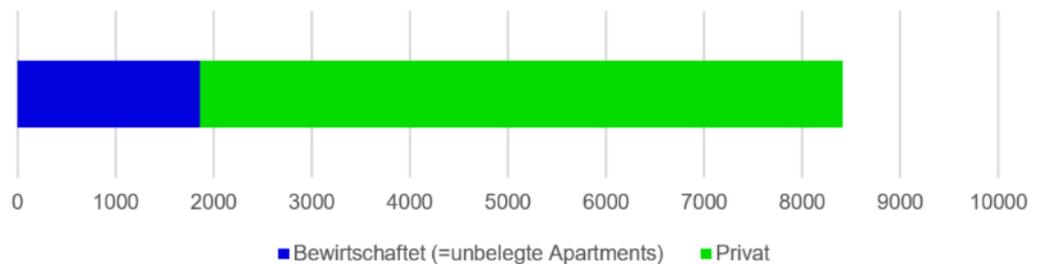


Quelle: Statistisches Amt der Stadt Zürich 30. September 2017; Bearbeitet durch FPRE.

Bei den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen handelt es sich um 5'228 Wohnungen von Wochenaufenthaltern, 886 Wohnungen für Studierende, 886 vom Haushalt im gleichen Gebäude bewohnte Wohnungen, 165 Wohnungen von nicht meldepflichtigen Personen wie Diplomaten oder Asylsuchenden, 394 Personalwohnungen und 1'468 Dienstwohnungen. Zusätzlich sind 905 belegte Apartments vorhanden. Zusammengefasst sind dies rund 19'068 Wohnungen. Bei rund 9'136 Wohnungen – was rund 48 Prozent der den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen entspricht – ist der Status unbekannt (bis zwei Jahre) oder sie waren per Stichtag 30. Juni als Leerwohnung gemeldet. Die Leerstandsquote betrug in der Stadt Zürich per 30. Juni 2017 0.21% oder 454 Wohnungen. Somit verbleibt für 8'682 Wohnungen der Status unbekannt.

Die Zweitwohnungen lassen sich in folgende zwei Kategorien einteilen:

Abbildung 4 Zweitwohnungen Stadt Zürich



Quelle: Statistisches Amt der Stadt Zürich 30. September 2017; Bearbeitet durch FPRE.

Bei rund 1'859 Zweitwohnungen handelte es sich um sogenannte bewirtschaftete Wohnungen ohne registrierte Bewohner. Um die Apartments mit registrierten (d.h. im Bevölkerungsamt gemeldeten) Bewohnern ergänzt, werden sie unter dem Begriff Business Apartments zusammengefasst. Bei 6'554 Wohnungen handelt es sich um private Zweitwohnungen. Somit gibt es rund 8'413 Zweitwohnungen in der Stadt Zürich.

Die statistischen Grundlagen weisen damit einen vergleichsweise hohen Detaillierungsgrad auf. Eine gewisse Unschärfe besteht lediglich bei den Wohnungen mit dem Status unbekannt (rund 4.1 Prozent des Gesamtwohnungsbestands).

2.2.1 Bisheriger Erkenntnisstand

Basierend auf der ersten Wohnungszählung vom 30. September 2016 publizierte das Statistische Amt der Stadt Zürich zwei inhaltlich bedeutende Beiträge. Erstens, am 15. November 2016, einen Webartikel zum Thema «Zweitwohnungsbestand». Zweitens, am 26. Januar 2017, einen Webartikel zum Thema «Apartmentwohnungen» (im Kontext Zweitwohnungen). Die Kernaussagen lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Die Stadt Zürich verfügt über rund 7'200 Zweitwohnungen i.S.v. Art. 4 ZWG und damit über einen geschätzten Zweitwohnungsanteil von 3.3 Prozent;
- Am höchsten ist der Anteil an Zweitwohnungen in den zentralen und repräsentativen Quartieren (meist Kreis 1) in der Innenstadt oder am Zürichberg;
- Zweitwohnungen sind meist Kleinwohnungen. Rund die Hälfte weisen 1 bis 2 Zimmer auf und liegen in Altbauten;
- Die Erfassung von bewirtschafteten Wohnungen (Apartmentwohnungen) erweist sich als Herausforderung: Entscheidend für eine Abgrenzung ist letztlich die Meldung/Registrierung am Stichtag der Zweitwohnungserhebung. Je nach dem gilt dieselbe Wohnung als Erst- oder Zweitwohnung;
- Der Gesamtbestand an kommerziell bewirtschafteten Apartments beträgt rund 2'400 Einheiten, was ungefähr 1.1 Prozent des Wohnungsbestands entspricht.
- Auf der Plattform Airbnb werden in der Stadt rund 1'100 Wohnungen angeboten, von denen schätzungsweise 500 gewerbsmässigen Anbietern gehören.

Die grundsätzlichen Aussagen haben auch nach der zweiten Wohnungszählung am 30. September 2017 noch ihre Gültigkeit. Auf die (quantitativen) Entwicklungen in den letzten 12 Monaten und den heutigen Stand der Dinge wird im Zuge dieses Berichts näher eingegangen.

2.3 Leitbild der Stadtentwicklung Zürich

Das Leitbild Stadtentwicklung Zürich (2013) formuliert diverse Ziele, welche im Kontext der Zweitwohnungen von Bedeutung sind:

Nachhaltigkeit

Unsere Strategien und Konzepte, Entscheide und Massnahmen sind zukunftsorientiert und beziehen wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte gleichwertig mit ein.

Lebensqualität

Um die Attraktivität und Vielfalt Zürichs als Wohn-, Arbeits- und Freizeitstadt weiter zu entwickeln, machen wir uns stark für kontinuierliche Verbesserungen in Gebieten mit besonderem Handlungsbedarf, für gute Qualität in neu entstehenden Quartieren und für die Pflege des hohen Standards in der übrigen Stadt.

Prosperität

Eine prosperierende Wirtschaft bildet die finanzielle Basis für das Engagement der Stadt. Deshalb setzen wir uns ein für den Erhalt guter Rahmenbedingungen für Unternehmen sowie die Förderung von neuen, innovativen und wertschöpfungsintensiven Branchen.

Standortqualität

Wir engagieren uns für den Ausbau des Wissens- und Forschungsplatzes und gleichzeitig für ein breites Angebot an Arbeitsplätzen mit unterschiedlichen Anforderungsprofilen. Damit helfen wir mit, den Standort mit seiner hohen Qualität zu stärken und die Marke Zürich gegen innen und aussen zu positionieren.

Weltoffenheit

Wir sind stolz auf die Internationalität und Weltoffenheit Zürichs. Lokal wie regional, national und international sind wir gut vernetzt. Wir fördern den aktiven Austausch zwischen Menschen unterschiedlicher sozialer und kultureller Herkunft.

Diversität

Die Urbanität mit ihrer Vielfalt an Lebensstilen ist Zürichs Stärke. Wir pflegen einen bewussten Umgang mit Diversität und vermitteln zwischen unterschiedlichen Interessen und Anliegen. Wir unterstützen ein gutes Zusammenleben in dieser Stadt.

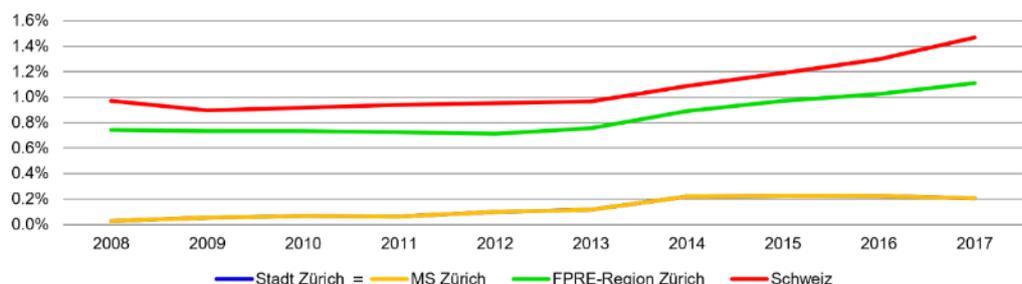
Dieser Katalog an Zielen verdeutlicht, dass die Stadtentwicklung Zürich sehr umfassende, heterogene und in ihrer konkreten Umsetzung teilweise gegensätzliche Ziele zu verfolgen hat. Klar wird ebenfalls, dass wohnraumpolitische, wirtschaftliche und touristische Anliegen als gleichberechtigt zu gelten haben.

Das methodische Vorgehen und der normative Rahmen für die Beurteilung des «Phänomens» Zweitwohnungen erfolgt vor dem Hintergrund einer paritätischen Behandlung aller Ziele.

2.4 Wohnungsmarkt Zürich

In der Stadt Zürich ist Wohnraum nach wie vor knapp. Die Nachfrage übersteigt das Angebot seit Jahren deutlich, was sich in tiefen Leerstandquoten und überdurchschnittlich hohen Marktmieten respektive -preisen manifestiert. Der Eigentumsanteil ist in der Stadt Zürich dabei nach wie vor stark unterdurchschnittlich. Er betrug im Jahr 2015 rund 14 Prozent (Schweiz: 37 Prozent). Damit sind für vorliegende Studie insbesondere die Entwicklungen auf dem Mietwohnungsmarkt von Bedeutung.

Abbildung 5 Leerwohnungsquote Stadt Zürich (2008-2017)



Anmerkung: Der Leerstand ist definiert als Verhältniszahl zwischen dem Wohnungsbestand am 31. Dezember des Vorjahres im Nenner und der Anzahl registrierter Leerwohnungen am 1. Juni. Die FPRE-Region umfasst die Kantone ZH, SH und Teile der Kantone AG, ZG, GL, SZ und SG (vgl. www.fpre.ch).

Quelle: BFS, Modellierungen FPRE.

Die Leerstandsquote (für Eigentums- und Mietwohnungen) ist in der Stadt Zürich seit 2013 leicht gestiegen und liegt seit 2014 bei rund 0.20 Prozent. Damit liegt sie vergleichsweise tief und deutlich unter der Quote der FPRE-Region Zürich respektive der Schweiz (1.11 und 1.47 Prozent).

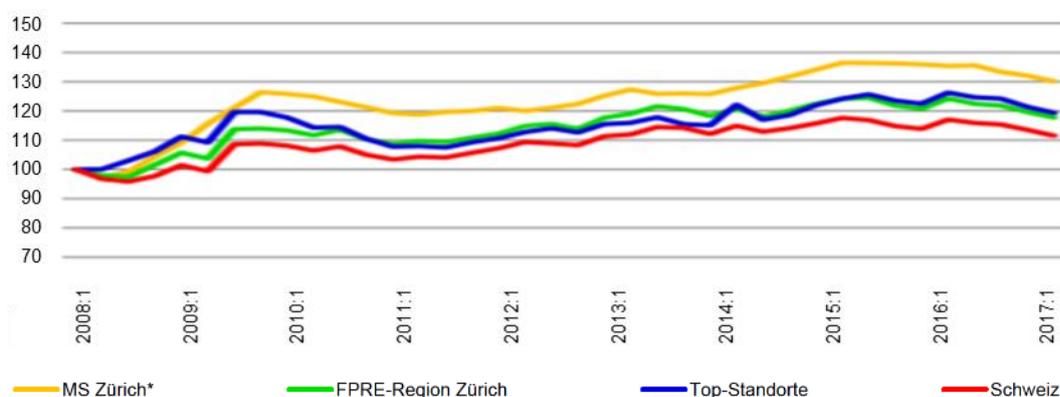
Die Netto-Marktmieten liegen mit 318 CHF/m² NF im Neubau¹ respektive mit 281 CHF/m² NF im Altbau² auf vergleichbarem Niveau mit der Stadt Genf (329 respektive 277), jedoch über jenen von Lausanne (266 respektive 232) und klar über dem Marktmietniveau von Basel (230 respektive 202) oder Bern (238 respektive 215).

Bei den ausgewiesenen Marktmieten handelt es sich um Marktmieten basierend auf effektiven Transaktionspreisen. Die Bestandsmieten liegen charakteristischerweise tiefer und haben sich in den letzten Jahren wenig dynamisch entwickelt (per August 2017 rund 2 Prozent seit Dezember 2010). Die hier ausgewiesenen Marktmieten repräsentieren somit nur einen Teil des Zürcher Mietwohnungsmarkts.

In der Stadt Zürich wird voraussichtlich auch in den kommenden Jahren eine Angebotsknappheit auf den Wohnmärkten bestehen. Auch wenn es gelingt die Innenentwicklungspotentiale, das heisst Bauland und innere Reserven aus Um- und Aufzonungen, konsequent zu aktivieren, so dürfte die Nachfrage nach Wohnraum stets mit dem Angebot Schritt halten respektive dieses übersteigen.

Die Entwicklung von Angebot und Nachfrage würde somit in der Zukunft für steigende Marktmieten sprechen. Wird die Entwicklung der Marktmieten über die letzten Jahre betrachtet, so ergibt sich jedoch folgendes Bild:

Abbildung 6 Preisentwicklung (indexiert, 1. Quartal 2008 = 100) Stadt Zürich



Anmerkung: * Glättung: Gleitend zentrierter Mittelwert über drei Quartale. Der aktuellste Datenpunkt ist provisorisch.

Quelle: Transaktionspreisindizes FPRE.

Die Stadt Zürich erfuhr in den Jahren 2008 und 2009 ein stärkeres respektive länger anhaltendes Wachstum der Marktmieten als andere Top-Standorte wie auch als die FPRE-Region Zürich und die Schweiz. Die Entwicklung seit 2010 verlief analog zu diesen Regionen. Seit 2015 erfahren die Marktmieten in der Stadt Zürich - wie in den anderen Regionen - über alle Segmente hinweg einen leichten Rückgang. Sie liegen im 3. Quartal 2017 noch bei einem Indexstand von rund 125 Punkten im Vergleich zu 1. Quartal 2008.

Damit ist seit rund zwei Jahren eine deutliche Seitwärtsbewegung bei den Marktmieten für Mietwohnungen in der Stadt Zürich auszumachen.

Nachfrageseitig ist dies weniger - wie hiervoor aufgezeigt wurde - auf einen Rückgang der Nachfrage zurückzuführen, als auf die Tatsache, dass die Entwicklung der Löhne und Renten und damit die Tragbarkeit für Wohnkosten zuletzt an eine Obergrenze gestossen ist, welche insbesondere die Nachfrage nach Mietwohnungen im gehobenen Segment dämpft. Die Tiefzinspolitik und die damit verbundene erleichterte Finanzierung von Wohneigentum trug zusätzlich zu einer Deckelung der Marktmieten im gehobenen Segment bei.

Angebotsseitig kam es aufgrund der nach wie vor regen Bautätigkeit angeheizt durch den Anlagenotstand bei den institutionellen Investoren zu einer stetigen Ausweitung des Wohnungsbestands in Renditeobjekten. Der Anteil der neu erstellten Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand betrug seit 2011 jeweils zwischen 0.8 und 1.5 Prozent.

Die prospektive Nachfrage-Entwicklung für die Stadt Zürich wird durch FPRE folgendermassen eingeschätzt:

¹ 4.5-Zimmer-Wohnung Neubau (110 m² HNF SIA 416) im 1. OG, durchschnittlich ausgebaut, Balkon vorhanden, durchschnittliche Mikrolage.

² 4.5-Zimmer-Wohnung Altbau (100 m² HNF SIA 416) Baujahr vor 30 Jahren, Zustand intakt-gut, im 1. OG, Balkon vorhanden, durchschnittliche Mikrolage.

Tabelle 1 Prospektive Nachfrage-Entwicklung nach MWG Stadt Zürich (2015-2030)

	Stagnation		Trend		Prosperität	
Bevölkerungswachstum 2015 - 2030	26,719	6.70%	32,379	8.20%	37,355	9.40%
Veränderung Anzahl Haushalte 2015 - 2030	-6,076	-3.20%	23,834	12.40%	23,704	12.30%
Zusatznachfrage MWG 2015 - 2030	-2,390	-1.40%	16,534	9.70%	14,259	8.40%
- unteres Segment	-		+ 5 % bis + 10 % (2)		-	
- mittleres Segment	-		+ 5 % bis + 10 % (2)		-	
- gehobenes Segment	-		+ 1 % bis + 5 % (1)		-	

Anmerkung: Skalierung der Zusatznachfrage (-5) bis (-2): Potenzielles Verlustrisiko, (-1): Unter-Performance, (0): Neutral, (1) bis (2): Potenzial vorhanden, (3) bis (4): Erhebliches Potenzial, (5): Hohes Potenzial.

Quelle: Propektivmodell 2016 FPRE.

Zusammenfassend:

- Die Leerstandsquote (für Eigentums- und Mietwohnungen) ist in der Stadt Zürich seit 2013 leicht gestiegen und liegt seit 2014 bei rund 0.20 Prozent;
- Die Leerstandsquote für die Stadt Zürich wird mittelfristig auf einem schweizweit unterdurchschnittlichen Niveau verharren;
- Die Netto-Marktmieten liegen mit 318 CHF/m² NF im Neubau respektive mit 281 CHF/m² NF im Altbau auf vergleichbarem Niveau mit der Stadt Genf, jedoch über jenen von Lausanne und klar über dem Marktmietniveau von Basel oder Bern;
- Seit rund zwei Jahren ist eine deutliche Seitwärtsbewegung bei den Marktmieten für Mietwohnungen in der Stadt Zürich auszumachen;
- Die Marktmieten für MWG im mittleren und gehobenen Segment dürften nach dem Trend-Szenario von FPRE in den nächsten Jahren stagnieren und lediglich im Altbau noch weiter ansteigen.

2.5 Wirtschaft, Bildung & Forschung und Tourismus

Gemäss Leitbild Stadtentwicklung Zürich spielen die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort und die Tourismusdestination Zürich ebenfalls eine bedeutende Rolle.

Zahlreiche international ausgerichtete (Gross-)Unternehmen haben ihren Firmensitz respektive eine Niederlassung in der Stadt Zürich. Rund 145 der 500 Top-Unternehmen (gemessen an ihrem Umsatz) in der Schweiz haben nach einer Erhebung von Handelszeitung im August 2017 ihren Sitz im Kanton Zürich. Für die Rekrutierung von hochqualifizierten Arbeitskräften sind sie auf ein quantitativ wie qualitativ angemessenes Wohnraumangebot angewiesen. Auch der Bedarf nach temporär verfügbarem Wohnraum steigt mit zunehmender Internationalisierungsgrad. Personalwohnungen haben demnach für Angestellte internationaler Unternehmen hohe Bedeutung, sei dies für kürzere bis mittlere Aufenthalte für Geschäftsreisen oder in Zusammenhang mit befristeten Projekten.

Die Stadt Zürich stellt für ausländische Arbeitskräfte generell ein wichtiges Eintrittsportal in die Schweiz dar. So zeigte eine Erhebung der Stadt Zürich aus dem Jahr 2014, dass fast jede zehnte ausländische Person, die in die Schweiz einwandert, sich erstmals in der Stadt Zürich niederliess. Auch wenn es sich dabei um angemeldete Personen handelt, welche somit keine direkte Einwirkung auf das hier untersuchte Phänomen der Zweitwohnungen haben, so zeigt dies dennoch die hohe Attraktivität der Stadt Zürich als Arbeitsmarkt und Wirtschaftsraum.

Die Stadt Zürich stellt mit der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) und der Universität Zürich einen wichtigen Hochschulstandort in der europäischen Bildungs- und Forschungslandschaft dar. Bei beiden Institutionen ist eine zunehmende Internationalisierungstendenz (Erasmus-Programm etc.) zu konstatieren. Wohnheime stellen denn auch insbesondere bei ausländischen Studierenden und Doktoranden die dominante und beliebteste Wohnform dar, da sich der Ausbildungs- oder Forschungsaufenthalt bereits aus der Ferne organisieren lässt (im Gegensatz zur Wohngemeinschaft) und keine langen Kündigungsfristen mit sich bringt. Das Wohnangebot hinkt in der Stadt Zürich, wie auch an vielen anderen Hochschulstandorten, der Nachfrage jedoch stetig hinterher.³ Nach der Einschätzung von FPRE und Erkenntnissen aus Studien wie zuletzt von Jones Lang LaSalle (2017) dürften aber Investoren und Entwickler in diesem Immobilienmarkt tätig werden.

Nicht nur internationale Unternehmen und Hochschulen sind auf temporär verfügbarem Wohnraum angewiesen, sondern auch Institutionen aus dem Gesundheits-, Gastronomie- und Hotelleriebereich benötigen Personal- und Dienstwohnungen. So weist alleine das Universitätsspital Zürich einen Bestand von rund 560 Studios und möblierten Zimmern auf. Trotz der hohen Fluktuation (mehrere Mieterwechsel pro Jahr) beträgt die Auslastung der Wohneinheiten weit über 90 Prozent. Ein ausreichendes, rasch

³ Zu den grössten Wohnungsanbietern in Zürich gehören die Studentische Wohngenossenschaft (WOKO) sowie das Jugendwohnnetz (JUWO). Eine Übersicht der jeweiligen Wohnangeboten befindet sich im Anhang A 3.

verfügbares und arbeitsmarkttechnisch gut gelegenes Wohnangebot stellt für die Rekrutierung von ausländischem (Fach-)personal ein unabdingbarer Standortfaktor dar.

Eine (zunehmend) starke Verflechtungen weist der Markt für temporäre Wohnformen mit dem Beherbergungsmarkt auf. Auf Stadtgebiet sind 121 Hotels oder hotelähnliche Betriebe angesiedelt. Den Geschäfts- und Freizeitreisenden stehen dabei rund 8'000 Zimmer zur Verfügung. (Bundesamt für Statistik BFS, 2016). Im Jahr 2016 verzeichnete die Stadt Zürich knapp 3 Mio. Logiernächte, wobei die Gäste zu 80 Prozent aus dem Ausland und zu 20 Prozent aus der Schweiz kommen. Die Reisebranche löste eine Wertschöpfung von ungefähr 1'475 Mio. CHF aus und besitzt mit rund 2.5 Prozent an der gesamtwirtschaftlichen Brutto-Wertschöpfung der Stadt Zürich einen nicht unerheblichen Anteil an der Wirtschaftsleistung (Tourismus Stadt Zürich, 2015). Neben der klassischen Hotellerie gewinnt die alternative Beherbergungsindustrie zunehmend an Bedeutung. Dazu zählen neben Angeboten aus der Parahotellerie wie Jugendherbergen, Pensionen und Ferienwohnungen, aber auch die Vermietung von zeitweise umgenutztem Wohnraum (u.a. Airbnb).

2.6 Erste Erkenntnisse

Für die weitere Untersuchung des Phänomens Zweitwohnungen in der Stadt Zürich sind folgende Befunde für die Ausgangslage von Bedeutung:

- Das Zweitwohnungsgesetz, welches per 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist, gibt den Rahmen vor, in welchem sich diese Studie bewegt. Auch wenn eine gewisse definitorische Unschärfe in der Gesetzgebung vorhanden sein mag und in der Praxis statistische Defizite in der Wohnraumerhebung vorhanden sind, so wird aus Konsistenzgründen durchgehend auf die Systematik der Stadt Zürich abgestützt. Die zur Verfügung stehenden statistischen Grundlagen sind hierbei nicht lückenlos, ermöglichen aber meist ausreichend robuste Aussagen über die untersuchten Teilaspekte und sind im Vergleich mit anderen Gemeinden in sehr guter Qualität vorhanden;
- Die Leitlinien der Stadtentwicklung Zürich bilden für die Untersuchung den normativen Rahmen indem Zweitwohnungen nicht ausschliesslich als wohnpolitisches Thema verstanden werden, sondern jeweils in Kontext mit wirtschaftspolitischen und touristischen Aspekten betrachtet werden;
- Der Zürcher Wohnungsmarkt ist durch eine unterdurchschnittliche Leerstandsquote und überdurchschnittlich hohe Marktmieten geprägt. Durch den prognostizierten Nachfrageüberhang für Wohnen bis 2030 stellt sich die Frage, wie das knappe Flächenangebot zwischen den Bevölkerungsgruppen respektive das städtische Gesamtangebot zwischen Wohn-, Geschäfts- und Beherbergungsflächenmarkt alloziert werden soll;
- Der Zweitwohnungsmarkt in der Stadt Zürich ist zu einem gewissen Grad mit dem anderer Schweizer Grossstädte, jedoch nicht mit der Situation respektive der laufenden politischen Diskussion im Schweizer Alpenraum zu vergleichen. Auch liegen die Zweitwohnungsanteile in den Schweizer Grossstädten weit unter den gesetzlichen 20 Prozent. Daher hat die Studie grundsätzlich andere Fragestellungen zu beantworten als dies der Fall wäre in den touristischen Gemeinden des Alpenraums;
- Im Mittelpunkt der Studie stehen die rund 3.8 Prozent Zweitwohnungen in der Stadt Zürich, wie sie per Negativdefinition gemäss ZWG auf Bundesebene verordnet sind. Temporäre Wohnformen wie Studenten-, Personal- oder Dienstwohnungen besitzen für den Wirtschaftsstandort sowie die Tourismusdestination Zürich eine hohe Bedeutung. Sie sind nach ZWG denn auch klar der Kategorie «Erstwohnungen gleichgestellt» zugeordnet. Sie stehen damit nicht im Fokus der Studie;
- Gemäss Leitbild Stadtentwicklung Zürich spielen die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort und die Tourismusdestination Zürich ebenfalls eine bedeutende Rolle;
- Zahlreiche international ausgerichtete (Gross-)Unternehmen haben ihren Firmensitz resp. eine Niederlassung in der Stadt Zürich. Des Weiteren stellt die Stadt mit der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) und der Universität Zürich einen wichtigen Hochschulstandort in der europäischen Bildungs- und Forschungslandschaft dar. Nicht nur internationale Unternehmen und Hochschulen sind auf temporär verfügbaren Wohnraum angewiesen, sondern auch Institutionen aus dem Gesundheits-, Gastronomie- und Hotelleriebereich benötigen Personal- und Dienstwohnungen. Ein ausreichendes, rasch verfügbares und arbeitsmarkttechnisch gut gelegenes Wohnangebot stellt für die Rekrutierung von ausländischem (Fach-)personal ein unabdingbarer Faktor dar.
- Eine (zunehmend) starke Verflechtungen weist der Markt für temporäre Wohnformen mit dem Beherbergungsmarkt auf. Neben der klassischen Hotellerie gewinnt damit die alternative Beherbergungsindustrie zunehmend an Bedeutung. Dazu zählen neben Angeboten aus der Parahotellerie wie Jugendherbergen, Pensionen und Ferienwohnungen, aber auch die Vermietung von zeitweise umgenutztem Wohnraum (u.a. Airbnb).

3 Begriffsklärung

3.1 Einleitung

3.1.1 Aufgabenstellung

Alternative Nutzungen von Wohnungen wie Hotels, Pensionen, Zweitwohnungen, Business Apartments, Airbnb-Vermietung etc. sind begrifflich zu klären.

3.1.2 Grundlagen

Als erste Annäherung an die zu klärenden Begriffe, werden im Folgenden bereits vorhandene Legaldefinitionen des Bundesrechts herangezogen, insbesondere das Zweitwohnungsgesetz. Ebenfalls wird auf die während der Ausarbeitung des Zweitwohnungsgesetzes gemachten Überlegungen hinsichtlich Abgrenzung einzelner Nutzung abgestellt. Liegen genauere Umschreibungen von alternativen Wohnformen auf der Ebene Kanton oder Stadt Zürich vor, werden diese ausgeführt. Somit stellt der Grossteil der Begriffsklärung auf folgenden Grundlagen ab:

- a) Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG), in Kraft seit 1. Januar 2016;
- b) Ergebnisbericht zur Vernehmlassung der Entwürfe zu Zweitwohnungsgesetz und Verordnung (Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2013).

Wo zu klärende Begriffe (und gerade Legaldefinitionen) von Beherbergungsseite her fehlen, wird auf die verbreitetsten Klassifikationen des Sektors zurückgegriffen, namentlich:

- c) Die allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige (*Classification générale des activités économiques*) (NOGA) des BFS, in Kraft seit dem 1. August 2008 (BFS, 2008);
- d) Das Reglement: Ferienwohnungs- und Gästezimmer-Klassifikation des Schweizer Tourismus-Verbandes, in Kraft seit 1. Februar 2017 (Schweizer Tourismus Verband, 2017).

3.1.3 Methodisches Vorgehen

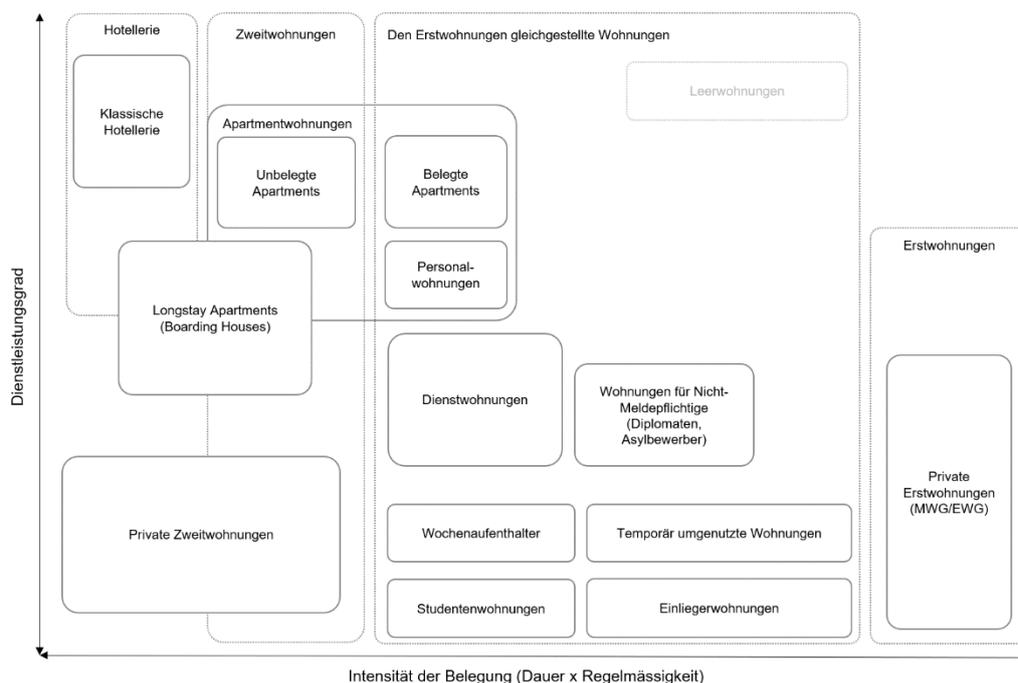
An erster Stelle sind die Begriffe der Wohnung und der Beherbergung voneinander abzugrenzen.

Unter dem «konventionellem Wohnungsmarkt» wird der Markt verstanden, auf dem Wohnungen zur Dauermiete und zum Zweck des Eigenbedarfs angeboten und nachgefragt werden (folgend «Wohnungsmarkt» genannt).

Unter einer Beherbergung oder dem «Beherbergungsmarkt» wird die kurzzeitige Unterbringung von Gästen und anderen Reisenden verstanden. Inbegriffen ist dabei auch die längerfristige Unterbringung von Studierenden, Berufstätigen und ähnlichen Personen.

Wie in der Einleitung erwähnt, überlagern sich diese beiden Märkte zunehmend und die klare Zuordnung der Nutzungen gestaltet sich dadurch anspruchsvoll. Eine Abgrenzung wird insbesondere dann schwierig, wenn Belegungsdauern zunehmen und der Dienstleistungsumfang abnimmt, die Nutzung sich also einer Dauermiete ohne Gastgewerbecharakter annähert. Das ist insbesondere der Fall bei sogenannten Business Apartments sowie bei Airbnb-Wohnungen.

Abbildung 7 «Begriffslandschaft» (mögliche Verordnung)



Quelle: FPRE.

3.2 Wohnung

Was eine Wohnung ist, wurde u.a. im Rahmen des Zweitwohnungsgesetzes (ZWG) bundesrechtlich festgelegt. Aufgrund der vorliegenden Thematik wird auf diese abgestellt. Die Legaldefinition lautet:

Eine Wohnung [...] ist eine Gesamtheit von Räumen, die:

- für eine Wohnnutzung geeignet sind;
- eine bauliche Einheit bilden;
- einen Zugang entweder von aussen oder von einem gemeinsam mit anderen Wohnungen genutzten Bereich innerhalb des Gebäudes haben;
- über eine Kocheinrichtung verfügen; und
- keine Fahrnis darstellen.

Hinzu kommen weitere (nicht legal definierte) Präzisierungen zur Zwecke der Statistik. So gilt ein Gebäude, welches aus einer einzigen Wohnung besteht als Einfamilienhaus. Einfamilienhäuser mit Einliegerwohnungen hingegen sind bereits als Mehrfamilienhäuser erfasst.

3.3 Erst- und Zweitwohnung

Der Gesetzgeber hat im ZWG Zweitwohnungen negativ, d.h. über den Erstwohnungsbegriff, definiert. Daher sei zunächst die Definition der Erstwohnung aufgeführt. Diese lautet:

Eine Erstwohnung [...] ist eine Wohnung, die von mindestens einer Person genutzt wird, die gemäss Artikel 3 Buchstabe b des Registerharmonisierungsgesetzes vom 23. Juni 2006 in der Gemeinde, in der die Wohnung liegt, niedergelassen ist.

Mit der Erstwohnung verknüpft ist somit die registerrechtliche Niederlassung, also die Absicht des dauernden Verbleibens und die Begründung des Lebensmittelpunktes (vgl. auch den Begriff des Wohnsitzes in Art. 23 Abs. 1 ZGB sowie §1 und §2 MERG Kanton Zürich). Wesentlich hierbei ist ferner die Hinterlegung der Schriften (Heimatschein).

Als Konsequenz lautet die Definition der Zweitwohnung gemäss ZWG:

Eine Zweitwohnung [...] ist eine Wohnung, die weder eine Erstwohnung noch einer Erstwohnung gleichgestellt ist.

Der Gesetzgeber hat damit im Weiteren eine dritten (und für diese Studie zentralen) Begriff eingeführt, jener der «Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen».

Exkurs: Unbewohnbare Wohnungen

Zu den unbewohnbaren Wohnungen zählen erstens infolge eines bevorstehenden Abbruchs, Renovationen oder Umbaus unbewohnbare Wohnungen. Zweitens kann es sich aus bau- oder sanitätspolizeilichen Gründen gesperrte Wohnungen handeln. Die unbewohnbaren Wohnungen werden weder dem Erst- noch dem Zweitwohnungsmarkt zugerechnet, sondern gesondert ausgewiesen.

3.4 Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen

Im Gegensatz zu den Erstwohnungen handelt es sich hier um Wohnraum, der nicht der dauernden Niederlassung, sondern vielmehr dem Aufenthalt zu einem gewissen Zweck dient.

In der Folge sind die Wohn- und Unterkunftsformen, welche gemäss Art. 2. Abs 3 ZWG den Erstwohnungen gleichgestellt werden können, aufgeführt:

Erstwohnungen gleichgestellt sind Wohnungen, die:

- a. zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken dauernd bewohnt werden;
- b. von einem Privathaushalt dauernd bewohnt werden, der im gleichen Gebäude eine andere Wohnung dauernd bewohnt;
- c. von Personen dauernd bewohnt werden, die sich nicht beim Einwohneramt melden müssen, insbesondere von diplomatischem Personal und Asylsuchenden;
- d. seit höchstens zwei Jahren leer stehen, bewohnbar sind und zur Dauermiete oder zum Kauf angeboten werden (Leerwohnungen);
- e. zu landwirtschaftlichen Zwecken genutzt werden und wegen der Höhenlage nicht ganzjährig für landwirtschaftliche Zwecke zugänglich sind;
- f. durch Unternehmen zur kurzzeitigen Unterbringung von Personal genutzt werden;
- g. als Dienstwohnungen für Personen, die insbesondere im Gastgewerbe, in Spitälern und in Heimen tätig sind, genutzt werden;
- h. rechtmässig vorübergehend anders als zum Wohnen genutzt werden.

Um diese Begrifflichkeiten verständlicher zu machen, sind die Wohnformen, welche Wohnungen den Erstwohnungen gleichgestellt, näher ausgeführt. Dabei kann auf die Ausführungen gemäss Merkblatt zur Registerführung Nr. 21 des Eidg. Gebäude- und Wohnungsregisters abgestellt werden (BFS 2017).

3.4.1 Zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken bewohnt

Nach dem Zürcher Gemeindegesetz (GG) gilt:

«Wochenaufenthalter haben ihren Wohnsitz grundsätzlich ausserhalb der Stadt Zürich. Aufgrund ihrer Arbeitssituation oder wegen einer Ausbildung sind sie aber gezwungen, in der Stadt Zürich einen zweiten Aufenthaltsort zu haben. Wochenaufenthalter wohnen nur an ihren Arbeits- oder Studientagen in Zürich: an arbeitsfreien Tagen müssen sie an ihren bisherigen Wohnsitz zurückkehren. Wochenaufenthalte sind grundsätzlich nur vorübergehende Lösungen.»

Des Weiteren prüft das Personenmeldeamt die Wohn- und Arbeitssituation der Gesuchstellenden, bevor eine Wochenaufenthaltsbewilligung erteilt wird. Wochenaufenthalter sind verpflichtet, über sich und ihre Wohn- und Arbeitsverhältnisse Auskunft zu geben.

Wohnungen, welche zum Wochenaufenthalt dienen, sind somit während dem Grossteil der Woche bewohnt. Eine Gleichstellung der Wohnungen mit den Erstwohnungen macht daher durchaus Sinn.

Für die Stadt Zürich als Hochschulstandort ist hier insbesondere auch der Wohnraum für Studierende von Bedeutung.

Klassische «Studentenheime» gelten jedoch als Kollektivhaushalte. Es liegen dementsprechend keine Wohnungen im Sinne des ZWG vor.⁴ Die Zimmer sind somit in der Zweitwohnungszählung nicht erfasst. Als Beispiel sei hier das Studentenhaus *Justinus* an der Freudenbergstrasse 146 genannt. Dieses wies per Ende 2016 76 Personen (wirtschaftlich) gemeldet aus, ohne dass das Gebäude eine Erstwohnung aufweist. Dennoch handelt es sich auch hier um einen nicht vernachlässigbaren Anteil an Flächen, welche in der Wohnzone angesiedelt sind.

⁴ Dasselbe gilt für Alters- und Pflegeheime, Heime für Kinder und Jugendliche, Internate, Institutionen für Behinderte, Gemeinschaftsunterkünfte für Asylsuchende und Klöster.

3.4.2 Von einem Privathaushalt mit Erstwohnung im gleichen Gebäude bewohnt

Dabei handelt es sich um mehrere Wohnungen im gleichen Gebäude, welche durch ein und denselben Mieter (oder Eigentümer) bewohnt werden. In der Stadt Zürich handelt es sich praktisch ausschliesslich um Wohnungen in Mehrfamilienhäusern.

Im Gegensatz dazu ist ausserhalb der urbanen Räume die sogenannte Einliegerwohnung verbreitet. Einliegerwohnungen sind eine der Hauptwohnung untergeordnete Nebenwohnung im selben Gebäude. Hat ein Einfamilienhaus beispielsweise im Dach- oder Erdgeschoss eine weitere Wohnung, so ist diese als Einliegerwohnung zu bezeichnen. In der Schweiz gab es zunächst unter diesem Begriff keine Legaldefinition, allerdings wurde im Rahmen des ZWG das Thema der Einliegerwohnungen behandelt. Demnach ist eine Einliegerwohnung nach Art. 7 Abs. 2 lit. a eine Wohnung, die « [...] im selben Haus liegt, in dem der Eigentümer oder die Eigentümerin seinen beziehungsweise ihren Hauptwohnsitz hat. »

Eine Verbreitung solcher Wohnungen in Zürcher Einfamilienhäusern ist von untergeordneter Bedeutung.

3.4.3 Bewohnt von nicht meldepflichtigen Personen

Dies können Wohnungen von diplomatischem Personal, internationalen Beamten oder gemäss SEM meldungspflichtige Personen im Asylprozess sein.

Nicht erfasst sind dabei Asylunterkünfte (Kollektivhaushalte, siehe Abschnitt 3.4.1) die Asylsuchenden und Verfolgten während der Verfahrensdauer als Aufenthalts- und Durchgangsorte dienen. Erst in einer zweiten Phase weist das Sozialamt den Asylsuchenden Wohnraum in einer Gemeinde zu. Solche Wohnungen sind im Rahmen des ZWG erfasst und sind den Wohnungen gemäss Art. 2 Abs 3 c. zuordenbar.

3.4.4 Personal- und Dienstwohnungen

Im Rahmen des ZWG wurden Personalwohnungen nicht wortwörtlich legal definiert, aber deren Nutzung durch die Begriffe «Kurzfristigkeit» und «zum Zweck der Unterbringung durch Unternehmen» umschrieben. Dasselbe gilt für Dienstwohnungen. Diese werden mit «Personen, die insbesondere im Gastgewerbe, in Spitälern und in Heimen tätig sind» in Verbindung gebracht. Sie sind grundsätzlich nach Art. 2 Abs 2. ZWG klar den Erstwohnung gleichgestellten Wohnungen zugeordnet. Da diese zur kurzzeitigen Unterkunft dienen, sind diese Wohnungen regelmässig möbliert.

Über das Bundesrecht hinaus hat die Stadt Zürich den städtischen Personal- sowie den Dienstwohnungsbegriff im Art. 1 in den *Richtlinien für die Festsetzung der Mietzinse sowie die Vermietung und Verwaltung von Dienstwohnungen [bzw. Personalwohnungen]* abschliessend definiert.

Bei Personalwohnungen besteht demnach kein Bezugszwang. Zudem richten sich diese ausschliesslich an städtisches Personal oder Lehrer. Die entsprechende Definition lautet:

Personalwohnungen sind Wohnungen, die von der Verwaltung auf Grund eines dienstlichen Interesses an Angehörige des städtischen Personals oder Lehrer vermietet werden, für die aber kein Bezugszwang besteht.

Im Gegensatz zur Personalwohnung stehen Dienstwohnungen. Sie sind vom Stelleninhaber zwingend zu beziehen:

Dienstwohnungen sind Wohnungen, deren Bezug aus betrieblichen Gründen notwendig und für den betreffenden Stelleninhaber obligatorisch ist.

Die Unterscheidung zwischen Personal- und Dienstwohnung auf städtischer Ebene liegt damit ausschliesslich in der Notwendigkeit respektive im Zwang begründet, eine Wohnung für eine bestimmte Berufsausübung zu beziehen. Das Mietverhältnis für die Personal- oder Dienstwohnung erlischt dabei ohne spezielle Kündigung mit der Beendigung des Dienstverhältnisses.

Wichtig ist hier die Tatsache, dass sich bei diesem Wohnungstyp zum kurzfristigen Aufenthalt ein kommerzieller Markt entwickelt hat. Auf den entsprechenden Online-Vermittlungsplattformen hat sich der Begriff *Business Apartments* eingebürgert. Diese verfügen grundsätzlich über einen mehr oder weniger grossen Dienstleistungsumfang mit Beherbergungscharakter und werden gesondert in Abschnitt 0

Business Apartments behandelt.

3.4.5 Leere oder unbekannte Wohnungen

Bei den leeren oder unbekanntem Wohnungen werden im GWZ einerseits bewohnbare, sei es zur Dauermiete oder zum Kauf angebotenen Wohnungen angerechnet. Andererseits fliessen auch solche Wohnungen ein, deren Status unbekannt ist. Die Unschärfe entsteht hier meist durch Abweichungen zwischen Einträgen im Gebäude- und Wohnungsregister und dem Einwohnerregister der Stadt. Es betrifft insbesondere Fälle, bei denen ein Einzug kurz bevorsteht, aber noch keine Meldung stattgefunden hat. Hier finden periodische Bereinigungen statt, so dass letztlich genauere Zuordnungen (zu den Kategorien nach ZWG) vorgenommen werden können.

3.4.6 Umgenutzte Wohnungen

Als umgenutzte oder «zweckentfremdete» Wohnungen gelten solche, die rechtmässig anders als zum Wohnen genutzt werden. Dabei handelt es sich um zonenrechtlich konforme Büros oder Praxen in Wohnzonen. Diese sind nach Art. 2. Abs. 3 lit h des ZWG ebenfalls den Erstwohnungen gleichgestellt (Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2013). In der Stadt Zürich sind dabei besonders Arztpraxen (Zahnärzte, Optiker, Physiotherapie) oder kleinere Anwaltskanzleien erwähnenswert.

Im GWZ werden zweckentfremdete Wohnungen in der Stadt Zürich automatisch nicht mehr zum Wohnungsbestand bezogen, d.h. die Wohnungen werden nicht mehr als solche ausgewiesen.

3.5 Hotellerie und Parahotellerie

Das BFS unterscheidet im Rahmen der Tourismusstatistik zunächst zwischen Hotellerie und Parahotellerie. Demnach zählen zur Hotellerie:

- a) Hotels;
- b) Kurbetriebe.

Unter der Parahotellerie, d.h. Ferienunterkünften mit weniger Dienstleistungsumfang als Hotels, werden demgegenüber folgende Beherbergungsformen verstanden:

- c) Kollektivunterkünfte;
- d) Ferienwohnungen;
- e) Campingplätze.

3.5.1 Hotellerie

Eine näherumschreibende Definition für Hotelbetriebe liefert die Klassifikation der Wirtschaftszweige (NOGA Code 5510). Demnach beinhaltet die Klasse der Hotels:

[...] die meist kurzzeitige (tage- oder wochenweise) Beherbergung von Gästen. Sie umfasst die Unterbringung in möblierten Unterkünften wie Gästezimmern und Suiten. Die hier eingeordneten Einheiten bieten tägliches Bettenmachen und Reinigen der Zimmer, sowie ggf. eine Reihe von zusätzlichen Dienstleistungen wie die Bereitstellung von Speisen und Getränken, Parkplätzen, Textilreinigung, Schwimmbädern, Trainings- und Erholungseinrichtungen, Versammlungs- und Konferenzräumen an.

In diese Klasse fallen Hotels, Pensionen, Gasthäuser, Ferienhotels, Suite-/Aparthotels sowie Motels. Die Nomenklatur sieht weitere Differenzierungen in Abhängigkeit der Gastronomie-Dienstleistungen vor. (BFS, 2008)

- Der Begriff Pension wird in der Schweiz eher selten oder dann in Kombination als Hotel-Pension verwendet. Die Pension wird dabei mit einer eher einfachen Ausstattung in den Gästezimmern in Verbindung gebracht und dadurch von Hotels unterschieden, welche oft einen höheren Standard anbieten. Die Rezeption einer Pension ist typischerweise nicht durchgehend besetzt. Meist wird nur ein Frühstück angeboten. Dienstleistungen sind auf die Zimmerreinigung reduziert. Pensionen sind daher üblicherweise preisgünstiger als Hotels.
- Gasthäuser unterscheiden sich von Pensionen insofern, als dass historisch betrachtet der Schwerpunkt auf der Verpflegung und weniger auf der Beherbergung von Gästen lag. Ansonsten sind sie betreffend Qualität und Preis den Pensionen sehr ähnlich.
- Aparthotels sind in der sogenannten Lex Koller - dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) - definiert. Es gilt:
- Als Aparthotel gilt ein neues oder zu erneuerndes Hotel im Stockwerkeigentum des Betriebsinhabers, von Personen im Ausland und gegebenenfalls von Drittpersonen, wenn es folgende Voraussetzungen erfüllt:
 - a) Eigentum des Betriebsinhabers an den besonderen Anlagen und Einrichtungen für den Hotelbetrieb und an den Wohneinheiten im Umfang von insgesamt mindestens 51 Prozent der Wertquoten;

- b) dauernde hotelmässige Bewirtschaftung der Wohneinheiten im Umfange von mindestens 65 Prozent der darauf entfallenden Wertquoten, einschliesslich aller dem Betriebsinhaber gehörenden Wohneinheiten;
- c) angemessenes Dienstleistungsangebot, entsprechende bauliche und betriebliche Eignung sowie mutmassliche Wirtschaftlichkeit des Hotels gestützt auf ein Gutachten der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit.

Wie Hanser und Partner (2013) bemerkt, hat sich die Definition des Aparthotels rückwirkend kaum bewährt, da viele Aparthotels wirtschaftlich nicht erfolgreich waren und im Laufe der Jahre aufgegeben wurden.

- Der Begriff Motel setzt sich aus den Wörtern Motor und Hotel zusammen. Damit ist bereits der wesentliche Kern der Beherbergungsform genannt: das Motel richtet ihr Angebot primär an Reisende mit dem Auto aus. Die Zimmer sind daher meist direkt aus einer Einstellhalle oder Parkplatz und ohne Passieren der Rezeption aus erreichbar. Oftmals bestehen Motels in Kombination mit Tankstellen an Raststätten.

Unter Kurbetriebe fallen Unterkünfte mit ärztlicher Leitung und Betreuung. Nennenswerte Beispiele umfassen alpine Heilstätten, Höhenkliniken, Rheumakliniken oder Volksheilbäder.

3.5.2 Parahotellerie

Aus wirtschaftszweiglicher Betrachtung wird die Parahotellerie dem Begriff der «Ferienunterkünfte» zugeordnet. Die NOGA führt dazu folgende Klassifikation:

Diese Klasse umfasst die meist kurzzeitige (tage- oder wochenweise) Beherbergung von Gästen in separaten Räumlichkeiten, die entweder aus vollständig möblierten Zimmern oder aus Wohn-, Ess- und Schlafräumen bestehen und mit Kochgelegenheiten oder vollständig ausgestatteten Küchen versehen sind. Dabei kann es sich um Wohnungen in kleinen mehrstöckigen Einzelgebäuden oder Gebäudekomplexen handeln, oder um eingeschossige Bungalows, Ferienhäuser und Hütten. Es werden bestenfalls minimale zusätzliche Dienstleistungen angeboten.

Hervorzuheben ist, dass der Dienstleistungsumfang bei Ferienunterkünften generell klein gehalten ist und somit der Schwerpunkt bei der Überlassung der Unterkunft- bzw. des Wohnraumes liegt.

Kollektivunterkünfte als Teil der Parahotellerie gelten:

[...] einerseits Betriebe, die Schlafplätze (Betten) in Kollektivzimmern vermieten. Ebenfalls als Kollektivunterkünfte gelten Räumlichkeiten, die als Ganzes vermietet werden und auf die Beherbergung von Gruppen ausgerichtet sind.

Unter Kollektivunterkünften fallen somit bei Vermietung eines Einzelbettes in einem Gemeinschaftsraum Berghäuser, Alphütten und Herbergen mit Schlafsälen, Ferienheime, Club-, Verbandsunterkünfte, Jugend- und Sportquartiere, Naturfreundehäuser, sowie die Jugendherbergen. Klassisch für die Vermietung ganzer Räume sind Ferienlagerhäuser und Gruppenunterkünfte.

Der Vollständigkeit halber sind hier noch die Campingplätze aufgeführt:

Zeitlich begrenzte Beherbergung auf abgegrenztem Gelände, das zum Aufstellen von Wohnwagen, Wohnmobilen oder Zelten zur Verfügung steht. (Bundesamf für Statistik, 2017)

Nebst Kollektivunterkünften, Ferienwohnungen und Campingplätzen existieren nach BFS Klassifikation weitere Unterkunftsformen für kurzzeitige Aufenthalter, wie für Studenten, Wanderarbeiter oder Saisoniers. Diese gehören zu den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen nach ZWG und sind abschliessend definiert, weshalb hier auf die Aufführung der BFS Nomenklatur nicht eingegangen wird.

3.6 Ferienwohnungen

Wird eine Kochvorrichtung angeboten und sind tägliche Reinigung, Bettenmachen sowie Gastronomiedienstleistungen ausgeschlossen, bewegt man sich im Beherbergungsmarkt bei den Ferienwohnungen. Im Gegensatz zur BFS Tourismusnomenklatur fallen dabei nach NOGA auch die als Kollektivunterkünfte bezeichneten Unterkunftsformen wie Jugendherbergen und Hostels (obwohl diese häufig Mahlzeiten anbieten), sowie Ferienlager, Budgetunterkünfte und Berghütten in diese Kategorie.

Die Ferienwohnung im engeren Sinn wird laut NOGA folgendermassen zusammengefasst:

Unterkunft in gemieteten Ferienhäusern, Ferienwohnungen, Privatzimmern, Studios, Gästeunterkünften, Bungalows, Bed & Breakfast-Betrieben. Einzige Dienstleistung ist die Unterkunft (Ausnahme: Bed & Breakfast, inkl. Frühstück). Zimmerservice (z.B. Reinigung) wird separat verrechnet.

Demgegenüber steht die zwecks statistischer Erhebung geführte Definition von Ferienwohnungen nach BFS Tourismusnomenklatur. Diese folgt nachstehender Formulierung:

Als kommerziell bewirtschaftete Ferienwohnungen gelten Wohnungen, die touristisch (kurzzeitige Beherbergung) gegen Entgelt genutzt und von einer Tourismus- oder Vermietungsorganisation vermittelt werden (z.B. Verkehrsbüro, Buchungsplattform).

3.7 Business Apartments

An der Schnittstelle zwischen dem Beherbergungs- und dem Wohnungsmarkt befinden sich bewirtschaftete Wohnungen, namentlich die sogenannten Business Apartments, Boarding Houses und Serviced Apartments. Die Begriffe können nach Auffassung von FPRE synonym verwendet werden. Gerade auch auf Onlineplattformen ist eine oft eine eher «zufällige» Verwendung der Begriffe an der Tagesordnung. Auch finden sich in diesem Bereich - wohl eher einem Marketinggedanken als einer funktionalen Unterscheidung geschuldet - die Begriffe «Lodges» oder «Guest Houses». Business Apartments werden von gewissen Anbietern je nach Dienstleistungsgrad und in eigenen Qualitätsstandards zusätzlich in Kategorien wie «Residence» oder «Basic» unterteilt und namentlich aufgeführt. Falls die Wohnungen durch einen Hotelbetrieb selbst angeboten werden, wird häufig der Begriff «Longstay Apartment» verwendet.

Business Apartments sind als möblierte Wohnungen, in der Stadt Zürich regelmässig dem mittleren bis gehobenen Preissegment zuordenbar. Es gilt üblicherweise eine Mindestmietdauer von 4 Wochen, wobei hier eine zunehmende Flexibilisierung feststellbar ist und die Nachfrage rein über den Preis gesteuert wird.

Meist handelt es sich um kleinräumige Wohneinheiten von 1 bis 2 Zimmer oder Studios. Werden die Nebenleistungen erweitert (häufigere Reinigung, Rezeptionsdienst, Mahlzeiten, etc.) spricht man mehr von einem Boarding House oder Longstay Apartments. Hier sind kürzere Belegungsdauern von einer Nacht bis hin zur Dauermiete möglich.

Business Apartments werden im Rahmen der städtischen Zweitwohnungszählung je nach Meldungsstatus entweder den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen (wenn eine Meldung vorliegt) oder den Zweitwohnungen (wenn keine Meldung vorliegt) zugeordnet (Rey, 2017). Somit ergibt sich bei der statistischen Erfassung dieser alternativen Nutzung ein fließender Übergang und der Bestand kann hier in Abhängigkeit des Bewohners und dessen Aufenthaltsdauer variieren.

Die Besitzverhältnisse von Business Apartment-Anbietern variieren. Während des Eigentum eher die Ausnahme ist, kommen häufig Miet- bzw. Untermietverhältnisse zur Anwendung. Je nach Geschäftsmodell des Anbieters gehören Verwaltungsleistungen (bauliche Arbeiten, Nebenkostenabrechnungen, etc.), Vermittlungsleistungen (Inserierung, Mietvertragswesen etc.) sowie Beherbergungsdienstleistungen (Möblierung, Reinigung, Concierge-Service, usw.) zum Betrieb.

3.8 Airbnb

Wohnraum, sowohl gemietet wie im Eigentum, wird zunehmend zur kurzfristigen entgeltlichen Beherbergung von Gästen genutzt. In diesem Zusammenhang spielen Online-Vermittlungsplattformen eine entscheidende Rolle. Die Digitalisierung der Immobilien- und Beherbergungsbranche rückt damit zunehmend in den politischen Fokus.

Die gleichzeitige Nutzung von Eigentum durch mehrere Benutzer entspringt dem Gedanken der Sharing Economy und im heutigen Sprachgebrauch findet man immer häufiger Begriffe wie Carsharing, Jobsharing Timesharing etc. Betroffen ist also nicht nur Wohnraum, sondern eben auch weitere Wirtschaftsgüter. So zum Beispiel Fahrzeuge oder individuelle Transportleistungen.

Dabei muss zwischen Anbietern unterschieden werden, die den Zugang zu Objekten in ihrem eigenen Besitz vermitteln, wie im Falle der Fahrzeugvermittler Mobility oder O-Bike und solchen die Dienstleistungen oder Objekte von registrierten Nutzern vermitteln. Letzteres wäre der Fall bei Airbnb, booking.com in der Hotellerie oder beim Fahrtenvermittler Uber.

Bei der Vermittlung von Wohnraum zu Beherbergungszwecken (und Anbieten von weiteren Dienstleistungen) ist die mittlerweile bekannteste Plattform Airbnb. Die Vermittlungsplattform ist die zentrale Dienstleistung des gleichnamigen, im August 2008 gegründeten, Technologie-Unternehmens mit Sitz in San Francisco, USA.

Nutzer können auf dem gemeinschaftlichen Marktplatz Airbnb Beherbergungsdienstleistungen, zum Beispiel eine oder mehrere Übernachtungen in einer Wohnung oder ein in einem Zimmer, Feriengästen oder Reisenden anbieten. Ebenso sind weitere Nebenleistungen wie Mahlzeiten, Transporte oder Aktivitäten vermittelbar. Die Inserate sind praktisch weltweit abruf- und buchbar und sollen es - laut Website-Beschrieb - erlauben, authentische Reiseerlebnisse zu ermöglichen. Ausgeschriebene Objekte können dauernd oder nur an bestimmten Tagen zur Online-Buchung freigeschaltet werden. Der Preis wird vom Gastgeber pro Nacht festgelegt. Hinzu kommt eine Vermittlungskommission im ein- bis zweistelligen Prozentbereich. Diese beträgt 3 Prozent für den Gastgeber und 6 bis 12 Prozent beim Gast (Stand September 2017).

Die Plattform verzeichnet seit der Gründung einen überdurchschnittlichen internationalen Erfolg. Auch in der Schweiz und der Stadt Zürich ist Airbnb klarer Marktführer:

Tabelle 2 Anzahl Angebote auf Online-Plattformen

Bezeichnung	Angebote weltweit	Angebote in der Schweiz*	Angebote in Zürich*
Airbnb	4'000'0000	30'000	> 1000
Housetrip	300'000	3800	100
Wimdu	350'000	650	100
9flats	-	50	<10

Anmerkung: Angebote beinhalten ganze Wohnungen sowie einzelne Zimmer in Wohnungen oder Beherbergungsbetrieben.

Quelle: Airbnb 2017, Walliser Tourismus Observatorium (2017a), Housetrip 2014, *Stand August 2017

Zusammenfassend:

Eine eigentliche Definition oder Begrifflichkeit für Airbnb gibt es nicht. Wie bei anderen Wirtschaftsgütern auch, handelt es im Rahmen der Sharing Economy um die Vermittlung eines Gutes zwischen Anbieter und Nachfrager. In diesem Fall geht es um die Vermittlung von Wohnraum zu Beherbergungszwecken, wobei diese Vermittlung über eine Online-Plattform geschieht.

3.9 Erkenntnisse

Die zentralen Erkenntnisse dieses Kapitels «Begriffsklärung» sind:

- Was eine Erstwohnungen ist, lässt sich abschliessend definieren: «Eine Erstwohnung [...] ist eine Wohnung, die von mindestens einer Person genutzt wird, die gemäss Artikel 3 Buchstabe b des Registerharmonisierungsgesetzes vom 23. Juni 2006 in der Gemeinde, in der die Wohnung liegt, niedergelassen ist.»;
- Zweitwohnungen sind hingegen negativ definiert: «Eine Zweitwohnung [...] ist eine Wohnung, die weder eine Erstwohnung noch einer Erstwohnung gleichgestellt ist.»;
- Von zentraler Bedeutung ist neben den Definitionen für Erst- und Zweitwohnungen, insbesondere die Definition der den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen. Diese umfasst die Kategorien:
 - a. Wohnungen zu Erwerbs- und Ausbildungszwecken
 - b. für den Wochenaufenthalt genutzt
 - c. von nicht meldepflichtigen Personen bewohnt
 - d. Personalwohnungen
 - e. Dienstwohnungen
 - f. Leerwohnungen
- Als Hotel wird definiert: « [...] die meist kurzzeitige (tage- oder wochenweise) Beherbergung von Gästen. Sie umfasst die Unterbringung in möblierten Unterkünften wie Gästezimmern und Suiten. Die hier eingeordneten Einheiten bieten tägliches Bettenmachen und Reinigen der Zimmer, sowie ggf. eine Reihe von zusätzlichen Dienstleistungen wie die Bereitstellung von Speisen und Getränken, Parkplätzen, Textilreinigung, Schwimmbädern, Trainings- und Erholungseinrichtungen, Versammlungs- und Konferenzräumen an.» Die Übergänge zwischen den Kategorien Pensionen, Gasthäusern, Aparthotels oder Motels sind dabei fließend;
- Die Parahotellerie umfasst die meist kurzzeitige (tage- oder wochenweise) Beherbergung von Gästen in separaten Räumlichkeiten, die entweder aus vollständig möblierten Zimmern oder aus Wohn-, Ess- und Schlafräumen bestehen und mit Kochgelegenheiten oder vollständig ausgestatteten Küchen versehen sind. Dabei kann es sich um Wohnungen in kleinen mehrstöckigen Einzelgebäuden oder Gebäudekomplexen handeln, oder um eingeschossige Bungalows, Ferienhäuser und Hütten. Es werden bestenfalls minimale zusätzliche Dienstleistungen angeboten;
- Als Ferienwohnung gilt laut NOGA eine Unterkunft in gemieteten Ferienhäusern, Ferienwohnungen, Privatzimmern, Studios, Gästeunterkünfte, Bungalows, Bed & Breakfast-Betrieben. Einzige Dienstleistung ist die Unterkunft (Ausnahme: Bed & Breakfast, inkl. Frühstück). Zimmerservice (z.B. Reinigung) wird separat verrechnet. Das BFS fasst den Begriff Ferienwohnungen hingegen enger, indem nur «Wohnungen» als Wohnkategorie genannt werden;
- An der Schnittstelle zwischen dem Beherbergungs- und dem Wohnungsmarkt befinden sich bewirtschaftete Wohnungen, namentlich die sogenannten Business Apartments, Boarding Houses und Serviced Apartments. Die Begriffe können nach Auffassung von FPRE synonym verwendet werden. Falls die Wohnungen durch einen Hotelbetrieb selbst angeboten werden, wird häufig der Begriff «Longstay Apartment» verwendet;
- Eine eigentliche Definition oder Begrifflichkeit für Airbnb gibt es nicht. Wie bei anderen Wirtschaftsgütern auch, handelt es im Rahmen der Sharing Economy um die Vermittlung eines Gutes

zwischen Anbieter und Nachfrager. In diesem Fall geht es um die Vermittlung von Wohnraum zu Beherbergungszwecken, wobei diese Vermittlung über eine Online-Plattform geschieht;

- Gerade bei den Beherbergungsangeboten an der Schnittstelle zum Wohnungsmarkt besteht zurzeit eine gewisse definitorische Unschärfe, welche nicht zuletzt im Rahmen des ZWG mit der Zeit geschlossen werden müsste.

4 Rechtliche Rahmenbedingungen

4.1 Einleitung

4.1.1 Aufgabenstellung

Die alternativen (Wohn-)Nutzungen sollen auf deren gewerbe-, miet-, steuer- sowie bau- und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen untersucht werden.

4.1.2 Methodisches Vorgehen

Für die Untersuchungen zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen werden spezialisierte Juristen aus den Bereichen Planungs- und Baurecht einerseits sowie Miet-, Steuer- und Gewerberecht andererseits beigezogen. Diesen wurde als Grundlage für ihre Arbeiten ein Fragekatalog zur Verfügung gestellt. Die Memoranden finden sich in Anhang A 5. Die jeweiligen Kurzfassungen sind in der Folge widergegeben.

4.1.3 Grundlagen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen von den untersuchten Nutzungen tangieren eine Vielzahl von Rechtsgebieten. Zuallererst sind Wohnnutzungen (verstanden als eine Verwendung von Grundeigentum) in erster Linie durch das Bau- und Planungsrecht sowie die Zweitwohnungsgesetzgebung näher geregelt. Ergänzend sind die Bestimmungen der Miete (und Untermiete) des Bundesprivatrechts von grosser Relevanz. Darüber hinaus sind beim Übergang zum Beherbergungsbereich vermehrt öffentlich-rechtliche Regelungen zu beachten, insbesondere betreffend Steuerrecht.

4.2 Planungs- und baurechtliche Aspekte

4.2.1 Wohnnutzungen

Aus baurechtlicher Sicht ist der Begriff «Wohnen» regelmässig weit gefasst. Die baurechtlichen Grundlagen des Kantons Zürich unterscheiden nicht a priori zwischen den im vorherigen Kapitel eingeführten Nutzungen der Zweitwohnungsgesetzgebung oder Zweitwohnungen im Generellen. Ebenso sind Hotelnutzungen nicht gesondert aufgeführt.

Wohnähnliche Nutzungen wie Business Apartments fallen also grundsätzlich unter die Nutzungsart «Wohnen».

Letztlich steht hinter jeder vermieteten Wohnung ein gewerblicher Charakter, sei es nun eine kurz- oder langfristige Vermietung. Bei Business Apartments (und anderen bewirtschafteten Wohnungen) kommt im Vergleich zu normalen Mietwohnungen ein eingeschlossener Service-Anteil hinzu (Reinigung usw.), der ähnlich ist wie bei einem Hotel. Dies ändert jedoch - nach der bisherigen Rechtsprechung im Kanton Zürich bzw. für die Stadt Zürich - nichts an der Eigenschaft des Wohnens und führt nicht zur Qualifizierung als Gewerbe.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat dies im älteren Grundsatzurteil «Hotel Widder» so bekräftigt. Dieses Urteil zeigt, dass die Grundsatzdiskussion, was unter die Definition des «Wohnzwecks» fällt, bereits im Jahr 1988 bezüglich einer ähnlichen Fragestellung geführt wurde.

Business Apartments sind daher in Wohn-, Kern- und Quartiererhaltungs- und Zentrumszonen, jedoch nicht in Industrie- und Gewerbebezonen zonenkonform.

Zu Airbnb (und anderen Vermittlungsplattform) gibt es keine spezifischen Regelungen in den baurechtlichen Vorschriften des Kantons Zürich. Aus baurechtlicher Sicht ist nicht ersichtlich, inwiefern dafür zusätzliche Bestimmungen notwendig sein sollten.

Bei der aktuellen Gesetzgebung sind Airbnb-Nutzungen grundsätzlich baurechtlich ohne Bewilligung zulässig, so lange diese nicht gewerblich betrieben werden. Sofern ganze Wohnblöcke für respektive durch Airbnb genutzt würden, läge eine pensionsähnliche Nutzung vor, die mit ihren zahlreichen An- und Abreisen immissionsmässig baurechtlich relevant würde und der Bewilligungspflicht unterstünde. Aufgrund des Störpotentials wäre denkbar, dass die Zonenkonformität nicht mehr gegeben wäre.

4.2.2 Nutzungsplanung

Alle (Wohn-)Nutzweisen müssen letztlich im individuell konkreten Fall von der Baubewilligungsbehörde beurteilt werden, die sich nach der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde richtet. Die BZO der Stadt Zürich legt die zulässigen Nutzweisen fest und folgt den Bestimmungen des übergeordneten Bau- und Planungsgesetzes des Kantons Zürich (PBG). Wohnnutzungen sind demnach zugelassen in

- Kernzonen (Art. 50 PBG),
- Quartiererhaltungszonen (Art. 50a PBG)
- Zentrumszonen (Art. 51 PBG)
- Wohnzonen (Art. 52 PBG)

In den Kernzonen gilt die Einschränkung gemäss Art. 40 Abs. 6 BZO (Nichtanrechnung von Zweitwohnungen auf den Wohnanteil).

Demgegenüber sind in anderen Zonen zum Beispiel bei Industrie- und Gewerbebezonen (Art. 56 PBG), Wohnbauten und wohnungsähnliche Nutzungen (zum Beispiel Hotels oder Spitäler, vgl. BEZ 1987 Nr. 1) grundsätzlich ausgeschlossen.

Art. 19a Abs. 2 der revidierten BZO der Stadt Zürich schliesst Spital- und Krankenhausnutzungen sowie Hotel- und andere wohnähnliche Nutzungen mit Ausnahme von Wohnungen für standortgebundene Betriebsangehörige in allen Industrie- und Gewerbebezonen ausdrücklich aus.

4.2.3 Vergleich mit anderer Baurechtgebung in der Schweiz

Im Wesentlichen sind die Einteilungen in Wohn-/Gewerbe-/Industrie-/Öffentliche Zonen überall ähnlich. Die Zonenzwecke werden jedoch in allen Kantonen respektive Gemeinden etwas anders umschrieben. Ob hotelähnliche Nutzungen in einer bestimmten Wohnzone zulässig sind, ist anhand der konkreten kantonalen und kommunalen Bestimmungen zu beurteilen.

Im Grundsatzurteil «Hotel Widder» wurde - allerdings im Jahr 1988 - auf ähnliche Regelungen in den Kantonen Basel-Stadt und in den Städten Zug und Luzern verwiesen, die an den genannten Orten zu einer identischen Auslegung bzw. Praxis führten. Das bedeutet Hotelnutzungen sind auch dort in Wohnzonen zulässig (VB.1988 Nr. 14 E. 1h).

Laut einem Bundesgerichtsurteil von 1992 (Zgl. 1993, S. 560 E. 4c) werden demgegenüber gewerblich geführte Beherbergungsbetriebe in anderen Kantonen (z.B. Bern und Graubünden) oft nicht - bzw. nur unter eingeschränkten Voraussetzungen - als wohnzonenkonform angesehen und gelten als gewerbliche Nutzungen (vgl. z.B. für den Kanton Bern BVR 1992, 14 ff. und 1988, 263 ff; für den Kanton Graubünden PVG 1977, 22).

Darüber hinaus sind etwa in Fremdenverkehrsorten sog. Hotelzonen oder Tourismuszonen verbreitet. Da bei Beherbergungsbetrieben oftmals nicht das Wohnen, sondern das Gewerbe im Vordergrund steht, scheint das Bundesgericht Beherbergungsbetriebe auch in Gewerbebezonen als zulässig zu beurteilen (ZBI 1993, S. 560 E. 4c).

Es zeigt sich, dass die Zonenkonformität von Beherbergungsbetrieben in den Kantonen und Gemeinden unterschiedlich beurteilt wird. Der Kanton Basel-Stadt und die Städte Zug und Luzern kennen die gleiche Rechtspraxis wie die Stadt Zürich, die Kantone Bern und Graubünden kennen abweichende Bestimmungen.

4.2.4 Sonderbauvorschriften

Möglich ist mittels einer den regulären Nutzungsplan überlagernden Sondernutzungsplanung (Sonderbauvorschriften, Gestaltungsplan) eine Wohnnutzung in der Industriezone zuzulassen.

Auch werden in Sonderbauvorschriften regelmässig Mindestwohnanteile vorgesehen, so z.B. bei den Sonderbauvorschriften des Maag-Areals plus, Zentrum Zürich Nord oder Neu Oerlikon. Dem Wohnanteil können dabei Hotelnutzungen und Ähnliches angerechnet werden, soweit nichts anderes geregelt ist. Hotelnutzungen werden wie Wohnnutzungen den Wohnanteilsvorschriften angerechnet, sofern in der Bau- und Zonenordnung nicht ausdrücklich etwas anderes geregelt ist.

Indessen scheint es aus Expertensicht zulässig, in Sonderbauvorschriften zu definieren, welche spezifischen Nutzungen bei einem Mindestwohnanteil eingerechnet werden dürfen. Auf diese Weise könnten nicht erwünschte Nutzungen wie Hotels oder Zweitwohnungen ausgeschlossen werden. Dabei wäre genau zu umschreiben, was unter Zweitwohnungen zu verstehen ist. Damit bestünde zumindest bei zukünftigen Arealentwicklungen für den Gesetzgeber ein Spielraum die Wohnanteile zu steuern.

4.2.5 Zweckentfremdung

Eine Regelung zum Erhalt von Wohnraum kennen etwa die Städte Bern und Basel. Eine verhältnismässig umfassende Regelung kennt dabei die Stadt Bern gemäss Bauordnung (BO):

Art. 16a Schutz von Wohnraum bei Wohnungsknappheit

Zweckänderungen, Umbauten und Abbrüche, die zu einem Verlust bestehenden Wohnraums führen, sind in den Wohnzonen (W, WG, K, Obere und Untere Altstadt, Gewerbe- und Wohngebiet Matte), in den Schutzzonen SZ sowie in der Dienstleistungszone D untersagt, solange im Stadtgebiet Wohnungsknappheit herrscht. Wohnungsknappheit besteht solange, als der über drei Jahre gemittelte Leerwohnungsbestand in der Stadt Bern kleiner ist als 1 Prozent.

Zumal Zweitwohnungen im Allgemeinen, wie auch Business Apartments und auch Airbnb im Spezifischen keine Änderung des Nutzungszwecks bedeuten, sind diese von Artikel 16a BO Bern nicht weiter betroffen.

4.2.6 Erstbeurteilung hinsichtlich Wohnanteile

Es ist umstritten, ob Gemeinden in ihren Bauordnungen gegenüber Art. 52 PBG die Wohnnutzungen noch näher umschreiben dürfen. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine Bauordnungsbestimmung einer Gemeinde zulässig, wonach Hotelflächen nicht auf den Wohnanteil anzurechnen seien. Zudem hat das Baurekursgericht (bzw. die damalige Baurekurskommission) in einem Entscheid vom 15. Juli 1994 ausdrücklich entschieden, eine kommunale Vorschrift, wonach Zweitwohnungen nicht auf wohnanteilspflichtige Flächen angerechnet werden, zulässig sei. Der Umstand, dass eine Nutzung zu Wohnzwecken vorgeschrieben werden könne, bedeute nicht automatisch, dass damit eine differenziertere kommunale Regelung der Wohnnutzung ausgeschlossen werden sollte. Die Unzulässigkeit könne nicht mit unbestreitbaren Vollzugsproblemen begründet werden.

In Abhängigkeit vom jeweiligen kantonalen Recht steht es einigen Gemeinden in der Schweiz frei, die zulässigen Nutzungen in Wohnzonen selbst zu spezifizieren. Dies ist allerdings nicht in allen Kantonen so. Im Kanton Zürich definiert § 52 des Planungs- und Baugesetzes und die dazu entwickelte Rechtsprechung abschliessend, welche Wohnnutzungen in einer Wohnzone zonenkonform und damit zulässig sind. Nach kantonalzürcherischem Recht haben die Gemeinden aber immerhin die Möglichkeit, im Falle einer Wohnanteilspflicht in der Bauordnung zu regeln, welche Formen der Wohnnutzung an den Wohnanteil anrechenbar sind oder nicht.

Aufgrund dieser Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass Art. 52 PBG Regelungen auf kommunaler Ebene bezüglich Zweitwohnungen grundsätzlich zulässt.

4.3 Mietrechtliche Aspekte

4.3.1 Begriff und Geltungsbereich der Miete

Bei der Miete verpflichtet sich der Vermieter, dem Mieter eine Sache entgeltlich zum Gebrauch zu überlassen. Gegenstand der Miete kann dabei eine bewegliche wie auch eine unbewegliche Sache oder Sachteile sein. Wohnräume gelten dem dauernden Aufenthalt von Personen, weshalb eine Schlafgelegenheit zwingend vorausgesetzt wird. Ein regelmässiger Aufenthalt des Mieters in der Mieträumlichkeit oder die Aufbewahrung von Effekten wird hingegen nicht vorausgesetzt (keine Gebrauchspflicht).

Im Zusammenhang mit Ferienwohnungen, für luxuriöse Wohnungen und Einfamilienhäuser sowie für Wohnräume, deren Bereitstellung von der öffentlichen Hand gefördert wurden und deren Mietzinse durch eine Behörde kontrolliert werden, gelten gemäss Art. 253a OR bzw. Art. 253b OR die besonderen Schutzbestimmungen des Mietrechts für Wohn- und Geschäftsräume (z.B. Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen gemäss Art. 269 ff. OR) nicht. Ausserdem sieht Art. 266e OR für möblierte Zimmer und Einstellplätze eine besondere Kündigungsfrist von zwei Wochen auf Ende einer einmonatigen Mietdauer vor.

4.3.2 Abgrenzung zu Gastaufnahmeverträgen (Beherbergung)

Gastaufnahmeverträge wie Bewirtungs- und Beherbergungsverträge, zeichnen sich hingegen dadurch aus, dass dem Gast ein oder mehrere Räume für einen mehr oder weniger langen Zeitraum zum Gebrauch gegen Entgelt zur Verfügung gestellt und Verpflegungsmöglichkeiten angeboten werden. Sodann werden je nach Vertragsverhältnis und/oder Parteivereinbarungen noch weitere Zusatzleistungen erbracht. Die Aufnahmeverträge werden in der Lehre mehrheitlich als gastgewerbliche Innominatverträge oder, wenn die Zusatzleistungen von untergeordneter Bedeutung sind, als atypische Mietverträge qualifiziert.

Ob es sich bei einem abgeschlossenen Vertrag jeweils um einen gemischten Vertrag mit wesentlichem mietvertraglichen Anteil handelt oder aber andere Elemente wie Auftrags- oder Werkvertragsrecht überwiegen, muss in jedem Einzelfall separat beurteilt und allenfalls gerichtlich entschieden werden.

So wurde bspw. vom Bundesgericht ein Pensions- und Pflegevertrag als sog. Innominatkontrakt sui generis qualifiziert, bei welchem die zahlreichen weiteren (Dienst-) Leistungen wie Wohnungsreinigung, Mittagessen, Notfalldienstbereitschaft etc. das zentrale Anliegen bzw. Element dieses Vertrages waren – und gerade nicht die Überlassung von Wohnraum gegen Entgelt. Demzufolge unterstanden gemäss Bundesgericht diese (Haupt-)Leistungen nicht dem Mietrecht, weshalb auch die mietrechtlichen Bestimmungen, insbesondere die Schutzbestimmungen des Mieters vor missbräuchlichen Mietzinsen, nicht zur Anwendung kamen.

Die Aufnahmeverträge werden mehrheitlich als gastgewerbliche Innominatverträge oder als atypische Mietverträge qualifiziert. Die mietrechtlichen Bestimmungen kommen bei diesen nicht zur Anwendung.

4.3.3 Anwendung auf Airbnb

Verhältnis Gastgeber zu Gast

Der private Gastgeber stellt dem Gast eine Schlafgelegenheit entgeltlich zum Gebrauch zur Verfügung. Damit sind bereits die wesentlichen Vertragsbedingungen („essentialia negotii“) des Mietvertrages erfüllt und Schweizer Mietrecht kommt grundsätzlich zur Anwendung.

Der Gast verbleibt aber typischerweise nur eine kurze Zeitspanne, ähnlich einem hotelartigen Aufenthalt, in der Wohnung und reist anschliessend wieder ab, ohne sich in dieser Zeit in irgendeiner Form häuslich einzurichten oder niederzulassen (wie das bei der Miete üblich wäre). Nebst der Unterkunft werden teilweise auch noch weitere, aber mietvertragsuntypische Elemente bzw. Dienstleistungen wie eine Stadtführung, Kochen, Wohnungsreinigung, etc. vom Gastgeber angeboten.

Vor diesem Hintergrund kann es sich, je nach konkreter Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses, um einen atypischen Mietvertrag - sofern die Zusatzleistungen von untergeordneter Bedeutung sind - oder um einen gastgewerblichen Innominatvertrag (Beherbergungs- oder Gastaufnahmevertrag) handeln.

Verhältnis Vermieter zu Mieter bzw. Gastgeber

Im Verhältnis zwischen dem Gastgeber und seinem Vermieter kommen grundsätzlich unmittelbar die Regeln der Untermiete zur Anwendung. Das bedeutet, dass der Gastgeber bzw. Hauptmieter die Mietsache bzw. Teile davon nur mit der Zustimmung des Vermieters auf der Internetplattform anbieten darf. Gewisse Lehrmeinungen sprechen aber bei kurzfristiger entgeltlicher Beherbergung von Gästen nicht mehr von Untermiete, sondern bereits von einem Beherbergungsvertrag. Ihrer Meinung nach sind die Regeln der Untermiete nicht auf die Besonderheiten, wie bspw. die hohe Gästefluktuationsrate, im Zusammenhang mit einer Vermietung via Airbnb-Plattform zugeschnitten.

Das Zürcher Mietgericht hat hingegen in seiner Entscheidung vom 9. Februar 2017 festgehalten, dass eine Untervermietung auf der Airbnb-Plattform grundsätzlich gestattet ist, aber die Regeln von Art. 262 OR betreffend Untermiete zu befolgen sind.

4.3.4 Anwendung auf Business Apartments

Unternehmen wie bspw. «VisionApartments» stellen ihren Kunden Business Apartments entgeltlich zur Verfügung. Die Unternehmen sind in der Regel auf die Vermietung von hochwertig möblierten, vollausgestatteten Wohnungen mit Service spezialisiert. Im Mietpreis inbegriffen sind in der Regel eine wöchentliche Reinigung der Apartments, sämtliche Nebenkosten sowie der TV- und Internetzugang. Weitere Dienstleistungen können auf Anfrage gegen einen Aufpreis zusätzlich vereinbart werden.

Die Anbieter von Business Apartments bieten Dritten gegen Entgelt für eine vereinbarte Zeit eine Unterkunft sowie weitere Dienstleistungen wie Wartung, Reinigung, Auskunftsservice etc. Darin sind Elemente des Auftrags-, Werk- und Mietrechts enthalten.

Je nach konkreter Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses kann es sich um einen Untermietvertrag, gegebenenfalls um einen atypischen Untermietvertrag (sofern die Zusatzleistungen von untergeordneter Bedeutung sind) oder um einen gastgewerblichen Innominatvertrag (Beherbergungs- oder Gastaufnahmevertrag) handeln.

4.3.5 Anwendung auf die Hotellerie und Parahotellerie

Hotels und Pensionen können dem Gast ausschliesslich Logis anbieten. In diesem Fall handelt es sich in der Regel um einen Beherbergungsvertrag. Verschaffen Hotels und Pensionen dem Gast hingegen Unterkunft und Verköstigung (Frühstück, Teil-, Vollpension), ist er als Gastaufnahmevertrag zu qualifizieren.

Das Mietrecht findet gemäss Art. 253a Abs. 2 OR auch auf Ferienwohnungen direkt Anwendung; jedoch gelten die besonderen Schutzvorschriften für Wohnräume nicht, wenn diese für höchstens drei Monate gemietet werden.

4.3.6 Untermiete: Ausgestaltung, Bedingungen und Rechtspraxis bei Airbnb

Der Mieter kann mit der Zustimmung des Vermieters die Mietsache, unabhängig der Art des Mietverhältnisses, ganz oder teilweise gegen Entgelt einem Dritten untervermieten. Dieses Recht ist

zugunsten des Mieters zwingend. Der Untermietvertrag stellt dabei ein gewöhnlicher Mietvertrag, der als selbständiger Vertrag neben dem Hauptmietvertrag besteht, dessen Schicksal er aber teilt. Gegenstand des Untermietvertrags muss dabei nicht zwangsläufig derselbe sein wie beim Hauptmietvertrag; zulässig ist auch bloss die teilweise Untervermietung, z.B. eines Zimmers einer Wohnung.

Aufgrund der rechtlichen Selbständigkeit des Untermietvertrages stehen dem Hauptvermieter grundsätzlich keine direkten Rechte gegenüber dem Untermieter zu. Der Hauptmieter hat für das Verhalten seines Untermieters gegenüber dem Hauptvermieter vollumfänglich einzustehen.

Dauer

Zur Beurteilung der zulässigen Dauer der Untermiete sind der Umfang und die Absicht des Hauptmieters, die Mietsache wieder selber zu nutzen, ausschlaggebend. Nach Ansicht des Bundesgerichts ist die Untervermietung charakteristisch von vorübergehender Natur und somit gedacht für Fälle, in denen der Hauptmieter, z.B. wegen eines beruflich bedingten, zeitlich begrenzten Auslandsaufenthalts, die Wohnung vorübergehend selber nicht nutzen kann. Anders liegt die Sache bei der teilweisen Untervermietung, d.h. für Fälle, in denen infolge veränderter Lebensumstände die Wohnung zu gross geworden ist und somit teilweise Dritten überlassen wird. Sofern der Hauptmieter den nicht untervermieteten Teil selber nutzt, muss er seine Absicht, die Mietsache künftig wieder alleine zu nutzen, nicht nachweisen.

Zustimmung

Der Mieter darf die Mietsache nur mit Zustimmung des Vermieters untervermieten, wobei der Vermieter diese auch nur unter besonderen Umständen verweigern darf.

Folgende Gründe gestatten dem Vermieter, eine Untermiete zu verweigern: Weigerung des Mieters, die Bedingungen der Untermiete bekannt zu geben, die Missbräuchlichkeit der Untermietbedingungen oder wesentliche Nachteile für den Vermieter aufgrund der Untermiete.

Dabei kann die Zustimmung auch formlos erteilt werden, bspw. stillschweigend, indem er das Gesuch unbeantwortet lässt, oder konkludent. Die Folgen einer Untervermietung ohne Einholung der Zustimmung sind in der Lehre strittig. Die Zustimmung ist in der Regel auf ein konkret in Frage stehendes Untermietverhältnis beschränkt, womit eine Änderung oder der Wechsel des Untermieters der erneuten Zustimmung des Vermieters bedarf.

Im Zusammenhang mit einer Airbnb-Untervermietung wird es für den Mieter ratsam und eher praktikabel sein, die Zustimmung des Vermieters in Form eines generellen und allgemeinen Gesuchs einzuholen. Alternativ kann der Mieter auch vertraglich davon entbunden werden, bei jedem Wechsel des Untermieters erneut um Zustimmung zu ersuchen. Schliesslich kann der Vermieter sogar vorgängig darauf verzichten, dass ihm die Untervermietung und sowie deren Bedingungen überhaupt mitgeteilt werden.

Wesentliche Nachteile / Benutzungszweck

Die Untervermietung darf für den Vermieter keine wesentlichen Nachteile zur Folge haben. Das Vorliegen einer wesentlichen Beeinträchtigung ist nach objektiven Kriterien zu bestimmen; rein subjektive Empfindungen des Vermieters sind dabei unbeachtlich.

Wesentliche Nachteile aus der Untervermietung können dem Vermieter namentlich dann entstehen, wenn die Sache durch den Untermieter in erheblich intensiverer Weise genutzt, die Mietsache überbelegt oder der Gebrauchszweck beträchtlich geändert wird. Denn eine zweckwidrige Verwendung der Mietsache – auch durch einen Untermieter – kann einen vertragswidrigen Gebrauch darstellen und damit eine Verletzung der Sorgfaltspflicht begründen. So hat ein Vermieter bei entsprechender Vereinbarung die gewerbliche (Unter-) Vermietung seiner Wohnung grundsätzlich nicht zu akzeptieren. Ausserdem muss der Vermieter eine gewerbsmässige Verwendung der Wohnung zur Beherbergung von Gästen bzw. permanente Vermietung der Mietsache auf der Internetplattform nicht dulden und kann die Zustimmung verweigern. Dahingegen ist der Mieter bei der Untervermietung an den im Hauptmietvertrag vereinbarten Gebrauchszweck nur insoweit gebunden, als dessen Änderung für den Vermieter keine wesentlichen Nachteile zur Folge hat.

Aus der kürzeren und häufigeren Beherbergung von Gästen können sowohl dem Vermieter als auch den übrigen Hausbewohnern im Vergleich zur gewöhnlichen Miete Nachteile entstehen wie bspw. die Beeinträchtigung des Bedürfnisses nach Sicherheit im Haus. Ausserdem bedeutet die Nutzung der Mietsache von mehreren Personen innert kürzerer Zeit eine in der Regel massiv stärkere Abnutzung der Mietsache als bei einer regulären Nutzung. Dies kann eine Verletzung der Pflicht des Mieters auf Rücksichtnahme oder des sorgfältigen Gebrauchs und Umgangs mit der Mietsache darstellen. Es ist jeweils im konkreten Fall zu entscheiden, wann ein wesentlicher Nachteil infolge intensiveren Gebrauchs der Mietsache zu einer Abnutzung und letztlich zu einem Nachteil führen kann.

Es erscheint für den Vermieter ratsam, die Zweckbestimmung einer Wohnung vertraglich präzise und eng zu regeln.

Insbesondere soll umschrieben werden, in welchem Fall wesentliche Nachteile aus der Untervermietung, wie z.B. die Sache wird durch den Untermieter in erheblich intensiverer Weise genutzt, die Mietsache wird überbelegt oder der Gebrauchszweck wird beträchtlich geändert, vorliegen.

Missbräuchliche Bedingungen / Gewinnerwirtschaftung

Der Mieter ist verpflichtet, die Untermietbedingungen dem Vermieter bekannt zu geben. Diese Pflicht steht in einem inneren Zusammenhang mit, wonach diese Untermietbedingungen nicht missbräuchlich sein dürfen. Damit ist insbesondere der mit der eigenmächtigen Untervermietung missbräuchlich erzielte Gewinn

gemeint. „Der Mieter greift in die Vermögensrechte des Vermieters ein, wenn er ein Untermietverhältnis eingeht, welches über den ihm durch den Hauptmietvertrag gewährten Umfang hinausgeht bzw. mit welchem er einen Gewinn erzielt.“ Die Auskunftspflicht des Mieters umfasst aber nicht nur den Mietzins, sondern auch alle anderen wichtigen Klauseln des Untermietvertrages wie bspw. Person des Untermieters, Verwendungszweck etc.

Wo die Grenze der Missbräuchlichkeit liegt, ist in der Lehre noch umstritten. Einigkeit besteht darin, dass der Mieter mit der Untermiete keinen unangemessenen Gewinn erwirtschaften soll. Lediglich Zusatzkosten in Form von finanzierten Mehrleistungen oder erbrachten Dienstleistungen (inkl. einer moderaten Risikoprämie) können als gerechtfertigt erscheinen. Gemäss Bundesgericht ist eine Erhöhung des Untermietzinses von 20 Prozent gegenüber dem Hauptmietzins für eine vom Mieter möblierte Wohnung zulässig. Bei einer teilweisen Untervermietung sind bspw. die Untermietzinskosten nach einem gerechten Verteilschlüssel aufzuteilen. Im Übrigen kann der Vermieter der durch die rechtswidrige Untervermietung erzielte Gewinn gestützt auf die Regeln über die unechte Geschäftsführung ohne Auftrag zu abschöpfen.

Gemäss Bundesgericht ist eine Erhöhung des Untermietzinses von 20 Prozent gegenüber dem Hauptmietzins für eine vom Mieter möblierte Wohnung zulässig.

Rechtspraxis bei Airbnb

Bislang hat sich zur Frage der Untermiete im Zusammenhang mit Airbnb-Vermietungen nur das Zürcher Mietgericht geäussert; eine höchstrichterliche Rechtsprechung hierzu besteht hingegen (noch) nicht. Das Zürcher Mietgericht hielt im erwähnten Entscheid fest, dass eine Untervermietung einer Wohnung via Internetplattform Airbnb anzahlende Gäste zwar als grundsätzlich zulässig erachtet werden kann, der Mieter bzw. Untervermieter aber verpflichtet ist, die Bestimmungen zur Untermiete einzuhalten.

4.4 Exkurs: Stockwerkeigentum

Der Wohneigentumsanteil in der Stadt Zürich war in den letzten Jahren steigend. Zudem waren die Anteile in den Quartieren respektive in den Kreisen überdurchschnittlich, in denen auch Zweitwohnungen und Airbnb eine überdurchschnittliche Bedeutung haben. Welche spezifischen Fragestellungen respektive Handlungsansätze leiten sich vor diesem Hintergrund ab?

Eine Erstbeurteilung ermöglicht folgende Aussagen:

Die Vorschriften über das Stockwerkeigentum gemäss Art. 712a ff. ZGB i.V.m. Art. 646 ff. ZGB stehen unter den Allgemeinen Bestimmungen des Eigentumsrechts.

Sowohl das Schweizer Mietrecht als auch die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsfreiheit differenzieren nicht zwischen den besonderen Eigentumsverhältnissen an einer beweglichen oder unbeweglichen Sache. Somit ändert sich auch das Verhältnis zwischen (Allein-/Mit-) Eigentümer und Mieter bzw. Gast in mietrechtlicher und/oder verfassungsrechtlicher Hinsicht nicht. Allfällige Regulierungsmassnahmen, welche die Eigentumsrechte und damit letztlich auch die Vermietbarkeit einschränken würden, dürften, schon aus Praktikabilitätsgründen, kaum an den verschiedenen Formen von Eigentum anknüpfen können.

Sollte aus rechtlicher Sicht eine Einflussnahme in Bezug auf die Benutzung und Verwendung einzelner Stockwerkeinheiten gewünscht werden (bspw. das Verbot einer Verwendung als Airbnb-Wohnung), so dürfte dies lediglich auf der privatrechtlichen Ebene der Begründungserklärung zur Aufteilung zu Stockwerkeigentum oder der Nutzungs- und Verwaltungsordnung der jeweiligen Stockwerkeigentümergeinschaft möglich sein.

Massnahmen sind jeweils auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass ein Stockwerkeigentümer von allfällig neu eingeführten Regulierungsmassnahmen nicht stärker betroffen sein darf als bspw. ein Alleineigentümer einer Wohnung oder eines Mehrfamilienhauses.

4.5 Steuerrechtliche Aspekte

4.5.1 Direkte Steuern für Anbieter

Das System der direkten Steuern (direkte Bundessteuer, Kantons- und Gemeindesteuern) unterscheidet grundsätzlich nicht zwischen traditioneller Vermietung und alternativen Nutzungen.

- So liegt im Falle einer Privatperson als Beherbergerin ein steuerbarer Vermögensertrag aus unbeweglichem Vermögen vor, welcher der Einkommenssteuer unterliegt (Art. 21 Abs. 1 lit. a DBG; § 21 Abs. 1 lit. a StG ZH).
- Falls die alternative Nutzung geschäftlich angeboten wird, so dass unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls von einer selbständigen Erwerbstätigkeit auszugehen ist (z.B. Einzelfirma), unterliegt das Einkommen aus der Beherbergung (nach Abzug der Kosten) ebenfalls der Einkommenssteuer (Art. 18 Abs. 1 DBG; § 18 Abs. 1 StG ZH).

- Falls die alternative Nutzung von einer juristischen Person angeboten wird, unterliegt der betreffende Gewinn (nach Abzug der Kosten) der Gewinnsteuer (Art. 59 Abs. 1 lit. a DBG; § 64 Abs. 1 lit. a StG ZH).

Es spielt grundsätzlich keine Rolle, wo der betreffende Anbieter seinen Sitz bzw. Wohnsitz hat. Die steuerliche Anknüpfung erfolgt über den Ort der Belegung des betreffenden Grundstücks, so dass in dem betreffenden Kanton eine Steuerhoheit entsteht und damit unabhängig vom Sitz bzw. Wohnsitz der Beherbergerin bei der zuständigen kantonalen Behörde eine Steuererklärung einzureichen ist (Art. 4 Abs. 1 lit. c / 51 Abs. 1 lit. c DBG; § 4 Abs. 1 lit. b / 56 Abs. 1 lit. c StG ZH). Für die Besteuerung des betreffenden Einkommens bzw. Gewinns kommen die gewöhnlichen Steuersätze zur Anwendung. Die Kantone sind neben den Kantons- und Gemeindesteuern auch für die Veranlagung und den Bezug der direkten Bundessteuer verantwortlich, wobei die Eidgenössische Steuerverwaltung eine Aufsichtsfunktion wahrnimmt.

4.5.2 Direkte Steuern für Vermittler

Davon abzugrenzen ist die steuerliche Behandlung von Plattformen, welche es Anbietern alternativer Nutzung ermöglichen, ihr Angebot zu bewerben und mit Interessenten in Kontakt zu treten. Während das konkrete Geschäftsmodell im Einzelfall betrachtet werden muss, werden solche Plattformen in der Regel als reine Vermittler agieren, d.h. ihre Leistung besteht in der Abwicklung des Reservierungsverfahrens, wofür sie dem Anbieter der alternativen Nutzung eine Vermittlungsgebühr belasten.

Bei der Vermittlungsgebühr für Plattformen handelt es sich um einen gewöhnlichen Dienstleistungsertrag, welcher am (unter Umständen ausländischen) Sitz bzw. einer entsprechenden Betriebsstätte der Plattformbetreiberin zu versteuern ist.

4.5.3 Indirekte Steuern für Anbieter

Die Vermietung bzw. entgeltliche Überlassung von Grundstücken zum Gebrauch ist grundsätzlich von der MWST ausgenommen (Art. 21 Abs. 2 Ziff. 21 MWSTG). Eine Ausnahme gilt jedoch im Zusammenhang mit der sog. Parahotellerie, d.h. Vermietung von Wohn- und Schlafräumen zur Beherbergung von Gästen (Art. 21 Abs. 2 Ziff. 21 lit. a MWSTG). Die Parahotellerie umfasst u.a. die Vermietung von Ferienwohnungen und Gästezimmern, das Anbieten von anderweitigen Schlafgelegenheiten sowie das Vermieten von Zelt- und Wohnwagenplätzen.

Auch die vorliegend im Fokus stehenden alternativen Nutzungen dürften in der Regel unter den Begriff der Parahotellerie fallen, so dass bei Erreichen der gesetzlichen Umsatzschwelle von CHF 100'000 pro Jahr aus alternativen Nutzungen im Inland gelegener Immobilien eine obligatorische Mehrwertsteuerpflicht entsteht und der entsprechende Anbieter verpflichtet ist, sich bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung als steuerpflichtige Person registrieren zu lassen und periodisch die Mehrwertsteuer abzurechnen (Art. 10 Abs. 2 lit. a i.V.m. 8 Abs. 2 lit. d MWSTG). Anwendbar ist der Sondersatz für Beherbergungsleistungen (Zimmer plus Frühstück) in Höhe von aktuell 3.8% (Art. 25 Abs. 4 MWSTG).

4.5.4 Indirekte Steuern für Vermittler

Im Bereich der MWST gilt vorwiegend eine wirtschaftliche Betrachtungsweise. So werden steuerbare Umsätze derjenigen Person zugerechnet, welche gegen aussen (in der Betrachtung eines unabhängigen Dritten) als Erbringerin der Leistungen auftritt (Art. 20 Abs. 1 MWSTG). Die mehrwertsteuerliche Beurteilung der Leistungen eines Plattformanbieters kann deshalb nur im konkreten Einzelfall erfolgen. In der Regel werden solche Plattformen auch mehrwertsteuerlich als reine Vermittler agieren, d.h. sie treten nicht in das Rechtsverhältnis zwischen Anbieter und Kunde ein. In einem solchen Fall erbringt der Betreiber der Plattform eine Dienstleistung für die Vermittlung eines Kunden an den Anbieter. Die vom Anbieter bezahlte Gebühr unterliegt der schweizerischen Mehrwertsteuer, wenn der Anbieter seinen Sitz bzw. Wohnsitz im Inland hat (Art. 8 Abs. 1 MWSTG).

Falls es sich bei der Plattformbetreiberin um ein inländisches Unternehmen handelt, muss sie die Mehrwertsteuer auf der Vermittlungsgebühr zum aktuellen Satz von 8% (Art. 25 Abs. 1 MWSTG) ab einem Umsatz von CHF 100'000 bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung periodisch abrechnen (Selbstdeklaration). Dasselbe gilt für eine ausländische Plattformbetreiberin, soweit die Dienstleistung auf rein elektronischem Weg erbracht wird und der Umsatz gegenüber privaten (d.h. nicht mehrwertsteuerpflichtigen) Anbietern mit Wohnsitz in der Schweiz CHF 100'000 pro Jahr übersteigt (Art. 10 Abs. 2 lit. b MWSTG; ab 1. Januar 2018 wird auf den globalen Umsatz abgestellt).

In den übrigen Fällen ist die Mehrwertsteuer auf der Vermittlungsgebühr der ausländischen Plattformbetreiberin als sogenannte Bezugsteuer durch den inländischen Anbieter der alternativen Nutzungen abzurechnen, wobei im Falle von privaten (d.h. nicht mehrwertsteuerpflichtigen) Anbietern jedoch eine jährliche Freigrenze für bezogene Dienstleistungen bis zur Höhe von CHF 10'000 zur Anwendung kommt (Art. 45 Abs. 2 lit. b MWSTG).

4.5.5 Kurtaxen

In einzelnen Kantonen werden Beherbergungsabgaben und Kurtaxen erhoben. Es handelt sich dabei um kantonale oder kommunale Abgaben, welche durch den Beherberger oder den Gast geschuldet sind. Typischerweise fallen auch die Anbieter alternativer Nutzungen in den Anwendungsbereich solcher

Abgaben, wobei sich aber praktische Schwierigkeiten im Vollzug ergeben können. In der Herbstsession 2016 wurde deshalb im Parlament eine Motion eingereicht, wonach eine Gesetzesgrundlage dafür geschaffen werden soll, damit Vermittlungsplattformen wie Airbnb Tourismusabgaben direkt erheben und diese über eine zentrale Stelle abrechnen sollen. Im Kanton Zug ist dies für Airbnb bereits seit 1. Juli 2017 der Fall.

Im Kanton Zürich gibt es derzeit keine gesetzlichen Kurtaxen oder Beherbergungsgebühren. Die Kurtaxe betrifft nur Hotelbetriebe, welche Mitglieder bei Zürich Tourismus sind und dient den Marketingaktivitäten dieser Organisation.

4.6 Öffentlichrechtliche Einschränkungen

4.6.1 Meldepflicht

Gemäss Art. 16 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) i.V.m. Art. 18 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit müssen natürliche oder juristische Personen, die Ausländerinnen oder Ausländer gewerbsmässig gegen Entgelt beherbergen, diesen Umstand der zuständigen kantonalen Behörde melden; dies unabhängig der Aufenthaltsdauer, der Art der Beherbergungsleistung oder der Regelmässigkeit dieser Tätigkeit. Folglich sind sowohl professionelle Beherberger (Hotels etc.) als auch gelegentliche Beherberger, die z.B. über Airbnb Unterkünfte anbieten, dieser Meldepflicht gleichermassen unterstellt. Vorbehaltlich kantonalen Rechts ist die unentgeltliche Beherbergung von der erwähnten Meldepflicht ausgenommen. Die entsprechende Meldung hat bei der zuständigen Ortspolizei mittels Hotelmeldeschein zu erfolgen; bei Verletzung dieser Pflicht droht eine Busse (Art. 120 Abs. 1 lit. a AuG).

Eine weitere Einschränkung ergibt sich aufgrund von Art. 10 Abs. 1 der Verordnung des Stadtrates Zürich zur Einwohner- und Fremdenkontrolle, wonach Inhaber von Hotels, Gasthöfen, Pensionen und ähnlichen Betrieben verpflichtet sind, den Kreis- oder Quartierbüros Gäste, die sich länger als 3 Monate bei ihnen aufhalten, innert 8 Tagen nach Ablauf dieser Frist mit Einzugsanzeige zu melden und mit Auszugsanzeige abzumelden. Diese Verpflichtung besteht unabhängig der Nationalität der Gäste und knüpft einzig an die Aufenthaltsdauer an. Bei Verstössen kann dies einen Verweis oder gar eine Busse nach sich ziehen (Art. 21 der erwähnten Verordnung).

Zusammenfassend ist es sowohl für professionelle Beherberger als auch für gelegentliche Beherberger wie Airbnb-Gastgeber Pflicht, Ausländer unabhängig der Aufenthaltsdauer der zuständigen kantonalen Behörde zu melden. Ferner müssen Beherbergungsbetriebe in der Stadt Zürich zusätzlich gemäss kommunalem Recht Gäste melden, die sich länger als 3 Monate in der Stadt niederlassen.

4.6.2 Weitere Einschränkungen

Folgende Bereiche sind aus öffentlichrechtlicher Sicht für die alternativen Nutzungen potentiell von Relevanz:

Lebensmittelhygiene

Das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) bezweckt den Schutz der Konsumenten vor gesundheitsgefährdenden Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, die Sicherstellung eines hygienischen Umgangs mit selbigen etc. (Art. 1 LMG). Werden also sowohl in professionell geführten Hotels etc. als auch in anderen Herbergen, die nur gelegentlich als Unterkunft verwendet werden, Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände (z.B. kosmetische Mittel) gelagert und abgegeben, müssen die lebensmittelrechtlichen Anforderungen und Bestimmungen gemäss LMG eingehalten werden.

Somit unterstehen grundsätzlich alle Anbieter von alternativen Nutzungen den Bestimmungen des LMG. In der Praxis dürften aber wohl nur wenige Gastgeber (Business Apartments oder Airbnb) auch tatsächlich ihren Gästen Lebensmittel anbieten und damit den Vorschriften des LMG unterstellt sein.

Brandschutzvorschriften

Gemäss der Brandschutznorm und der Brandschutzrichtlinie 10-15 zählen zu den Beherbergungsbetrieben u.a. Hotels, Pensionen und Ferienheime, in denen dauernd oder vorübergehend 20 oder mehr Personen aufgenommen werden, die nicht auf fremde Hilfe angewiesen sind. An diese Betriebe werden strengere und mehr Anforderungen gestellt als an andere (z.B. Brandmeldeanlagen, kleinere Brandabschnitte etc.).

Bezüglich der Brandschutzvorschriften gibt es keine Unterscheidung hinsichtlich der Nutzung einer Wohnung oder der Art und Weise, wie sie vermietet wird (z.B. Untermiete, Airbnb etc.). Über Airbnb vermietete Wohnungen oder kleinere Beherbergungsbetriebe mit weniger als 20 Gästen fallen nicht unter die Brandschutzvorschriften und werden daher anders behandelt als grössere Beherbergungsbetriebe bzw. Anbieter von alternativen Nutzungen.

Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)

In den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) fallen u.a. öffentlich zugängliche Bauten, Wohngebäude mit mehr als 8 Wohneinheiten und Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen (Art. 3 BehiG); sowohl neu gebaute als auch renovierte.

Anbieter von alternativen Nutzungen, die die vorstehenden Kriterien erfüllen, sind zur Einhaltung der Bestimmungen des BehiG verpflichtet. Da das BehiG auf die öffentliche Zugänglichkeit resp. die Grösse eines Gebäudes abstellt, dürften wohl die meisten Airbnb-Gastgeber hingegen nicht dem BehiG unterstellt sein (jedoch die Anbieter von Business Apartments).

Gastgewerbegesetz

Das Gastgewerbegesetz des Kantons Zürich regelt den Ausschank und Handel von alkoholartigen Getränken und unterstellt diese Tätigkeit einer Patentpflicht.

Da im Zusammenhang mit den alternativen Nutzungen nicht gewerbsmässig Alkohol ausgeschenkt oder Gäste bewirtet werden, dürfte dieses Gesetz kaum Anwendung finden.

Zweitwohnungsgesetzgebung

Das Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG) wirkt sich einschränkend auf alternative Wohnnutzungen aus, da die Erstellung von Zweitwohnungen resp. die Umnutzung von Erstwohnungen in Zweitwohnungen bewilligungspflichtig ist und je nach Zweitwohnungsanteil der betroffenen Gemeinde nicht bewilligt werden kann. Aktuell gibt es im Kanton Zürich jedoch keine Gemeinde, die einen Zweitwohnungsanteil von 20% erreicht.

Wenn die Kantone/Gemeinden in Bereichen von Zweitwohnungsanteilen unterhalb 20 Prozent Regelungen treffen wollen, müssen sie autonom gesetzlich umschreiben, was unter die jeweiligen Definitionen fallen soll. Sofern die Definitionen gemäss Art. 2 Abs. 3 ZWG analog gelten sollen, bräuchte es dafür ebenfalls einen gesetzlichen Verweis im kantonalen/kommunalen Gesetz.

4.7 Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit

4.7.1 Definition und Inhalt der Eigentumsgarantie

Die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 der Bundesverfassung (BV) schützt das Privateigentum als in seinem Kern unantastbares Institut der schweizerischen Rechtsordnung (Institutsgarantie) und die individuellen Eigentumsrechte vor staatlichen Eingriffen (Bestandsgarantie) sowie gewährt bei zulässigen Einschränkungen des Eigentums die volle Entschädigung von Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen (Wertgarantie).

Staatliche Eingriffe sind nur zulässig, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen. Schränkt der Staat rechtmässig das Eigentum ein, so besteht ein Anspruch auf volle Entschädigung des entstandenen Wertverlustes, sofern die Einschränkung eine formelle Enteignung darstellt oder einer solchen gleichkommt (materielle Enteignung). Andernfalls ist der rechtmässige Eingriff vom Eigentümer entschädigungslos hinzunehmen (entschädigungslose öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung).

Eine materielle Enteignung liegt vor, wenn Nutzungs- und/oder Verfügungsrechte bspw. durch ein Gesetz, einen Plan etc. eingeschränkt werden, ohne dass gleichzeitig ein Übergang von Rechten an den „Enteigner“ stattfindet. Die Eigentumsrechte bleiben formell beim Eigentümer, können aber nicht in vollem Umfang ausgeübt werden. Die meisten materiellen Enteignungen entstehen durch Nutzungspläne oder Erlasse in den kommunalen Bauordnungen und kantonalen Baugesetzen und sind nur zulässig, wenn sie den Anforderungen von Art. 36 BV genügen. Häufigstes Beispiel für materielle Enteignungen sind Auszonungen.

4.7.2 Voraussetzungen von Eingriffen gemäss Art. 36 BV

Gesetzliche Grundlage

Je nach Schwere des Eingriffs werden verschiedene Anforderungen an die gesetzliche Grundlage gestellt. Bei einem schweren Eingriff in das Eigentum, „wenn Grundeigentum zwangsweise entzogen wird oder wenn durch Verbote und Gebote der bisherige oder künftig mögliche bestimmungsgemässe Gebrauch des Grundstücks verunmöglicht oder stark erschwert wird“, wird eine klare und genügend bestimmte Grundlage in einem Gesetz verlangt. Ein schwerer Eingriff dürfte bspw. eine Umzonung einer Parzelle von der Bau- in eine Nichtbauzone darstellen. Hingegen stellt die Beschränkung der Verkaufsfläche eines Einkaufszentrums gemäss Bundesgericht keinen schweren Eingriff dar, da die Möglichkeit, das Land für den Bau eines Einkaufszentrums zur Verfügung zu stellen, nur eine von vielen Möglichkeiten sei.

Im Hinblick auf allfällige Regulierungen von alternativen Nutzungen ist der Anforderung nach einer genügenden gesetzlichen Grundlage Beachtung zu schenken.

Öffentliches Interesse

Jedes sich aus Verfassung oder Gesetz ergebende öffentliche Interesse kann einen Eingriff in die Eigentumsgarantie rechtfertigen. Wichtige öffentliche Interessen sind v.a. die sich aus der Verfassung ergebenden Anliegen wie Umweltschutz, Raumplanung etc. Auch boden- und sozialpolitische Interessen lässt das Bundesgericht als legitime Eingriffsmotive zu. So kann bspw. die Bekämpfung der Wohnungsnot ein legitimes öffentliches Interesse für Enteignungen sein (z.B. waren Enteignung und Zwangsvermietung zulässig, weil Mietwohnungen zu Spekulationszwecken trotz Wohnungsknappheit absichtlich leer gelassen wurden). Auch die Verhinderung von überdimensionierten und unterbenutzten Infrastrukturen – entstanden durch exzessiven Bau von Zweitwohnungen in Crans-Montana – kann ein legitimes öffentliches Interesse bilden, um z.B. Personen zu verpflichten, nicht selbst genutzte Hauptwohnungen über berufsmässige Unternehmen vermieten zu lassen.

Sofern überhaupt Wohnungsnot bzw. -knappheit bestehen sollte, dürfte vorliegend das sozialpolitische Interesse an der Bekämpfung der Wohnungsnot im Vordergrund stehen, um weitere Zweckentfremdungen von Erstwohnungen zu verhindern, welche durch die alternativen Nutzungen entstehen (können).

Verhältnismässigkeit

Eingriffe in die Eigentumsgarantie sind verhältnismässig, wenn sie zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich und geeignet sind und die Eigentumsbeschränkung dazu in einem zweckmässigen Verhältnis steht. Geeignet ist ein Eingriff, wenn er das im öffentlichen Interesse liegende Ziel tatsächlich erreicht oder zumindest einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag dazu leistet. Erforderlich ist ein Eingriff dann, wenn der Eingriff die Betroffenen nicht über das tatsächlich notwendige Mass hinaus belastet; wenn es also keine gleich geeignete und mildere Massnahme gibt. Zumutbar ist ein Eingriff, wenn das öffentliche Interesse dasjenige des Belasteten überwiegt.

Welche regulierenden Massnahmen in Bezug auf die alternativen Nutzungen schlussendlich verhältnismässig sind, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden.

4.7.3 Wirtschaftsfreiheit: Schutzbereich

Die Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV schützt natürliche und juristische Personen in ihrer wirtschaftlichen und beruflichen Entfaltung vor staatlichen Eingriffen. Jede gewerbmässig ausgeübte privatwirtschaftliche Betätigung, die der Erzielung eines Gewinnes oder Erwerbs- bzw. Geschäftseinkommens dient, unabhängig davon, ob diese Tätigkeit selbständig oder unselbständig, dauernd oder gelegentlich etc. erfolgt, fällt dabei in den sachlichen Anwendungsbereich der Wirtschaftsfreiheit.

4.7.4 Einschränkungen im Lichte von Art. 36 BV

Im Zusammenhang mit Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, ist zwischen grundsatzkonformen und grundsatzwidrigen Einschränkungen zu unterscheiden. Grundsatzwidrige Einschränkungen, die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen und sich gegen den freien Wettbewerb richten, dürfen nur vom Bund erlassen werden und auch nur dort, wo die Verfassung solche Abweichungen vorsieht. Grundsatzkonforme Massnahmen hingegen, welche die Wirtschaftsfreiheit einschränken, ohne Marktmechanismen wie das Prinzip von Angebot und Nachfrage zu steuern oder gar auszuschalten, müssen den allgemeinen Voraussetzungen von Art. 36 BV (vgl. III.A.b vorstehend) sowie dem Grundsatz auf Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten genügen.

Grundsatzkonforme Massnahmen sind Eingriffe, die auf polizeilichen oder sozialpolitischen Interessen basieren, wozu bspw. auch die Bekämpfung von Wohnungsknappheit gehört. Zudem können raumplanerische Massnahmen, welche die gewerblichen und wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten beschränken, durch ein hinreichendes öffentliches Interesse begründet und mit der Wirtschaftsfreiheit vereinbar sein.

Ferner sind aufgrund des Grundsatzes der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten Massnahmen verboten, die den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren bzw. nicht wettbewerbsneutral sind. Als direkte Konkurrenten gelten dabei Angehörige der gleichen Branche, die sich mit dem gleichen Angebot an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen. Zwischen den verschiedenen Anbietern von alternativen Nutzungen dürfte grundsätzlich direkte Konkurrenz bejaht werden, sofern die Überlassung von Raum zu Übernachtungs- und Aufenthalts- und vornehmlich zu touristischen Zwecken und in vorübergehender Weise erfolgt.

Eine allfällige Ungleichbehandlung der Konkurrenten, hervorgerufen durch einen staatlichen Eingriff, liesse sich aufgrund des öffentlichen Interesses an der Bekämpfung der Wohnungsknappheit mittels Verhinderung der Zweckentfremdung von Erstwohnungen allenfalls rechtfertigen. Ob aber eine Ungleichbehandlung überhaupt bejaht werden kann, hängt von der beabsichtigten Regulierungsmassnahme ab.

4.8 Erkenntnisse

Analysiert wurden in diesem Kapitel planungs- und baurechtliche Aspekte, miet- und steuerrechtliche Aspekte sowie Aspekte des öffentlichen Rechts in Bezug auf die eingangs formulierten alternativen Nutzungen. Zusammenfassend kann festgehalten werden:

Planungs- und Baurecht:

Wohnähnliche Nutzungen wie Business Apartments fallen also grundsätzlich unter die Nutzungsart «Wohnen».

Business Apartments sind daher in Wohn-, Kern- und Quartiererhaltungs- und Zentrumszonen, jedoch nicht in Industrie- und Gewerbebezonen zonenkonform.

Bei der aktuellen Gesetzgebung sind Airbnb-Nutzungen grundsätzlich baurechtlich ohne Bewilligung zulässig, so lange diese nicht gewerblich betrieben werden. Sofern ganze Wohnblöcke für respektive durch Airbnb genutzt würden, läge eine pensionsähnliche Nutzung vor, die mit ihren zahlreichen An- und Abreisen immissionsmässig baurechtlich relevant würde und der Bewilligungspflicht unterstünde. Aufgrund des Störpotentials wäre denkbar, dass die Zonenkonformität nicht mehr gegeben wäre.

Art. 19a Abs. 2 der revidierten BZO der Stadt Zürich schliesst Spital- und Krankenhausnutzungen sowie Hotel- und andere wohnähnliche Nutzungen mit Ausnahme von Wohnungen für standortgebundene Betriebsangehörige in allen Industrie- und Gewerbebezonen ausdrücklich aus.

Es zeigt sich, dass die Zonenkonformität von Beherbergungsbetrieben in den Kantonen und Gemeinden unterschiedlich beurteilt wird. Der Kanton Basel-Stadt und die Städte Zug und Luzern kennen die gleiche Rechtspraxis wie die Stadt Zürich, die Kantone Bern und Graubünden kennen abweichende Bestimmungen.

Indessen scheint es aus Expertensicht zulässig, in Sonderbauvorschriften zu definieren, welche spezifischen Nutzungen bei einem Mindestwohnanteil eingerechnet werden dürfen. Auf diese Weise könnten nicht erwünschte Nutzungen wie Hotels oder Zweitwohnungen ausgeschlossen werden. Dabei wäre genau zu umschreiben, was unter Zweitwohnungen zu verstehen ist. Damit bestünde zumindest bei zukünftigen Arealentwicklungen für den Gesetzgeber ein Spielraum die Wohnanteile zu steuern.

Ein Zweckentfremdungsverbot kennt z.B. die Stadt Bern. Zumal Zweitwohnungen im Generellen, wie auch Business Apartments und auch Airbnb im Spezifischen keine Änderung des Nutzungszwecks Wohnen bedeuten, sind diese von Artikel 16a BO Bern jedoch nicht weiter betroffen.

Aufgrund dieser Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass Art. 52 PBG Regelungen auf kommunaler Ebene bezüglich Zweitwohnungen grundsätzlich zulässt.

Mietrecht:

Im Zusammenhang mit Ferienwohnungen, für luxuriöse Wohnungen und Einfamilienhäuser sowie für Wohnräume, deren Bereitstellung von der öffentlichen Hand gefördert wurden und deren Mietzinse durch eine Behörde kontrolliert werden, gelten gemäss Art. 253a OR bzw. Art. 253b OR die besonderen Schutzbestimmungen des Mietrechts für Wohn- und Geschäftsräume (z.B. Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen gemäss Art. 269 ff. OR) nicht. Ausserdem sieht Art. 266e OR für möblierte Zimmer und Einstellplätze eine besondere Kündigungsfrist von zwei Wochen auf Ende einer einmonatigen Mietdauer vor.

Ob es sich bei einem abgeschlossenen Vertrag jeweils um einen gemischten Vertrag mit wesentlichem mietvertraglichen Anteil handelt oder aber andere Elemente wie Auftrags- oder Werkvertragsrecht überwiegen, muss in jedem Einzelfall separat beurteilt und allenfalls gerichtlich entschieden werden.

Die Aufnahmeverträge werden mehrheitlich als gastgewerbliche Innominatverträge oder als atypische Mietverträge qualifiziert. Die mietrechtlichen Bestimmungen kommen bei diesen nicht zur Anwendung.

Vor diesem Hintergrund kann es sich, je nach konkreter Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses, um einen atypischen Mietvertrag - sofern die Zusatzleistungen von untergeordneter Bedeutung sind - oder um einen gastgewerblichen Innominatvertrag (Beherbergungs- oder Gastaufnahmevertrag) handeln.

Das Zürcher Mietgericht hat hingegen in seinem Entscheid vom 9. Februar 2017 festgehalten, dass eine Untervermietung auf der Airbnb-Plattform grundsätzlich gestattet ist, aber die Regeln von Art. 262 OR betreffend Untermiete zu befolgen sind.

Je nach konkreter Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses kann es sich um einen Untermietvertrag, gegebenenfalls um einen atypischen Untermietvertrag (sofern die Zusatzleistungen von untergeordneter Bedeutung sind) oder um einen gastgewerblichen Innominatvertrag (Beherbergungs- oder Gastaufnahmevertrag) handeln.

Das Mietrecht findet gemäss Art. 253a Abs. 2 OR auch auf Ferienwohnungen direkt Anwendung; jedoch gelten die besonderen Schutzvorschriften für Wohnräume nicht, wenn diese für höchstens drei Monate gemietet werden.

Folgende Gründe gestatten dem Vermieter, eine Untermiete zu verweigern: Weigerung des Mieters, die Bedingungen der Untermiete bekannt zu geben, die Missbräuchlichkeit der Untermietbedingungen oder wesentliche Nachteile für den Vermieter aufgrund der Untermiete.

Es erscheint für den Vermieter ratsam, die Zweckbestimmung einer Wohnung vertraglich präzise und eng zu regeln.

Insbesondere soll umschrieben werden, in welchem Fall wesentliche Nachteile aus der Untervermietung, wie z.B. die Sache wird durch den Untermieter in erheblich intensiverer Weise genutzt, die Mietsache wird überbelegt oder der Gebrauchszweck wird beträchtlich geändert, vorliegen.

Gemäss Bundesgericht ist eine Erhöhung des Untermietzinses von 20 Prozent gegenüber dem Hauptmietzins für eine vom Mieter möblierte Wohnung zulässig.

Bislang hat sich zur Frage der Untermiete im Zusammenhang mit Airbnb-Vermietungen nur das Zürcher Mietgericht geäussert; eine höchstrichterliche Rechtsprechung hierzu besteht hingegen (noch) nicht. Das Zürcher Mietgericht hielt im erwähnten Entscheid fest, dass eine Untervermietung einer Wohnung via Internetplattform Airbnb anzahlende Gäste zwar als grundsätzlich zulässig erachtet werden kann, der Mieter bzw. Untervermieter aber verpflichtet ist, die Bestimmungen zur Untermiete einzuhalten.

Exkurs Stockwerkeigentum:

Sollte aus rechtlicher Sicht eine Einflussnahme in Bezug auf die Benutzung und Verwendung einzelner Stockwerkeinheiten gewünscht werden (bspw. das Verbot einer Verwendung als Airbnb-Wohnung), so dürfte dies lediglich auf der privatrechtlichen Ebene der Begründungserklärung zur Aufteilung zu Stockwerkeigentum oder der Nutzungs- und Verwaltungsordnung der jeweiligen Stockwerkeigentümergeinschaft möglich sein.

Steuerrecht:

Es spielt grundsätzlich keine Rolle, wo der betreffende Anbieter seinen Sitz bzw. Wohnsitz hat. Die steuerliche Anknüpfung erfolgt über den Ort der Belegung des betreffenden Grundstücks, so dass in dem betreffenden Kanton eine Steuerhoheit entsteht und damit unabhängig vom Sitz bzw. Wohnsitz der Beherbergerin bei der zuständigen kantonalen Behörde eine Steuererklärung einzureichen ist (Art. 4 Abs. 1 lit. c / 51 Abs. 1 lit. c DBG; § 4 Abs. 1 lit. b / 56 Abs. 1 lit. c StG ZH). Für die Besteuerung des betreffenden Einkommens bzw. Gewinns kommen die gewöhnlichen Steuersätze zur Anwendung. Die Kantone sind neben den Kantons- und Gemeindesteuern auch für die Veranlagung und den Bezug der direkten Bundessteuer verantwortlich, wobei die Eidgenössische Steuerverwaltung eine Aufsichtsfunktion wahrnimmt.

Bei der Vermittlungsgebühr für Plattformen handelt es sich um einen gewöhnlichen Dienstleistungsertrag, welcher am (unter Umständen ausländischen) Sitz bzw. einer entsprechenden Betriebsstätte der Plattformbetreiberin zu versteuern ist.

Auch die vorliegend im Fokus stehenden alternativen Nutzungen dürften in der Regel unter den Begriff der Parahotellerie fallen, so dass bei Erreichen der gesetzlichen Umsatzschwelle von CHF 100'000 pro Jahr aus alternativen Nutzungen im Inland gelegener Immobilien eine obligatorische Mehrwertsteuerpflicht entsteht und der entsprechende Anbieter verpflichtet ist, sich bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung als steuerpflichtige Person registrieren zu lassen und periodisch die Mehrwertsteuer abzurechnen (Art. 10 Abs. 2 lit. a i.V.m. 8 Abs. 2 lit. d MWSTG). Anwendbar ist der Sondersatz für Beherbergungsleistungen (Zimmer plus Frühstück) in Höhe von aktuell 3.8% (Art. 25 Abs. 4 MWSTG).

Falls es sich bei der Plattformbetreiberin um ein inländisches Unternehmen handelt, muss sie die Mehrwertsteuer auf der Vermittlungsgebühr zum aktuellen Satz von 8% (Art. 25 Abs. 1 MWSTG) ab einem Umsatz von CHF 100'000 bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung periodisch abrechnen (Selbstdeklaration). Dasselbe gilt für eine ausländische Plattformbetreiberin, soweit die Dienstleistung auf rein elektronischem Weg erbracht wird und der Umsatz gegenüber privaten (d.h. nicht mehrwertsteuerpflichtigen) Anbietern mit Wohnsitz in der Schweiz CHF 100'000 pro Jahr übersteigt (Art. 10 Abs. 2 lit. b MWSTG; ab 1. Januar 2018 wird auf den globalen Umsatz abgestellt).

Im Kanton Zürich gibt es derzeit keine gesetzlichen Kurtaxen oder Beherbergungsgebühren. Die Kurtaxe betrifft nur Hotelbetriebe, welche Mitglieder bei Zürich Tourismus sind und dient den Marketingaktivitäten dieser Organisation.

Öffentlichrechtliche Aspekte:

Zusammenfassend ist es sowohl für professionelle Beherberger als auch für gelegentliche Beherberger wie Airbnb-Gastgeber Pflicht, Ausländer unabhängig der Aufenthaltsdauer der zuständigen kantonalen Behörde zu melden. Ferner müssen Beherbergungsbetriebe in der Stadt Zürich zusätzlich gemäss kommunalem Recht Gäste melden, die sich länger als 3 Monate in der Stadt niederlassen.

Somit unterstehen grundsätzlich alle Anbieter von alternativen Nutzungen den Bestimmungen des LMG. In der Praxis dürften aber wohl nur wenige Gastgeber (Business Apartments oder Airbnb) auch tatsächlich ihren Gästen Lebensmittel anbieten und damit den Vorschriften des LMG unterstellt sein.

Bezüglich der Brandschutzvorschriften gibt es keine Unterscheidung hinsichtlich der Nutzung einer Wohnung oder der Art und Weise, wie sie vermietet wird (z.B. Untermiete, Airbnb etc.). Über Airbnb vermietete Wohnungen oder kleinere Beherbergungsbetriebe mit weniger als 20 Gästen fallen nicht unter die Brandschutzvorschriften und werden daher anders behandelt als grössere Beherbergungsbetriebe bzw. Anbieter von alternativen Nutzungen.

Anbieter von alternativen Nutzungen, die die vorstehenden Kriterien erfüllen, sind zur Einhaltung der Bestimmungen des BehiG verpflichtet. Da das BehiG auf die öffentliche Zugänglichkeit resp. die Grösse

eines Gebäudes abstellt, dürften wohl die meisten Airbnb-Gastgeber hingegen nicht dem BehiG unterstellt sein (jedoch die Anbieter von Business Apartments).

Da im Zusammenhang mit den alternativen Nutzungen nicht gewerbsmässig Alkohol ausgeschenkt oder Gäste bewirtet werden, dürfte dieses Gesetz kaum Anwendung finden.

Wenn die Kantone/Gemeinden in Bereichen von Zweitwohnungsanteilen unterhalb 20 Prozent Regelungen treffen wollen, müssen sie autonom gesetzlich umschreiben, was unter die jeweiligen Definitionen fallen soll. Sofern die Definitionen gemäss Art. 2 Abs. 3 ZWG analog gelten sollen, bräuchte es dafür ebenfalls einen gesetzlichen Verweis im kantonalen/kommunalen Gesetz.

Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit:

Staatliche Eingriffe sind nur zulässig, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen. Gesetzliche Grundlage, Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit müssen gegeben sein:

Im Hinblick auf allfällige Regulierungen von alternativen Nutzungen ist der Anforderung nach einer genügenden gesetzlichen Grundlage Beachtung zu schenken.

Sofern überhaupt Wohnungsnot bzw. -knappheit bestehen sollte, dürfte vorliegend das sozialpolitische Interesse an der Bekämpfung der Wohnungsnot im Vordergrund stehen, um weitere Zweckentfremdungen von Erstwohnungen zu verhindern, welche durch die alternativen Nutzungen entstehen (können).

Welche regulierenden Massnahmen in Bezug auf die alternativen Nutzungen schlussendlich verhältnismässig sind, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden.

Eine allfällige Ungleichbehandlung der Konkurrenten, hervorgerufen durch einen staatlichen Eingriff, liesse sich aufgrund des öffentlichen Interesses an der Bekämpfung der Wohnungsknappheit mittels Verhinderung der Zweckentfremdung von Erstwohnungen allenfalls rechtfertigen. Ob aber eine Ungleichbehandlung überhaupt bejaht werden kann, hängt von der beabsichtigten Regulierungsmassnahme ab.

5 Räumliche Verteilung

5.1 Einleitung

5.1.1 Aufgabenstellung

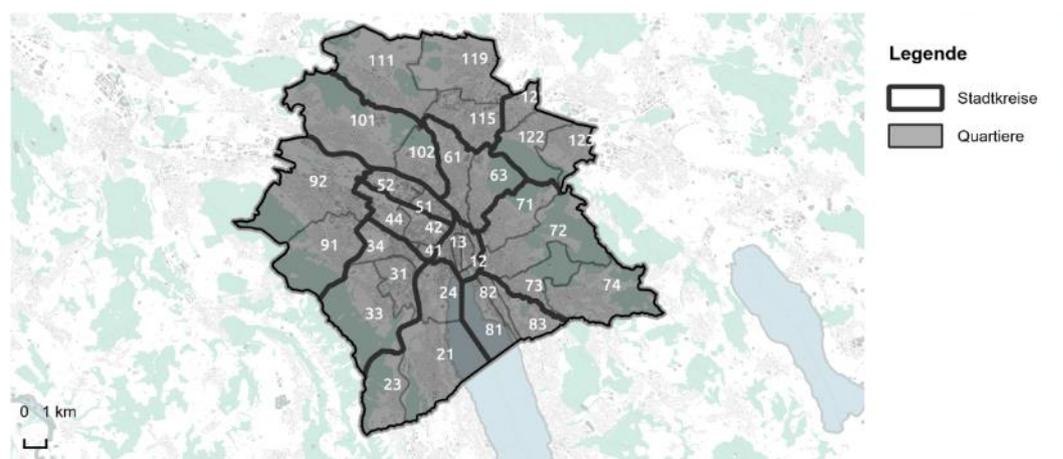
Es gilt in diesem Kapitel statistische Daten über Ausmass und räumliche Verteilung über alternative Nutzungen zu erstellen und in Bezug auf die Gesamtmenge des Wohnungsbestands zu stellen.

5.1.2 Methodisches Vorgehen

Die Darstellung der räumlichen Verteilung alternativer Nutzungen erfolgt in der Reihenfolge, wie sie das Zweitwohnungsgesetz nahelegt. Nach der Verordnung des Wohnungsbestands, erfolgt eine räumliche Analyse der den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen und anschliessend der Zweitwohnungen. Unter letzteren wird auch die Thematik Business Apartments abgehandelt. Zuletzt werden die Sonderthemen «Hotellerie» und «Airbnb» analysiert.

Als Analyseperimeter wird die Stadt Zürich als politische Entität definiert. Die Grossregion Zürich - verstanden als funktionale Raumeinheit - wird in dieser Studie weitestgehend ausgeblendet. Erscheint dies für einzelne Themenfelder unproblematisch (z.B. Airbnb), kann es bei anderen Themenfeldern (z.B. bewirtschaftete Apartments) zu einer verkürzten Interpretation der Ergebnisse führen. Die Auswertungen erfolgen auf Ebene der 34 statistischen Quartiere der Stadt Zürich⁵. Diese lassen sich wie folgt darstellen:

Abbildung 8 Statistische Quartiere der Stadt Zürich



Kreis 1	Kreis 2	Kreis 3	Kreis 4
Rathaus (1)	Wollishofen (2)	Alt-Wiedikon (3)	Werd (4)
Hochschulen (12)	Leimbach (23)	Friesenberg (33)	Langstrasse (42)
Lindenhof (13)	Enge (24)	Sihlfeld (34)	Hard (44)
City (14)			
Kreis 5	Kreis 6	Kreis 7	Kreis 8
Gewerbeschule (5)	Unterstrass (6)	Fluntern (7)	Seefeld (8)
Escher Wyss (52)	Oberstrass (63)	Hottingen (72)	Mühlebach (82)
		Hirlanden (73)	Weinegg (83)
		Witikon (74)	
Kreis 9	Kreis 10	Kreis 11	Kreis 12
Albisrieden (9)	Höngg (10)	Affoltern (11)	Saattlen (12)
Altstetten (92)	Wipkingen (102)	Oerlikon (115)	Schwamendingen-Mitte (122)
		Seebach (119)	Hirzenbach (123)

Anmerkung: Bei den ausgewiesenen Zahlen handelt es sich um die Kombination aus Kreis-Nummer (1 bis 12) und einer statistischen Zusatznummer.

Quelle: Stadt Zürich Open Data. Geodaten © swisstopo (DV084380).

⁵ In gewissen Fällen sind Inhalte auf der Ebene Quartier aus Datenschutzgründen nicht zur Publikation zugelassen. In diesen Fällen wird teilweise auf die Zusammenfassung von Daten auf die Ebene des Stadtkreises zurückgegriffen

Ergänzend zu den erhobenen Daten des Statistischen Amtes der Stadt Zürich und des Bundesamts für Statistik wurden eigene Erhebungen erstellt. Dies betrifft insbesondere das Thema Airbnb.

Die Abbildungen stellen jeweils eine Momentaufnahme dar. Datenstand für die Zweitwohnungszählung ist der 30. September 2017.

5.1.3 Grundlagen

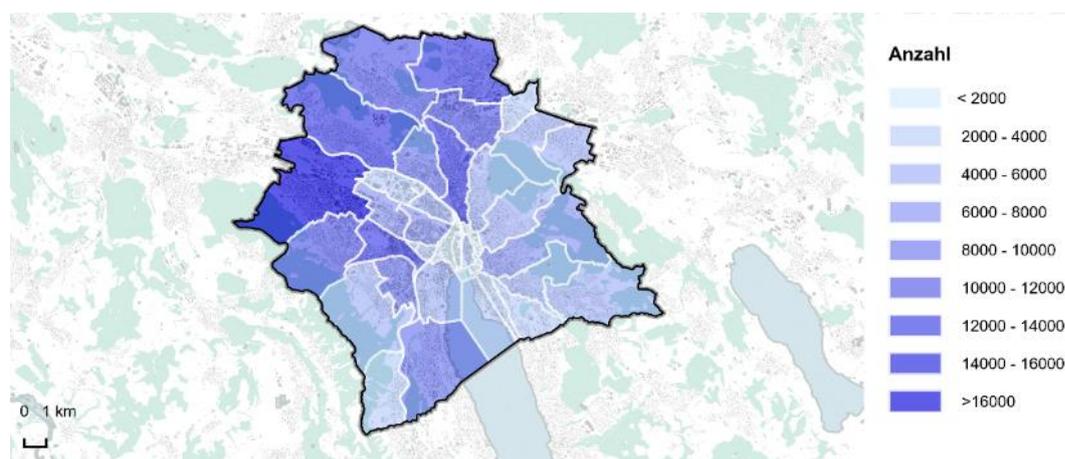
Das Statistische Amt der Stadt Zürich verfügt seit 2016 über eine Systematik der Zweitwohnungserfassung (nachfolgend Zweitwohnungszählung genannt). Darin werden Angaben des städtischen Gebäude- und Wohnungsregisters (GWZ) mit dem Einwohnerregister kombiniert. Die Zweitwohnungszählung erfolgt jährlich. Am 30. September 2017 erfolgte die Zweitwohnungszählung zum zweiten Mal.

Die Studien der Stadt Zürich (siehe Abschnitt 2.2.1) wurden auf Ebene der Wohnungen (EWID) durchgeführt. Die Auswertungen von FPRE im Rahmen dieser Studie basieren hingegen auf Ebene der Gebäude (EGID nach Art. 8 Abs. 3 VGWR). Ausführungen zur Methodik der Statistik Stadt Zürich sind im Anhang A 2 aufgeführt (Statistik Stadt Zürich, 2016).

5.2 Gesamtwohnungsbestand

Der Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich beträgt per 30. September 2017 rund 221'833 Einheiten.⁶ Der Bevölkerungsschwerpunkt liegt dabei in den westlichen Stadtkreisen, insbesondere in den Quartieren Sihlfeld, Albisrieden, Altstetten, Höngg, Affoltern, Seebach, Oerlikon und Unterstrass.

Abbildung 9 Wohnungsbestand in den Stadtzürcher Quartieren



Anmerkung: Als Wohnung gilt hier die Gesamtheit an Räumen Sinne von Art. 2 Abs. 1 ZWG. Nicht erfasst sind Alters- und Studentenheime als Kollektivhaushalte.

Quelle: Gebäude- und Wohnungsregister Stadt Zürich (GWZ); Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

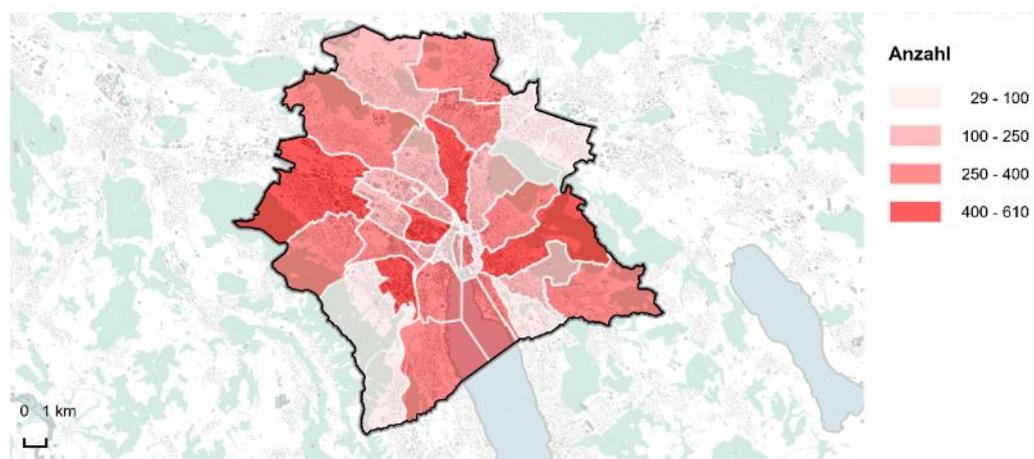
5.3 Zweitwohnungen

5.3.1 Zweitwohnungen Gesamt

In der Stadt Zürich sind rund 8'413 Zweitwohnungen im Sinne von Art. 2 Abs. 4 ZWG erfasst. In absoluten Zahlen gesehen, sind die Zweitwohnungen stark dezentral über das gesamte Stadtgebiet verteilt. Ein klares Muster ist dabei nicht auszumachen. Über 400 Einheiten weisen dabei die Quartiere Alt-Wiedikon, Langstrasse, Altstetten, Unterstrass und Hottigen auf. Jeweils klar unter 100 Einheiten liegen in den Aussenquartieren Saatlen, Schwamendingen-Mitte, Hirzenbach, Weinegg, Leimbach und Friesenberg, jedoch auch die zentralen Quartiere City und Hochschulen.

⁶ Nicht erfasst sind gemäss offiziellen Schätzungen zwischen 20'000 und 30'000 Zimmer, die aus definitorischen Gründen nicht im Gebäude- und Wohnungsregister der Stadt Zürich (GWZ) registriert sind.

Abbildung 10 Zweitwohnungen in den Stadtzürcher Quartieren



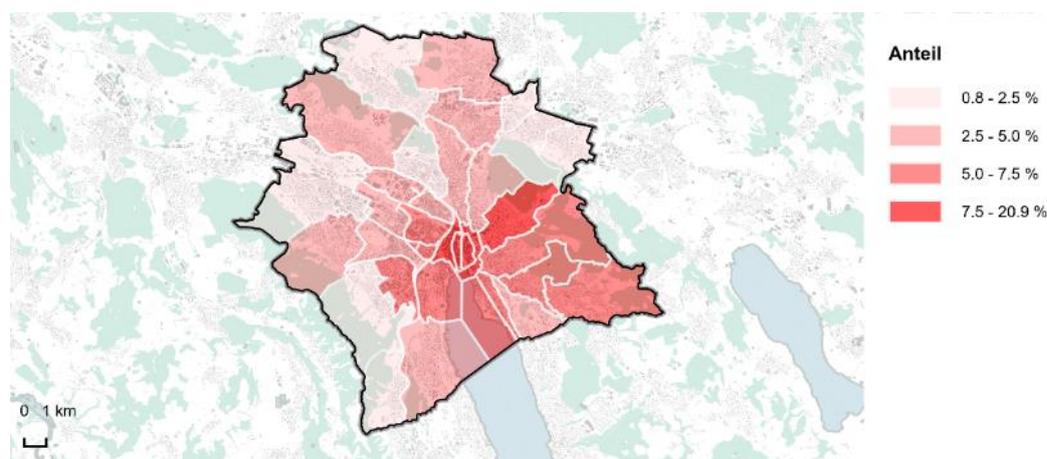
Anmerkung: Dargestellt sind Zweitwohnungen im Sinne von Art. 2 Abs. 4 ZWG.

Quelle: Zweitwohnungszählung Stadt Zürich; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

In Bezug auf den Wohnungsbestand pro Quartier ergibt sich ein klareres Bild:

Zweitwohnungsanteile von rund 20 Prozent weisen die Quartiere Hochschulen und Lindenhof aus. Auch die Quartiere City und Rathaus liegen bei 15 respektive 11 Prozent. Erhöhte Anteile von über 5 Prozent weisen des Weiteren die zentralen Quartiere am Seeufer sowie am Zürichberg auf. Der gesamtstädtische Anteil beträgt rund 3.8 Prozent. Den niedrigsten Wert weist das Quartier Saatlén mit 0.8 Prozent auf.

Abbildung 11 Zweitwohnungsanteil in den Stadtzürcher Quartieren

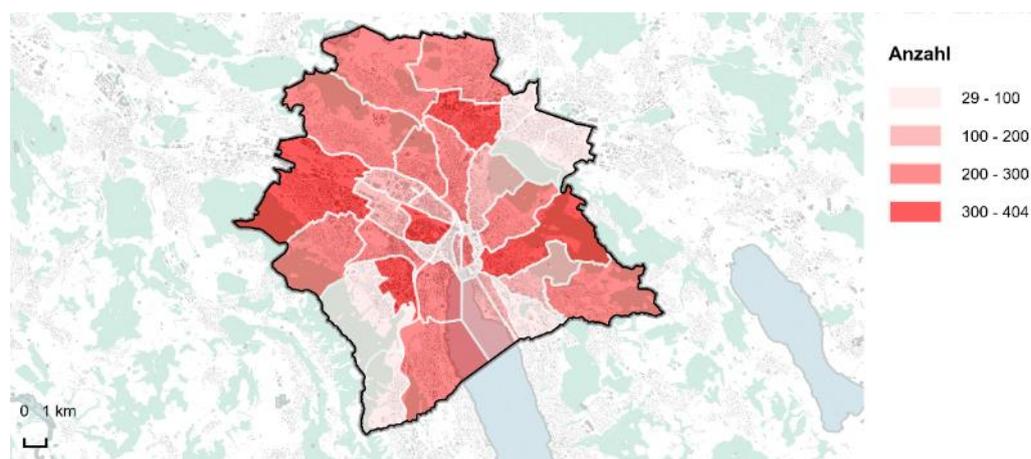


Quelle: Zweitwohnungszählung Stadt Zürich; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

5.3.2 Private Zweitwohnungen

Bei den gesamtstädtisch 8'413 Zweitwohnungen handelt es sich um rund 6'656 private Zweitwohnungen. Sie machen damit einen Anteil von rund 80 Prozent am gesamtstädtischen Zweitwohnungsbestand respektive 3 Prozent des Gesamtwohnungsbestands aus. Sie verteilen sich wie folgt:

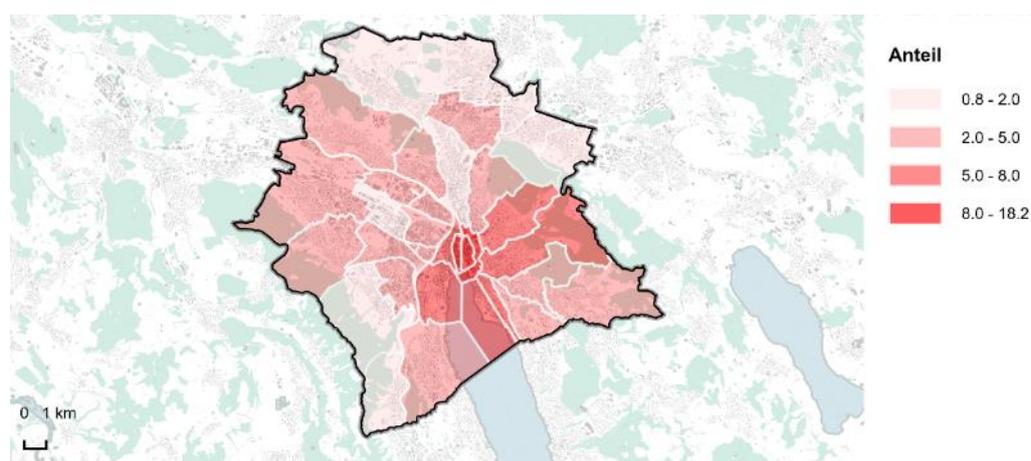
Abbildung 12 Private Zweitwohnungen in den Stadtzürcher Quartieren



Quelle: Zweitwohnungszählung Stadt Zürich; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

Über jeweils 300 private Zweitwohnungen sind in den Quartieren Hottingen, Altstetten, Langstrasse, Alt-Wiedikon und Oerlikon zu verzeichnen.

Abbildung 13 Anteil Private Zweitwohnungen in den Stadtzürcher Quartieren



Quelle: Zweitwohnungszählung Stadt Zürich; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

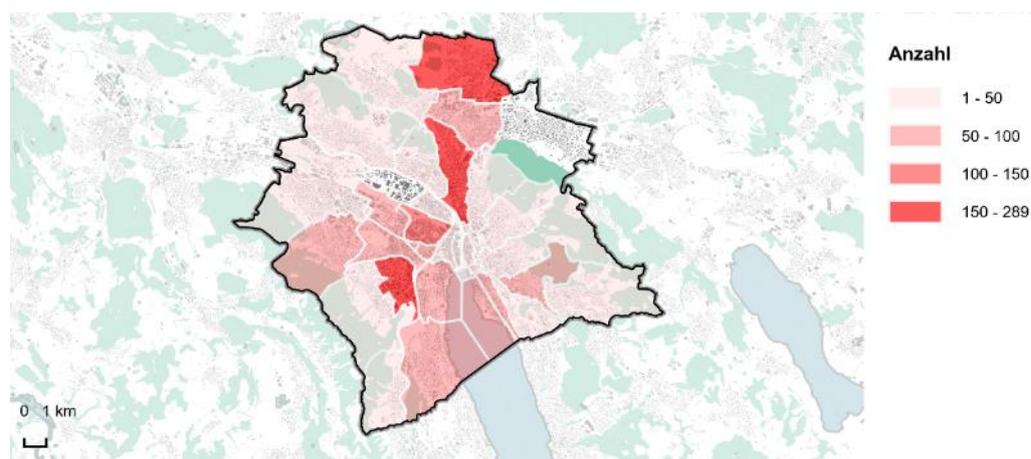
Im Vergleich zum Wohnungsbestand pro Quartier weisen die privaten Zweitwohnungen einen hohen Anteil in den zentralen Quartieren des Kreis 1 (insbesondere Lindenhof und Hochschulen mit 18.2 respektive 15.9 Prozent) aus.

Im Verhältnis zur Gesamtmenge an Zweitwohnungen besitzen die privaten Zweitwohnungen eine grosse Bedeutung insbesondere in den Aussenquartieren Saatlen, Schwamendingen-Mitte, Hirzenbach, Friesenberg und Leimbach. Hier sind die Zweitwohnungsanteile ausschliesslich auf private Zweitwohnungen zurückzuführen.

5.3.3 Bewirtschaftete Apartments

Bei den gesamtstädtisch 8'413 Zweitwohnungen handelt es sich um rund 1'859 bewirtschaftete Apartments. Sie machen damit einen Anteil von rund 20 Prozent am gesamtstädtischen Zweitwohnungsbestand respektive 0.8 Prozent des Gesamtwohnungsbestands aus. Diese verteilen sich wie folgt:

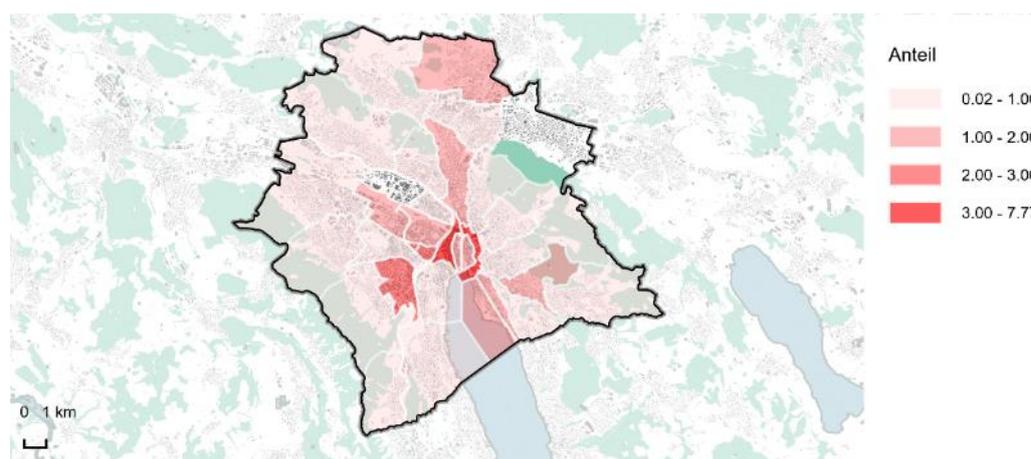
Abbildung 14 Bewirtschaftete Wohnungen in den Städtzürcher Quartieren



Quelle: Zweitwohnungszählung Stadt Zürich; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

Zu erwähnen ist hierbei, dass einzelne Liegenschaften einen Grossteil dieses Angebots ausmachen können. Im Falle des Swiss Star Towers im Quartier Seebach sind es alleine 92 Apartments, im Falle des Aparthotels Guggach im Quartier Unterstrass sogar über 100 Apartments. Das Angebot von VisionApartments im Quartier Alt-Wiedikon mit rund 190 Apartments führt ebenfalls zu einem Spitzenwert.

Abbildung 15 Anteil Bewirtschaftete Wohnungen in den Städtzürcher Quartieren



Quelle: Zweitwohnungszählung Stadt Zürich; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

Im Vergleich zum Wohnungsbestand pro Quartier weisen die bewirtschafteten Apartments einen hohen Anteil in den zentralen Quartieren des Kreis 1 (insbesondere City und Hochschulen mit 7.8 respektive 5 Prozent) aus.

Im Vergleich zum Anteil aller Zweitwohnungen zum Wohnungsbestand pro Quartier besitzen die bewirtschafteten Wohnungen insbesondere eine hohe Bedeutung für die Quartiere City, Unterstrass, Alt-Wiedikon. Hier fallen auf eine private Zweitwohnung rund eine bewirtschaftete Wohnung. Eine Ratio von 1:2 weisen ferner die Quartiere Seebach, Hard und Werd auf.

Zusammenfassend:

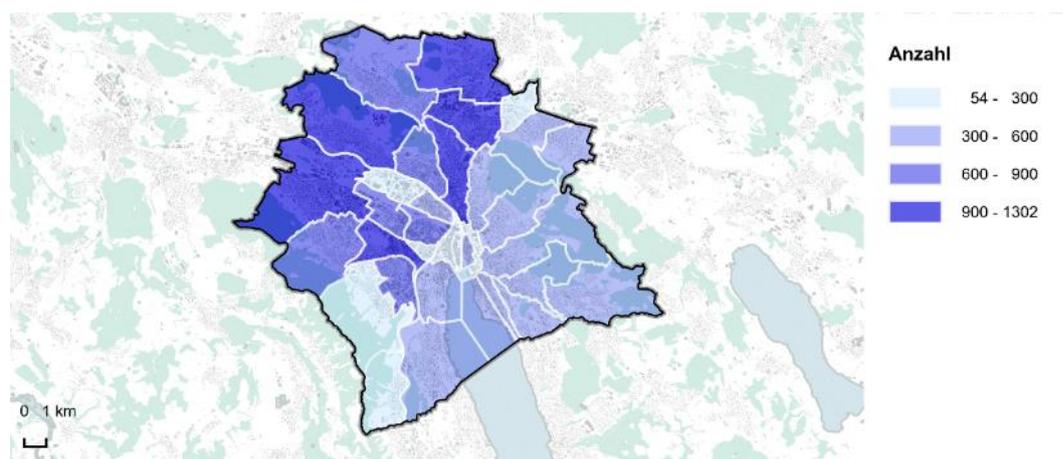
- Der Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich beträgt per 30. September 2017 rund 221'833 Einheiten.
- In der Stadt Zürich sind rund 8'413 Zweitwohnungen im Sinne von Art. 2 Abs. 4 ZWG erfasst. In absoluten Zahlen gesehen, sind die Zweitwohnungen stark dezentral über das gesamte Stadtgebiet verteilt.
- Zweitwohnungsanteile von rund 20 Prozent weisen die Quartiere Hochschulen und Lindenhof aus. Auch die Quartiere City und Rathaus liegen bei 15 respektive 11 Prozent. Erhöhte Anteile von über 5 Prozent weisen des Weiteren die zentralen Quartiere am Seeufer sowie am Zürichberg auf. Der gesamtstädtische Anteil beträgt rund 3.8 Prozent.

- Bei den Zweitwohnungen handelt es sich um rund 6'554 private Zweitwohnungen und rund 1'859 bewirtschaftete Apartments (3 respektive 0.8 Prozent des Gesamtwohnungsbestands)
- Im Vergleich zum Wohnungsbestand pro Quartier weisen die privaten Zweitwohnungen einen hohen Anteil in den zentralen Quartieren des Kreis 1 (insbesondere Lindenhof und Hochschulen mit 18.2 respektive 15.9 Prozent) aus.
- Im Vergleich zum Anteil aller Zweitwohnungen zum Wohnungsbestand pro Quartier besitzen die privaten Zweitwohnungen eine grosse Bedeutung in den Aussenquartieren Saatlen, Schwamendingen-Mitte, Hirzenbach, Friesenberg und Leimbach. Hier sind die Zweitwohnungsanteile ausschliesslich auf private Zweitwohnungen zurückzuführen.
- Im Vergleich zum Wohnungsbestand pro Quartier weisen die bewirtschafteten Apartments einen hohen Anteil in den zentralen Quartieren des Kreis 1 (insbesondere City und Hochschulen mit 7.8 respektive 5 Prozent) aus.
- Im Vergleich zum Anteil aller Zweitwohnungen zum Wohnungsbestand pro Quartier besitzen die bewirtschafteten Wohnungen insbesondere eine grosse Bedeutung für die Quartiere City, Unterstrass, Alt-Wiedikon. Hier fallen auf eine private Zweitwohnung rund eine bewirtschaftete Wohnung. Eine Ratio von 1:2 weisen ferner die Quartiere Seebach, Hard und Werd auf.

5.4 Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen

Bei den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen handelt es sich um «de jure» dauernd belegte Wohnungen (siehe Abschnitt 3.4). Insgesamt betrifft dies in der Stadt Zürich rund 18'887 Einheiten. Sie verteilen sich wie folgt:

Abbildung 16 Anzahl den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen



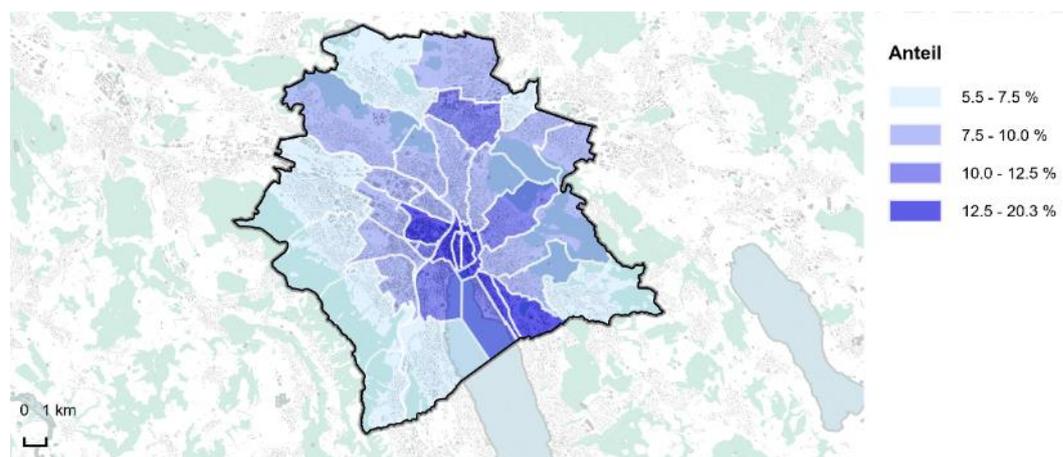
Anmerkung: Stichtag 30. September 2017; Dargestellt sind die Wohnungen im Sinne von Art.2 Abs. 3 ZWG.

Quelle: Zweitwohnungszählung Stadt Zürich; Geodaten Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

In absoluten Zahlen gesehen, liegen die meisten den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen in Zürich auf der Achse Unterstrass, Oerlikon und Seebach und in den westlichen Quartieren Höngg und Altstetten.

In Bezug auf den Gesamtwohnungsbestand ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei den Zweitwohnungen. Die zentralen Quartiere Hochschule, Lindenhof, City und Rathaus weisen Anteile von über 12.5 Prozent aus (ersteres sogar über 20 Prozent). Bemerkenswert ist, dass auch die Quartiere Weinegg und Mühlebach bei rund 17 Prozent liegen. Die Aussenquartiere liegen mehrheitlich zwischen 5 und 10 Prozent.

Abbildung 17 Anteil der den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen



Anmerkung: Stichtag 30. September 2017; Dargestellt sind die Wohnungen im Sinne von Art.2 Abs. 3 ZWG.

Quelle: Zweitwohnungszählung Stadt Zürich; Geodaten Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

Der Anteil an Wohnungen, welche dem Wochenaufenthalt dienen, beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich rund 8.6 Prozent. Dies entspricht 18'887 Einheiten.

5.4.1 Wohnungen zu Wochenaufenthaltszwecken bewohnt

In absoluten Zahlen sind die meisten Wohnungen zu Wochenaufenthaltszwecken in den Quartieren Unterstrass, Oerlikon und Seebach sowie Altstetten zu finden.

In Bezug auf den Wohnungsbestand weisen die Quartiere Rathaus, City und Oerlikon Anteile von mindestens 4 Prozent auf. Klar unterdurchschnittliche Anteile haben die Quartiere Friesenberg und Witikon mit weniger als 1 Prozent.

Der Anteil an Wohnungen, welche dem Wochenaufenthalt dienen, beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich rund 2.4 Prozent. Dies entspricht 5'228 Einheiten.

5.4.2 Wohnungen für Studierende (ohne Studentenzimmer in Kollektivhaushalten)

Den deutlich höchsten Anteil an Studentenwohnungen weist das Quartier Höngg mit rund 2.6 Prozent auf. Es folgen die ebenfalls von den Hochschulen gut erreichbaren Quartiere Oerlikon (1 Prozent) sowie Hard, Fluntern, Unterstrass (jeweils circa 0.7 Prozent). In absoluten Zahlen ausgedrückt sind dies im Quartier Höngg 315 respektive in Oerlikon rund 111 Studentenwohnungen.

Der Anteil an Wohnungen für Studierende (ohne Studentenzimmer in Kollektivhaushalten) beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich 0.4 Prozent. Dies entspricht 886 Einheiten.

5.4.3 Von einem Privathaushalt mit Erstwohnung im gleichen Gebäude bewohnt

Erhöhte Anteile an solchen Wohnungen sind insbesondere in den Kreisen 1 und 7 vorzufinden. Das Quartier Lindenhof weist dabei rund 1.3 Prozent aus. Die Quartiere Rathaus und Hochschulen sowie Fluntern, Hottingen und Hirslanden liegen bei knapp einem 1 Prozent.

Der Anteil an Wohnungen, welche von einem Privathaushalt mit Erstwohnung im gleichen Gebäude bewohnt werden, beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich rund 0.4 Prozent. Dies entspricht 886 Einheiten.

5.4.4 Bewohnt von nicht meldepflichtigen Personen

Unterkünfte für von der Meldepflicht befreite Personen nach Art. 2 Abs. 3 lit. c ZWG sind in Zürich wenige vorhanden. Namentlich können dies Wohnungen von diplomatischem Personal, internationalen Beamten oder Wohnungen für Personen im Asylprozess sein.

Die Wohnungen verteilen sich auf wenige Quartiere, wobei im Quartier Sihlfeld rund ein Drittel aller Wohnungen konzentriert sind. Dies entspricht einem Anteil von 0.4 Prozent des Wohnungsbestands. Des Weiteren liegen jeweils über 20 Wohnungen in den Quartieren Seebach und Wollishofen.

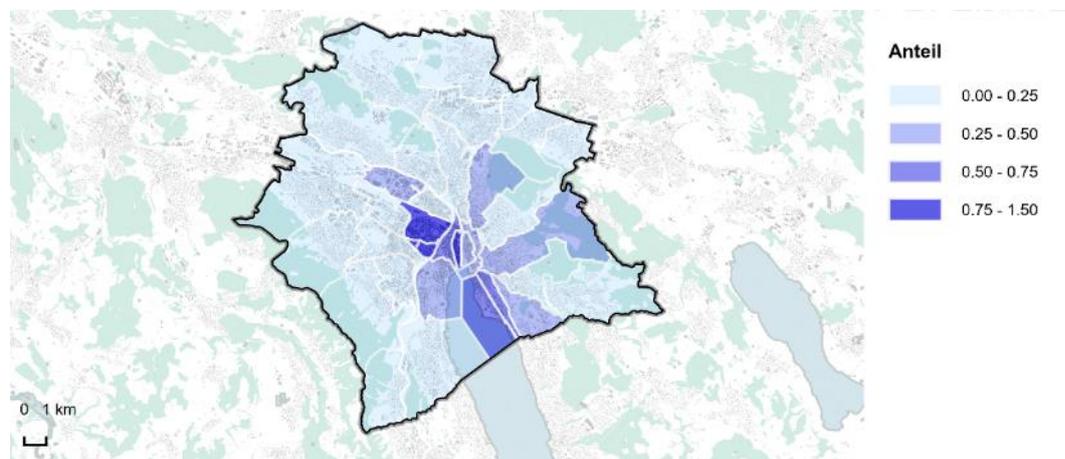
Der Anteil an Wohnungen, welche durch nicht meldepflichtige Personen bewohnt werden, beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich rund 0.1 Prozent. Dies entspricht 165 Einheiten.

5.4.5 Personalwohnungen

Das ZWG bezieht sich in Art. 2 Abs. 3 lit. f auf Wohnungen im Sinne von Personalwohnungen, welche für Unternehmen zur kurzzeitigen Unterbringung von Personal genutzt werden (siehe Abschnitt 3.4.4).

Personalwohnungen sind insbesondere in den Quartieren Langstrasse und Werd mit 59 respektive 36 Wohnungen bedeutend. Hier machen sie einen Anteil am jeweiligen Wohnungsbestand vom 0.9 respektive 1.5 Prozent aus. Ferner weisen die zentralen Quartiere Lindenhof, City und Rathaus, aber auch Seefeld und Mühlebach Anteile von über 0.5 Prozent aus.

Abbildung 18 Anteil an Personalwohnungen in den Stadtzürcher Quartieren



Quelle: Zweitwohnungszählung Stadt Zürich; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380)

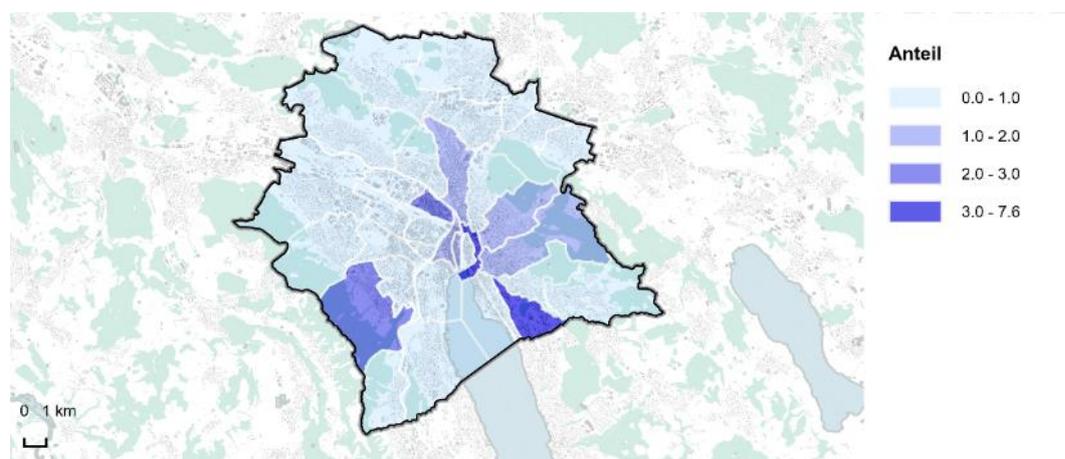
Der Anteil an Personalwohnungen beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich 0.2 Prozent. Dies entspricht 394 Einheiten.

5.4.6 Dienstwohnungen

Art. 2 Abs. 3 lit. g definiert Dienstwohnungen als Wohnungen für Personen, die insbesondere im Gastgewerbe, in Spitälern und in Heimen tätig sind (siehe Abschnitt 3.4.4).

Dienstwohnungen sind insbesondere in den Quartieren Weinegg und Unterstrass mit 209 respektive 169 Einheiten ausgeprägt. Damit liegt ein Viertel aller Dienstwohnungen in diesen beiden Quartieren. Anteilsmässig sind in den Quartieren Weinegg und Hochschulen rund 7.6 respektive 3.8 Prozent des Wohnungsbestands Dienstwohnungen. Anteile von über 2 Prozent weisen auch die Quartiere Friesenberg und Gewerbeschule auf.

Abbildung 19 Anteil an Dienstwohnungen in den Stadtzürcher Quartieren



Quelle: Zweitwohnungszählung Stadt Zürich; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380)

Der Anteil an Dienstwohnungen beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich 0.7 Prozent. Dies entspricht 1'468 Einheiten.

5.4.7 Belegte Apartments

Belegte und unbelegte Apartments werden zu Business Apartments zusammengefasst und gesondert im Abschnitt 5.7 beschrieben. Sofern für eine bewirtschaftete Wohnung eine Person im Melderegister vermerkt ist, wird sie statistisch als Wohnung den Erstwohnungen gleichgestellt erfasst.

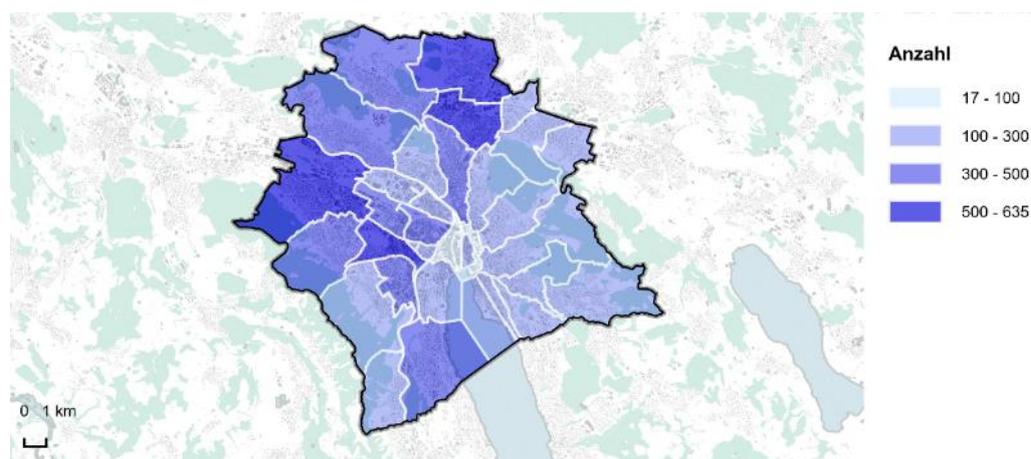
Der Anteil an belegten Apartments beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich 0.4 Prozent. Dies entspricht 905 Einheiten.

5.4.8 Leere oder unbekannte Wohnungen

Mit leeren respektive unbekanntenen Wohnungen sind hier vom GWZ erfasste Wohnungen gemeint, für die höchstens seit zwei Jahren keine Meldung einer Person vorliegt oder die zum Verkauf oder zur Dauermiete ausgeschrieben sind.

Die leeren respektive unbekanntenen Wohnungen in der Stadt Zürich verteilen sich wie folgt:

Abbildung 20 Anzahl Leerwohnungen in den Stadtzürcher Quartieren

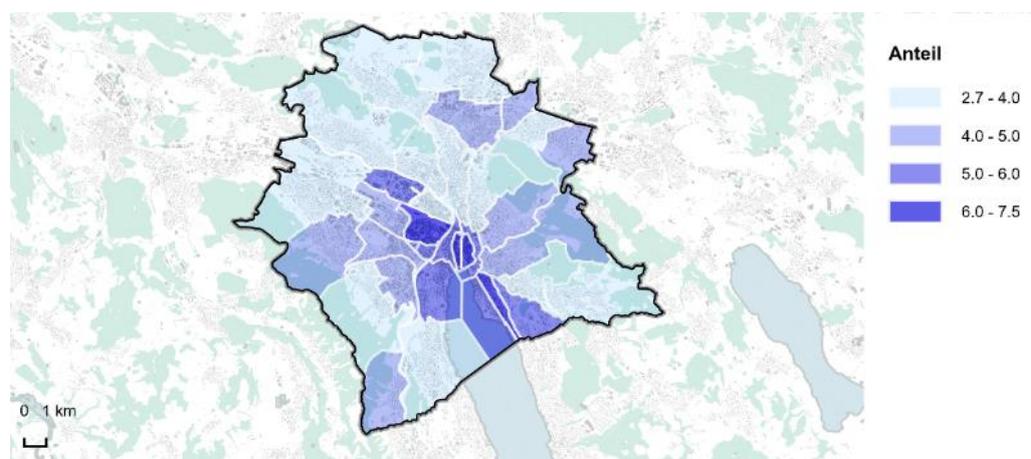


Quelle: Zweitwohnungszählung Stadt Zürich; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

Die meisten leeren respektive unbekanntenen Wohnungen befinden sich in den Quartieren Seebach, Oerlikon sowie Langstrasse und Altstetten. Im Stadtzentrum (Kreis 1) sind in absoluten Zahlen hingegen wenige Leerwohnungen vorhanden (insgesamt 250 Einheiten).

Die höchsten Anteile an leeren respektive unbekanntenen Wohnungen gemessen am Wohnungsbestand befinden sich jedoch an den zentralen Lagen: Die Quartiere Rathaus, Lindenhof, City und Hochschulen weisen im Mittel 6.5 Prozent aus.

Abbildung 21 Anzahl Leerwohnungen in den Stadtzürcher Quartieren



Quelle: Zweitwohnungszählung Stadt Zürich; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

Die 9'136 als leere respektive unbekanntene Wohnungen klassifizierten Wohnungen betragen rund 48 Prozent der den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen und 4.1 Prozent gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich.

5.4.9 Umgenutzte Wohnungen

Zu rechtmässig anders als zum Wohnen genutzten Wohnungen i.S.v. Art. 2 Abs. 3 lit. h ZWG macht das GWZ keine Aussagen. Da zudem räumliche Erhebungen fehlen, muss hier auf eine Analyse auf städtischer Ebene und auf der Ebene der Quartiere verzichtet werden.

Da mässig störende Betriebe wie z.B. Zahnarztpraxen oder Anwaltskanzleien in den meisten Wohnzonen der Stadt nach Planungs- und Baugesetz (PBG) gestattet sind, lässt sich folgern, dass der Erstwohnungsbestand von 192'973 Standardwohnungen per Ende September 2017 leicht tiefer liegen dürfte als ausgewiesen. Auf den Zweitwohnungsbestand und -anteil hat dies jedoch keinen Einfluss.

5.4.10 Unbewohnbar

Baulich bedingt unbewohnte Wohnungen werden weder den Erst- noch Zweitwohnungen zugerechnet, jedoch statistisch erfasst und im Zusammenhang mit dem Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich gesondert ausgewiesen.

Demnach liegen überdurchschnittlich viele unbewohnbare Wohnungen im Quartier Langstrasse (rund 143 Einheiten).

Gemessen an den Wohnungsbeständen sind neben dem Quartier Langstrasse insbesondere viele Wohnungen im Quartier Seefeld von einem Umbruch betroffen. Hier gelten 2.1 Prozent resp. 2.8 Prozent aller Wohnungen als unbewohnbar.

Der Anteil an baulich bedingt unbewohnten Wohnungen beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich 0.7 Prozent. Dies entspricht 1'606 Einheiten.

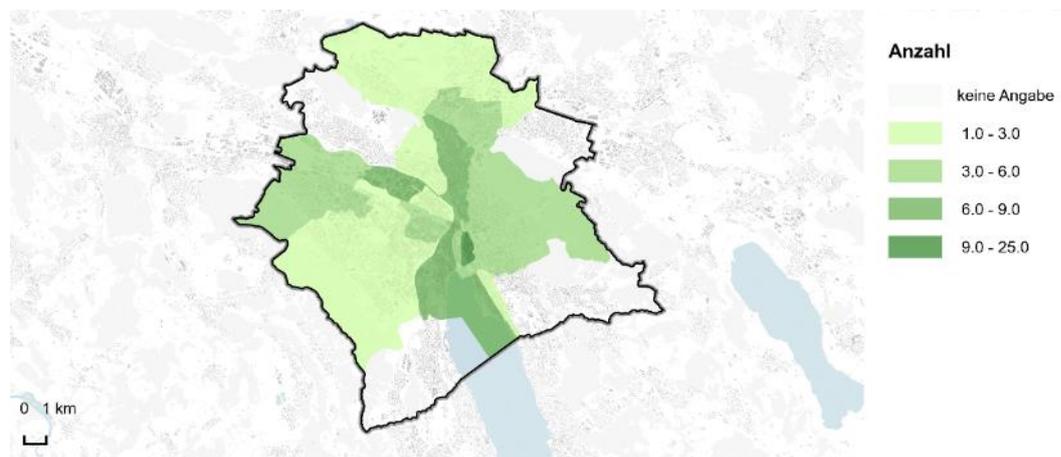
5.5 Hotellerie

In der Stadt Zürich waren im Jahr 2016 pro Monat durchschnittlich 121 Hotelbetriebe geöffnet. Im Schnitt standen rund 8'000 Zimmer respektive 14'000 Betten zur Verfügung. Demgegenüber standen rund 3 Mio. Logiernächte.

5.5.1 Angebot

Die 121 Hotelbetriebe der Stadt Zürich verteilen auf 26 der insgesamt 34 Quartiere:

Abbildung 22 Anzahl Hotelbetriebe in den Stadtzürcher Quartieren (2016)

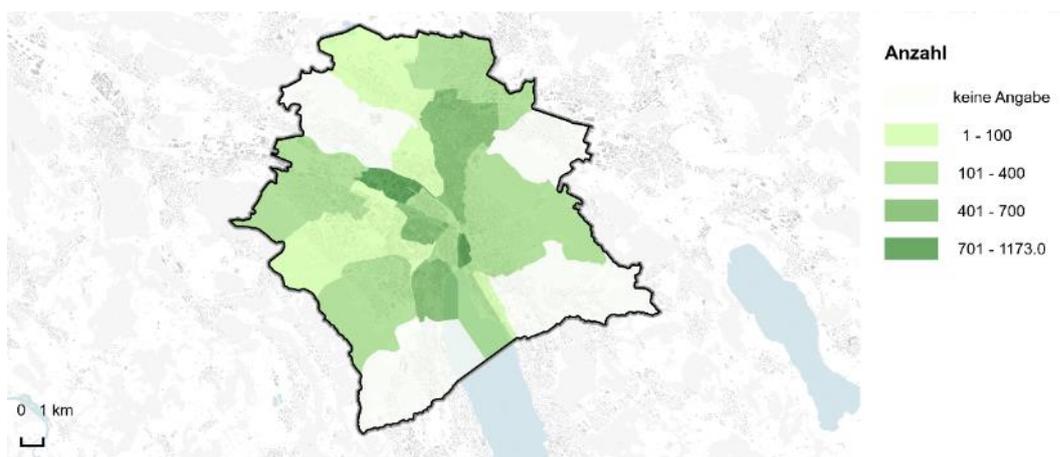


Anmerkung: Betriebe die im Referenzjahr 2016 durchschnittlich (gewichtet mit Monatstagen) pro Monat geöffnet waren.

Quelle: BFS Beherbergungsstatistik HESTA; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

Die meisten Betriebe liegen innerstädtisch. Allen voran im Niederdorf, in dem 25 Hotelbetriebe geöffnet sind (Quartier Rathaus). Die umliegenden Quartiere Lindenhof, City, Langstrasse, Hard, Escher Wyss, Unterstrass, Enge und Seefeld bieten zwischen 7 und 9 Hotels an.

Abbildung 23 Anzahl verfügbarer Hotelzimmer in den Stadtzürcher Quartieren (2016)



Anmerkung: Anzahl verfügbarer Zimmer in den geöffneten Betrieben. Abgebildet ist der Mittelwert für 2016. Die Gesamtanzahl für Zürich liegt bei 8'009.

Quelle: BFS Beherbergungsstatistik HESTA; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

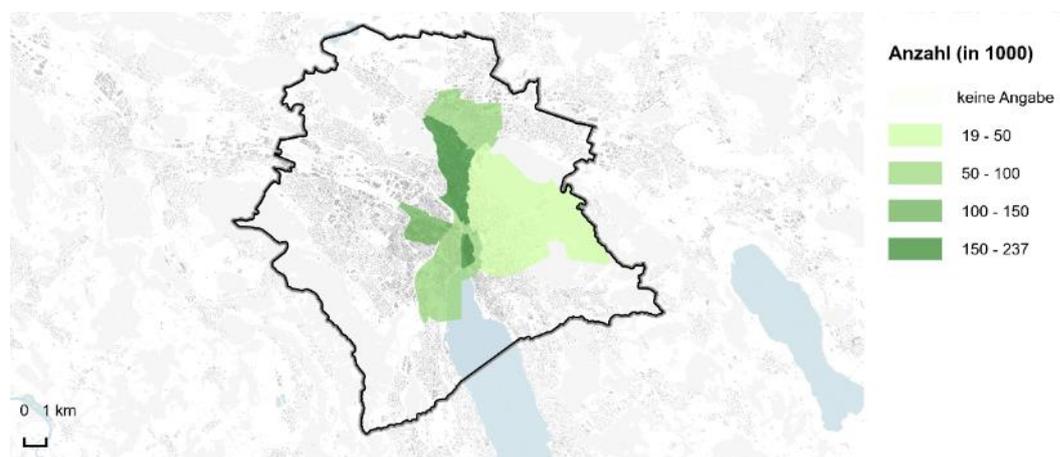
Die Verteilung der 8'009 Zimmer respektive 13'990 Betten gestaltet sich etwas anders als die Anzahl Betriebe, da in weniger zentralen Quartieren die Zahl Zimmer respektive Betten pro Betrieb meist deutlich höher liegt. Der grösste Zimmer- und Bettenbestand ist an gut bis sehr guten Mikrolagen vorzufinden, insbesondere im Stadtzentrum sowie im Quartier Escher-Wyss und auf der Achse Zentrum in Richtung Flughafen.

Bei den Hotelbetten ergibt sich folglich ein ähnliches Bild wie bei den Hotelzimmern.

5.5.2 Nachfrage

Zu den Nachfrageindikatoren der Hotellerie gehören Ankünfte, Logiernächte sowie die Auslastungen von Zimmern und Betten. Die Anzahl Gäste, die eine oder mehrere Nächte in Zürich übernachteten, betrug 2016 rund 1'668'000 und verteilte sich wie folgt auf die Stadtquartiere:

Abbildung 24 Ankünfte in den Stadtzürcher Quartieren (2016)

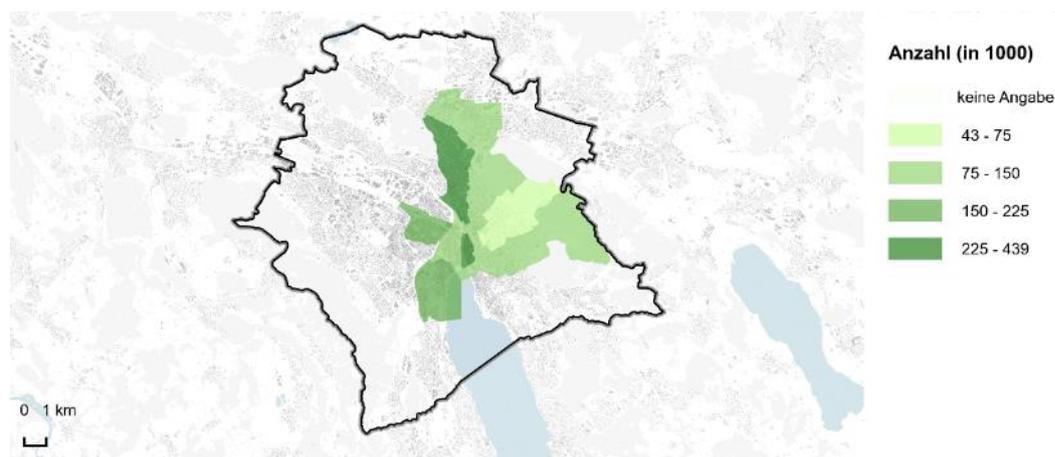


Anmerkung: Ankünfte (BFS): Anzahl Gäste (Kinder eingeschlossen), die eine oder mehrere Nächte in einem Hotel oder Kurbetrieb bzw. in einem Betrieb der Parahotellerie verbringen.

Quelle: BFS Beherbergungsstatistik HESTA; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

Entsprechend dem Angebot kam es zu den häufigsten Ankünften im Niederdorf (Quartier Rathaus) mit rund 300'000 Ankünften sowie Unterstrass. Auffällig ist zudem, dass die Gäste in Hotelbetrieben an zentralen Lagen durchschnittlich die längsten Aufenthaltsdauern aufwiesen.

Abbildung 25 Anzahl Logiernächte in den Stadtzürcher Quartieren (2016)

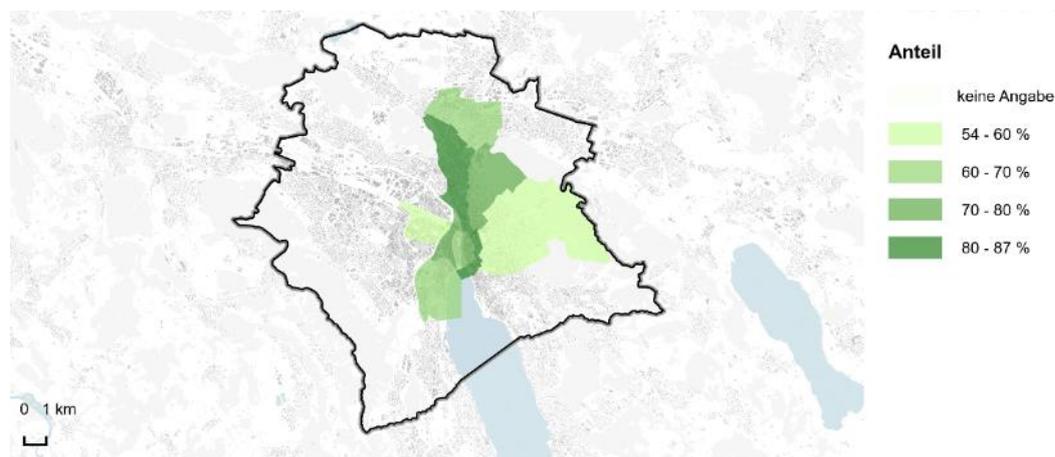


Anmerkung: Logiernächte: Anzahl der durch die Gäste (Kinder eingeschlossen) in einem bestimmten Hotel oder Kurbetrieb bzw. in einem Betrieb der Parahotellerie verbrachten Nächte.

Quelle: BFS Beherbergungsstatistik HESTA; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

Dem Angebot gegenüber standen im Jahr 2016 rund 3 Mio. Logiernächte. Werden die entsprechenden Gästezahlen ins Verhältnis zu den verfügbaren Zimmern gesetzt, ergeben sich folgende Auslastungsquoten:

Abbildung 26 Nettozimmerauslastung in den Stadtzürcher Quartieren (2016)



Anmerkung: Nettozimmerauslastung: Anzahl Zimmernächte dividiert durch die gesamte Nettozimmerkapazität der betreffenden Periode, in Prozenten ausgedrückt. (Die Nettozimmerkapazität entspricht der Anzahl Zimmer eines Betriebes in Erhebungsmonat multipliziert mit der Anzahl Öffnungstage dieses Betriebes in dem Monat).

Quelle: BFS Beherbergungsstatistik HESTA; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

Insgesamt beträgt die Auslastungsquote der Hotelzimmer in der Stadt Zürich rund 70 Prozent. Höhere Auslastungen sind auf der Achse Zentrum-Unterstrass-Oerlikon vorhanden. Unterdurchschnittliche Auslastungen liegen am Zürichberg im Quartier Langstrasse vor.

Bei den Hotelbetten liegt die Auslastungsquote gesamtstädtisch logischerweise etwas tiefer als bei den Zimmern, nämlich bei ungefähr 58 Prozent. Die räumliche Verteilung folgt jedoch demselben Muster.

Zusammenfassend:

- In der Stadt Zürich waren im Jahr 2016 pro Monat durchschnittlich 121 Hotelbetriebe geöffnet. Im Schnitt standen rund 8'000 Zimmer respektive 14'000 Betten zur Verfügung.
- Die meisten Betriebe liegen innerstädtisch, allen voran im Niederdorf. Die Verteilung der 8'009 Zimmer respektive 13'990 Betten gestaltet sich etwas anders als die Anzahl Betriebe, da in weniger zentralen Quartieren die Zahl Zimmer respektive Betten pro Betrieb meist deutlich höher liegt. Der grösste Zimmer- und Bettenbestand ist an gut bis sehr guten Mikrolagen vorzufinden, insbesondere im Stadtzentrum sowie im Quartier Escher-Wyss und auf der Achse Zentrum in Richtung Flughafen.
- Dem Angebot gegenüber standen im Jahr 2016 rund 3 Mio. Logiernächte.
- Insgesamt beträgt die Auslastungsquote der Hotelzimmer in der Stadt Zürich rund 70 Prozent (respektive 58 Prozent bei den Hotelbetten). Höhere Auslastungen sind auf der Achse Zentrum-

Unterstrass-Oerlikon vorhanden. Unterdurchschnittliche Auslastungen liegen am Zürichberg im Quartier Langstrasse vor.

5.6 Parahotellerie

5.6.1 Ferienwohnungen

Bei den Ferienwohnungen ist zwischen zwei Fällen zu unterscheiden:

- a) Private, nicht bewirtschaftete Wohnungen (im. S. v Art.2 Abs. 4 ZWG);
- b) Touristisch bewirtschaftete Wohnungen (im. S. v Art. 7 Abs. 2 ZWG).

Die sonst für touristischen Gebiete typischen Ferienwohnungen im Sinne von Zweitwohnungen sind im Abschnitt 5.3.2 räumlich dargelegt. Die Verteilung von touristisch bewirtschafteten Wohnungen (für den Geschäftstourismus) ist in Abschnitt 5.7 aufgezeigt.

5.6.2 Kollektivunterkünfte

Zu den Kollektivunterkünften zählen Heime, Gasthäuser und (Jugend-)Herbergen, bei denen sich die Bewohner in einem Gebäude den Grossteil der Räumlichkeiten teilen. Als klassische Nutzung können hier die Studentenheime oder Alters- und Pflegeheime angesehen werden.

Für Kollektivhaushalte besteht nach Gemeindegesetz der Stadt Zürich eine persönliche Meldepflicht (Art. 32 Gemeindegesetz), weshalb das GWZ die Wohnungstypen hier sehr genau erfassen dürfte. Für die Zweitwohnungsthematik sind sie hier nicht von weiterer Relevanz.

5.6.3 Campingplätze

Campingplätze sind Teil der Parahotellerie-Statistik des BFS und hier der Vollständigkeit halber erwähnt. In der Stadt Zürich existiert nur ein einziger Campingplatz, namentlich der Campingplatz Fischers Fritz mit rund 80 Stellplätzen in Wollishofen. Zu den vorhandenen Mietunterkünften zählen Zelte, Mobilheime sowie Hütten und Bungalows. Apartments, Zimmer oder Wohnwagen zur Kurzzeitmiete sind keine vorhanden.

5.7 Business Apartments

Fundierte Zahlen zum Bestand und zur Entwicklung von Business Apartments in Schweizer Städten sind zum heutigen Zeitpunkt praktisch nicht vorhanden und werden auch nicht systematisch erfasst (Bund, 2017). Wie aus einer wachsenden Anzahl an Webauftritten von Anbietern hervorgeht, besteht aber offensichtlich ein nicht vernachlässigbares Angebot an Business Apartments.

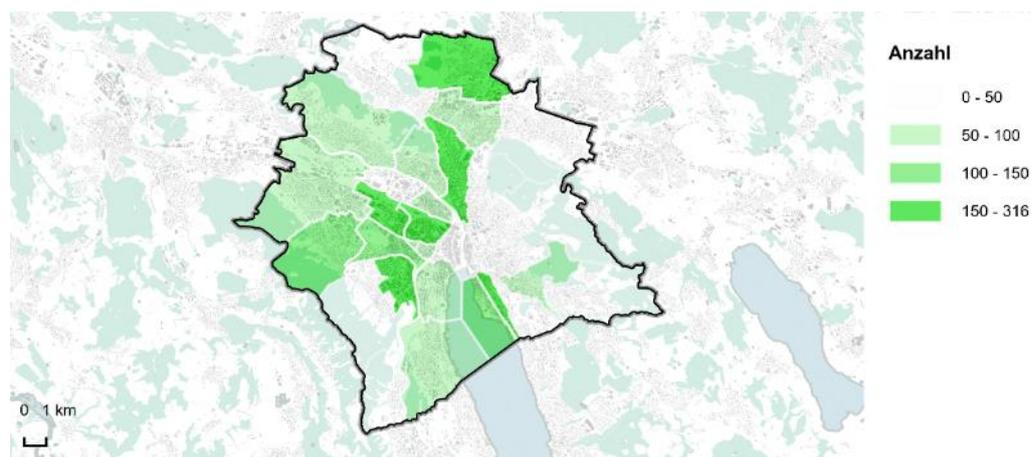
In der Stadt Zürich werden aktuell rund 2'764 bewirtschaftete Wohnungen gezählt. Diese setzen sich aus den belegten Apartments (siehe Abschnitt 5.4.7) und den unbelegten Apartments (siehe Abschnitt 5.3.3) zusammen.

Eine Übersicht über die verschiedenen Anbieter und deren Angebote sind in Anhang A 4 aufgeführt.

In vielen Fällen ist eine grössere Zahl an Apartments in einem einzelnen Gebäude zusammengefasst. Ein Beispiel stellt der Swiss Star Tower mit 92 Zimmern im Quartier Seebach oder das Guggach Aparthôtel am Bucheggplatz im Quartier Unterstrass dar. Demgegenüber stehen einzelne Business Apartments, welche über das gesamte Stadtgebiet verteilt sind. Aus strategischen Überlegungen, aber auch aufgrund des erhöhten Bewirtschaftungsaufwands sind diese allerdings häufig räumlich konzentriert oder zumindest in guter Erreichbarkeit voneinander angelegt.

Neben einer Angebotskonzentration im Norden von Zürich (Achse Unterstrass-Oerlikon-Seebach), weisen die Quartiere an zentralen Lagen wie Langstrasse, Sihlfeld und Alt-Wiedikon hohe Bestände an Business Apartments auf. Auch besteht ein bedeutendes Angebot in den Quartieren Seefeld und Mühlebach. In den Aussenquartieren wie Hirzenbach, Schwamendingen und Saathen sowie Friesenberg und Leimbach fehlen solche Angebote gänzlich.

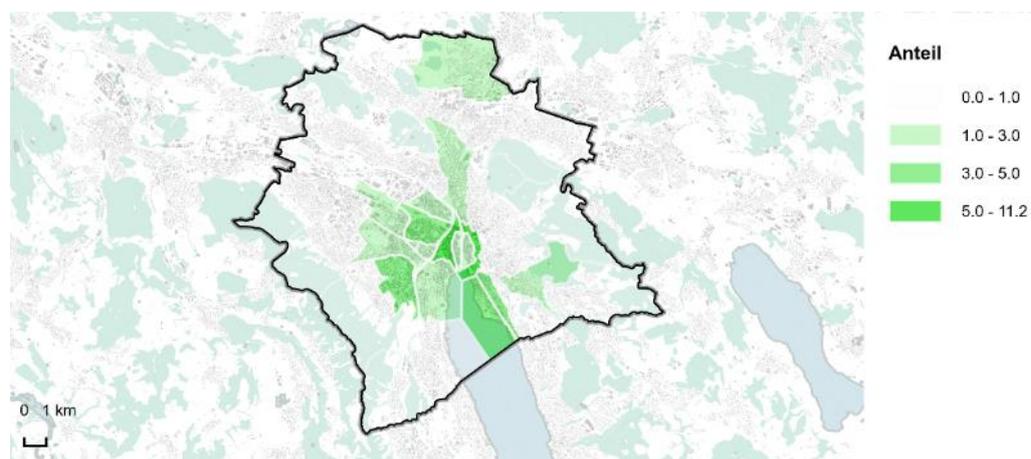
Abbildung 27 Anzahl Business Apartments in den Stadtzürcher Quartieren



Anmerkung: Die Anzahl Business Apartments ergibt sich aus der Summe der gemäss Zweitwohnungszählung erfassten belegten Apartments (Personalwohnungen i.S des ZWG) sowie den unbelegten Apartments (Zweitwohnungen i.S. des ZWG). Alle Zahlen sind auf 10 Wohneinheiten gerundet.

Quelle: Zweitwohnungszählung Stadt Zürich; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

Abbildung 28 Anteil von Business Apartments den Stadtzürcher Quartieren



Anmerkung: Die Anzahl Business Apartments ergibt sich aus der Summe von laut Zweitwohnungszählung erfassten belegten Apartments (Personalwohnungen i.S des ZWG) sowie den unbelegten Apartments (Zweitwohnungen i.S des ZWG).

Quelle: Zweitwohnungszählung Stadt Zürich; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

Business Apartments konzentrieren sich dabei, in Bezug auf deren Anteile am jeweiligen Wohnungsbestand in den innerstädtischen Quartieren. Die Quartiere Hochschulen und City weisen stark erhöhte Anteile von 11.3 respektive 9.3 Prozent auf. Es folgen die Quartiere Mühlebach (4.1 Prozent), Seefeld (3.4 Prozent), Alt-Wiedikon (3.2 Prozent) und Langstrasse (3.1 Prozent). Der Nordwesten und periphere Lagen weisen allgemein geringe Anteile von unter 1 Prozent aus.

In Bezug auf Business Apartments zeigt sich, dass in rund einem Drittel aller Apartmentwohnungen mindestens eine Person angemeldet ist. Dabei zeigen sich grosse Unterschiede zwischen den Quartieren: Gelten in Quartieren wie Seebach, Oerlikon, Unterstrass weniger als ein Drittel der Apartments als belegt, so lässt sich das Gegenteil von den Quartieren Wipkingen (84 Prozent) oder Affoltern (71 Prozent) sagen.

Der Anteil an Business Apartments beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich 1.2 Prozent. Dies entspricht 2'764 Einheiten.

5.8 Airbnb

Airbnb, 2008 im kalifornischen Silicon Valley gegründet, ist längst auch hierzulande angekommen. Seit der Geschäftsaufnahme Airbnb hat das Unternehmen stark expandiert. Es ist heute in 191 Ländern mit über 4 Mio. Angeboten und über 65'000 Städten aktiv (Airbnb, 2017) (Tophotel, 2017). In der Schweiz stehen 30'000 Unterkünfte und rund 80'000 Betten zum Angebot und das bei 450'000 Gästeankünften. Damit hat sich in der Schweiz das Airbnb Angebot laut einer Studie des Walliser Tourismus Observatoriums zwischen Oktober 2014 und Juni 2017 annähernd verfünffacht (Walliser Observatorium für Tourismus 2017b). Im Vergleich dazu wachsen andere Anbieter mit gleichwertigem Geschäftsmodell bedeutend langsamer. So etwa House Trip, Wimdu oder 9flat deren Angebot gesamthaft eine Mio. weltweit nicht übersteigen (Wimdu, 2017).

FPRE hat im Rahmen dieser Studie Daten zum Airbnb-Angebot an mehreren Stichtagen⁷ erhoben und den einzelnen Zürcher Stadtquartieren zugeordnet. Zur Analyse konnten auf diese Weise - je nach Stichtag - rund 1'800 bis 2'500 Inserate herangezogen werden. Dies ermöglicht einerseits eine approximative Aussage über die räumliche Verteilung von Angeboten. Andererseits werden auch Merkmale zu den Angebotspreisen (siehe auch Abschnitt 6.2), zur Anzahl verfügbarer Räume und Betten sowie Informationen zum Anbieter (auf der Plattform «Host» bzw. «Gastgeber» genannt) gesammelt. Letzteres hat vor allem Bedeutung, wenn es um die Bestimmung des Professionalisierungsgrades von Airbnb-Anbietern geht.

Angebotsseitig können bei Airbnb folgende Kategorien unterschieden werden:

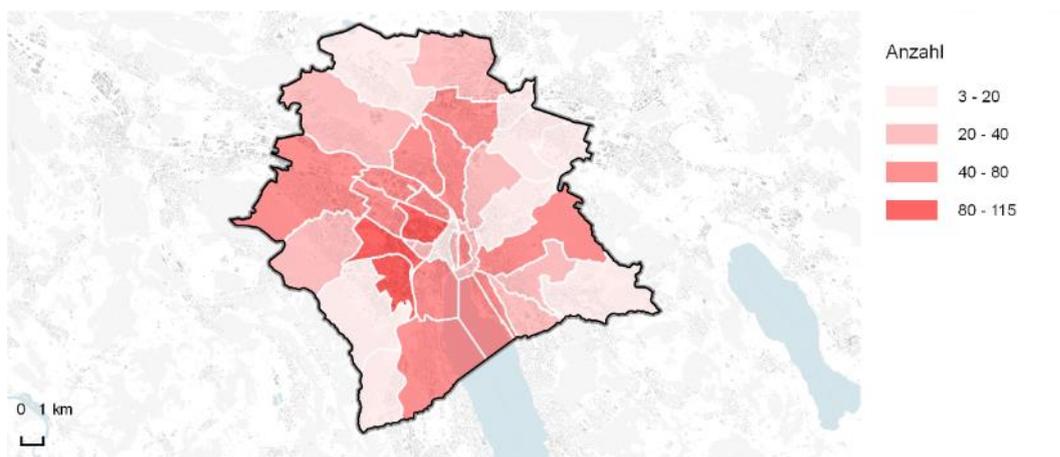
- Gemeinschaftszimmer: Die Gäste teilen sowohl den Wohnraum wie auch das Zimmer;
- Privatzimmer: Die Gäste teilen den Wohnraum, haben aber ein eigenes Zimmer;
- Ganze Unterkunft: Die Gäste haben den gesamten Wohnraum für sich alleine.

Obwohl diese Klassifikation auf den ersten Blick klar voneinander abgrenzbar wirkt, kann die Verwendung dieser Kategorien in der Praxis stark abweichen. Bei genauerer Betrachtung fällt auf, dass es sich bei gewissen als Privatzimmer ausgeschrieben Angeboten, um Gemeinschaftszimmer handeln kann. Ebenso werden andere Objekte (z.B. Abstellplätze für Fahrzeuge) oder Dienstleistungen als Privatzimmer auf der Plattform aufgeführt. Werden die Daten nicht ausreichend nachbearbeitet, sprich bereinigt, kann dies zu statistischer Unschärfe führen.

5.8.1 Angebot

Von den rund 2'500 erhobenen Angeboten sind rund 1'470 oder rund 60% Wohnungen (sogenannte «ganze Unterkünfte»). Die nachstehende Abbildung zeigt deren räumliche Verteilung:

Abbildung 29 Anzahl der auf Airbnb angebotenen Wohnungen in der Stadt Zürich



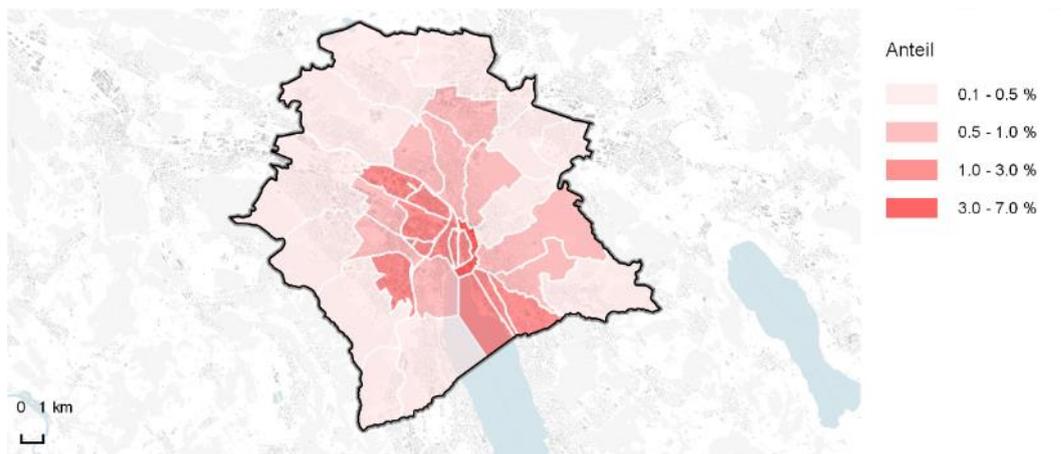
Anmerkung: Mittelwerte der Stichtagerhebungen vom 9.08, 18.09 und 30.10.2017. Der Wert für das ganze Stadtgebiet beträgt 1'470.

Quelle: Airbnb; Geodaten Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

Es ist ersichtlich, dass Angebote für Wohnungen flächendeckend über das ganze Stadtgebiet ausgebreitet sind. Durchschnittlich waren an den Stichtagen rund 43 Wohnungen pro Quartier auf Airbnb erfasst. Setzt man die Angebote ins Verhältnis zum Wohnungsbestand pro Quartier, so gestalten sich die Anteile wie folgt:

⁷ Eine Übersicht der Erhebungsstichtage und Stichprobengrößen befindet sich im Anhang A 6

Abbildung 30 Anteil angebotener Wohnungen auf Airbnb gemessen am Wohnungsbestand



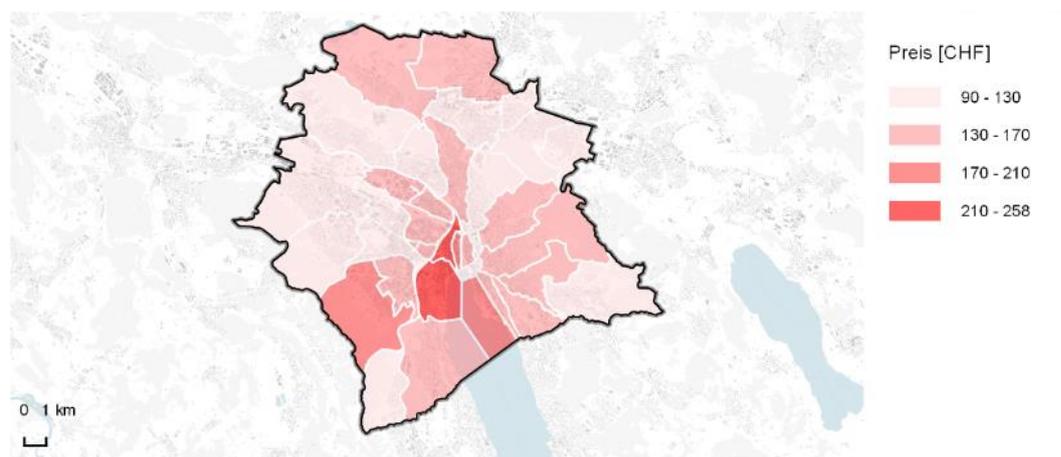
Anmerkung: Mittelwerte der Stichtagerhebungen vom 9.08, 18.09 und 30.10.2017. Anteil ganze Stadt: 0.67%.

Quelle: Airbnb; Geodaten Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

Der Anteil beträgt auf Ebene Stadtgebiet 0.67 Prozent. An Zentrumsagen liegen Anteile von 3 Prozent und höher vor. Am höchsten ist die Quote zudem im Quartier Hochschulen mit 6.9 Prozent. Im Quartier Lindenhof liegt der Anteil bei 3 Prozent. Ansonsten liegen die Anteile bei ungefähr einem Prozent des Bestandes in den Kreisen 4, 5 und 8. In den Aussenquartieren beträgt der Anteil unter einem Prozent.

Die mittleren Angebotspreise pro Quartier betragen:

Abbildung 31 Mittlere Angebotspreise für Airbnb Angebote pro Nacht und Wohnung



Anmerkung: Gewichtete Mittelwerte der Stichtagerhebungen vom 9.08, 18.09 und 30.10.2017. Wert ganze Stadt: 138 CHF.

Quelle: Airbnb; Geodaten Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380).

Die höchsten Angebotspreise sind an zentralen Lagen und in Seenähe zu finden. Hier werden Wohnungen für zwischen CHF 210 bis CHF 260 pro Nacht angeboten. Damit spiegelt die Verteilung die Preislandschaft des regulären Wohnungsmarktes. Ausnahme bilden die Quartiere Seebach und Affoltern, in denen aufgrund ihrer Nähe zum Flughafen Zürich, auf Airbnb überdurchschnittliche Angebotspreise vorhanden sind. Der mittlere Preis für die Stadt Zürich beträgt rund CHF 138 pro Nacht. Peripher gelegene Standorte verzeichnen geringere mittlere Preise von CHF 90 und CHF 130 pro Nacht.

5.8.2 Nachfrage

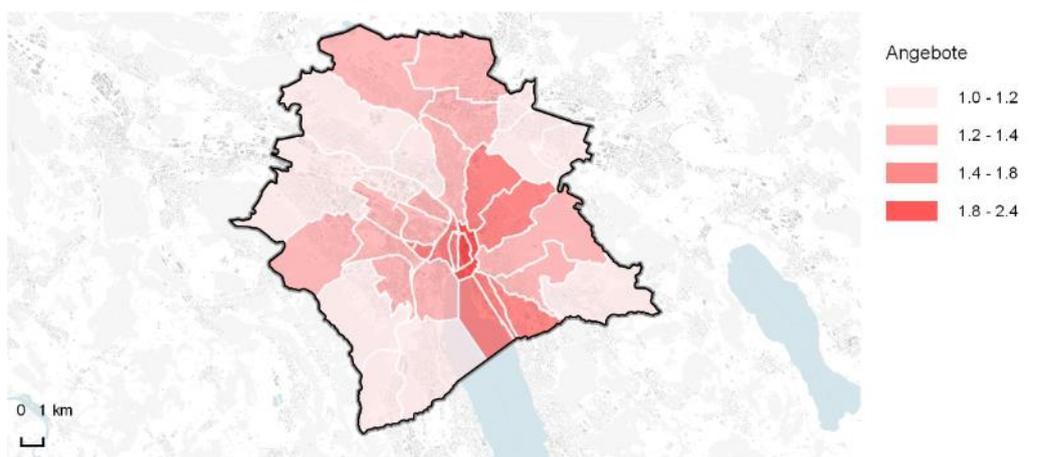
Über die Nachfrage von Airbnb-Unterkünften lassen sich weder auf städtischer noch auf Quartiersebene fundierte Aussagen treffen (siehe Abschnitt 6.4.4).

5.8.3 Gastgeberstruktur

Neben der Anzahl von Airbnb-Angeboten und deren Anteile am Wohnungsbestand, interessiert auch die Struktur der Anbieter. Dies erlaubt eine erste Aussage zum Professionalisierungsgrad der Anbieter.

Durch eine Auswertung der Gastgeberdaten kann die Anzahl an Angeboten pro (einzelnen) Inserent eruiert und pro Quartier gemittelt dargestellt werden:

Abbildung 32 Angebote pro Anbieter auf Airbnb in der Stadt Zürich



Anmerkung: Gewichtete Mittelwerte der Stichtagerhebungen vom 9.08, 18.09 und 30.10.2017. Gesamtstädtisch liegt die Anzahl Angebote pro einzelnen Gastgeber bei durchschnittlich rund 1.4.

Quelle: Airbnb; Statistik Stadt Zürich; Geodaten Quartiere: Stadt Zürich Open Data.

Liegt die Zahl der Angebote pro einzelnen Vermieter bei 1, wird eine Wohnung von einer einzelnen Person angeboten. Liegt die Zahl höher, inseriert ein Vermieter mehr als eine Wohnung.

Insgesamt inserierten 88 Prozent aller Anbieter nur ein einzelnes Objekt für den gesamten Stadtraum. In zentrumsnahen Quartieren liegen hingegen deutlich höhere Quoten vor. Mehrere Anbieter besitzen respektive verwalten 5 oder noch mehr Objekte. Davon betroffen sind insbesondere die Quartiere Rathaus und Hochschulen mit rund 2.3 Angeboten pro Inserent.

Insgesamt hatten an den ausgewerteten Stichtagen somit rund 12 Prozent der Gastgeber mehr als ein Angebot ausgeschrieben. 9 Prozent inserierten 2 Objekte. Die restlichen 3 Prozent boten 3 oder mehr Wohnungen auf der Plattform an. Deren Angebote weisen meist auch eine höhere Anzahl an von Nutzern abgegebenen Rezensionen auf, was den kommerziellen Charakter der Anbieter verdeutlicht.

Jedoch ist zu bemerken, dass auch Anbieter von Business Apartments und mittlerweile auch Hotels die Vermittlungsplattform als zusätzlichen Betriebskanal benutzen. So war beispielsweise der Anbieter Swiss Star Apartments an den Stichtagen mit insgesamt 55 verschiedenen⁸ Angeboten vertreten.

Damit kann zwischen drei Typen von Anbieter unterschieden werden: gelegentlichen «home sharer» (in der Regel ein Angebot pro Anbieter); kommerziellen Anbietern mit mehreren Objekten sowie professionellen Anbietern mit standardisierten Angeboten (10 Objekte und mehr sowie regelmässig mehrere 100 Kundenrezensionen).

Ob es sich bei den Anbietern des Weiteren letztlich um Wohnungseigentümer oder lediglich Vermittler handelt, ist ohne zusätzliche Recherchen nicht zu eruieren. Es ist jedoch hinlänglich bekannt, dass auch Vermittler auf dem Markt tätig sind, die im Auftrag von Liegenschaftsverwaltungen Mietwohnungen kurzfristig, d.h. tages- oder wochenweise, untervermieten.

Auch spielen sogenannte Relocation Services eine bedeutende Rolle. Diese bieten eine Wohnungsbereitstellung und weitere Dienstleistungen aus einer Hand an. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich listet aktuell zwischen 20 und 30 im Kanton tätige Firmen aus diesem Bereich auf (Kanton Zürich, 2017).

Zusammenfassend:

- Von den rund 2'500 erhobenen Angeboten sind rund 1'470 oder 60 Prozent Wohnungen (sogenannte «ganze Unterkünfte»).
- Eine räumliche Analyse zeigt, dass Angebote für ganze Wohnungen flächendeckend über das Stadtgebiet verteilt sind. Durchschnittlich waren an den verwendeten Stichtagen rund 43 Wohnungen pro Quartier auf Airbnb erfasst.
- Der Airbnb-Anteil über die gesamte Stadt Zürich beträgt damit 0.67 Prozent. An Zentrumslagen liegen Anteile von 3 Prozent und höher vor. Am grössten ist der Anteil im Quartier Hochschulen mit 6.9 Prozent.
- In den Aussenquartieren liegt der Anteil unter einem und häufig nahe null Prozent.
- Über die Nachfrage von Airbnb-Unterkünften lassen sich weder auf städtischer noch auf Quartiersebene fundierte Aussagen treffen (siehe Abschnitt 6.4.4).
- 88 Prozent der Anbieter inserieren nur eine Wohnung. Rund 9 Prozent bieten 2 Wohnungen, rund 3 Prozent bieten 3 und mehr Wohnungen. Diese Zahlen zeigen, dass es sich um nur eine geringe

⁸ Inserate mit unterschiedlichem Identifikator (ID)

Anzahl an professionellen Anbietern handelt und bei diesen in vielen Fällen um Anbieter von Business Apartments oder Hotels, welche Airbnb als zusätzlichen Absatzkanal nutzen.

- Diese Aussage (wenn auch die Anteile für die Schweiz mit 84 zu 10 zu 6 Prozent vergleichbar sind) steht im teilweisen Gegensatz zu Studien, welche für die Gesamtschweiz einen hohen Professionalisierungsgrad postulieren (Walliser Tourismus Observatorium 2017b).

5.9 Verhältnis Airbnb und Hotellerie

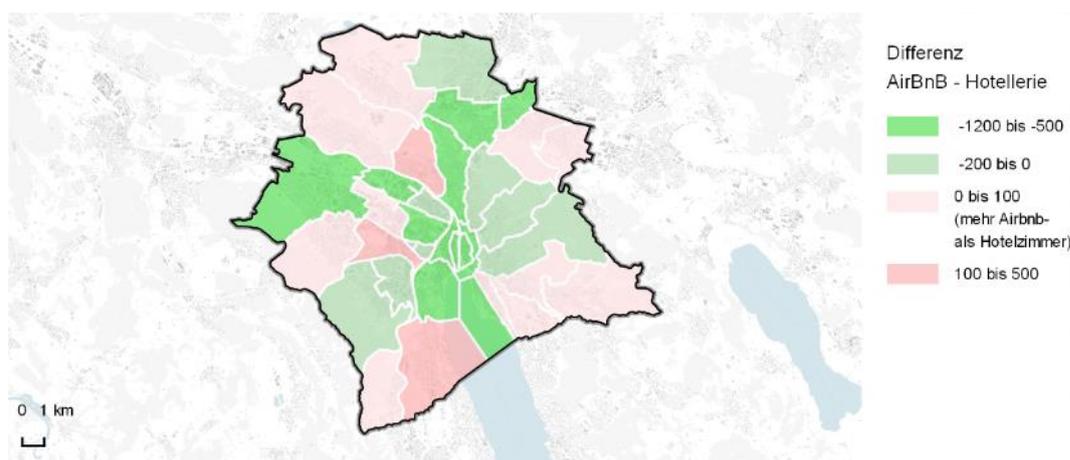
Airbnb richtet sich an Reisende aller Art, wird grossmehrheitlich jedoch von Individualtouristen genutzt. Ein Vergleich mit dem Angebot der klassischen Hotellerie bietet sich daher an.

Pro 100 verfügbare Hotelzimmer in der Stadt Zürich fallen durchschnittlich 38 Zimmer auf Airbnb. Bezogen auf das Gesamt-Zimmerangebot in der Stadt Zürich sind dies 28 Prozent Airbnb-Zimmer und 72 Prozent Hotelzimmer.

Es zeigt sich, dass im Stadtzentrum im Verhältnis zu den verfügbaren Hotelzimmern keine erhöhte Airbnb Angebotsziffer vorhanden ist. Stark erhöhte Angebotsziffern weisen hingegen die Quartiere Alt-Wiedikon, Wollishofen und Wipkingen auf. Es handelt sich somit um Quartiere, welche klassischerweise ein unterdurchschnittliches Potenzial für einzelne Hotelbetriebe aufweisen, wo aber dennoch eine Vielzahl an Airbnb Anbietern ein ausreichendes touristisches Potenzial antizipieren, sprich ihre Zimmer auf eine ausreichende Nachfrage treffen.

In der Mehrheit aller Quartiere besteht jedoch ein Verhältnis von 4 zu 1 (oder höher) zwischen Hotelzimmern und Airbnb Zimmern.

Abbildung 33 Differenz an verfügbaren Hotelzimmern und auf Airbnb verfügbaren Zimmern



Anmerkung: Airbnb: Mittelwerte der Summen von angebotenen Einzelzimmern und der Zimmer in ganz verfügbaren Wohnungen; Stichtagerhebungen vom 9.08, 18.09 und 30.10.2017. Gesamtstädtisch liegt die Differenz bei: (-) 5090 Zimmern.

Quelle: BFS Beherbergungsstatistik HESTA; Geodaten der Quartiere: Stadt Zürich Open Data; Geodaten © swisstopo (DV084380); Airbnb.

Die zentral gelegenen Quartiere weisen in absoluten Zahlen nach wie vor einen starken Angebotsüberhang an Hotelzimmern auf. Die Aussenquartiere haben demgegenüber - mit Ausnahme von Zürich Nord - häufig ein das Angebot an Hotelzimmern übersteigendes Airbnb-Zimmerangebot.

Zusammenfassend:

- Pro 100 verfügbare Hotelzimmer in der Stadt Zürich fallen durchschnittlich 38 Zimmer auf Airbnb. Bezogen auf das Gesamt-Zimmerangebot in der Stadt Zürich sind dies 28 Prozent Airbnb-Zimmer und 72 Prozent Hotelzimmer.
- Es zeigt sich, dass im Stadtzentrum im Verhältnis zu den verfügbaren Hotelzimmern keine erhöhte Airbnb Angebotsziffer vorhanden ist.
- Stark erhöhte Angebotsziffern weisen hingegen die Quartiere Alt-Wiedikon, Albisrieden und Wipkingen auf. Es handelt sich somit um Quartiere, welche klassischerweise eine unterdurchschnittliches Potenzial für einzelne Hotelbetriebe aufweisen, wo aber dennoch eine Vielzahl an Airbnb Anbietern ein ausreichendes touristisches Potenzial sehen damit ihre Zimmer auf eine Nachfrage treffen.

5.10 Erkenntnisse

Das Kapitel «Räumliche Verteilung» lässt sich folgendermassen zusammenfassen:

- Der Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich beträgt per 30. September 2017 rund 221'833 Einheiten.
- In der Stadt Zürich sind rund 8'413 Zweitwohnungen im Sinne von Art. 2 Abs. 4 ZWG erfasst. In absoluten Zahlen gesehen, sind die Zweitwohnungen stark dezentral über das gesamte Stadtgebiet verteilt.
- Zweitwohnungsanteile von rund 20 Prozent weisen die Quartiere Hochschulen und Lindenhof aus. Auch die Quartiere City und Rathaus liegen bei 15 respektive 11 Prozent. Erhöhte Anteile von über 5 Prozent weisen des Weiteren die zentralen Quartiere am Seeufer sowie am Zürichberg auf. Der gesamtstädtische Anteil beträgt rund 3.8 Prozent.
- Bei den Zweitwohnungen handelt es sich um rund 6'554 private Zweitwohnungen und rund 1'859 bewirtschaftete Apartments.
- Im Vergleich zum Wohnungsbestand pro Quartier weisen die privaten Zweitwohnungen einen hohen Anteil in den zentralen Quartieren des Kreis 1 (insbesondere Lindenhof und Hochschulen mit 18.2 respektive 15.9 Prozent) aus.
- Im Vergleich zum Anteil aller Zweitwohnungen zum Wohnungsbestand pro Quartier besitzen die privaten Zweitwohnungen eine erhöhte Bedeutung in den Aussenquartieren Saatlén, Schwamendingen-Mitte, Hirzenbach, Friesenberg und Leimbach. Hier sind die Zweitwohnungsanteile ausschliesslich auf private Zweitwohnungen zurückzuführen.
- Im Vergleich zum Wohnungsbestand pro Quartier weisen die bewirtschafteten Apartments einen hohen Anteil in den zentralen Quartieren des Kreis 1 (insbesondere City und Hochschulen mit 7.8 respektive 5 Prozent) aus.
- Im Vergleich zum Anteil aller Zweitwohnungen zum Wohnungsbestand pro Quartier besitzen die bewirtschafteten Wohnungen insbesondere eine erhöhte Bedeutung für die Quartiere City, Unterstrass, Alt-Wiedikon. Hier fallen auf eine private Zweitwohnung rund eine bewirtschaftete Wohnung. Eine Ratio von 1:2 weisen ferner die Quartiere Seebach, Hard und Werd auf.
- Bei den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen ergibt sich in Bezug auf den Gesamtwohnungsbestand ein ähnliches Bild wie bei den Zweitwohnungen. Die zentralen Quartiere Hochschule, Lindenhof, City und Rathaus weisen Anteile von über 12.5 Prozent aus (erstes sogar über 20 Prozent).
- Der Anteil an Wohnungen, welche dem Wochenaufenthalt dienen, beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich rund 2.4 Prozent. Dies entspricht 5'228 Einheiten.
- Der Anteil an Wohnungen für Studierende (exklusive Zimmer in Studentenwohnheimen) beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich 0.4 Prozent. Dies entspricht 886 Einheiten.
- Der Anteil an Wohnungen, welche von einem Privathaushalt mit Erstwohnung im gleichen Gebäude bewohnt werden, beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich rund 0.4 Prozent. Dies entspricht 886 Einheiten.
- Der Anteil an Wohnungen, welche durch nicht meldepflichtige Personen bewohnt werden, beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich rund 0.1 Prozent. Dies entspricht 165 Einheiten.
- Der Anteil an Personalwohnungen beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich 0.2 Prozent. Dies entspricht 394 Einheiten.
- Der Anteil an Dienstwohnungen beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich 0.7 Prozent. Dies entspricht 1'468 Einheiten.
- Der Anteil an belegten Apartments beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich 0.4 Prozent. Dies entspricht 905 Einheiten.
- Die 9'136 seit maximal zwei Jahren unbekannt oder leeren Wohnungen betragen rund 48 Prozent der den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen und 4.1 Prozent gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich.
- Der Anteil an baulich bedingt unbewohnten Wohnungen beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich 0.7 Prozent. Dies entspricht 1'606 Einheiten.
- In der Stadt Zürich waren im Jahr 2016 pro Monat durchschnittlich 121 Hotelbetriebe geöffnet. Im Schnitt standen rund 8'000 Zimmer respektive 14'000 Betten zur Verfügung.
- Die meisten Betriebe liegen innerstädtisch, allen voran im Niederdorf. Die Verteilung der 8'009 Zimmer gestaltet sich etwas anders als die Anzahl Betriebe, da in weniger zentralen Quartieren die Zahl Zimmer pro Betrieb meist deutlich höher liegt. Der grösste Zimmerbestand ist an gut bis sehr guten Mikrolagen vorzufinden, insbesondere im Stadtzentrum sowie im Quartier Escher-Wyss und auf der Achse Zentrum in Richtung Flughafen.

- Dem Angebot gegenüber standen im Jahr 2016 rund 3 Mio. Logiernächte.
- Insgesamt beträgt die Auslastungsquote der Hotelzimmer in der Stadt Zürich rund 70 Prozent (respektive 58 Prozent bei den Hotelbetten). Höhere Auslastungen sind auf der Achse Zentrum-Unterstrass-Oerlikon vorhanden. Unterdurchschnittliche Auslastungen liegen am Zürichberg im Quartier Langstrasse vor.
- Der Anteil an Business Apartments beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich 1.2 Prozent. Dies entspricht 2'764 Einheiten.
- Von den rund 2'500 erhobenen Airbnb Angeboten sind rund 1'470 oder 60% Wohnungen (sogenannte «ganze Unterkünfte»).
- Eine räumliche Analyse zeigt, dass Angebote für Wohnungen flächendeckend über das ganze Stadtgebiet ausgebreitet sind. Durchschnittlich waren per Stichtag 1. August 2017 rund 36 Wohnungen pro Quartier auf Airbnb erfasst.
- Der Airbnb-Anteil über die gesamte Stadt Zürich beträgt damit 0.67 Prozent. An Zentrumslagen liegen Anteile von 3 Prozent und höher vor. Am grössten ist der Anteil im Quartier Hochschulen mit 6.9 Prozent.
- In den Aussenquartieren liegt der Anteil unter einem und häufig nahe null Prozent.
- Über die Nachfrage von Airbnb-Unterkünften lassen sich weder auf städtischer noch auf Quartiersebene fundierte Aussagen treffen.
- 88 Prozent der Anbieter inserieren nur eine Wohnung. Rund 9 Prozent bieten 2 Wohnungen, rund 3 Prozent bieten 3 und mehr Wohnungen. Diese Zahlen zeigen, dass es sich um nur eine geringe Anzahl an professionellen Anbietern handelt und bei diesen in vielen Fällen um Anbieter von Business Apartments oder Hotels, welche Airbnb als zusätzlichen Absatzkanal nutzen.
- Diese Aussage (wenn auch die Anteile für die Schweiz mit 84 zu 10 zu 6 Prozent vergleichbar sind) steht im teilweisen Gegensatz zu Studien, welche für die Gesamtschweiz einen hohen Professionalisierungsgrad postulieren (Walliser Tourismus Observatorium 2017b).
- Pro 100 verfügbare Hotelzimmer in der Stadt Zürich fallen durchschnittlich 38 Zimmer auf Airbnb. Bezogen auf das Gesamt-Zimmerangebot in der Stadt Zürich sind dies 28 Prozent Airbnb-Zimmer und 72 Prozent Hotelzimmer.

6 Problemanalyse und möglicher Handlungsbedarf

6.1 Einleitung

6.1.1 Aufgabenstellung

In diesem Kapitel soll erstens eine Problemanalyse durchgeführt und zweitens der mögliche Handlungsbedarf abgeschätzt werden. Es ist aufzuzeigen, ob und in welchem Masse die alternativen Nutzungen wie Business Apartments oder Airbnb Angebote den Druck auf den Wohnflächenmarkt erhöhen. Neben einer Beurteilung der heutigen Situation soll ebenfalls eine Einschätzung der möglichen weiteren Entwicklung erfolgen. Der Betrachtungshorizont reicht bis 2030. Dabei ist ebenfalls miteinzubeziehen, mit welchen allgemeinen Trends (wie z.B. ein wachsender Wohnungsbestand) zu rechnen ist.

Es gilt festzuhalten, dass mit der Wahl der Überschrift des Kapitels keine Vorwegnahme der Beurteilung erfolgt. Problemanalyse wird in einem allgemeinen Sinne verwendet. Ob es sich bei dem zu untersuchenden Phänomen der Zweitwohnungen in der Stadt Zürich um ein «Problem» und nicht vielmehr um eine Stärke respektive eine Chance für die Stadt Zürich handelt, ist abhängig von dem zur Anwendung kommenden Zielkatalog (siehe Abschnitt 2.3).

Beispielhaft kann positiv vermerkt werden:

- Privat genutzte Zweitwohnungen sind Ausdruck der hohen Standortqualität der Stadt Zürich. Nicht nur als Wirtschafts-, sondern auch als Freizeit- und Kulturstandort weist Zürich eine überdurchschnittliche Attraktivität auf. Die jährlichen Städterankings listen die Stadt Zürich schweiz- wie auch europaweit jeweils auf einem der vordersten Rängen bezüglich Lebensqualität. Die meist kaufkräftigen Eigentümer solcher Zweitwohnungen nutzen nicht nur die lokale Infrastruktur, sondern beanspruchen auch lokale Angebote und Dienstleistungen. Sie tragen somit positiv zur Brutto-Wertschöpfung der Zürcher Wirtschaft und zum Erhalt von Arbeitsplätzen bei, auch wenn die Steuererträge an anderer Stelle anfallen;
- Die Vermittlung von privaten Wohnungen über Plattformen wie Airbnb ermöglicht ganz im Sinne der Sharing Economy eine effizientere Nutzung bestehender Ressourcen. Sie schafft für den Reisenden ein zusätzliches - und möglicherweise seinen Bedürfnissen besser entsprechendes - Angebot. Dass jedoch nicht nur das Vermieten, sondern auch das Mieten von Wohnraum über Airbnb bei der Zürcher Bevölkerung beliebt ist, zeigt die Tatsache, dass im Jahr 2016 rund 58'000 Ankünfte nach Zürich und rund 172'000 Ankünfte aus Zürich heraus registriert wurden (die Zürich Stadtbevölkerung ist damit de facto und im Gegensatz zu den touristischen Berggebieten ein Airbnb-Nettoabwärtiger);
- Angebote aus der Parahotellerie wie Business Apartments oder Ferienwohnungen erhöhen den Preisdruck auf die Hotelbetriebe, führen für diese aber auch zur Notwendigkeit sich klarer zu positionieren. Innovative Betriebe mit einem klaren und differenzierten Profil werden als Gewinner aus dieser Strukturbereinigung hervorgehen. Für den Zürcher Hotelgast dürften damit das Angebotsspektrum und die Qualität des Angebots zukünftig weiter steigen. Auch zeigt sich, dass Einsparnisse in der Beherbergung zu Mehrausgaben in der Gastronomie, Kultur, Sport, Transport und Verkauf führen können, was gesamtwirtschaftlich neutral bis positiv zu werten ist.

Demgegenüber stehen auch negative Effekte. Ob solche im Bereich des Wohnungsmarkts der Stadt Zürich zu verordnen sind, wird in der Folge näher untersucht.

6.1.2 Hypothesen

Die Argumentation, dass alternative Nutzungen zu einer zukünftigen Verknappung des Wohnraums führen, beruht auf folgenden Annahmen:

1. Die Vermietung als Ferienwohnung oder als Business Apartment ist profitabler als die langfristige Vermietung einer Wohnung an einheimische Mieter. Dies ist die Voraussetzung, dass solche alternative Nutzungen überhaupt erst realisiert werden;
2. Das Angebot an Mietwohnungen ist weitestgehend gegeben;
3. Alternative Nutzungen werden primär durch die Umwandlung von bestehenden Mietwohnungen oder die Erstellung einer über den heute ausgewiesenen Zweitwohnungsanteil deutlich hinausreichenden Quote in Neubauten geschaffen.

6.1.3 Methodisches Vorgehen

Diese Annahmen werden in den folgenden Abschnitten detaillierter untersucht:

In Abschnitt 6.2 erfolgt eine immobilienökonomische Analyse der alternativen Nutzungen. In Abschnitt 6.3 erfolgt ein Ausblick auf die Wohnmarktentwicklung der Stadt Zürich bis 2030. Der Abschnitt 6.4 beleuchtet die Entwicklung verschiedener Immobilienmärkte um eine Aussage darüber zu erhalten, wie die Wahrscheinlichkeit für die Erstellung zusätzlicher Zweitwohnungen einzuschätzen ist. Abschnitt 6.5 zeigt die Handlungslogik verschiedener für den Zweitwohnungsmarkt relevanter Akteure auf.

In Abschnitt 6.6 wird eine vergleichende Analyse zu anderen Schweizer Städten angestellt. Auch wird beispielhaft versucht, für grössere europäische Städte die entsprechenden Zweitwohnungsanteile zu verordnen.

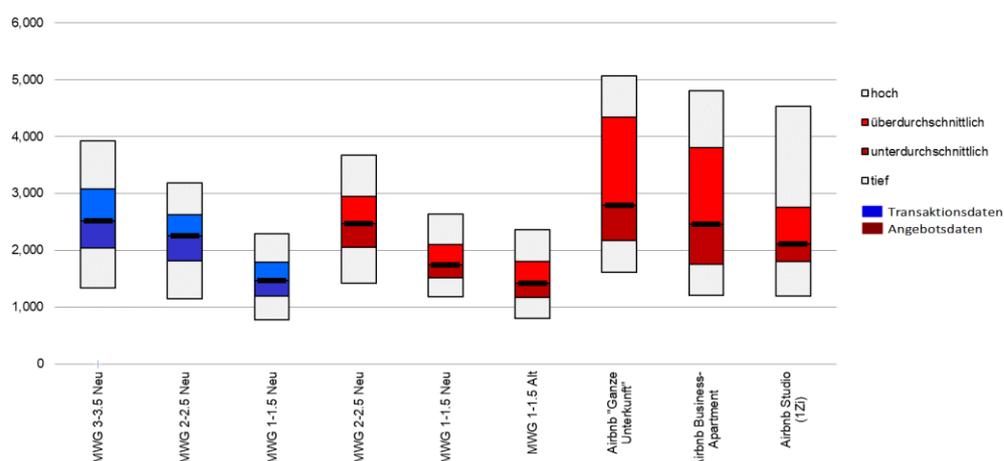
Der Abschnitt 6.7 fasst sämtliche Aspekte zu einem Wirkungsmodell zusammen.

6.2 Immobilienökonomische Analyse

Die erste Annahme gemäss Abschnitt 6.1.2 lautet: «Die Vermietung als Ferienwohnung oder als Business Apartment ist profitabler als die langfristige Vermietung einer Wohnung an einheimische Mieter». Diese These soll anhand der konkret für die Stadt Zürich verfügbaren Daten näher untersucht werden.

Die folgende Abbildung stellt die Preisspektren des regulären Mietwohnungsmarktes ins Verhältnis zu jener einer Kurzzeitvermietung:

Abbildung 34 Preisspektren regulärer Wohnungsmarkt und Kurzzeitvermietung



Anmerkung: MWG Daten: Die ausgewiesenen Angebots- und Abschlussmieten basieren auf einer Auswertung für die ganze Stadt Zürich (Stichprobengrössen liegen zwischen 68 und 2260, je nach Zimmerzahl). Bei MWG 1.5-Zimmer-Wohnung Neubau wurde ein standardisiertes Objekt gerechnet (45 m² HNF SIA 416), bei 3.5-Zimmer-Wohnung Neubau (90 m² HNF SIA 416); Airbnb Daten: Die Stichprobengrösse liegt bei 465 für «Ganze Unterkünfte», bei 89 für «Business Apartments» und bei 1091 für Airbnb Studios. Die Bildung der Stichproben ging aus einer Textsuche in Kombination mit einem Filter nach Anzahl Zimmer hervor. Zwecks Vergleichbarkeit wurde bei den Airbnb Angeboten folgende Nebenkosten berücksichtigt: Hausrat/Mobiliar mit einem Wert von 15'000 (Bei Studios 10'000) CHF bei einer Abschreibungsfrist von 5 Jahren sowie die Vermittlungsgebühr der Plattform mit 3 Prozent. Bei den Business Apartments in Abzug gebracht wurde zudem eine Reinigungspauschale von 120 CHF (wöchentlich 0.5 Stunden + Material). Bei den Airbnb Angeboten wird die Endreinigung dem separat Mieter/Gast verrechnet. Zusätzlich abgezogen werden zudem Nebenkosten für TV, Radio und WLAN Gebühren in Höhe 120 CHF. Nicht einberechnet wurde ein allfälliger Preisnachlass für längere Aufenthalte (typischerweise ab einer Woche oder einem Monat). Allfällige eigentümerseitigen Fremdfinanzierungskosten (Darlehens-, Baurechtszinse, etc.) wurden nicht berücksichtigt.

Quelle: Airbnb, Stichtage 9.08, 18.09 und 30.10. 2017; IMBAS Fahrländer und Partner 2017 Q3.

Die drei Säulen (Box Plots) auf der linken Seite geben die Spektren der Netto-Marktmieten für 1 bis 1.5-, 2 bis 2.5- und 3 bis 3.5- Zimmerwohnungen wider. Es handelt sich dabei um effektive Transaktionspreise gemäss IMBAS von FPRE. Demnach kostet eine standardisierte 3.5 Zimmerwohnung in der Stadt Zürich an durchschnittlicher Lage im Mittel 2'510 CHF pro Monat (Netto). Die Mietpreise betragen 2'260 CHF pro Monat für eine 2.5 Zimmerwohnung respektive 1'465 CHF pro Monat für eine 1.5 Zimmerwohnung.

Die mittleren drei Säulen zeigen für die erwähnten Wohnungstypen die Angebotsmietpreise (Inserate). Sie werden an dieser Stelle ergänzend dargestellt. Im Folgenden werden jedoch die Preisspektren der Transaktionsdaten verwendet.

Die drei Säulen auf der rechten Seite geben die Spektren für die kurzfristige Miete von Wohnungen (2.5 Zimmerwohnung oder grösser), Business Apartments und Studios in der Stadt Zürich wider. Es handelt sich dabei um Angebotsdaten, welche über Airbnb publiziert wurden. Demnach betrug die Miete einer Wohnung (grösser als oder gleich 2 Zimmer) im Mittel rund 4'020 CHF pro Monat (Brutto), für ein Business Apartment rund 4'050 CHF pro Monat (Brutto) und für ein Studio (1.5 Zimmer) rund 3'060 CHF pro Monat (Brutto).

Die Gegenüberstellung der Preisspektren des regulären Wohnungsmarkts und der Kurzzeitvermietungen zeigt, dass zweite Option vergleichsweise lukrativ erscheint, zumal bereits im Mittel deutliche Ertragspotenziale (Upsides) vorhanden sind (im Folgenden werden jeweils die Mittel einander gegenübergestellt).

Fall 1: So beträgt das zusätzliche Ertragspotenzial für ein z.B. über Airbnb zur Kurzzeitmiete ausgeschriebenes Studio im Mittel rund 1'220 CHF pro Monat (abzüglich Nebenkosten). Die Upside liegt somit bei rund 109 Prozent respektive abzüglich Nebenkosten bei 83 Prozent.

Fall 2: Werden die Business Apartments den 2.5 Zimmerwohnungen gegenübergestellt, so ergibt sich ein zusätzliches Ertragspotenzial von aufgerundet 1'180 CHF pro Monat (abzüglich Nebenkosten). Die Upside liegt somit bei rund 79 Prozent respektive abzüglich Nebenkosten bei 52 Prozent.

Fall 3: Werden auf Airbnb ausgeschriebene Wohnungen (2 und mehr Zimmer) den 2.5 Zimmerwohnungen gegenübergestellt, so ergibt sich immerhin noch ein zusätzliches Ertragspotenzial von 1'270 CHF pro Monat (abzüglich Nebenkosten). Die Upside liegt somit bei rund 78 Prozent respektive abzüglich Nebenkosten bei 56 Prozent.

Diese Gegenüberstellungen bedingen eine erste Interpretation:

- Für die Preisspektren der zur Kurzzeitmiete ausgeschriebenen und i.d.R. möblierten Wohnobjekte wurden bereits entsprechende Abzüge für die Amortisation von Möbeln/Hausrat gemacht. Ebenso sind - in diesem Fall handelt es sich um auf Airbnb ausgeschriebene Objekte - die vermierterseitigen Vermittlungsgebühren von 3 Prozent in Abzug gebracht;
- Bei der Kurzzeitmiete werden die Nebenkosten in aller Regel durch den Vermieter und nicht wie im regulären Mietwohnungsmarkt vom Mieter getragen. Sie sind daher bei der Berechnung der zusätzlichen Ertragspotenziale in Abzug zu bringen (Annahme: 10 Prozent der regulären Netto-Marktmiete);
- Bei der Bewirtschaftung von Business Apartments fallen dem Vermieter im Gegensatz zur regulären Vermietung von Mietwohnungen höhere Verwaltungskosten an (um rund 3-4 Prozent). Auch bei ausschliesslich auf Airbnb ausgeschriebenen Studios und Wohnungen fallen leicht höhere Verwaltungskosten an (auch wenn die Transaktionskosten durch digitale Plattformen deutlich gesenkt wurden) und müssten somit für eine Vollkostenrechnung berücksichtigt werden;
- Für die Preisspektren der Kurzzeitvermietungen wurde von einem Vermietungsgrad von 100 Prozent ausgegangen. Diese kommen - so die Annahme - über die Aneinanderreihung von Kurzaufenthalten (wenige Tage) zustande, da in der Regel für längere Aufenthalte Nachlässe erstattet werden.

Welchen Auslastungsgrad müssen die oben beschriebenen Wohnobjekte erreichen, um den gleichen Ertrag zu erwirtschaften wie eine Wohnung auf dem regulären Mietwohnungsmarkt?

Im Fall 1 (Studio in Kurzzeitmiete versus 1.5 Zimmerwohnung) beträgt der notwendige Auslastungsgrad rund 55 Prozent. Im Fall 2 (Business Apartment versus 2.5 Zimmerwohnung) beträgt dieser 66 Prozent. Im Fall 3 (Wohnung in Kurzzeitmiete versus 2.5 Zimmerwohnung) beträgt dieser 64 Prozent.

Die Auslastungsgrade der auf Airbnb angebotenen Wohnungstypen betragen im Zeitraum Juli 2016 bis Juni 2017 im Median respektive für das 66 Prozent Perzentil (das bedeutet eines von drei Objekten dieses Wohnungstyps erreichte den jeweiligen Auslastungsgrad):

- Studio: 68 respektive 77 Prozent
- 1 Zimmerwohnung: 62 respektive 75 Prozent
- 2 Zimmerwohnung: 59 respektive 72 Prozent
- 3 Zimmerwohnung: 51 respektive 64 Prozent
- 4 Zimmerwohnung: 35 respektive 56 Prozent

Dies lässt den Schluss zu, dass über 50 Prozent der über Airbnb ausgeschriebenen Studios den notwendigen Auslastungsgrad von 55 Prozent erreichen um einen höheren Ertrag als eine auf dem regulären Mietwohnungsmarkt angebotene 1.5 Zimmerwohnungen zu generieren.

Bei den über Airbnb ausgeschriebenen Business Apartments erreichten nicht ganz 50 Prozent den notwendigen Auslastungsgrad von 66 Prozent. Wie jedoch in Abschnitt 6.4.3 aufgezeigt wird, liegt der effektive Auslastungsgrad von Business Apartments wohlmöglich um Einiges höher (nach Selbstangaben der Business Apartment Anbieter sind es 90 Prozent und höher). Dies wäre insofern plausibel, als dass Airbnb auch nur für die Ausschreibung von kurzfristigen Angeboten gewählt. Ansonsten wird auf eigene Vertriebskanäle zurückgegriffen. Entsprechend sind auch tendenziell wenig Business Apartments auf Airbnb verfügbar (an den ausgewerteten Stichtagen waren es im Mittel 89 Angebote).

Bei den über Airbnb ausgeschriebenen Wohnungen (2 bis 4 Zimmerwohnungen) lässt sich der Schluss ziehen, dass weniger als jede dritte Wohnung den notwendigen Auslastungsgrad von 75 Prozent erreicht um einen höheren Ertrag als eine auf dem regulären Wohnungsmarkt angebotene 2.5 Zimmerwohnung zu generieren. Es gilt zudem: Je grösser die Wohnung (in Anzahl Zimmern), desto schwieriger wird es, den notwendigen Auslastungsgrad zu erreichen.

Abbildung 35 Auslastungsgrade nach Anzahl der Zimmer Juli 2016 - Juni 2017

	Studio	1 Zimmer	2 Zimmer	3 Zimmer	4 Zimmer
50%-Perzentil	68%	62%	59%	51%	35%
66%-Perzentil	77%	75%	72%	64%	56%
83%-Perzentil	90%	88%	85%	74%	65%

Anmerkung: Lesebeispiel: Die Hälfte aller angebotenen Studios (50% Perzentil) liegt bei einem Auslastungsgrad von 68 Prozent oder weniger. Die angegebenen Werte beziehen sich auf die Airdna-Region Zürich.

Quelle: Airdna (Aggregierte Airbnb-Daten von Juni 2015 bis Juni 2017).

Zusammenfassend:

- Die Vermietung von Wohnraum zur Kurzzeitmiete weist ein erhebliches zusätzliches Ertragspotenzial (Upside) auf. Je nach Objekttyp (Studio, Business Apartment, Wohnung) variiert die Upside im Mittel zwischen 52 und 83 Prozent (inklusive Abzug von Nebenkosten etc.);
- Auch wenn durch Vermittlungsplattformen die Transaktionskosten für den Vermieter merklich gesunken sind, müssen für eine Vollkostenrechnung die erhöhten Verwaltungskosten dem zusätzlichen Ertragspotenzial in Abzug gebracht werden. In der Realität werden diese insbesondere bei privaten Anbietern oftmals vernachlässigt;
- Für die Erwirtschaftung gleich hoher Erträge wie auf dem regulären Mietwohnungsmarkt sind je nach Objekttyp Auslastungsgrade zwischen 55 und 66 Prozent notwendig. Diese werden vermeintlich von der Mehrheit der Studios erreicht, hingegen nur von jeder dritten Wohnung mit 2 und mehr Zimmern.

Wird davon ausgegangen, dass auf verschiedene Anbietersegmente auf Airbnb auftreten, so lässt dies folgende Einschätzungen zu:

- Private «home sharer», welche ihre Wohnung während Abwesenheiten (z.B. Ferien, Wochenenden) vermieten, unterliegen einer anderen Handlungslogik als jene, die dies aus einer rein immobilienökonomischen Sicht (wie hiervoor erläutert) tun. Die weitere Entwicklung des Angebots ist somit von Faktoren wie persönlichen Erfahrungen, aber auch der generellen Akzeptanz von Vermittlungsplattformen wie Airbnb abhängig. Die kurz- bis mittelfristige Prognose für dieses Anbietersegment lautet: Wachstum;
- Private, welche eine oder eventuell sogar mehrere Wohnungen zur Erwirtschaftung eines Ertrags anbieten, sind auf einen entsprechenden Auslastungsgrad angewiesen. Diesen erreichen sie statistisch gesehen am wahrscheinlichsten, wenn sie eine zentral gelegene Kleinwohnung anbieten können. Mit abnehmender Erreichbarkeit des Standorts und zunehmender Wohnungsgrösse werden die Ertragsprognosen hingegen schlechter. Es drohen je nach zukünftiger Zinsentwicklung gar Verluste. Die kurz- bis mittelfristige Prognose für dieses Anbietersegment lautet: Stagnation;
- Spezialisierte Institutionen, welche mehrere Wohnungen an attraktiven (gute Erreichbarkeit und grosses Infrastrukturangebot in der Umgebung) Standorten halten und über ein professionales Marketing und Bewirtschaftung verfügen, dürften die notwendigen Auslastungsgrade erreichen und auch bei erhöhten Verwaltungskosten höhere Erträge als mit Mietwohnungen auf dem regulären Wohnungsmarkt erreichen. Die kurz- bis mittelfristige Prognose für dieses Anbietersegment lautet: Wachstum;
- Professionelle Immobilieninvestoren streben mit ihrem Portfolio ein ausgewogenes Rendite-/Risiko Profil an. Kurzfristig vermietete Wohnungen können hier zu einer Diversifizierung des Portfolios führen und ein interessantes Nischenprodukt darstellen. Zumal die Investitionen in den Mietwohnungsmarkt in der Stadt Zürich jedoch ungebrochen eine hohe Attraktivität aufweisen, ist der Handlungsdruck von dieser Seite her klein in Nischenprodukte zu investieren. Die kurz- bis mittelfristige Prognose für dieses Anbietersegment lautet: Stagnation.

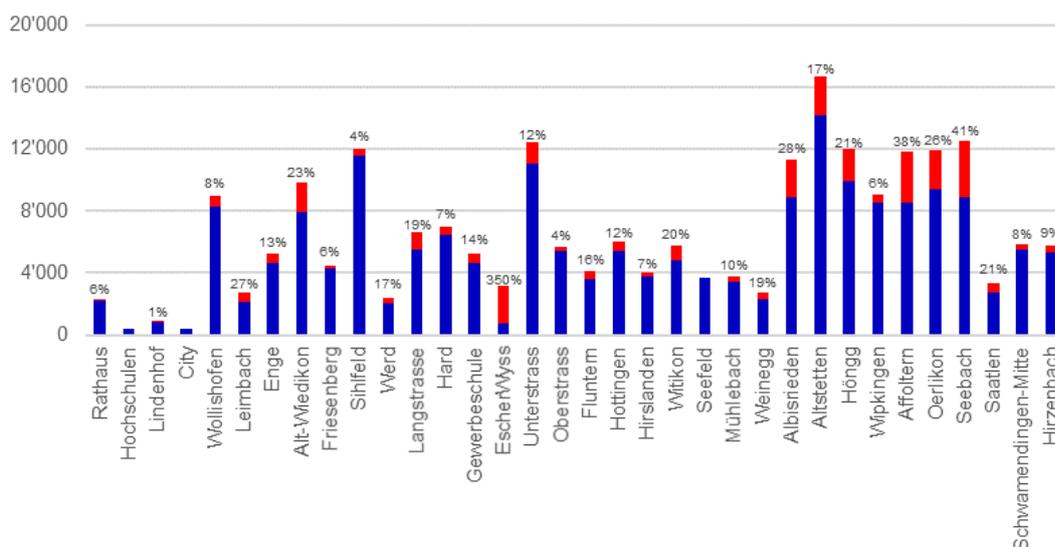
6.3 Entwicklung des Wohnungsbestands Stadt Zürich

6.3.1 Rückblick

Bevor auf die zukünftigen Entwicklungen eingegangen wird, soll rückblickend aufgezeigt werden, wie sich die Wohnungsbestände in der Stadt Zürich in einzelnen Quartieren seit 1990 verändert haben.

Der Gesamtwohnungsbestand betrug im Jahr 1990 rund 187'550 Wohneinheiten und im Jahr 2016 rund 219'950 Wohneinheiten. Dies entspricht einer Zunahme von 32'400 Wohneinheiten oder rund 17.3 Prozent. Die jährliche Wohnbautätigkeit gemessen am Gesamtwohnungsbestand betrug dabei durchschnittlich 0.6 Prozent. Folgende Abbildung gibt eine Übersicht über die Entwicklung in den einzelnen Quartieren:

Abbildung 36 Wachstum der Wohnungsbestände in Stadtzürcher Quartieren 1990 bis 2016



Quelle: Stadt Zürich; Bearbeitet durch FPRE.

Demnach wiesen die zentralen Quartiere Hochschulen (-9 Prozent), City (-1 Prozent) und Seefeld (-5 Prozent) negative Wachstumsraten auf. Gemessen an ihrem Wohnungsbestand im Jahr 1990 sind jedoch alle Kreise, so auch der Kreis 1 (+2 Prozent) und der Kreis 8 (+7 Prozent) gewachsen.

Stark überdurchschnittliche Zuwachsraten wiesen die Quartiere Escher-Wyss (350 Prozent), Seebach (41 Prozent) und Affoltern (38 Prozent) auf.

Während die Nachverdichtung von bestehendem Wohnraum einen Teil der Angebotserweiterung erklärt, kann ein anderer Teil auf die Umnutzung von Gewerbe-, Industrie- und Büroflächen in Wohnflächen zurückgeführt werden.

Auch unter der fiktiven Annahme, dass im Jahr 1990 Zweitwohnungen inexistent oder nur sehr limitiert vorhanden waren, so würde die Wohnungszunahme Netto (d.h. ohne Zweitwohnungen) seit 1990 immer noch rund 24'000 Einheiten betragen (32'400-8'400 Zweitwohnungen per September 2017).

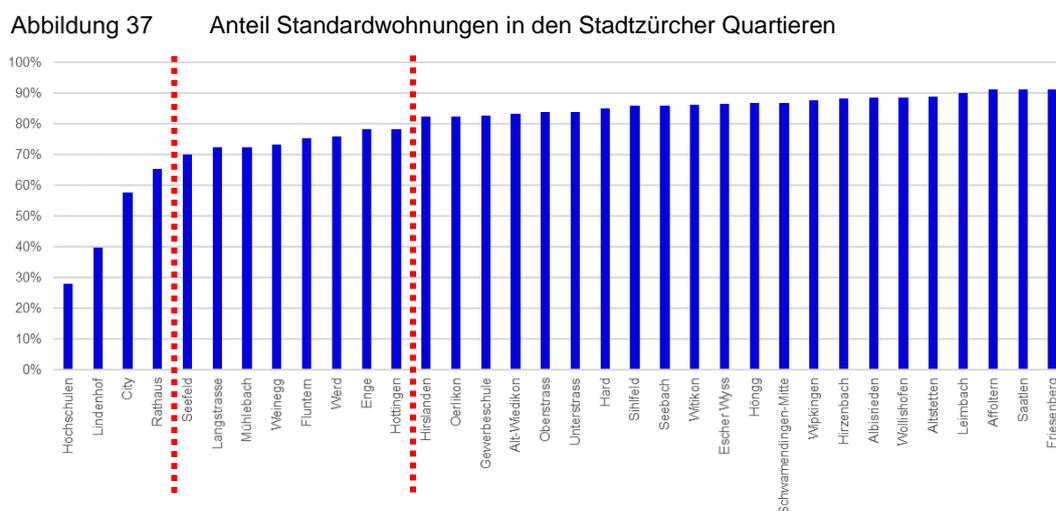
Historisch betrachtet, kann eine Verdrängung von Wohnraum (im engeren Sinne verstanden als abnehmender Mietwohnungsbestand) durch alternative Nutzungen auf gesamtstädtischer Ebene somit nicht bestätigt werden. Vielmehr wuchs der Wohnungsbestand seit dem Jahr 1990 kontinuierlich an. Durch die in dieser Studie untersuchten alternativen Nutzungen wurde - wenn überhaupt - das Wachstum des Mietwohnungsbestands lediglich abgedämpft.

Negative Wachstumswerte würden unter dieser Annahme jedoch alle Quartiere im Kreis 1 sowie das Quartier Seefeld ausweisen. Hier kann die Hypothese eines konstanten Mietwohnungsangebots nicht widerlegt werden.

6.3.2 Exkurs: Aktueller Bestand

Der Wohnungsbestand per 30. September 2017 beträgt 221'553 Einheiten. Die Aufteilung auf die Kategorien Erst- und Zweitwohnungen und den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen und deren räumlichen Verteilung wurde in Kapitel 5 ausführlich dargelegt.

Wie sieht es jedoch mit dem Wohnungsbestand pro Quartier aus, sofern sämtliche Sonderwohnformen, d.h. Wohnungen, welche keine Standardwohnungen darstellen, von diesem abgezogen werden? Folgende Abbildung zeigt den Anteil der Standardwohnungen pro Quartier:



Quelle: Statistik Stadt Zürich; Bearbeitet durch FPPE.

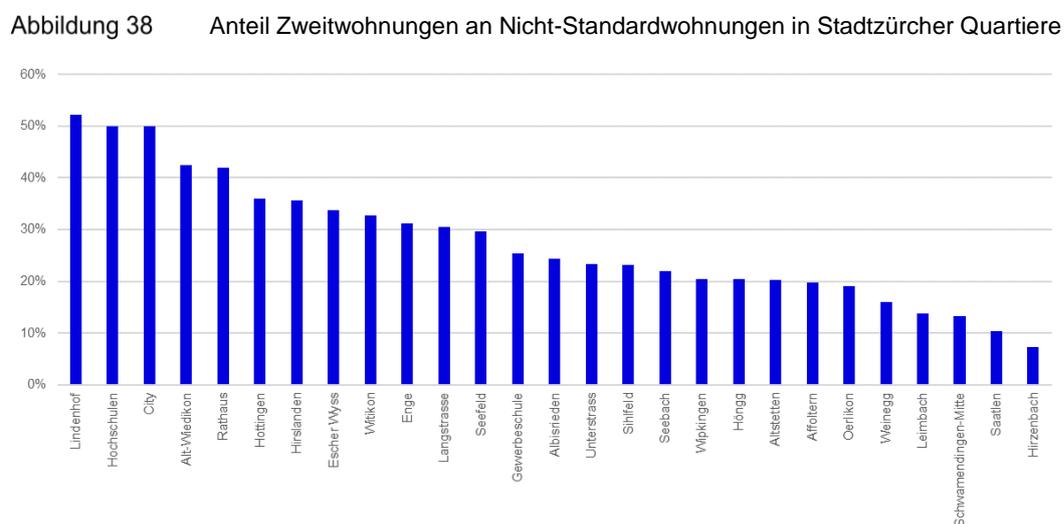
Die Verteilung der Anteile zeigt, dass die Quartiere in drei Kategorien aufgeteilt werden können, wenn auch eine Grenze zwischen diesen nicht scharf gezogen werden kann:

- Quartiere mit einer starken Heterogenität bezüglich der Wohnformen und -typen. Sie zeichnen sich durch einen hohen Anteil an Nicht-Standardwohnungen aus, wobei dieser durch unterschiedliche Wohnformen und -typen wie Alters-, Studenten-, Personal-, oder Dienstwohnungen, aber auch Zweitwohnungen oder Leer- sowie baulich bedingt unbewohnbare Wohnungen zu Stande kommen kann. 1 bis 2 von 3 Wohnungen sind einer dieser Wohnformen respektive -typen zuzuordnen. De facto sind dies die Quartiere im Kreis 1;
- Quartiere mit einer gewissen Heterogenität bezüglich der Wohnformen und -typen. 70 bis 80 Prozent des Wohnungsbestands sind Standardwohnungen - der Rest verteilt sich auf die oben exemplarisch ausgeführten Wohnformen respektive -typen. Dies trifft auf grosse Teile der Innenstadt zu;
- Homogene Wohnquartiere bezüglich der Wohnformen und -typen. Über 80 Prozent des Wohnungsbestands sind Standardwohnungen.

Damit sei gesagt, dass ein gewisser Anteil des Wohnungsbestands - im Quartier Hochschulen beträgt dieser rund 72 Prozent - Nicht-Standardwohnungen» darstellen (gesamte Stadt: 15 Prozent).

Daraus erwächst einerseits die Erkenntnis, dass sich die jeweiligen Wohnungsbestände in den Quartieren aus einem «bunten Strauss» an Wohnformen und -bedürfnissen zusammensetzen. Dies relativiert in gewissem Sinne andererseits die Bedeutung der erhöhten Zweitwohnungsanteile in diesen Quartieren.

Die Zweitwohnungsanteile gemessen an den Nicht-Standardwohnungen betragen:



Quelle: Statistik Stadt Zürich; Bearbeitet durch FPPE.

Das gesamtstädtische Mittel beträgt 25 Prozent. In den zentral gelegenen Quartieren des Kreises 1 ist annähernd jede zweite Nicht-Standardwohnung eine Zweitwohnung. Dieser Anteil sinkt bis unter 10 Prozent in den Aussenquartieren der Stadt Zürich.

Zusammenfassend:

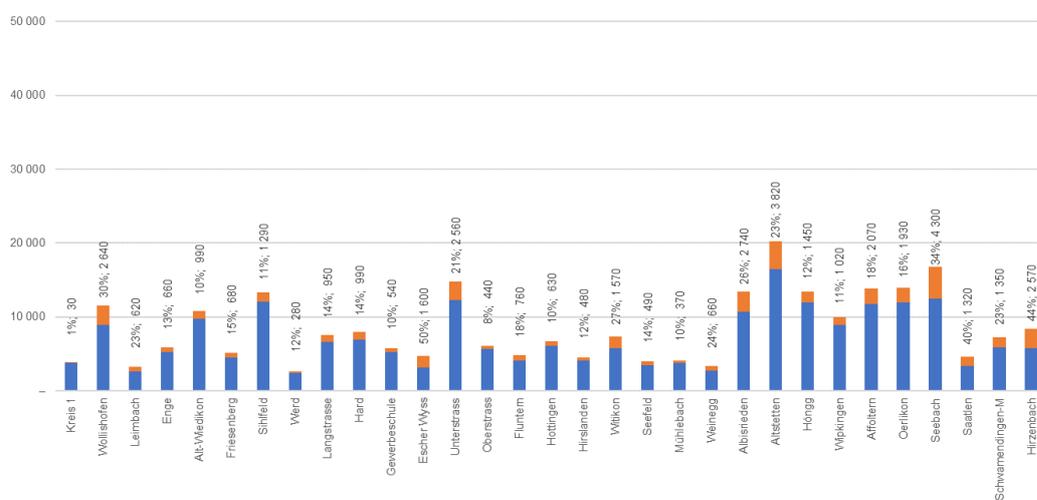
- Die Standardwohnungen stellen je nach Quartier einen Anteil von 28 bis 91 Prozent des jeweiligen Wohnungsbestands dar. In den zentral gelegenen Quartieren des Kreis 1 sind 1 bis 2 von 3 Einheiten Wohnformen und -typen wie Alters-, Studenten-, Personal-, oder Dienstwohnungen, aber auch Zweitwohnungen oder Leer- sowie baulich bedingt unbewohnbare Wohnungen zuzuordnen;
- Die jeweiligen Wohnungsbestände pro Quartier setzen sich somit aus einem «bunten Strauss» an Wohnformen und -bedürfnissen zusammen. Der effektive Anteil an Standardwohnungen pro Quartier ist damit gesamtstädtisch um 15 Prozent tiefer als der Wohnungsbestand;
- Eine Zeitreihe zur Anzahl an Standardwohnungen würde bei der Frage, wie sich die Wohnungsbestände über die letzten Jahre entwickelt haben, zu zusätzlicher Transparenz führen. Eine solche ist jedoch nicht verfügbar. Ausblickend können diese Daten jedoch wertvolle Hinweise über die Weiterentwicklung der Wohnformen und -typen liefern;
- In den zentral gelegenen Quartieren des Kreises 1 ist jedoch annähernd jede zweite Nicht-Standardwohnung eine Zweitwohnung. Gesamtstädtisch sind es 25 Prozent. Der Anteil sinkt bis unter 10 Prozent in den Aussenquartieren der Stadt Zürich.

6.3.3 Ausblick

Die quantitative Grundlage für die Prognose des Wohnungsbestands bis 2030 liefert das Wohnraum- und Demographiemodell des Statistischen Amtes der Stadt Zürich vom 18. Mai 2017.

In der Folge ist das Wachstum in absoluten und relativen Zahlen pro Quartier (Kreis 1 zusammengefasst) für das Jahr 2030 im Mittleren Szenario wiedergeben:

Abbildung 39 Wachstum Wohnungen Stadt Zürich bis 2030 (Mittleres Szenario)



Quelle: Statistik Stadt Zürich; Bearbeitet durch FPRE.

In absoluten Zahlen werden gemäss Mittlerem Szenario insbesondere die Quartiere im nördlichen und westlichen Stadtteil, namentlich Seebach (4'300 Wohnungen), Altstetten (3'820 Wohnungen), Albisrieden (2'740 Wohnungen), Wollishofen (2'640 Wohnungen), Hirzenbach (2'570 Wohnungen) und Unterstrass (2'560 Wohnungen) weiterwachsen. Gesamthaft entstehen so rund 41'800 neue Wohnungen bis 2030, was einem Gesamtwohnungsbestand von 260'660 Einheiten entspricht.

Relativ gesehen, d.h. in Relation zum Wohnungsbestand 2017, werden sich die Quartiere Escher Wyss (50 Prozent), Hirzenbach (44 Prozent), Saatlen (40 Prozent) und Wollishofen (30 Prozent) überdurchschnittlich weiterentwickeln. Das gesamtstädtische Mittel beträgt rund 19 Prozent. Die meisten Quartiere sollen um rund 1 Prozent jährlich wachsen. Nur noch wenig Potenzial zur quantitativen Weiterentwicklung des Wohnungsbestands besteht hingegen im Kreis 1 (1 Prozent).

Die Argumentation, dass das Angebot an Mietwohnungen gegeben ist, kann nicht bestätigt werden. Auch im Unteren Szenario geht das Prognosemodell der Stadt Zürich von 27'260 zusätzlichen Wohneinheiten bis 2030 aus.

Lediglich im Kreis 1 ist auch im Oberen Szenario von einem stagnierenden Wohnungsbestand bis 2030 auszugehen. Hier hat die Argumentation eines konstanten Wohnangebots ihre Gültigkeit.

6.4 Marktbasierte Analyse

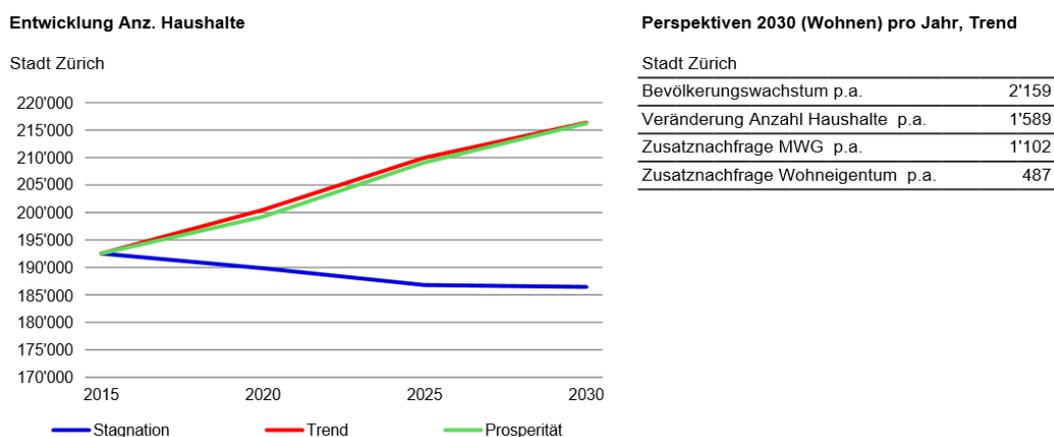
Im Folgenden sollen der Wohnungs- und Beherbergungsmarkt sowie die beiden Märkte überschneidenden Teilmärkte der Business Apartments und Airbnb näher analysiert werden.

6.4.1 Wohnungsmarkt

Gemäss Prospektivmodell Wohnen von FPRE ist bis ins Jahr 2030 im Trend-Szenario und bei gleichbleibender Raumplanungspolitik in der Stadt Zürich mit einem im regionalen und nationalen Vergleich durchschnittlichen Bevölkerungswachstum (+ 8.2 Prozent respektive + 12.4 Prozent) zu rechnen.

Während die Zusatznachfrage nach Mietwohnungen mit 16'534 (+ 9.7 Prozent, pro Jahr: 1'102) im nationalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich wächst, ist die Zusatznachfrage bei Wohneigentum mit 7'300 Wohnungen (+ 32.8 Prozent, pro Jahr: 487) erheblich und in allen drei Szenarien im regionalen und nationalen Vergleich überdurchschnittlich. Sowohl bei den Miet- wie auch bei den Eigentumswohnungen ist das Potenzial insbesondere im unteren und mittleren Segment vorhanden respektive erheblich.

Abbildung 40 Entwicklung der Anzahl Haushalte nach FPRE



Quelle: FPRE.

Die Wohneigentumsquote in der Stadt Zürich betrug im Jahr 2015 rund 10 Prozent.⁹ Dies entspricht rund 19'000 Objekten, die von den Wohneigentümern selbst bewohnt werden. Hinzugerechnet werden können rund 11'000 Objekte, welche durch ihre die Eigentümer nicht selbst genutzt, sondern vermietet werden. Ohne die Differenzierung hinsichtlich der effektiven Wohnsituation «Selbstgenutzt» oder «Vermietet» würde der Wohneigentumsanteil in der Stadt Zürich rund 15.6 Prozent betragen.

Dabei ist das Stockwerkeigentum mit rund 20'000 Einheiten die häufigste Form des Wohneigentums. Daneben existieren rund 10'000 Einfamilienhäuser. Gewachsen ist zwischen dem Jahr 2000 und 2015 insbesondere das Stockwerkeigentum - im Jahr 2000 betrug die Anzahl erst rund 10'000 Einheiten.

Wie die Prognosen gemäss Prospektivmodell Wohnen von FPRE nahelegen, könnte der Wohneigentumsanteil bis ins Jahr 2030 um weitere 1.6 Prozent auf rund 17.2 Prozent ansteigen.

Wie dieselbe Auswertung der Stadt Zürich aus dem Jahr 2015 ergab, wurden 57 Prozent des Stockwerkeigentums selbst genutzt. 43 Prozent wurden weitervermietet. Bei den Einfamilienhäusern betragen die entsprechenden Anteile rund 79 und 21 Prozent. Ein Vergleich mit dem Jahr 2000 zeigt, dass das Verhältnis selbstgenutzt zu weitervermietet relativ konstant ist. Dazumal betragen die Anteile 60 zu 40 Prozent für das Stockwerkeigentum respektive 77 zu 23 Prozent für die Einfamilienhäuser.

Wie könnte sich der steigende Wohneigentumsanteil auf den Zweitwohnungsmarkt auswirken?

Ein Anstieg des Wohneigentums um 1.6 Prozent gemessen am Gesamtwohnungsbestand und der Annahme, dass es sich hierbei exklusiv um Stockwerkeigentum, welches zu 50 Prozent selbstgenutzt und zu 50 Prozent weitervermietet wird (steigender Anteil an Stockwerkeigentumseinheiten, welche als Anlageobjekt gehalten werden), dann könnte bis 2030 rund 3'600 Wohnungen als weitervermietete Stockwerkseinheiten auf dem Städtzürcher Immobilienmarkt sich befinden.

Der Zweitwohnungsanteil beträgt im Jahr 2017 rund 3.8 Prozent. Selbst wenn die 3'600 weitervermieteten Stockwerkeigentumseinheiten bis ins Jahr 2030 zu 50 Prozent für alternative Nutzungen wie Business Apartments oder Airbnb umgenutzt würden, so würde dies den Zweitwohnungsanteil um lediglich um 0.2 Prozent erhöhen (1'800 Einheiten auf 260'600 Einheiten gemäss Mittlerem Szenario).

Der gemäss Prospektivmodell Wohnen von FPRE bis 2030 um 1.6 Prozent wachsende Wohneigentumsmarkt (in Bezug auf den Gesamtwohnungsbestand) stellt hinsichtlich der

⁹ Sämtliche Angaben nach Statistischem Amt der Stadt Zürich (2015): Webartikel «Wohneigentum in der Stadt Zürich: Selbstgenutzt oder weitervermietet»? vom 17. Dezember 2015.

Zweitwohnungsanteile keinen reellen Treiber dar. Das geschätzte maximale Wachstum des Zweitwohnungsanteils käme bei 0.2 Prozent bis 2030 zu liegen.

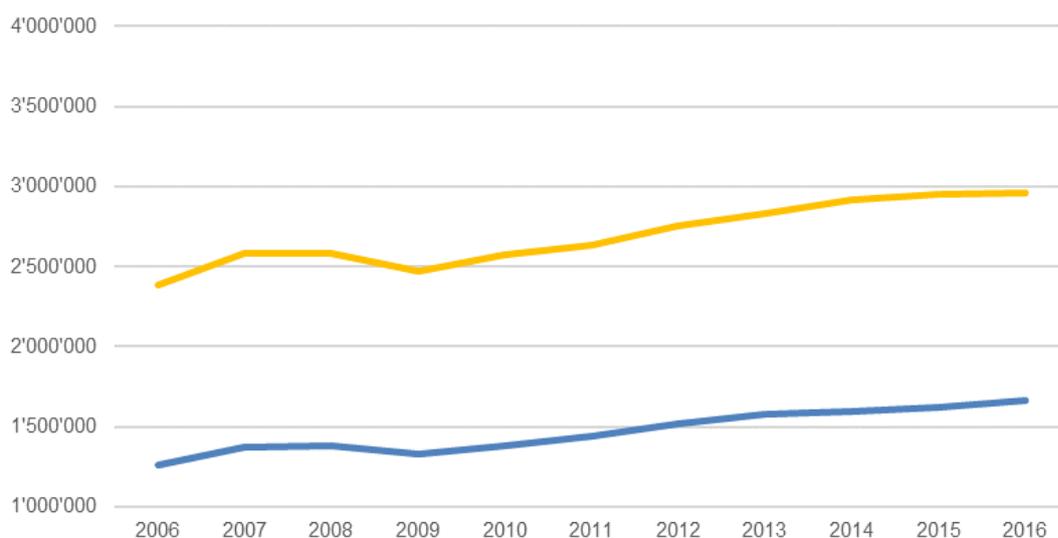
6.4.2 Hotellerie

Die Stadt Zürich verzeichnete im Jahr 2016 insgesamt 1'668'112 Ankünfte und 2'956'669 Logiernächte. In den letzten Jahren war ein klarer Anstieg sowohl der Ankünfte wie auch der Logiernächte auszumachen.

Nachfrage

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Ankünfte und Logiernächte seit 2006:

Abbildung 41 Entwicklung der Ankünfte und Logiernächte Stadt Zürich 2006-2016



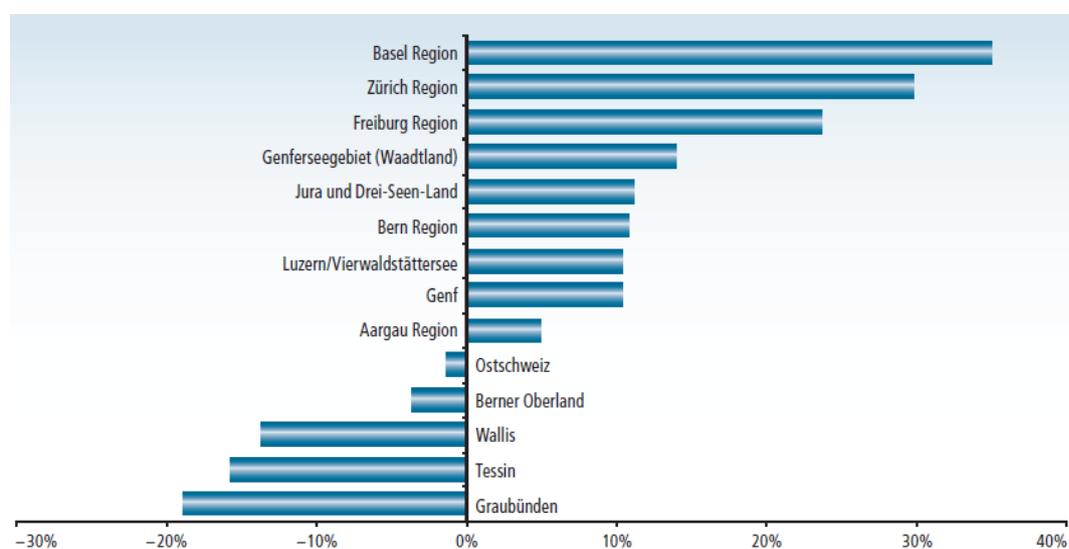
Gelbe Kurve: Logiernächte. Blaue Kurve: Ankünfte.

Quelle: BFS, Sektion Tourismus; Bearbeitung durch FPRE.

Das Wachstum zwischen 2006 und 2016 betrug damit rund 33 Prozent in Bezug auf die Ankünfte (3.3 Prozent pro Jahr) respektive 24 Prozent in Bezug auf die Logiernächte (2.4 Prozent pro Jahr).

Damit gehörte die Stadt Zürich als Teil der Region Zürich zu den Regionen in der Schweiz mit der höchsten Wachstumsdynamik. Dies zeigt folgende Abbildung:

Abbildung 42 Prozentuale Veränderung der Logiernächte 2006-2016 (kumuliert)

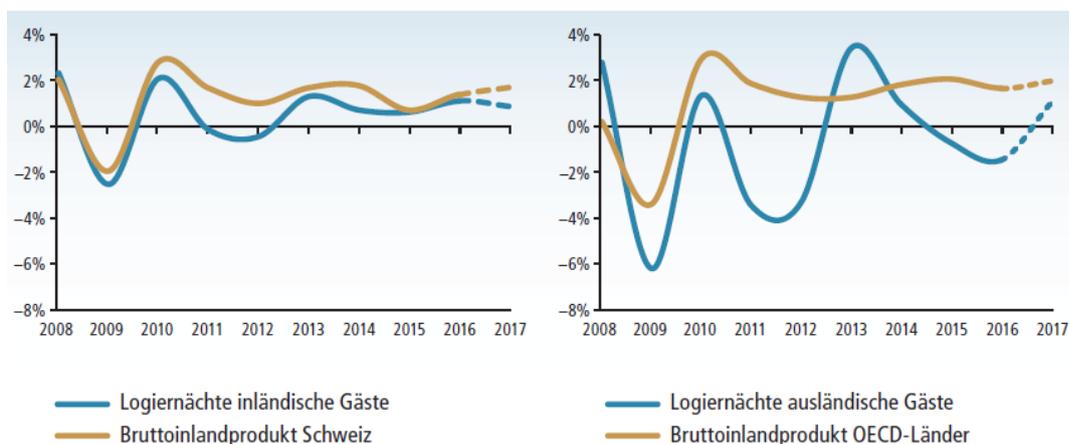


Quelle: BFS (Beherbergungsstatistik HESTA).

80 Prozent der Gäste in Zürich stammen aus dem Ausland. Die wichtigsten Herkunftsländer sind Deutschland, die Vereinigten Staaten, Grossbritannien und die VAE. Die Entwicklung der Logiernächte, insbesondere auch im Städtetourismus, ist somit konjunkturellen Zyklen unterworfen. Dies bedeutet, dass die wirtschaftliche Entwicklung in den jeweiligen Herkunftsländern einen wesentlichen Einfluss auf die Reiseaktivitäten hat.

Folgende Abbildung zeigt den Zusammenhang zwischen dem in- und ausländischen Wirtschaftswachstum und der Logiernächte-Entwicklung in der Schweiz zwischen 2008 und 2016:

Abbildung 43 Logiernächte Schweiz und BIP Schweiz/OECD-Länder 2008-2016



Quellen: SECO, BFS, OECD.

Dies verdeutlicht, dass langfristige Prognosen hinsichtlich der Entwicklung von Ankünften und Logiernächten kaum verlässlich möglich sind. Die Konjunkturforschungsstelle KOF schreibt in ihrer neuesten Ausgabe *Prognosen für den Schweizer Tourismus* vom Mai 2017 hinsichtlich Prognoserisiken:

- «Die Prognoserisiken für die Wirtschaftsentwicklung liegen vor allem im internationalen Umfeld. So könnte ein Einbruch der Wirtschaftsentwicklung in China, eine Fragmentierung der EU oder wieder zunehmende Zweifel über die Kreditwürdigkeit von Staaten innerhalb des Euroraums die globale Entwicklung belasten. Auch eine Zunahme von protektionistischen Massnahmen oder konkret die Einführung eines Steuerregimes in den USA, das Importe erschwert, könnte die schweizerische Entwicklung negativ beeinflussen. Für den Tourismus liegen die Prognoserisiken insbesondere in starken Wechselkursveränderungen aufgrund der divergierenden Geldpolitik sowie bei Sicherheitsbedenken infolge von Terroranschlägen.»

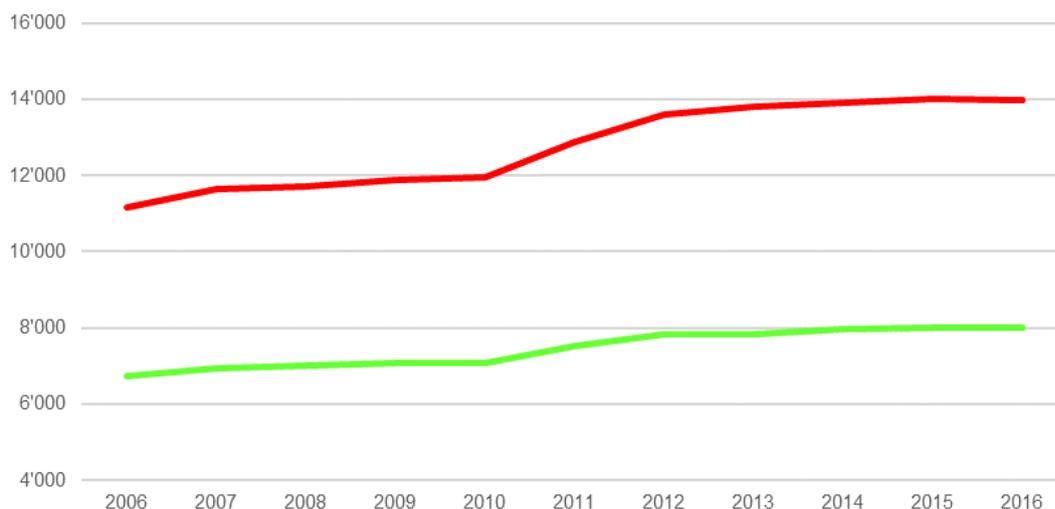
Für die Zeitspanne zwischen 2017 bis 2019 geht die KOF für die städtischen Gebiete von einem jährlichen Wachstum der Logiernächte zwischen 2.0 und 4.0 Prozent aus.

Wird der Wachstumstrend der letzten Jahre für die Stadt Zürich von konstant rund 2 Prozent für die Zeitspanne bis 2030 fortgeschrieben, so würde dies eine Erhöhung der Logiernächte um rund 28 Prozent oder 840'000 Einheiten bedeuten.

Angebot

Demgegenüber stehen heute rund 121 Hotelbetriebe in der Stadt Zürich. Diese bieten rund 8'000 Zimmer und 14'000 Betten an. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Betten- und Zimmerangebots seit 2006:

Abbildung 44 Entwicklung des Betten- und Zimmerangebots Stadt Zürich 2006-2016



Quelle: BFS, Sektion Tourismus; Bearbeitung durch FPRE.

Das Wachstum zwischen 2006 und 2016 betrug damit rund 25 Prozent in Bezug auf das Bettenangebot respektive 19 Prozent in Bezug auf das Zimmerangebot.

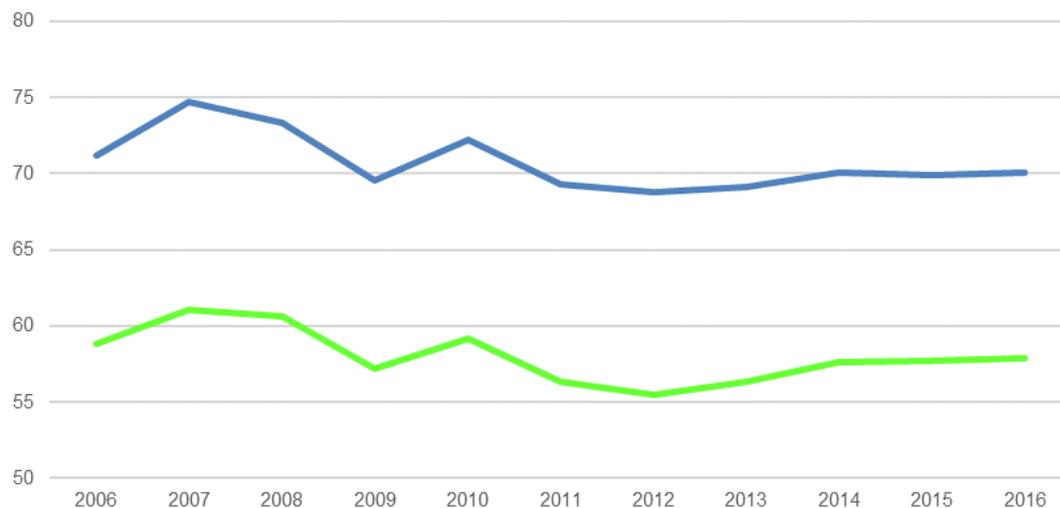
Die Ausweitung des Zimmerangebots befand sich damit seit 2006 im Gleichgewicht mit dem Wachstum an Logiernächten in der Stadt Zürich. Der mittlere Auslastungsgrad der Zimmer sank in der gleichen Zeitspanne leicht um 1.6 Prozentpunkte von 71.2 Prozent auf 70.1 Prozent, jener der Betten ebenfalls um 1.6 Prozentpunkte von 58.8 Prozent auf 57.9 Prozent.

In den nächsten zwei bis drei Jahren erhöht sich in der Stadt Zürich das Bettenangebot massiv. Bis 2019 kommen rund 2'300 zusätzliche Betten auf den Hotelmarkt Zürich. Damit sind rund 16'300 Betten verfügbar.

Unter oben ausgeführten Annahmen zur Nachfrageentwicklung würde der Auslastungsgrad der verfügbaren Betten von 57.9 Prozent auf rund 53 Prozent im 2019 sinken. Diese Entwicklung wird zu einem zunehmenden Verdrängungskampf und sinkenden Zimmerpreisen führen. Die Entwicklung zu weniger, dafür grösseren Betrieben wird sich somit fortsetzen.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich in den Jahren 2011 und 2012 das Angebot in der Stadt Zürich ebenfalls um rund 1'600 Betten erhöht hat. Die Auslastungsgrade der verfügbaren Betten und Zimmer sanken in der Folge um einige Prozentpunkte, stabilisierten und erholten sich in der Folge jedoch wieder leicht. Eine ähnliche Entwicklung ist somit auch über das Jahr 2020 hinaus zu erwarten.

Abbildung 45 Entwicklung des Auslastungsgrads Betten und Zimmer Stadt Zürich 2006-2016



Blaue Kurve: Zimmerauslastung. Grüne Kurve: Bettenauslastung.

Quelle: BFS, Sektion Tourismus; Bearbeitung durch FPRE.

FPRE schätzt diese Entwicklungen demnach folgendermassen ein:

- Die Angebotsausweitung von rund 2'300 Betten in der Stadt Zürich bis 2019 setzt die Hotelbranche unter Druck. Eine Strukturbereinigung in der Hotelbranche und sinkende Zimmerpreise sind zu erwarten;
- Gleichzeitig dürfte die Angebotsausweitung der Hotelbranche zu einem Innovationsschub verhelfen, in dessen Zuge sich die Betriebe klarer positionieren und profilieren;
- Der zu erwartende Innovationsschub verbunden mit einem Preisrutsch wird nicht nur die klassische Hotellerie unter Druck setzen, sondern auch Anbieter aus der Parahotellerie;
- So müssen Anbieter, welche an der Schnittstelle zu klassischen Hotellerie operieren, wie z.B. Vermieter von Airbnb Unterkünften und teilweise Betreiber von Business Apartments ebenfalls reagieren um nicht an Konkurrenzfähigkeit zu verlieren;
- Es ist daher kurz- bis mittelfristig mit einem eher dämpfenden Effekt auf das Wachstum von alternativen Nutzungen wie Airbnb oder Business Apartments zu rechnen. Langfristig, das heisst bis 2030, ist der Effekt jedoch ungewiss.

6.4.3 Business Apartments

Im Jahr 2017 standen gemäss dem Statistischem Amt der Stadt Zürich rund 2'764 Business Apartments in der Stadt Zürich zur Verfügung. Bei rund 905 handelte es sich um belegte Apartments und waren damit den Erstwohnungen gleichgestellt. Bei rund 1'738 handelte es sich um unbelegte Apartments. Sie wurden den Zweitwohnungen zugerechnet.

Wie gezeigt wurde (siehe Abschnitt 2.5) ist das Geschäftsfeld mit dem Wirtschaftsstandort Zürich und seinen inter- und multinationalen Unternehmen eng verbunden. Business Apartments profitieren vom kurz- bis mittelfristigen Aufenthalt in- und ausländischer Fachkräfte in der Stadt Zürich. Auch in Übergangssituationen wie bei der Erstwohnsitznahme in der Schweiz stellen Business Apartments ein beliebtes Angebot dar. Positiv ausgedrückt, ist ein grosses Angebot an Business Apartments somit der Ausdruck einer hohen Attraktivität des Wirtschaftsstandorts.

In diesem Zusammenhang ergibt sich somit auch eine bedeutende Konjunkturanfälligkeit. Sollten Unternehmen weniger in den Wirtschaftsstandort Zürich investieren oder aufgrund wirtschaftlicher Entwicklungen weniger Personal aus dem Ausland für die Projektdauer von Wochen bis Monaten empfangen, so dürfte die Nachfrage nach Business Apartments und damit verzögert auch das Angebot stagnieren oder gar sinken.

Viel früher könnte jedoch das seit einigen Jahren feststellbare gesteigerte Kostenbewusstsein seitens der Unternehmen dazu führen, dass die Zahlungsbereitschaft für Business Apartments nachlässt und damit Anbieter ihre Angebotspreise nicht mehr durchsetzen können. Sehr schnell könnte dann die Rentabilität für solche Anbieter nicht mehr gegeben sein und die Vermietung von Wohnraum in Dauermiete wiederum an Attraktivität gewinnen.

Der Marktführer VisionApartments, welcher rund 600 Wohnungen in Zürich bewirtschaftet, sieht das Potenzial jedoch im heutigen Marktumfeld weder in Zürich noch in anderen Städten ausgeschöpft. Sie werden nach eigenen Angaben weiter expandieren. Dabei ist zu erwähnen, dass VisionApartments einer jener Anbieter auf dem Markt ist, welche Wohnungen selbst auch besitzen. Damit verfügen sie - im Gegensatz zu anderen Anbietern wie Swiss Star oder PABS, welche nur als Mieter auftreten (und somit einen reaktiv-kurzfristigen Handlungsansatz verfolgen können) - eine automatisch aktivere und stärker strategisch-langfristig ausgerichtete Handlungslogik.

Dabei zeigt sich, dass die Stadt Zürich bezüglich Business Apartments eigentlich bereits heute eine hohe Angebotsdichte aufweist. In London beträgt der Anteil zwischen Business Apartments an den verfügbaren Hotelzimmern nach Jones Lang LaSalle (2017) rund 8 Prozent (Tendenz stark steigend), in New York und Singapur rund 10 Prozent. Der Anteil in Zürich beträgt aktuell rund 30 Prozent.

Zusammenfassend:

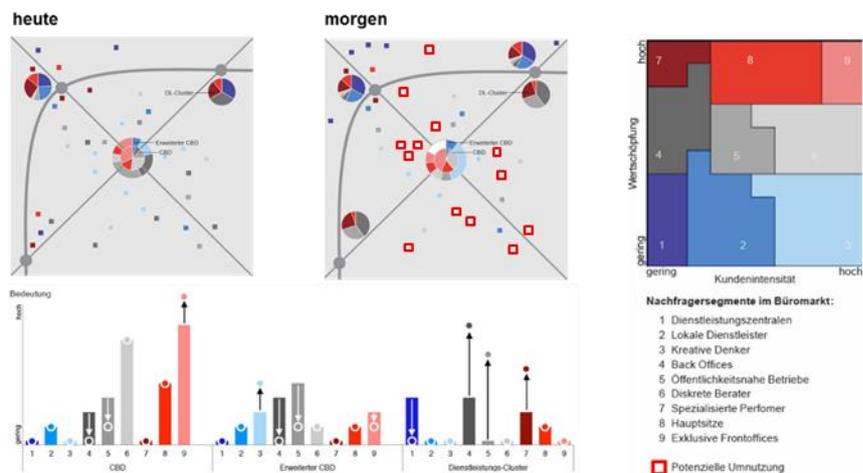
- Das Angebot an Business Apartments beläuft sich auf rund 2'764 Einheiten. Die Differenzierung zwischen Apartmentwohnungen, die Erstwohnungen gleichgestellt sind, und solchen, die als Zweitwohnung zählen, ist dabei eine primär statistische Grösse, welche davon abhängt, ob per Stichtag 31. Dezember der Bewohner in der Stadt Zürich angemeldet war oder nicht. An der Ausgestaltung der Wohnung (i.d.R. möblierte Kleinwohnung) und dem rechtlichen Status («nicht dem Mietrecht unterstehend») ändert dies hingegen nichts;
- Der Auslastungsgrad von Business Apartments liegt nach (unüberprüfbar) Angaben der Anbieter bei über 90 Prozent. Dies widerspiegelt, dass das aktuell vorhandene Angebot auf eine ebensolche Nachfrage, sprich Kundenbedürfnis trifft;
- Die Zahl der Business Apartments dürfte kurz- bis mittelfristig in der Stadt Zürich wie auch weiteren Schweizer Städten weiter zunehmen. Dies aus den erwähnten Gründen der zunehmenden Internationalisierung des Wirtschaftsstandorts Zürich und der zunehmenden Mobilität von Privathaushalten;

- Dies obwohl die Stadt Zürich mit einer Ratio von 1:3 (gemessen an den verfügbaren Hotelzimmern) im internationalen Vergleich einen bereits sehr hohen Anteil an Business Apartments ausweist;
- Wie sich der Markt mittel- bis langfristig weiterentwickelt ist hingegen unsicher. Einerseits unterliegt der Markt wie die Hotellerie auch (wenn auch nicht im gleichen Masse) den Konjunkturzyklen, was das Geschäft für Krisen anfällig macht. Zumal ein überwiegender Teil der Gäste aus dem B2B-Bereich stammen sind zudem die Vergütungsbestimmungen von solchen Unternehmen für das Angebot ebenfalls entscheidend.

Während private Zweitwohnungen insbesondere in den zentralen Quartieren dominieren, konzentrieren sich die Business Apartments neben dem Kreis 1 auch auf Zürich Nord.

Seit einigen Jahren befindet sich die Schweiz – insbesondere die grosszentralen Ballungsgebiete, wo Büroflächen in grossem Umfang vorhanden sind – in einer Phase der Transformation. Was passiert, kann wie folgt skizziert werden:

Abbildung 46 Räumliche Entwicklung der Nachfrage nach Büroflächen



Quelle: FPRE.

Der CBD, mit wenig Platz aber hohem Prestige und entsprechend hohen Mieten erlebt eine Bereinigung von weniger wertschöpfungsstarken Betrieben mit geringer Kundenintensität wie «Back Offices» und «Öffentlichkeitsnahe Betriebe». Diese werden – insbesondere auch im Zuge von Effizienz- und Konsolidierungsstrategien – in «Dienstleistungs-Cluster» mit hervorragender Verkehrsanbindung (ÖV und MIV) verlagert. In den CBD rücken schliesslich andere, wertschöpfungsstarke Betriebe mit höherer Kundenintensität wie «Diskrete Berater» und «Exklusive Frontoffices» aus dem erweiterten CBD nach.

Der erweiterte CBD gehört bezüglich Büronutzung zu den Verlierern der Entwicklung, denn die freiwerdenden Flächen stehen zur Disposition oder werden von wertschöpfungsschwächeren Betrieben übernommen, die aus den anderen Quartieren nachfolgen.

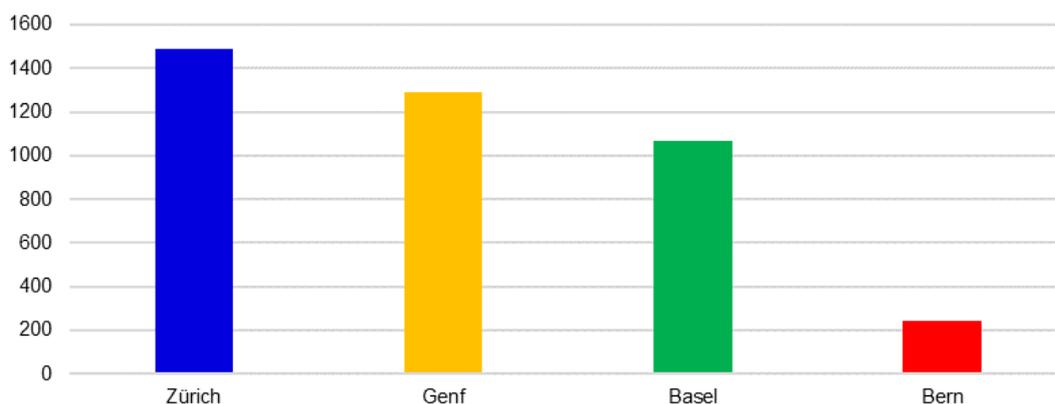
In den Quartieren ausserhalb des erweiterten CBD werden in der längeren Frist viele heutige Bürobauten nicht mehr benötigt. Durch Transformation oder Abbruch / Neubau werden diese einer neuen Nutzung zugeführt – oftmals resultiert Wohnen. Aufgrund der Nähe zum den Arbeitsschwerpunkten und der immer noch sehr guten Erreichbarkeit weisen diese eine sehr hohe Eignung für Business Apartments auf.

6.4.4 Airbnb

Zürich weist eine Airbnb-Quote von circa 0.67 Prozent auf (Airbnb-Wohnungsangebote gemessen am Wohnungsbestand). Ist dies nun viel oder wenig? In welchem Masse könnte diese Quote noch weiter ansteigen? Welchen Effekt hat Airbnb auf die Marktmieten von Mietwohnungen? Die folgenden Ausführungen sollen Aufschluss geben.

Ein Vergleich der Angebotszahlen zwischen den vier grössten Schweizer Städten zeigt folgende Verteilung:

Abbildung 47 Airbnb Angebot (ganze Wohnungen) in Schweizer Grossstädten



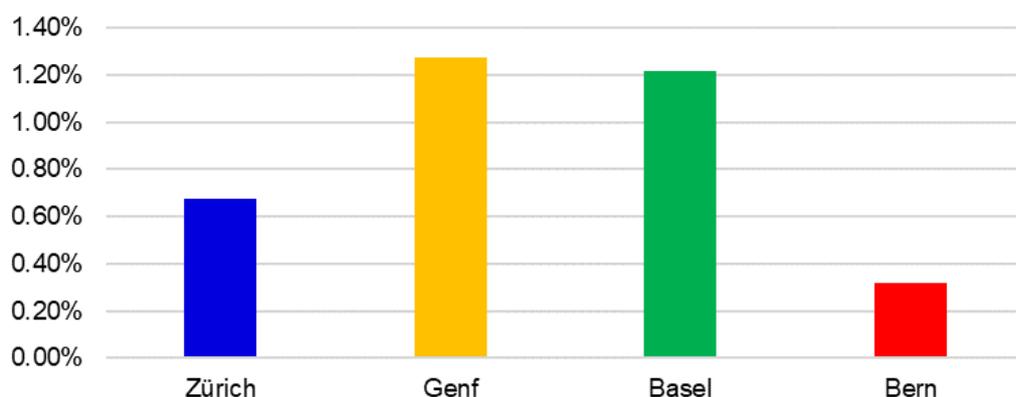
Anmerkung: Aggregation der Angebote («ganze Unterkunft») nach Stadtgebiet (Gemeindegrenzen 2016, höchste verfügbare Auflösung). Die abgebildete Zahl ist ein Mittelwert aus zwei Erhebungsstichtagen, im August und September 2017.

Quelle: Airbnb: 9. und 10.08.2017 sowie 18., 20. und 21.09.2017; Wohnungsbestände: 30.6.2017 Statistik Stadt Zürich, 3.3.2017 OCSTAT Genève, 4.1.2017 Statistisches Amt Kanton Basel-Stadt, 13.1.2017 Statistik Stadt Bern.

Mit rund 1'500 angebotenen Wohnungen ist Zürich vor Genf (rund 1'300 Einheiten) und Basel (rund 1'100 Einheiten) der grösste Schweizer Markt für Airbnb. In Bern ist die Zahl mit rund 200 Angeboten bedeutend tiefer.

Werden diese Angebote ins Verhältnis zum Wohnungsbestand gesetzt, ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 48 Airbnb-Anteile (ganze Wohnungen) in Schweizer Grossstädten



Anmerkung: Aggregation der Angebote («ganze Unterkunft») nach Stadtgebiet (Gemeindegrenzen 2016, höchste verfügbare Auflösung). Die abgebildete Zahl ist ein Mittelwert aus zwei (Zürich drei) Erhebungsstichtagen, im August und September und Oktober 2017. Beim Wohnungsbestand wurden jeweils nur die jeweiligen Stadtgemeinden verwendet (BS: Stadt Basel ohne Riehen und Bettingen, GE: Ville de Genève).

Quelle: Airbnb: 9. und 10.08.2017 sowie 18., 20. und 21.09.2017 und 30.10.2017; Wohnungsbestände: 30.6.2017 Statistik Stadt Zürich, 3.3.2017 OCSTAT Genève, 4.1.2017 Statistisches Amt Kanton Basel-Stadt, 13.1.2017 Statistik Stadt Bern.

Zürich weist mit einem Anteil von 0.67 Prozent eine tiefere Quote als Genf und Basel auf, wo der Anteil über 1 Prozent beträgt. In Bern liegt der Anteil auf Airbnb ausgeschrieben Wohnungen bei etwas unter der Hälfte von Zürich, nämlich bei 0.32 Prozent.

Die Stadt Zürich befindet sich mit ihrer Airbnb-Quote von rund 0.67 Prozent im Mittelfeld der Schweizer Grossstädte.

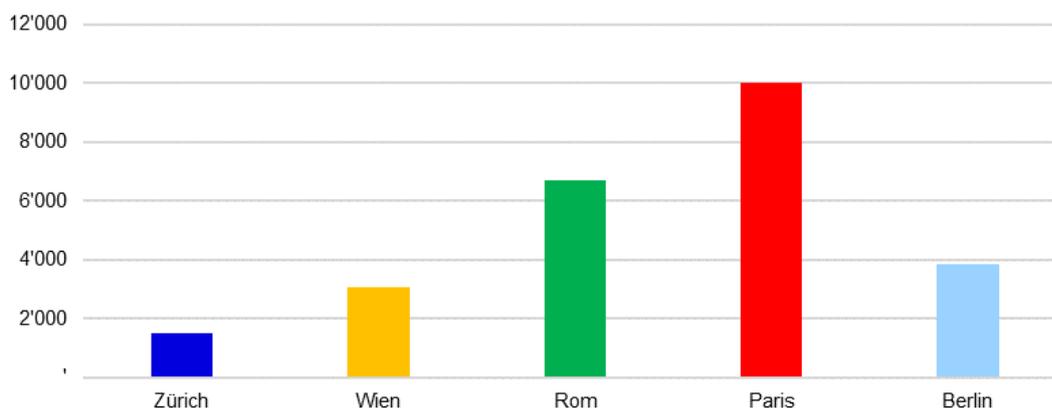
Exkurs: Vergleich mit anderen Studienresultaten

In den letzten Monaten wurden mehrere vergleichbare Studien zum Umfang und der Verteilung von Airbnb Angeboten in der Stadt Zürich angefertigt. Hervorzuheben sind insbesondere die Studie der Statistik Stadt Zürich (15. Juni 2017) sowie der Credit Suisse AG (Juli 2017). Ebenfalls hat INURA Zürich (im Auftrag des Mieterverbands Zürich) eine Studie zu Vermittlungsplattformen erstellt (INURA, 2017).

Wenngleich alle Studien (u.a. aufgrund anderer Erhebungszeitpunkte) zu leicht abweichenden Ergebnissen kommen, so sind die daraus gewonnenen Erkenntnisse betreffend Umfang und räumlicher Verteilung vergleichbar.

Im Vergleich mit den Hauptstädten der Nachbarstaaten, Wien, Rom, Paris und Berlin weist die Stadt Zürich ein - verständlicherweise - unterdurchschnittliches Airbnb-Angebot auf:

Abbildung 49 Airbnb Angebot (ganze Wohnungen) in europäischen Grossstädten

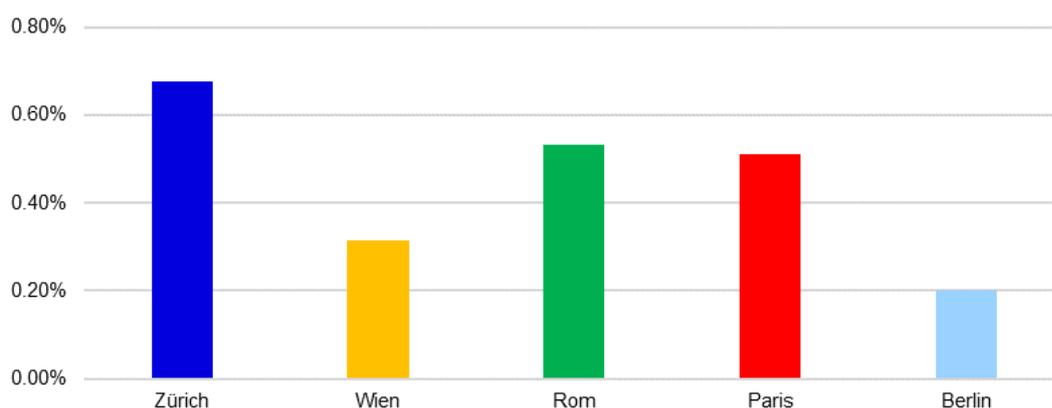


Anmerkung: Aggregation der Angebote («ganze Unterkunft») nach Stadtgebiet (Gemeindegrenzen 2016, höchste verfügbare Auflösung).

Quelle: Airbnb: 18., 22. und 23.09.2017.

Rom und Paris als Tourismusdestinationen von globaler Bedeutung, treten bei den absoluten Zahlen besonders hervor. Die Betrachtung der angebotenen Wohnung im Verhältnis zum jeweiligen Wohnungsbestand ergibt hingegen folgendes Bild:

Abbildung 50 Airbnb-Anteile (ganze Wohnungen) in europäischen Grossstädten



Anmerkung: Aggregation der Angebote («ganze Unterkunft») nach Stadtgebiet (Gemeindegrenzen 2016, höchste verfügbare Auflösung).

Quelle: Airbnb: 18., 22. und 23.09.2017; Wohnungsbestände: 30.6.2017 Statistik Stadt Zürich, 2011 Statistik Austria, 2011 U.O. Statistica Roma, 2014 Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 31.12.2016 Amt für Statistik Berlin - Brandenburg.

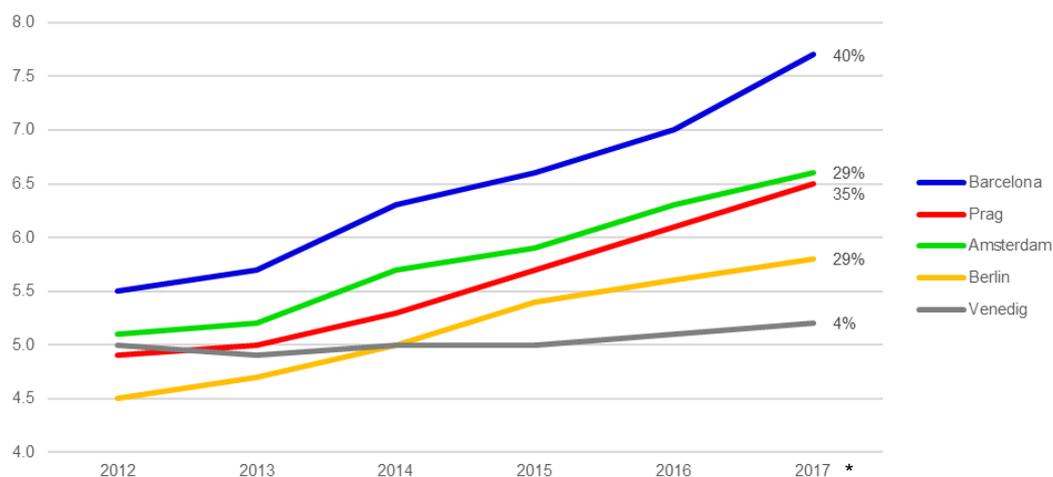
Demnach verfügt die Stadt Zürich mit 0.67 Prozent über den höchsten Anteil an Airbnb Angeboten. Die vier weiteren Städte Wien, Rom, Paris und Berlin weisen Anteile von 0.2 bis 0.5 Prozent auf.

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 Wohnungsbestand, weist die Stadt Zürich im europäischen Kontext (mindestens im Vergleich den Hauptstädten der Nachbarländer) jedoch einen überdurchschnittlichen Anteil aus.

Medial stehen jedoch Städte wie London, Lissabon, Venedig oder Barcelona im Rampenlicht. Es handelt sich dabei um Tourismusdestinationen, welche konstant in den Top-Ten der Städtetourismus-Rankings erscheinen. Insbesondere die kulturell attraktiven Innenstädte weisen dort deutlich höhere Airbnb-Quoten auf. In Lissabon zum Beispiel sollen bis zu einem Drittel aller Wohnungen durch kommerzielle Anbieter zur Kurzmieta angeboten werden (Bilanz 2017). Wie in Abschnitt 5.8.1 gezeigt wurde, liegen die höchsten Anteile in der Stadt Zürich liegen bei rund 7 Prozent (Quartier Hochschulen).

Nachfrageseitig verlief die Entwicklung der Übernachtungsgäste in den letzten Jahren wie folgt:

Abbildung 51 Airbnb: Übernachtungsgäste (in Millionen)



Anmerkung: * Werte 2017 provisorisch. Prozentangaben bilden das Wachstum zwischen 2012-2017 ab.

Quelle: Euromonitor; Bearbeitung durch FPRE.

Das Niveau von Airbnb-Übernachtungsgästen in der Stadt Zürich ist hingegen eher bescheiden. Genaue Zahlen liegen FPRE keine vor. Doch lässt sich aus den Selbstangaben von Airbnb (siehe Anhang A 8) schliessen, dass im Jahr 2016 rund 200'000 Logiernächte zu verbuchen waren (58'000 Gäste-Ankünfte x 3.5 Tage Aufenthaltsdauer). Im Vergleich: Zürich verzeichnete in seinen 121 Hotelbetrieben für das Jahr 2016 rund 3.0 Mio. Logiernächte. Dies entspricht rund 93 Prozent aller Logiernächte (Schätzungen der BAK (Tourismus Stadt Zürich, 2017) gehen von 90 Prozent aus).

Die Wachstumsraten in der Schweiz werden durch Airbnb für das Jahr 2016 mit rund 80 Prozent angegeben. Dieser Spitzenwert hängt damit zusammen, dass die Schweiz der internationalen Entwicklung bezüglich Airbnb hinterherhinkt.

Wie sich das Wachstum mittel- bis langfristig fortsetzen wird, ist hingegen ungewiss. Einen Hinweis kann die heutige Verhältniszahl zwischen dem Airbnb- und dem Hotelzimmerangebot geben.

Nach Schätzungen von Barclay (2015) stellte Airbnb zu jenem Zeitpunkt in New York rund 17.2 Prozent an Zimmern in Relation zu den verfügbaren Hotelzimmern, 11.9 Prozent in Paris und 10.4 Prozent in London. In der Stadt Zürich liegt dieser Anteil wie in Abschnitt - bereits ausgewiesen bereits heute bei 38 Prozent.

FPRE geht für die nächsten Jahre von einem verlangsamten Wachstum bis zur Marktsättigung aus. Die Nachfragekurven gemäss Abbildung 51 legen mittelfristige Zuwachsraten im einstelligen Prozentbereich nahe.

Zwei Entwicklungen erscheinen FPRE in diesem Zusammenhang von Bedeutung:

Auf der Nachfragerseite sollen neben Freizeitreisenden zunehmend auch Firmen als Endkunden auftreten. Geschäftsreisende machten auf Airbnb zuletzt erst 10 Prozent aller Gäste aus. Alexander Schwarz, Chef von Airbnb für die Schweiz, Österreich und Deutschland: «Der Schweizer Markt ist dabei besonders wichtig, weil dort viele Grosskonzerne und internationale Firmenzentralen angesiedelt sind.» (Bilanz 2017)

Damit dürfte die Bedeutung von Airbnb für den Geschäftstourismus zu Lasten der klassischen Hotellerie in der Stadt Zürich weiter steigen.

Ein wichtiges Indiz dafür, dass selbst Airbnb eine mittelfristig abflachende Wachstumsentwicklung in der Nachfrage antizipiert (und damit verbunden zeitlich verschoben in der Angebotsentwicklung), sind die starken Aktivitäten von Airbnb in anderen Geschäftsbereichen (Erlebnisse, Restauration, Flüge, Transport), aber auch in anderen Immobilienmärkten (zuletzt Kooperation mit WeWork für den Büromarkt).

Damit wird das Wachstum in einem in einigen Jahren gesättigten Marktumfeld klar über eine Diversifizierungsstrategie ausserhalb des Beherbergungsmarkts gesucht.

Abschliessend sei auch erwähnt, dass Hotels zunehmend die Online-Plattform Airbnb als zusätzlichen Vermarktungskanal benutzen könnten. Die Vereinigung hotelleriesuisse (2016) empfahl denn auch ihren Mitgliedern: «If you cannot beat them join them». In dem Sinne wird es zu einer zunehmenden Vermischung dieser beiden Märkte kommen.

Effekte auf Marktmieten und -preise

Eine aktuelle Studie von Barron (K. Barron, 2017) zeigt auf, welche Auswirkungen Airbnb auf Mieten in mehreren Städten der USA gehabt haben. Die Autoren werteten rund 1.1 Mio. Angebote über einen Zeitraum von über neun Jahren aus. Die Autorenschaft kommt zum Schluss, dass ein substantieller Teil des jährlichen Wachstums für Miet- sowie Kaufpreise durch Airbnb-Angebote zu erklären sei. Ein Grund dafür

sei der Wechsel von Objekten vom Wohnungs- in den (lukrativeren) Beherbergungsmarkt. Eine Erhöhung der Mieten, führen die Autoren aus, führt bei konstanter Kapitalisierung zu höheren Marktwerten. Zusätzlich werde Wohneigentum attraktiver, da «überschüssiger» Wohnraum (z.B. eine Einliegerwohnung) zur Erzeugung eines Zusatzeinkommens genutzt werden kann.

Inwiefern diese Befunde sich auf den schweizerischen Kontext im Allgemeinen und den Zürcher Wohnungsmarkt im Spezifischen umlegen lassen, ist jedoch fraglich.

Nach Einschätzung von FPRE erscheint es wenig wahrscheinlich, dass Airbnb messbare Effekte auf den Zürcher Mietpreismarkt hat:

- Zwar führt jede Verknappung des Angebots bei konstanter Nachfrage zu steigenden Preisen. Der Anteil der Wohnungen, welcher auf Airbnb inseriert ist, beträgt jedoch weniger als 1 Prozent. Selbst wenn dieser Anteil noch weiter leicht ansteigen sollte, so sind wohl andere nachfrage- wie angebotsseitige Entwicklungen für den Wohnungsmarkt von weitreichenderer Bedeutung (Bautätigkeit, Wohnflächenverbrauch pro Person, Bevölkerungs- und Haushaltsstruktur, ...);
- Preise werden durch die nutzerseitige Zahlungsbereitschaft bestimmt. Sofern keine merkliche Verknappung des Angebots festzustellen ist, müsste die Zahlungsbereitschaft eines Mieters respektive eines Käufers für eine Eigentumswohnung zunehmen, weil er sich erhofft (und fix einkalkuliert) zusätzliche Erträge aus seiner selbst bewohnten Wohnung zu erwirtschaften. Ein denkbares, jedoch für den Wohnungsmarkt der Stadt Zürich wohl eher vernachlässigbares Szenario;
- Für die Finanzierung von Eigentum haben potentiell erhöhte Erträge aus Airbnb keine Bedeutung. Der Erwerb von Stockwerkeigentum wird dadurch weder attraktiver, noch dessen Finanzierung begünstigt. Einen Einfluss auf die Stockwerkseigentumsquote wird Airbnb daher kaum haben (wengleich die Vermietung von STWE (zur Dauermiete) in der Stadt Zürich seit 2000 leicht zugenommen hat);
- Die Stadt Zürich stellt einen sehr durchlässigen Raum von hoher Zentralität dar. Kommt es zu lokalen Preisübertreibungen, so sind *spill-over Effekte*, d.h. ein Ausweichen auf andere Quartiere respektive die Agglomerationsgemeinden sehr rasch die Konsequenz. Dies verhindert bis zu einem gewissen Grad auf gesamtstädtischer Ebene solche Preisexzesse.
- Ggf. kann es zu kleinräumigen Preiseffekten an sehr begünstigten Lagen («knappes Gut») kommen. Die Effekte auf die Markt- und Bestandsmieten in den zentrumsnahen Quartieren müssten unter Berücksichtigung der für den Mietwohnungsmarkt relevanten Parameter und deren Entwicklung über die letzten Jahre jedoch detailliert analysiert werden.

Zusammenfassend:

- Mit rund 1'500 angebotenen Wohnungen ist Zürich vor Genf (rund 1'300 Einheiten) und Basel (rund 1'100 Einheiten) der grösste Schweizer Städtemarkt für Airbnb. In Bern ist die Zahl mit rund 200 Angeboten bedeutend tiefer.
- Das Angebot an Wohnungen auf Airbnb ist für die Stadt Zürich gemessen an den jeweiligen Wohnungsbeständen im nationalen Vergleich durchschnittlich und im internationalen Vergleich überdurchschnittlich.
- 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 Wohnungsbestand, weist die Stadt Zürich im europäischen Kontext (mindestens im Vergleich den Hauptstädten der Nachbarländer) jedoch einen leicht überdurchschnittlichen Anteil aus.
- Medial stehen jedoch Städte wie London, Lissabon, Venedig oder Barcelona im Rampenlicht. Es handelt sich dabei um Tourismusdestinationen, welche konstant in den Top-Ten der Städtetourismus-Rankings erscheinen. Insbesondere die kulturell attraktiven Innenstädte weisen dort deutlich höhere Airbnb-Quoten auf. In Lissabon zum Beispiel sollen bis einem Drittel aller Wohnungen durch kommerzielle Anbieter zur Kurzmiete angeboten werden (Bilanz 2017). Wie in Abschnitt 5.8.1 gezeigt wurde, liegen die höchsten Anteile in der Stadt Zürich bei rund 7 Prozent (Quartier Hochschulen).
- Die Wachstumsraten in der Schweiz werden durch Airbnb für das Jahr 2016 mit rund 80 Prozent angegeben. Dies hängt damit zusammen, dass die Schweiz und die Stadt Zürich der internationalen Entwicklung tendenziell hinterherhinken.
- Wie sich das Wachstum mittel- bis langfristig fortsetzen wird, ist hingegen ungewiss. Einen Hinweis kann die heutige Verhältniszahl zwischen dem Airbnb- und dem Hotelzimmerangebot geben. Diese liegt in der Stadt Zürich bereits heute deutlich über jener, anderer Tourismusdestinationen wie New York, London oder Paris. FPRE geht in den nächsten Jahren von einem verlangsamten Wachstum bis zur Marktsättigung aus. Die Nachfragekurven aus anderen europäischen Städten legen mittelfristige Zuwachsraten im einstelligen Prozentbereich nahe.
- Auf der Nachfragerseite sollen neben Freizeitreisenden jedoch zunehmend auch Firmen als Endkunden auftreten. Geschäftsreisende machten zuletzt auf Airbnb erst 10 Prozent aller Gäste

aus. Damit dürfte die Bedeutung von Airbnb für den Geschäftstourismus zu Lasten der klassischen Hotellerie in der Stadt Zürich weiter steigen.

- Ein wichtiges Indiz dafür, dass selbst Airbnb eine kurz- bis mittelfristige abflachende Wachstumsentwicklung in der Nachfrage antizipiert (und damit verbunden zeitlich verschoben in der Angebotsentwicklung), sind die starken Aktivitäten von Airbnb in anderen Geschäftsbereichen (Erlebnisse, Restauration, Flüge, Transportwesen) aber auch in anderen Immobilienmärkten (zuletzt Kooperation mit WeWork für den Büromarkt) Fuss zu fassen. Damit wird das Wachstum in einem in einigen Jahren gesättigten Marktumfeld klar über eine Diversifizierungsstrategie ausserhalb des Beherbergungsmarkts gesucht.
- Nach Einschätzung von FPRE erscheint es wenig wahrscheinlich, dass Airbnb nachhaltig messbare Effekte auf den Zürcher Mietpreismarkt hat. Ggf. kann es zu kleinräumigen Preiseffekten an sehr begünstigten Lagen («knappes Gut») kommen. Die Effekte auf die Markt- und Bestandsmieten in den zentrumsnahen Quartieren müssten unter Berücksichtigung der für den Mietwohnungsmarkt relevanten Parameter und deren Entwicklung über die letzten Jahre jedoch detailliert analysiert werden.

6.5 Akteursbasierte Analyse

Im Folgenden werden die wichtigsten Akteursgruppen und ihre Interessen respektive ihr Zugang zum Thema Zweitwohnungen analysiert. Dabei handelt es sich um grundsätzliche Überlegungen und Einschätzungen von FPRE, aber auch um neue Erkenntnisse aus den Experteninterviews (siehe Anhang A 6).

6.5.1 Investoren

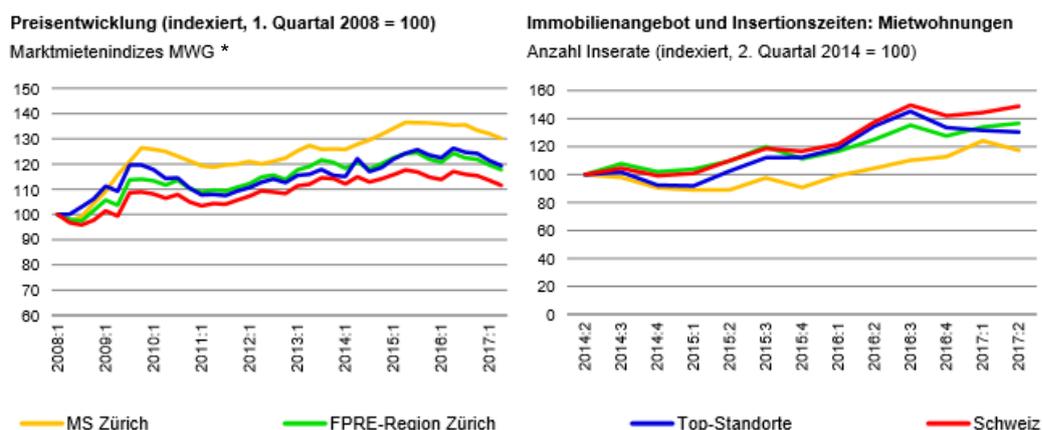
Rund 25 Prozent des Wohnungsbestands in der Stadt Zürich, d.h. rund 53'000 von 220'000 Wohnungen (Statistisches Amt Zürich, Juli 2017) gehören privaten Gesellschaften und Pensionskassen (im Folgenden institutionelle Investoren genannt). Der grösste Bestand befindet sich jedoch in privatem Eigentum, ein annähernd gleich grosser Bestand im Eigentum der Baugenossenschaften. Institutionelle Investoren waren dabei in den letzten Jahren überdurchschnittlich aktiv was die Realisierung von neuerstellten Wohnungen betrifft (rund ein Drittel aller neu erstellten Wohnungen seit 2009). Damit haben die institutionellen Investoren massgebenden Einfluss auf die Weiterentwicklung des zürcherischen Wohnungsbestands.

In Bezug auf die Zweitwohnungsthematik sind dabei insbesondere Business Apartments von Bedeutung. Nach heutiger Einschätzung von FPRE stellen diese für die institutionellen Investoren ein projektspezifisch interessantes Nischenprodukt dar. Insbesondere an schwierigen Mikrolagen für Wohnen oder aus Diversifizierungsüberlegungen bei Grossprojekten wird zunehmend die Realisierung von Business Apartments geprüft. Andererseits muss klar festgehalten werden, dass der Wohnungsmarkt in der Stadt Zürich bis anhin eine hohe Attraktivität für Investoren aufwies, das heisst bei sehr geringem Risiko positive Renditen zu erwirtschaften waren. Somit bestand für die meisten Investoren keine Notwendigkeit sich «neu zu erfinden» respektive auf das in der Regel mit höheren Risiken verbundene Immobilienprodukt «Business Apartments» zu setzen.

Seit 2015 tendieren die Marktmieten für Mietwohnungen in der Stadt Zürich jedoch seitwärts respektive sind sie in den letzten Quartalen sogar leicht gesunken.¹⁰ Die Insertionszeiten (Dauer, welche eine Wohnung ausgeschrieben ist) sind zuletzt leicht angestiegen. Nach Einschätzung von FPRE werden sich die Marktwerte für MFH im Neubau auch 2018 aufgrund konstanter Erträge maximal seitwärts bewegen. Die aus Investorensicht problematische Nachfrageentwicklung nach Neubauwohnungen im gehobenen Segment wird sich fortsetzen.

¹⁰ Es handelt sich dabei um transaktionsbasierte Marktmieten. Dies erlaubt keine Aussage über die Entwicklung von Bestandsmieten.

Abbildung 52 Marktmieten und Insertionszeiten (indexiert)



Anmerkung: *Glättung: Gleitend zentrierter Mittelwert über drei Quartale. Der aktuellste Datenpunkt ist provisorisch.

Quelle: FPRE, Datenstand 30. Juni 2017; Angebotsdaten aus Immobilienportalen, Datenaufbereitung durch FPRE.

Diese Parameter deuten auf eine gewisse Abkühlung des Mietpreismarkts in der Stadt Zürich hin. Dies ist dabei primär der Nachfrage geschuldet (siehe Abschnitt 2.4). Der angebotsseitige Anlagedruck bleibt hoch. Es ist daher plausibel anzunehmen, dass sich die Entwicklung von sinkenden Renditen zumindest kurz- bis mittelfristig so fortsetzen wird.

Damit könnte argumentiert werden, dass durch institutionelle Investoren zunehmend in Business Apartments (wie auch in Hotels) als - potenziell mit einer höheren Anfangsrendite versehenes - Immobilienprodukt investiert wird. Hierbei ist jedoch anzumerken, dass der Markt der Business Apartments sowohl mit der Entwicklung des Wohnungsmarkts wie auch der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt Zürich eng verknüpft ist. Damit unterscheidet sich der Markt grundlegend vom Beherbergungsmarkt. Sinkende Wohnungsmieten (als Dauermiete) dürften langfristig auch in tieferen Mieten für Business Apartments resultieren.

Es kann daher davon ausgegangen werden, dass sich die Situation auf dem Mietwohnungsmarkt Zürich in den nächsten Jahren für institutionelle Investoren nicht grundsätzlich ändern wird. Business Apartments können aus Diversifizierungs-, jedoch weniger aus Renditeüberlegungen (ungleich des Hotelmarkts) bei Projekt- und Bestandsentwicklungen eine gewisse Rolle spielen. Es wird sich daher auch in Zukunft um ein Nischenprodukt handeln. Entscheidend ist dabei auch wie sich die Betreiber von Business Apartments, welche als Generalmieter auftreten können, in den nächsten Jahren weiterentwickeln werden (siehe Abschnitt 6.5.4).

Bezüglich Airbnb: Auf die effektive Mietsituation in Mietwohnungen nehmen institutionelle Investoren zum heutigen Zeitpunkt nur sehr begrenzt bis keinen Einfluss. Die Gefahr, dass eine Person eine Wohnung nur als Zweitwohnung benutzt, ist nach Einschätzung von FPRE kein Kriterium bei der Wohnungsvergabe respektive wird im Verlaufe des Mietverhältnisses auch nicht geprüft. Die Untervermietung von Wohnungen zur kurzfristigen Nutzung wie auf Airbnb wird in der Regel erst zum Thema, sobald Ruhe und Ordnung in Liegenschaften massgeblich gestört respektive gefährdet sind.

Institutionelle Investoren wirken daher zum heutigen Zeitpunkt weder massgeblich begünstigend noch hemmend auf den Zweitwohnungsmarkt ein.

6.5.2 Projektentwickler

Die Projektentwickler (Totalunternehmen, Architekten, Planer etc.) besitzen einen wesentlichen Einfluss auf den Zürcher Wohnungsmarkt zumal sie Immobilienprodukte im kleineren oder grösseren Umfang mitgestalten. Im Gegensatz zu den institutionellen Investoren sind sie oftmals und gerade bei grösseren Neubauprojekten, als Projektinitiatoren in frühen Phasen der Immobilienentwicklung involviert.

Der Anreiz für Projektentwickler Business Apartments zu planen, ist dabei nicht offensichtlich, jedoch möglich. Die Präferenzen der Investoren antizipierend, sind die Gründe primär in obenstehender Argumentation zu suchen.

Solange Business Apartments in den Wohnzonen respektive innerhalb der Wohnanteile zu realisieren sind und daher in einem Spannungsfeld zu klassischen Miet- und Eigentumswohnungen stehen, sind sie zwar vielerorts möglich, aber nur in wenigen Fällen effektiv die für den Projektentwickler die interessantere Option. Die Situation würde sich jedoch anders gestalten, würden Business Apartments ausserhalb der Wohnzonen respektive der Wohnanteile zugelassen. Aus Überlegungen der dem Büro- und Gewerbemarkt inhärenten Risiken, könnten vielerorts auf Business Apartments als Alternative gesetzt werden.

Business Apartments stellen für Projektentwickler unter den heutigen planungsrechtlichen Rahmenbedingungen ein Immobilienprodukt dar, welches die weitestgehend die Präferenzen des Investorenmarkts abbildet. Entscheidend ist dabei auch wie sich die Betreiber von Business Apartments, welche als Investoren auftreten können, in den nächsten Jahren weiterentwickeln werden (siehe Abschnitt

6.5.4). Wären Business Apartments ausserhalb der Wohnzonen respektive Wohnanteile anrechenbar, würde die Attraktivität für dieses Immobilienprodukt insbesondere in den Aussenquartieren stark steigen (siehe Abschnitt 6.4.3).

6.5.3 Bewirtschafter

Die Betrachtung des Zweitwohnungsmarkts fällt aus Sicht der Bewirtschaftungsbranche differenziert aus:

Für laufende Bewirtschaftungsverträge ist es im Interesse eines Bewirtschafters seinen Aufwand und damit seine Kosten unter gegebenen Vertragskonditionen zu minimieren. Die mietrechtliche Prüfung von Untervermietungen und die kurzfristige Vermietung von Wohnraum über Airbnb erhöht kurzfristig seinen Verwaltungsaufwand. Solange die Eigentümer (und die Mieter) an solchen Mietsituationen keinen Anstoss nehmen, dürfte der Bewirtschafter somit kaum regulierend wirken. Kommt es hingegen zu Beanstandungen mieterseitig (und über Kündigungen o.ä. eigentümergeitig), so dürfte es im Interesse des Bewirtschafters liegen, solche Mietverhältnisse zu unterbinden.

Als strategisches Geschäftsfeld kann die Bewirtschaftung von kurzfristig genutztem Wohnraum, sprich Business Apartments, durchaus interessant sein, da der damit verbundene Verwaltungsaufwand substanzuell grösser ist. Dies wirkt sich somit positiv auf das Umsatzvolumen aus. Auch dürfte mit zunehmender Professionalisierung das Gewinnpotenzial gegenüber der Bewirtschaftung von dauervermietetem Wohnraum steigen.

Von wohl eher geringerer Relevanz für den Zweitwohnungsmarkt ist die kurzzeitige Vermietung von Wohnraum als Zwischennutzung von Objekten, die vor einem baulichen Umbruch stehen (Sanierungen oder Abbruch/Neubau). In der Regel werden solche Objekte dem studentischen Wohnungsmarkt zugeführt oder zur Gebrauchsleihe überlassen. An bewirtschaftete Apartments werden aufgrund der spezifischen Nachfragerstruktur in der Stadt Zürich (im Gegensatz zu anderen Regionen) höhere Anforderungen gestellt als solche Wohnobjekte leisten können.

Die Bewirtschaftungsbranche ist in Bezug auf den Zweitwohnungsmarkt und insbesondere auf die Thematik Airbnb eher reaktiv einzuschätzen. Die Bewirtschaftung von Business Apartments kann ein interessantes Geschäftsfeld darstellen, da dieses mit einem substanzuell höheren Verwaltungsaufwand als mit Wohnungen zur Dauermiete verbunden ist.

6.5.4 Betreiber von Business Apartments

Der Betrieb von Business Apartments hat sich in den letzten 20 Jahren zu einem eigenen Geschäftsfeld entwickelt. Der Markt in der Stadt Zürich wird dabei von wenigen grossen Anbietern dominiert wie VisionApartments oder Swiss Star dominiert. Ausländische Unternehmen treten weder als Eigentümer (aufgrund der «Lex Koller»), noch bis anhin als Generalmieter für Business Apartments auf.

Eine zusätzliche Konkurrenz dürfte in den nächsten Jahren für Anbieter dadurch entstehen, dass Hotelbetriebe, getrieben durch eine zusätzliche Konkurrenz innerhalb der Branche selbst wie auch durch Airbnb, zunehmend Longstay Apartments auf den Markt bringen dürften. Diese können dem Gast den gleichen Service (zu gleichen Preisen) wie ein «konventioneller» Business Apartment Betreiber bieten, jedoch auch zusätzliche Dienstleistungen eines Hotelbetriebs anbieten (z.B. Frühstücksbuffet «on demand»).

Das Verhältnis zu Airbnb ist ambivalent und die Strategie der Business Apartment Betreiber auf dieses Angebot mittel- bis langfristig ungewiss. Einerseits benutzen Anbieter wie VisionApartments die Plattform Airbnb als zusätzlichen Vertriebskanal, andererseits bietet Airbnb auch kleineren Anbietern von möblierten Apartments einen Vertriebskanal mit internationaler Reichweite.

Sowohl das Angebot wie auch der Anbietermarkt werden daher weiterwachsen und sich gleichzeitig diversifizieren. Die Gewinnmargen dürften sich mit zunehmenden Angebot jedoch reduzieren. Dies spricht dafür, dass eine zunehmende Spezialisierung in der Branche stattfinden wird und sich Anbieter von Business Apartments klar positionieren und zunehmend profilieren müssen.

6.5.5 Private Wohneigentümer

Aussagen zu weitervermietetem Stockwerkeigentum sind in Abschnitt 6.4.1 wiedergegeben.

Des Weiteren befinden sich per 2015 rund 77'000 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Besitz von Privaten. Die Ausschreibung von Wohnungen zur Kurzzeitmiete hat dabei eine ideelle und eine ökonomische Komponente. Bei der ideellen Komponente kann davon ausgegangen werden, dass diese sich in den nächsten Jahren nicht grundsätzlich wandelt.

Ein Grossteil der privaten Eigentümer hat ein tendenziell konservatives Rendite-/Risikoprofil aufzuweisen. Sie versuchen konstante Erträge zu erwirtschaften und ihren Verwaltungsaufwand zu begrenzen. Dies spricht gegen eine Erhöhung der Zweitwohnungsquote durch die Umnutzung von Mehrfamilienhäusern in z.B. Business Apartments.

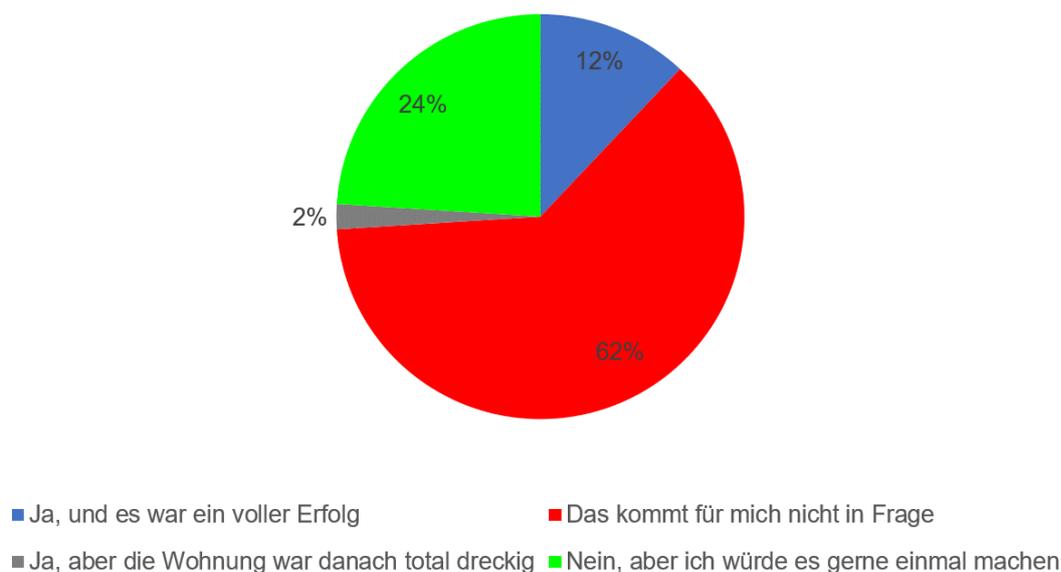
Auch konnte in Abschnitt 6.2 aus einer immobilienökonomischen Sichtweise aufgezeigt werden, dass die Erwirtschaftung einer zusätzlichen Rendite zur Dauermiete - einen gewissen Professionalisierungsgrad vorausgesetzt - insbesondere Kleinwohnungen klar besser rentieren.

6.5.6 Mieter

Bei den Mietern ist die Frage der weiteren Entwicklung des Phänomens Airbnb von Bedeutung. Werden immer mehr Zürcher Haushalte sogenannte «home sharer» und bieten ihre Wohnungen auf Airbnb an? Verlässliche Zahlen zur Einstellung der Zürcher Wohnbevölkerung zu Airbnb im Allgemeinen und ihrer Bereitschaft ihre Wohnung auf Airbnb anzubieten, gibt es nicht.

20 Minuten (2016) führte am 12. Oktober 2016 eine Online-Umfrage durch, an welcher 552 Personen teilgenommen haben. «Haben Sie Ihre Wohnung oder Ihr Haus schon mal auf Airbnb vermietet?» lautete die Fragestellung. Die Antworthäufigkeit in vier Kategorien war wie folgt:

Abbildung 53 Erfahrungen und Einstellungen gegenüber Airbnb



Quelle: 20 Minuten (10. Oktober 2016)

Mit anderen Worten könnte daraus gefolgert werden, dass zum heutigen Zeitpunkt für zwei Drittel der Bevölkerung aus welchen Gründen auch immer (subjektive Gründe wie Einstellung oder objektive Gründe wie die persönliche Wohnsituation denkbar), eine Vermietung ihrer Wohnung nicht in Frage kommt. Ein Drittel hat bereits oder würde eine Vermietung über Airbnb gerne einmal tätigen.

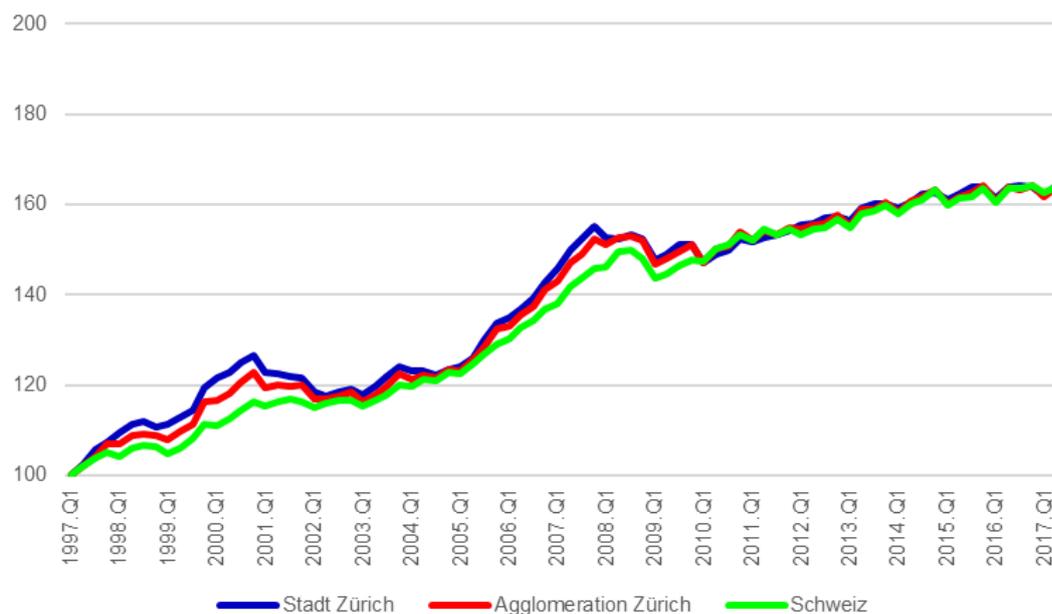
Wird angenommen, dass mindestens noch mal so viel Personen zukünftig ihre Wohnung (oder Zimmer) auf Airbnb ausschreiben werden, als dies bis anhin getan haben, dann würde dies bei einer aktuellen Airbnb-Quote von 0.67 Prozent in der Stadt Zürich für eine potenzielle Airbnb-Quote von rund 1.3 Prozent sprechen.

Bei den privaten Mietern handelt es sich vorwiegend um sogenannte «home sharer». Wenn auch kommerziell getrieben, so tritt die rein immobilienökonomische Betrachtung des Angebots in den Hintergrund und ideelle oder sonstige Beweggründe gewinnen an Bedeutung. Es kann - basierend auf den heute knapp verfügbaren Daten - davon ausgegangen werden, dass das Potential an Angeboten aus dieser Kategorie noch nicht ausgeschöpft ist (1.3 Prozent des Wohnungsbestands von 261'000 Einheiten per 2030 entsprechen rund 3'400 Angeboten ganzer Unterkünfte).

6.5.7 Unternehmen

Die Stadt Zürich verzeichnete nach einer vorübergehenden Phase der Stagnation in den Jahren 2008/09 seit 2010 wieder ein konstantes Wirtschaftswachstum von nominell 2.5 Prozent. Das Bruttoinlandprodukt (BIP) hat sich für die Stadt Zürich in den letzten 20 Jahren wie folgt entwickelt:

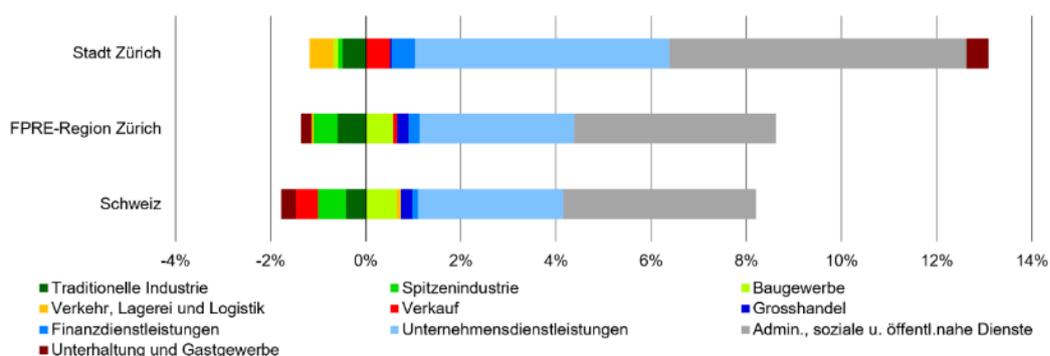
Abbildung 54 Index Bruttoinlandprodukt (nominal)



Quelle: Statistisches Amt der Stadt Zürich.

Die Wachstumsbeiträge der verschiedenen Branchen (gemessen am Beschäftigungswachstum) haben sich hierbei wie folgt zusammengesetzt:

Abbildung 55 Strukturwandel: Wachstumsbeiträge der Branchengruppen (2008-2015)



Quelle: BFS, Modellierungen FPRE.

Unternehmen der in der Stadt Zürich bereits stark ausgeprägten und immer noch wachsenden Branchen der Finanz- und auch der Unternehmensdienstleistungen sowie der administrativen, sozialen und öffentlichkeitsnahen Dienste sind zukünftig auf kurzfristig verfügbaren Wohnraum in der Nähe der Unternehmensstandorte angewiesen. Kann solcher zur Verfügung gestellt werden, trägt dies zur Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und schlussendlich auch zur Stärke des Wirtschaftsstandorts Zürich bei.

In den letzten drei Jahrzehnten konnten die Unternehmen auf ein wachsendes Angebot an Business Apartment von professionellen Dritten zählen (NZZ 2017). Was würde jedoch passieren, wenn dieses Angebot quantitativ oder qualitativ stagniert oder gar sinkt? Die Anzahl belegter Apartments sowie bewirtschafteter Apartments (unbelegt) lag 2017 ungefähr bei 905 respektive 1'738 Einheiten). Als Reaktion müssten die Unternehmen wohl wieder selbst aktiver auf dem Zürcher Wohnungsmarkt auftreten. Sei dies als Erwerber von Liegenschaften, wie auch als Mieter von einzelnen Wohnungen. In beiden Fällen trägt dies dazu bei, dass ein grösserer Bestand an Personalwohnungen aufgebaut würde, welche de facto den Erstwohnungen gleichgestellt sind. Auch dürfte sich dadurch die effektive Belegung von Mietwohnungen reduzieren (z.B. Überkapazitäten, Kündigungsfristen etc.).

Unternehmen verschiedener Branchen sind auf flexibel und kurzzeitig mietbare Wohnungen in der Stadt Zürich angewiesen. Business Apartments als bewirtschaftete und möblierte Apartments liefern diesen eine zugeschnittene Lösung. Unternehmen werden daher auch in Zukunft stark auf dieses Angebot setzen.

Solange die Zürcher Wirtschaft wächst und sich damit zwangsläufig internationalisiert, digitalisiert und weiter spezialisiert, dürfte auch die Nachfrage an Business Apartments weiter steigen. Es sind schlussendlich betriebswirtschaftliche Überlegungen, ob es sich hierbei um Personalwohnungen oder bewirtschaftete Apartments von Dritten handeln wird.

6.6 Vergleichende Analyse

Vergleiche von Zweitwohnungsanteilen zwischen verschiedenen Städten im In- und Ausland sind nur eingeschränkt möglich. Einerseits ist die Datenbasis meist unzureichend, andererseits ist - insbesondere bei internationalen Vergleichen - Vorsicht geboten, da unter Umständen für Zweitwohnungen andere Definitionen verwendet werden und/oder eine andere Erhebungsmethodik zur Anwendung kommt.

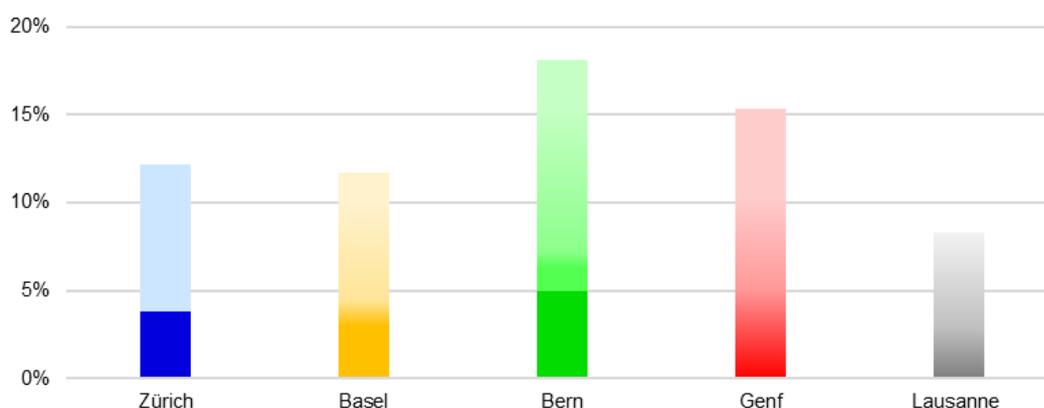
Im Folgenden sollen dennoch auf indikativer Basis eine Gegenüberstellung von Zweitwohnungsanteilen zwischen verschiedenen Städten erfolgen, um einen Eindruck von der Positionierung der Stadt Zürich im schweizerischen und europäischen Kontext zu erhalten.

6.6.1 Nationaler Vergleich

Das Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG) verpflichtet alle Schweizer Gemeinden jährlich ein Wohnungsinventar auf Grundlage des eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) zu erstellen. Das Register wird von den Gemeinden gepflegt und durch das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) jeweils per 31. Dezember ausgewertet.

Die Zweitwohnungsanteile betragen nach ARE per 31. März 2017:

Abbildung 56 Zweitwohnungsanteile in Schweizer Städten 31. März 2017



Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und Statistik Stadt Zürich.

Es zeigt sich, dass die Stadt Bern mit rund 18.1 Prozent «Nicht-Erstwohnungen» den höchsten Anteil unter den Schweizer Städten ausweist. Danach folgt die Stadt Genf mit 15.3 Prozent. Die Stadt Basel liegt ungefähr gleichauf mit der Stadt Zürich bei 11.7 Prozent.

Wie in dieser Studie ausführlich dargelegt wurde, wird bei diesen Anteilen nicht zwischen Zweitwohnungen und den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen differenziert. Werden nur die effektiven Zweitwohnungen berücksichtigt, so liegt die Stadt Zürich bei einem Anteil von 3.8 Prozent.

Bern

Eine Schätzung für die Stadt Bern ergab per Ende 2013 einen maximalen Anteil von rund 5.0 Prozent (PRD Stadt Bern 2014).

Dass die Zweitwohnungsthematik auch in der in Stadt Bern aktuell ist, zeigen diverse politische Vorstösse.

- So forderte Michael Sutter (SP) per Postulat (29. Juni 2017) die Einführung einer Zweitwohnungssteuer. Diese sollte für Vermieter Anreize bieten ihre Wohnungen an Personen mit Erstwohnsitz in der Stadt Bern zu vermieten. Grundlage hierfür bildet das revidierte Baugesetz (BauG) im Kanton Bern, welches per 1. April 2017 in Kraft trat. Das parallel dazu revidierte Steuergesetz (StG) erlaubt es den Gemeinden eine Steuer auf Zweitwohnungen zu erheben. Steuerpflichtig sind dabei die Wohnungseigentümer. Die Einnahmen aus der Steuer werden für Massnahmen welche u.a. der Förderung der Hotellerie und der besseren Auslastung von Zweitwohnungen dienen, verwendet.
- Luzius Theiler (GPB-DA) forderte per Motion (31. August 2017), dass Business-Wohnungen nur in Gewerbebezonen zugelassen werden sollten. Hintergrund bildete der Verkauf einer Liegenschaft der Alkoholverwaltung (Alkoholi) an eine Firma, welche im ehemaligen Bürogebäude Business Apartments erstellen wollte.
- Ebenfalls auf Luzius Theiler (GPB-DA) geht eine Motion (27. August 2017) zurück, welcher ein Verbot für die Zweckentfremdung von Wohnraum in der Berner Altstadt fordert. Darunter werden explizit Zweitwohnungen verstanden. Zweitwohnungen sind dabei dadurch begründet, dass Wohnraum nicht

dem Mietrecht untersteht. Die Regulierung sollte mittels eines neuen Absatzes in Art. 16a der Bauordnung geregelt werden.

Basel

Im Jahr 2014 existierten in der Stadt Basel rund 8'000 Wohnungen (7,5% des gesamten Wohnungsbestands), auf die im Einwohnerregister keine gemeldete Person referenzierte. Dabei kann zwischen 8 verschiedenen Kategorien unterschieden werden, die jeweils rund 1'000 Wohnungen betreffen:

- c) Wohnung belegt durch Personen mit arbeitsrechtlich begründetem Kurzaufenthalt, oft im Besitz oder in Dauermiete vom Firmen
- d) Wohnung belegt durch Person bzw. Haushalt mit anderer Wohnung im gleichen Gebäude
- e) Wohnung de facto belegt, infolge überlagerter administrativer Prozesse kurzfristig im Einwohnerregister nicht erkenntlich (bisherige Inhaber abgemeldet, neue Inhaber noch nicht angemeldet)
- f) Wohnung belegt durch nicht angemeldete Personen
- g) Wohnung leerstehend (angeboten, nicht angeboten)
- h) Wohnung in Projekten (Umbau, Abbruch usw.)
- i) Möglicherweise keine Wohnung mehr (zwischenzeitlich zusammengelegte Wohnung; Zweckänderung usw.)

Wie das Statistische Amt vermerkt, müssten die Kategorien möglicherweise um eine weiteren Sparte, nämlich jene mit ebenfalls rund 1'000 «touristisch bewohnten Wohnungen» erweitert werden. Die Gesamtanzahl kommt somit bei rund 9'000 Wohnungen zu liegen. Das Statistische Amt der Stadt Basel rechnet hingegen mit 2'000 bis 3'000 Objekten, die aus diversen Gründen nicht mehr als Wohnungen genutzt werden (f, g) oder bei denen es sich tatsächlich um Zweitwohnungen (h) handeln könnte.

Der Zweitwohnungsanteil wurde in Basel im Jahr 2014 somit auf knapp 2 bis maximal 3 Prozent eingeschätzt.

Bei der städtischen Wohnüberbauung auf dem ehemaligen Kinderspital, wurde die Wohnsitzpflicht im Baurechtsvertrag festgeschrieben. Demnach mussten sich die Käufer gegenüber der Steuerverwaltung verpflichten, ihren Hauptwohnsitz in der Stadt Basel zu nehmen. Es sei denn: "Wenn die Käufer oder Mieter die Wohnung vermieten (bei Stockwerkeigentum) oder untervermieten (bei Miete) und an ihre Stelle Dritte treten, welchen diese Pflicht übertragen wird, so erlischt ihre eigene Pflicht betreffend Hauptwohnsitz". Damit konnte im Falle eines städtischen Grundstücks auf privatrechtlicher Ebene Einfluss auf den Zweitwohnungsbestand genommen werden.

Airbnb: Airbnb steht in der Stadt Basel stark im Fokus, da aufgrund der Grenz Nähe sowie den zahlreichen Veranstaltungen und Messen innerhalb eines Jahres, entsprechend viele Übernachtungsmöglichkeiten nachgefragt werden. Aktuell werden in Basel-Stadt 4'400 Betten respektive 2'430 Objekte angeboten (Stand 2017). Im Vergleich 2014 waren es erst 1'400 Betten. In Basel-Stadt machte das Angebot damit rund 30 Prozent der verfügbaren Hotelbetten aus.

Schwierig gestaltet sich die Auslegung, ob es sich bei Airbnb im konkreten Fall um eine Zweckentfremdung gemäss Art. 8 des Wohnraumförderungsgesetzes handelt oder nicht. Hingegen pflichtete derweil auch das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) der Forderung für die Erhebung einer neuen Gasttaxe für die Nutzer von Airbnb bei.

Business Apartments: In der Stadt Basel breitet sich das Angebot an Business Apartments weiter aus. Die Firma VisionApartments kaufte zuletzt ein siebenstöckiges Wohnhaus an zentraler Lage. Das Gebäude soll im Laufe des Jahres 2018 mit bis zu 113 Apartments eröffnet werden.

Luzern

Airbnb: Aktuell werden in der Stadt Luzern rund 2'100 Betten respektive 520 Objekte angeboten (Juni 2017). Im Jahr 2014 waren es erst 500 Betten.

Das Steueramt überprüft aufgrund dieser Vorkommnisse periodisch, ob Airbnb Anbieter regelkonform abrechnen. Insgesamt wurden im Jahr 2016 in Luzern 5'500 Logiernächte mit Abgaben in Summe von 13'000 Franken in der Stadt Luzern abgerechnet. Zum Vergleich ergaben die gesamten Kurtaxeneinnahmen rund 2.9 Millionen Franken.

Business Apartments:

Anlässlich der Initiative «bezahlbares Wohnen» wurde statistisch erhoben, welchen Anteil die Business Apartments am Gesamtwohnungsmarkt in Luzern ausmachen. Demnach betrug dieser Anteil per Februar 2017 rund 0.5 Prozent.

Der Einwohnerdienst führt in der Rubrik «Zweitwohnung» zwei Kategorien: touristische und nicht touristische Wohnungen. Dabei wird unterschieden, ob der Nutzer Ferien macht oder ob er aus beruflichen Gründen eine Wohnung nutzt. Die Stadt Luzern schätzt die aktuelle Zahl an solchen Business-Apartments auf 140 touristisch genutzte Zweitwohnungen und 151 nicht touristische Zweitwohnungen. Erfasst wurden jedoch nur Objekte, bei denen eine Mietdauer von unter drei Monaten zu vermerken war. Bei längerer Mietdauer gelten die Wohnungen als «reguläre Wohnung».

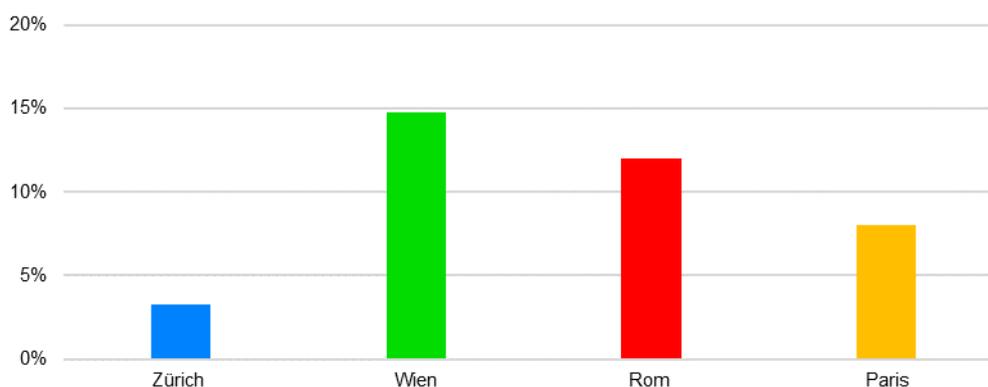
Genf

Gerade in Genf sind die Behörden mit einem zusätzlichen Phänomen konfrontiert. So wohnen Personen während der Woche effektiv auf der französischen Seite der Grenze, bleiben aber (u.a. aus steuerlichen Gründen) in der Schweiz gemeldet. Die entsprechenden Wohnungen sind demnach als Erstwohnungen erfasst, sind in Realität jedoch an Dritte vermietet. Genaue Zahlen sind nicht verfügbar, doch zeigt der politische Diskurs, dass es sich um eine substantielle Anzahl Wohnungen handeln dürfte. Dadurch könnten die effektiven Zweitwohnungsanteile höher ausfallen als in Grossstädten, die kleinräumig kein so starkes Preisgefälle für Miet- und Eigentumswohnungen aufweisen.

6.6.2 Internationaler Vergleich

Ein Vergleich mit den Hauptstädten der umliegenden Staaten ergibt folgendes Bild:

Abbildung 57 Anteil der Zweitwohnungen in ausgewählten Hauptstädten



Anmerkung: Zürich: Zweitwohnungen nach ZWG; Wien: Wohnungen ohne Hauptwohnsitz; Rom: Als Leerwohnungen und Wohnungen ohne Meldung ausgewiesen, nur «Città storica» (Altstadt); Paris: Zweitwohnungen sowie Personal- und Dienstwohnungen «résidences secondaires et logements occasionnels».

Quelle: Zweitwohnungszählung Statistik Stadt Zürich 2017; Statistik Austria - Gebäude- bzw. Häuser- und Wohnungszählungen 2011, U.O. Statistica Roma 2011, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) 2014.

Demnach weist die Stadt Wien einen Zweitwohnungsanteil von rund 15 Prozent aus.

Die Stadt Rom liegt bei rund 12 Prozent, wobei nur die Altstadt «Citta Storica» erfasst ist. Jedoch sind nicht nur Wohnungen ohne Meldung, sondern auch Leerwohnungen statistisch aufgeführt. Der effektive Zweitwohnungsanteil dürfte somit unter 10 Prozent zu liegen kommen.

Die Stadt Paris weist rund 8 Prozent Zweitwohnungen aus, wobei auch Personal- und Dienstwohnungen explizit eingerechnet sind.

Dass sich die exakte Erfassung von Zweitwohnungen als problematisch erweist, zeigt das Beispiel Berlin. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hielt 2010 ausdrücklich fest, dass zwar eine Definition der Zweitwohnung vorliegt, aber statistisch zuverlässige Aussagen nicht möglich sind, weil unter anderem der Wohnungsbegriff im Melderecht und im Wohnungswesen nicht identisch sind. Entsprechende politische Anfragen, welche die Anzahl Zweitwohnungen zum Gegenstand hatten, konnten somit nicht beantwortet werden.

Zusammenfassend:

- Die statistischen Grundlagen vergleichbarer Städte sind im internationalen Kontext aktuell noch zu diffus oder teilweise schlicht nicht vorhanden, als dass sich zuverlässige Vergleiche zum Zweitwohnungsmarkt in der Stadt Zürich anstellen liessen;
- Selbst in der Schweiz ist der Vergleich zwischen den Grossstädten noch kaum möglich. Neben Zürich verfügen die Städte Bern und Basel über eine Schätzung ihrer Zweitwohnungsanteile;
- Die Datenlage dürfte sich aber in den nächsten Jahren grundlegend verbessern, da aufgrund des Zweitwohnungsgesetzes, aber auch aufgrund der Entwicklung auf den Immobilienmärkten

(alternative Nutzungen wie Business Apartments als neue Assetklasse), die Forderung nach Regulierungsmassnahmen und damit das Bedürfnis nach detaillierten Zahlen zunehmen dürfte.

6.7 Wirkungsmodell

Die Ausführungen in den vorangehenden Abschnitten verdeutlichen, dass robuste Aussagen quantitativer Art über die weitere Entwicklung des Zweitwohnungsbestands respektive seines -anteils kaum möglich sind. Zu viele Faktoren, welche ihrerseits eine grosse Unsicherheit hinsichtlich ihrer singulären Entwicklung aufweisen, haben einen Einfluss auf die weitere Entwicklung des Zweitwohnungsbestands. Auch wären die Interaktionseffekte zwischen diesen Faktoren vertieft zu untersuchen.

Aus diesen Gründen erfolgt im Rahmen dieser Studie eine Wirkungsanalyse, welche den Einfluss verschiedener Faktoren einschätzt, welche begünstigend oder hemmend auf die Entwicklung des Zweitwohnungsbestands wirken.

Folgende Faktoren können einen Einfluss auf den Zweitwohnungsbestand respektive die Zweitwohnungsquote in der Stadt Zürich in den nächsten Jahren haben:

Abbildung 58 Prognose Einflussfaktoren und Effekte auf Zweitwohnungen Stadt Zürich

		Prognose	Effekt *
Wohnen			
Nachfrage	Bevölkerungswachstum bis 2030	↗	↘
	Stagnierende Zahlungsbereitschaft für MWG, Wachstum MWG im unteren und mittleren Segment	→	↗
	Gesellschaftliche Megatrends (Mobilität, Patchwork-Familien)	↗	↗
Angebot	Begrenzung des Wohnangebots durch raumplanerische Rahmenbedingungen	→	→
	Innenentwicklung urbaner und öffentlichkeitsorientierter Standorte	↗	↗
	Finanzierungsrichtlinien und Zinsniveau erschweren den Erwerb von EWG	→	→
	Marktwerte für MFH	↗	↗
Beurteilung	Stagnierende Erträge MWG und steigende Marktwerte MFH können (auf dem Investorenmarkt) zur Suche nach alternativen Nutzungen wie Business Apartments führen. Die Nachfrage nach EWG als Anlageobjekt dürfte weiter anhalten.		→ / ↗
Wirtschaft			
Nachfrage	Internationalisierung des Wirtschaftsstandorts Stadt Zürich	→	↗
	Tertiärisierung/Spezialisierung und Digitalisierung	→ / ↗	↗
	Räumliche Entwicklung der Nachfrage von Büroflächen (siehe Abschnitt 6.4.3)	↗	→ (↗)
Angebot	Outsourcing-Strategie bei gleichzeitigem Sparkurs bei Grossunternehmen	↗ / ↘	→
Beurteilung	Steigende Nachfrage nach temporär verfügbarem Wohnraum durch Mobilitätsverhalten und Ansiedlung wissensintensiver Branchen in der Stadt Zürich dürfte weiter anhalten. Solange keine Einschränkungen vorhanden sind, wird dieser Bedarf durch spezialisierte Dritte bedient (Business Apartment Anbieter, Airbnb).		↗
Bildung & Forschung			
Nachfrage	Steigende Studierendenzahlen am Standort Zürich	↗	→
	Internationalisierung der Hochschulen (Studierende, Doktoranden, Lehrpersonal)	↗	↗
Angebot	Zunehmende Erschliessung des Studentenwohnheimmarkts durch institutionelle Investoren	↗	↘
Beurteilung	Verlagerung der Nachfrage auf ein sich diversifizierender Studentenwohnheimmarkt mit geringem Effekt für den Zweitwohnungsmarkt.		→
Tourismus			
Angebot	Ausweitung des Zimmerangebots und sinkende Zimmerpreise	↗	↘
	Refinanzierung bestehender (defizitärer) Betriebe durch Ausbildung von Longstay Apartments oder EWG (Aparthotel)	↗	↘
	Innovationsschub: Digitalisierung und Diversifizierung des Angebots stärkt die Attraktivität der klassischen Hotellerie	↗	↘
Nachfrage	Bedürfnis nach (Städte-)reisen im Freizeit- und Geschäftstourismus	↗ / →	→
	Buchungsplattformen und Flugangebot Zürich	↗ / →	→
Beurteilung	Zunehmender Konkurrenzkampf im Beherbergungsmarkt mit Strukturbereinigung in der klassischen Hotellerie und mittelfristig erhöhter Kompetitivität.		→ / ↘

Anmerkung: * gemeint ist der Effekt auf den Zweitwohnungsanteil (nicht -bestand).

Quelle: Experteninterviews; Bearbeitung durch Fahrländer und Partner.

6.8 Erkenntnisse

Die Argumentation, dass alternative Nutzungen zu einer zukünftigen Verknappung des Wohnraums führen, beruht auf folgenden Annahmen:

1. Die Vermietung als Ferienwohnung oder als Business Apartment ist profitabler als die langfristige Vermietung einer Wohnung an einheimische Mieter. Dies ist die Voraussetzung, dass solche alternative Nutzungen überhaupt erst realisiert werden;
2. Das Angebot an Mietwohnungen ist weitestgehend gegeben;
3. Alternative Nutzungen werden primär durch die Umwandlung von bestehenden Mietwohnungen oder die Erstellung einer über den heute ausgewiesenen Zweitwohnungsanteil deutlich hinausreichende Quote in Neubauten geschaffen.

Die immobilienökonomische Betrachtung ergibt:

Die Vermietung von Wohnraum zur Kurzzeitmiete weist ein erhebliches zusätzliches Ertragspotenzial auf. Je nach Objekttyp (Studio, Business Apartment, Wohnung) variiert die Upside im Mittel zwischen 52 und 83 Prozent (inklusive Abzug von Nebenkosten etc.);

Auch wenn durch Vermittlungsplattformen die Transaktionskosten für den Vermieter merklich gesunken sind, müssen für eine Vollkostenrechnung die erhöhten Verwaltungskosten in dem zusätzlichen Ertragspotenzial in Abzug gebracht werden. In der Realität werden diese insbesondere bei privaten Anbietern oftmals vernachlässigt;

Für die Erwirtschaftung gleich hoher Erträge wie auf dem regulären Mietwohnungsmarkt sind für je nach Objekttyp Auslastungsgrade zwischen 55 und 66 Prozent notwendig. Diese werden vermeintlich von der Mehrheit der Studios erreicht, hingegen nur von jeder dritten Wohnung mit 2 und mehr Zimmern. Demnach sind es eher Kleinwohnungen, welche auf Airbnb mittel- und langfristig Bestand haben dürften.

Die Analyse des Wohnungsbestands zeigt:

Auch unter der fiktiven Annahme, dass im Jahr 1990 Zweitwohnungen inexistent oder nur sehr limitiert vorhanden waren, so würde die Wohnungszunahme Netto (d.h. ohne Zweitwohnungen) seit 1990 immer noch rund 24'000 Einheiten betragen (32'400-8'400 Zweitwohnungen per September 2017).

Historisch betrachtet, kann eine Verdrängung von Wohnraum (im engeren Sinne verstanden als abnehmender Mietwohnungsbestand) durch alternative Nutzungen auf gesamtstädtischer Ebene somit nicht bestätigt werden. Vielmehr wuchs der Wohnungsbestand seit dem Jahr 1990 kontinuierlich an. Durch die in dieser Studie untersuchten alternativen Nutzungen wurde - wenn überhaupt - das Wachstum des Mietwohnungsbestands lediglich abgedämpft.

Negative Wachstumswerte würden unter dieser Annahme jedoch alle Quartiere im Kreis 1 sowie das Quartier Seefeld ausweisen. Hier kann die Hypothese eines konstanten Mietwohnungsangebots nicht widerlegt werden.

Die Analyse des heutigen Wohnungsbestands zeigt auch, dass Standardwohnungen je nach Quartier einen Anteil von 28 bis 91 Prozent des jeweiligen Wohnungsbestands darstellen. In den zentral gelegenen Quartieren des Kreis 1 sind 1 bis 2 von 3 Einheiten Wohnformen und -typen wie Alters-, Studenten-, Personal-, oder Dienstwohnungen, aber auch Zweitwohnungen oder Leer- sowie baulich bedingt unbewohnbare Wohnungen zuzuordnen.

Die jeweiligen Wohnungsbestände pro Quartier setzen sich somit aus einem «bunten Strauss» an Wohnformen und -bedürfnissen zusammen. Der effektive Anteil an Standardwohnungen pro Quartier ist damit gesamtstädtisch um 15 Prozent tiefer als der Wohnungsbestand.

In den zentral gelegenen Quartieren des Kreises 1 ist jedoch annähernd jede zweite Nicht-Standardwohnung eine Zweitwohnung. Gesamtstädtisch sind es 25 Prozent. Der Anteil sinkt bis unter 10 Prozent in den Aussenquartieren der Stadt Zürich.

Die Argumentation, dass das Angebot an Mietwohnungen gegeben ist, kann ausblickend nicht bestätigt werden. Auch im Unteren Szenario geht das Prognosemodell der Stadt Zürich von 27'260 zusätzlichen Wohneinheiten bis 2030 aus.

Lediglich im Kreis 1 ist auch im Oberen Szenario von einem stagnierenden Wohnungsbestand bis 2030 auszugehen. Hier kann die Argumentation eines konstanten Wohnangebots ihre Gültigkeit haben.

Die marktbasierende Analyse zeigt:

Der gemäss Prospektivmodell Wohnen von FPRE bis 2030 um 1.6 Prozent wachsende Wohneigentumsmarkt (in Bezug auf den Gesamtwohnungsbestand) stellt hinsichtlich der Zweitwohnungsanteile keinen realen Treiber dar. Das geschätzte maximale Wachstum des Zweitwohnungsanteils käme bei rund 0.2 Prozent bis 2030 zu liegen.

Die Angebotsausweitung von rund 2'300 Betten in der Stadt Zürich bis 2019 setzt die Hotelbranche unter Druck. Eine Strukturbereinigung und sinkende Zimmerpreise sind zu erwarten.

Gleichzeitig dürfte die Angebotsausweitung der Hotelbranche zu einem Innovationsschub verhelfen, in dessen Zuge sich die Betriebe klarer positionieren und profilieren.

Der zu erwartende Innovationsschub verbunden mit einem Preisrutsch wird nicht nur die klassische Hotellerie unter Druck setzen, sondern auch Anbieter aus der Parahotellerie.

So müssen Anbieter, welche an der Schnittstelle zu klassischer Hotellerie operieren, wie z.B. Vermieter von Airbnb Unterkünften und teilweise Betreiber von Business Apartments ebenfalls reagieren um nicht an Konkurrenzfähigkeit zu verlieren.

Es ist daher kurz- bis mittelfristig mit einem eher dämpfenden Effekt auf das Wachstum von alternativen Nutzungen wie Airbnb oder Business Apartments zu rechnen. Langfristig, das heisst bis 2030, ist der Effekt jedoch ungewiss.

Das Angebot an Business Apartments beläuft sich auf rund 2'764 Einheiten. Die Differenzierung zwischen einer Erstwohnungen gleichgestellten Wohnung und einer Zweitwohnung ist dabei eine primär statistische Grösse, welche davon abhängt, ob per Stichtag 31. Dezember der Bewohner in der Stadt Zürich angemeldet war oder nicht. An der Ausgestaltung der Wohnung (i.d.R. möblierte Kleinwohnung) und dem rechtlichen Status («nicht dem Mietrecht unterstehend») ändert dies hingegen nichts;

Der Auslastungsgrad von Business Apartments liegt nach (unüberprüfbar) Angaben der Anbieter über 90 Prozent. Dies widerspiegelt, dass das aktuell vorhandene Angebot auf eine ebensolche Nachfrage, sprich Kundenbedürfnis trifft.

Die Zahl der Business Apartments dürfte kurz- bis mittelfristig in der Stadt Zürich wie auch weiteren Schweizer Städten weiter zunehmen. Dies aus den erwähnten Gründen der zunehmenden Internationalisierung des Wirtschaftsstandorts Zürich und der zunehmenden Mobilität von Privathaushalten;

Wie sich der Markt mittel- bis langfristig weiterentwickelt ist hingegen unsicher. Einerseits unterliegt der Markt wie die Hotellerie auch (wenn auch nicht im gleichen Masse) den Konjunkturzyklen, was das Geschäft für Krisen anfällig macht. Zumal ein überwiegender Teil der Gäste aus dem B2B-Bereich stammen sind zudem die Vergütungsbestimmungen von solchen Unternehmen für das Angebot ebenfalls entscheidend.

Mit rund 1'500 angebotenen Wohnungen ist Zürich vor Genf (rund 1'300 Einheiten) und Basel (rund 1'100 Einheiten) der grösste Schweizer Städtemarkt für Airbnb. In Bern ist die Zahl mit rund 200 Angeboten bedeutend tiefer.

Das Angebot an Wohnungen auf Airbnb ist für die Stadt Zürich gemessen an den jeweiligen Wohnungsbeständen im nationalen Vergleich durchschnittlich (jedoch klar unter den Anteilen der Städte Genf oder Basel)..

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 Wohnungsbestand, weist die Stadt Zürich im europäischen Kontext (mindestens im Vergleich den Hauptstädten der Nachbarländer) jedoch einen überdurchschnittlichen Anteil aus.

Medial stehen jedoch Städte wie London, Lissabon, Venedig oder Barcelona im Rampenlicht. Es handelt sich dabei um Tourismusdestinationen, welche konstant in den Top-Ten der Städtetourismus-Rankings erscheinen. Insbesondere die kulturell attraktiven Innenstädte weisen dort deutlich höhere Airbnb-Quoten auf. In Lissabon zum Beispiel sollen bis einem Drittel aller Wohnungen durch kommerzielle Anbieter zur Kurzmiete angeboten werden (Bilanz 2017). Wie in Abschnitt 5.8.1 gezeigt wurde, liegen die höchsten Anteile in der Stadt Zürich bei rund 7 Prozent (Quartier Hochschulen).

Die Wachstumsraten in der Schweiz werden durch Airbnb für das Jahr 2016 mit rund 80 Prozent angegeben. Dies hängt damit zusammen, dass die Schweiz und die Stadt Zürich der internationalen Entwicklung tendenziell hinterherhinken.

Wie sich das Wachstum mittel- bis langfristig fortsetzen wird, ist hingegen ungewiss. Einen Hinweis kann die heutige Verhältniszahl zwischen dem Airbnb- und dem Hotelzimmerangebot geben. Diese liegt in der Stadt Zürich bereits heute deutlich über jener, anderer Tourismusdestinationen wie New York, London oder Paris.

.. FPRE geht in den nächsten Jahren von einem verlangsamten Wachstum bis zur Marktsättigung aus. Die Nachfragekurven aus anderen europäischen Städten legen mittelfristige Zuwachsraten im einstelligen Prozentbereich nahe.

Auf der Nachfragerseite sollen neben Freizeitreisenden jedoch zunehmend auch Firmen als Endkunden auftreten. Geschäftsreisende machten zuletzt auf Airbnb erst 10 Prozent aller Gäste aus. Damit dürfte die Bedeutung von Airbnb für den Geschäftstourismus zu Lasten der klassischen Hotellerie in der Stadt Zürich weiter steigen.

Ein wichtiges Indiz dafür, dass selbst Airbnb eine kurz- bis mittelfristige abflachende Wachstumsentwicklung in der Nachfrage antizipiert (und damit verbunden zeitlich verschoben in der Angebotsentwicklung), sind die starken Aktivitäten von Airbnb in anderen Geschäftsbereichen (Erlebnisse, Restauration, Flüge, Transportwesen) aber auch in anderen Immobilienmärkten (zuletzt Kooperation mit WeWork für den Büromarkt) Fuss zu fassen. Damit wird das Wachstum in einem in einigen Jahren gesättigten Marktumfeld klar über eine Diversifizierungsstrategie ausserhalb des Beherbergungsmarkts gesucht.

Nach Einschätzung von FPRE erscheint es wenig wahrscheinlich, dass Airbnb messbare Effekte auf den Zürcher Mietpreismarkt hat. Ggf. kann es zu kleinräumigen Preiseffekten an sehr begünstigten Lagen («knappes Gut») kommen. Die Effekte auf die Markt- und Bestandsmieten in den zentrumsnahen Quartieren müssten unter Berücksichtigung der für den Mietwohnungsmarkt relevanten Parameter und deren Entwicklung über die letzten Jahre jedoch detailliert analysiert werden.

Die akteursbasierte Analyse zeigt:

Es kann daher davon ausgegangen werden, dass sich die Situation auf dem Mietwohnungsmarkt Zürich in den nächsten Jahren für institutionelle Investoren nicht grundsätzlich ändern wird. Business Apartments können damit aus Diversifizierungs-, jedoch weniger aus Renditeüberlegungen (ungleich des Hotelmarkts) bei Projekt- und Bestandsentwicklungen eine gewisse Rolle spielen. Es wird sich daher auch in Zukunft um ein Nischenprodukt handeln. Entscheidend ist dabei auch wie sich die Betreiber von Business Apartments, welche als Generalmieter auftreten können, in den nächsten Jahren weiterentwickeln werden (siehe Abschnitt 6.5.4).

Institutionelle Investoren wirken daher zum heutigen Zeitpunkt weder massgeblich begünstigend noch hemmend auf den Zweitwohnungsmarkt ein.

Business Apartments stellen für Projektentwickler unter den heutigen planungsrechtlichen Rahmenbedingungen ein Immobilienprodukt dar, welches die weitestgehend die Präferenzen des Investorenmarkts abbildet. Entscheidend ist dabei auch wie sich die Betreiber von Business Apartments, welche als Investoren auftreten können, in den nächsten Jahren weiterentwickeln werden (siehe Abschnitt 6.5.4). Wären Business Apartments ausserhalb der Wohnzonen respektive Wohnanteile anrechenbar, würde die Attraktivität für dieses Immobilienprodukt insbesondere in den Aussenquartieren stark steigen (siehe Abschnitt 6.4.3).

Die Bewirtschaftungsbranche ist in Bezug auf den Zweitwohnungsmarkt und insbesondere auf die Thematik Airbnb eher reaktiv einzuschätzen. Die Bewirtschaftung von Business Apartments kann ein interessantes Geschäftsfeld darstellen, da dieses mit einem substantiell höheren Verwaltungsaufwand als mit Wohnungen zur Dauermiete verbunden ist.

Sowohl das Angebot wie auch der Anbietermarkt werden daher weiterwachsen und sich gleichzeitig diversifizieren. Die Gewinnmargen dürften sich mit zunehmendem Angebot jedoch reduzieren. Dies spricht dafür, dass eine zunehmende Spezialisierung in der Branche stattfinden wird und sich Anbieter von Business Apartments klar positionieren müssen zunehmend profilieren müssen.

Ein Grossteil der privaten Eigentümer hat ein tendenziell konservatives Rendite-/Risikoprofil aufzuweisen. Sie versuchen konstante Erträge zu erwirtschaften und ihren Verwaltungsaufwand zu begrenzen. Dies spricht gegen eine Erhöhung der Zweitwohnungsquote durch die Umnutzung von Mehrfamilienhäusern in z.B. Business Apartments.

Unternehmen verschiedener Branchen sind auf flexibel und kurzzeitig mietbare Wohnungen in der Stadt Zürich angewiesen. Business Apartments als bewirtschaftete und möblierte Apartments liefern diesen eine zugeschnittene Lösung. Unternehmen werden daher auch in Zukunft stark auf dieses Angebot setzen.

Solange die Zürcher Wirtschaft wächst und sich damit zwangsläufig internationalisiert, digitalisiert und weiter spezialisiert, dürfte auch die Nachfrage an Business Apartments weiter steigen. Es sind schlussendlich betriebswirtschaftliche Überlegungen, ob es sich hierbei um Personalwohnungen oder bewirtschaftete Apartments von Dritten handeln wird.

Die vergleichende Analyse zeigt:

Eine Schätzung für die Stadt Bern ergab per Ende 2013 einen maximalen Anteil von rund 5.0 Prozent (PRD Stadt Bern 2014).

Der Zweitwohnungsanteil wurde in Basel im Jahr 2014 somit auf knapp 2 bis maximal 3 Prozent eingeschätzt.

Anlässlich der Initiative «bezahlbares Wohnen» wurde statistisch erhoben, welchen Anteil die Business Apartments am Gesamtwohnungsmarkt in Luzern ausmachen. Demnach betrug dieser Anteil per Februar 2017 rund 0.5 Prozent.

Die statistischen Grundlagen vergleichbarer Städte sind im internationalen Kontext aktuell noch zu diffus oder teilweise schlicht nicht vorhanden, als dass sich zuverlässige Vergleiche zum Zweitwohnungsmarkt in der Stadt Zürich anstellen liessen;

Selbst in der Schweiz ist der Vergleich zwischen den Grossstädten noch kaum möglich. Neben Zürich verfügen die Stadt Bern und Basel über eine Schätzung ihrer Zweitwohnungsanteile;

Die Datenlage dürfte sich aber in den nächsten Jahren grundlegend verbessern, da aufgrund des Zweitwohnungsgesetzes, aber auch aufgrund der Entwicklung auf den Immobilienmärkten (alternative Nutzungen wie Business Apartments als neue Assetklasse), die Forderung nach Regulierungsmassnahmen und damit das Bedürfnis nach detaillierten Zahlen zunehmen dürfte.

7 Schlussfolgerungen

7.1 Generelle Aussagen

- Das Zweitwohnungsgesetz, welches per 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist, gibt den Rahmen vor, in welchem sich diese Studie zu bewegen hat. Auch wenn eine gewisse definitorische Unschärfe in der Gesetzgebung vorhanden sein mag und in der Praxis statistische Defizite in der Wohnraumerhebung vorhanden sind, so wird aus Konsistenzgründen durchgehend auf die Systematik der Zweitwohnungszählung der Stadt Zürich abgestützt. Die zur Verfügung stehenden statistischen Grundlagen sind nicht lückenlos, ermöglichen aber mittlerweile ausreichend robuste Aussagen über die untersuchten Teilaspekte und sind im Vergleich mit anderen Gemeinden in sehr guter Qualität vorhanden;
- Die Leitlinien der Stadtentwicklung Zürich bilden für die vorliegende Untersuchung den normativen Rahmen. Zweitwohnungen werden nicht ausschliesslich als wohnpolitisches Thema verstanden, sondern jeweils im Kontext mit wirtschaftspolitischen und touristischen Aspekten behandelt;
- Gemäss Leitbild Stadtentwicklung Zürich spielen die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort und die Tourismusdestination Zürich ebenfalls eine bedeutende Rolle;
- Zahlreiche international ausgerichtete (Gross-)unternehmen haben ihren Firmensitz resp. eine Niederlassung in der Stadt Zürich. Des Weiteren stellt die Stadt mit der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) und der Universität Zürich einen wichtigen Hochschulstandort in der europäischen Bildungs- und Forschungslandschaft dar. Nicht nur internationale Unternehmen und Hochschulen sind auf temporär verfügbaren Wohnraum angewiesen, sondern auch Institutionen aus dem Gesundheits-, Gastronomie- und Hotelleriebereich benötigen Personal- und Dienstwohnungen. Ein ausreichendes, rasch verfügbares und arbeitsmarkttechnisch gut gelegenes Wohnangebot stellt für die Rekrutierung von ausländischem (Fach-)personal ein unabdingbarer Faktor dar.
- Der Markt für temporäre Wohnformen weist eine (zunehmend) starke Verflechtungen mit dem Beherbergungsmarkt auf. Neben der klassischen Hotellerie gewinnt damit die alternative Beherbergungsindustrie zunehmend an Bedeutung. Dazu zählen neben Angeboten aus der Parahotellerie wie Jugendherbergen, Pensionen und Ferienwohnungen, aber auch die Vermietung von zeitweise umgenutztem Wohnraum (u.a. Airbnb).
- Die Notwendigkeit einer Untersuchung des Zweitwohnungsmarkts ist dabei offensichtlich. Der Zürcher Wohnungsmarkt ist durch eine unterdurchschnittliche Leerstandsquote und überdurchschnittlich hohe Marktmieten geprägt. Durch den prognostizierten Nachfrageüberhang für Wohnen bis 2030 stellt sich die Frage, wie das knappe Flächenangebot zwischen den Bevölkerungsgruppen respektive das städtische Gesamtangebot zwischen Wohn-, Geschäfts- und Beherbergungsflächenmarkt alloziert werden soll;
- Der Zweitwohnungsmarkt in der Stadt Zürich ist zu einem gewissen Grad mit dem anderer Schweizer Grossstädte, jedoch nicht mit der Situation, respektive der laufenden politischen Diskussion im Schweizer Alpenraum zu vergleichen. Auch liegen die Zweitwohnungsanteile in den Schweizer Grossstädten weit unter den gesetzlichen 20 Prozent. Daher hat die Studie grundsätzlich andere Fragestellungen zu beantworten, als dies der Fall wäre in den touristischen Gemeinden des Alpenraums;
- Im Mittelpunkt der Studie stehen die rund 3.8 Prozent Zweitwohnungen in der Stadt Zürich, wie sie per Negativdefinition gemäss ZWG auf Bundesebene verordnet sind. Temporäre Wohnformen wie Studenten-, Personal- oder Dienstwohnungen besitzen für den Wirtschaftsstandort sowie die Tourismusdestination Zürich eine hohe Bedeutung. Sie sind nach ZWG denn auch klar der Kategorie «Erstwohnungen gleichgestellt» zugeordnet. Sie standen damit nicht im Fokus der Studie;
- Die statistischen Grundlagen vergleichbarer Städte sind im internationalen Kontext aktuell noch zu diffus oder teilweise schlicht nicht vorhanden, als dass sich zuverlässige Vergleiche zum Zweitwohnungsmarkt in der Stadt Zürich anstellen liessen. Eine Schätzung für die Stadt Bern ergab per Ende 2013 einen maximalen Anteil von rund 5 Prozent (PRD Stadt Bern 2014). Der Zweitwohnungsanteil wurde in Basel im Jahr 2014 auf knapp 2 bis maximal 3 Prozent eingeschätzt;
- Die Datenlage zu Zweitwohnungen dürfte sich in den nächsten Jahren weiter verbessern. Zumal die Forderungen nach Regulierung in gewissen Bereichen des Wohnungsmarkts und damit das Bedürfnis nach statistisch robusten und räumlich hochaufgelösten Daten zunehmen wird. Vor

diesem Hintergrund kann hinterfragt werden, ob es sinnvoll wäre auf empirisch «wackliger» Basis respektive auf einer Momentaufnahme regulative Massnahmen zu beschliessen;

7.2 Zweitwohnungen

- Der Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich beträgt per 30. September 2017 221'833 Einheiten.
- In der Stadt Zürich sind 8'413 Zweitwohnungen im Sinne von Art. 2 Abs. 4 ZWG erfasst. Diese sind dezentral über das gesamte Stadtgebiet verteilt.
- Zweitwohnungsanteile von rund 20 Prozent weisen die Quartiere Hochschulen und Lindenhof aus. Auch die Quartiere City und Rathaus liegen bei 15 respektive 11 Prozent. Erhöhte Anteile von über 5 Prozent weisen des Weiteren die zentralen Quartiere am Seeufer sowie am Zürichberg auf. Der gesamtstädtische Anteil beträgt wie dargelegt rund 3.8 Prozent.
- Bei den Zweitwohnungen handelt es sich um rund 6'553 private Zweitwohnungen und rund 1'859 bewirtschaftete Apartments.
- Im Vergleich zum Anteil aller Zweitwohnungen zum Wohnungsbestand pro Quartier besitzen die privaten Zweitwohnungen eine grosse Bedeutung in den Aussenquartieren Saathaus, Schwamendingen-Mitte, Hirzenbach, Friesenberg und Leimbach. Hier sind die Zweitwohnungsanteile ausschliesslich auf private Zweitwohnungen zurückzuführen.
- Im Vergleich zum Anteil aller Zweitwohnungen zum Wohnungsbestand pro Quartier besitzen die bewirtschafteten Wohnungen insbesondere eine grosse Bedeutung für die Quartiere City, Unterstrass und Alt-Wiedikon. Hier fallen auf eine private Zweitwohnung rund eine bewirtschaftete Wohnung. Eine Ratio von 1:2 weisen ferner die Quartiere Seebach, Hard und Werd auf.

Aus rechtlicher Perspektive sind bezüglich der Zweitwohnungsfrage folgende Punkte erwähnenswert:

- Aufgrund der Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass Art. 52 PBG Regelungen auf kommunaler Ebene bezüglich Zweitwohnungen grundsätzlich zulässt;
- Wenn die Kantone/Gemeinden in Bereichen von Zweitwohnungsanteilen unterhalb 20 Prozent Regelungen betreffend Zweitwohnungen treffen wollen, müssen sie autonom gesetzlich umschreiben, was unter die jeweiligen Definitionen fallen soll. Sofern die Definitionen gemäss Art. 2 Abs. 3 ZWG analog gelten sollen, bräuchte es dafür ebenfalls einen gesetzlichen Verweis im kantonalen/kommunalen Gesetz;
- Aus Expertensicht erscheint es zulässig, in Sonderbauvorschriften zu definieren, welche spezifischen Nutzungen bei einem Mindestwohnanteil eingerechnet werden dürfen. Auf diese Weise könnten nicht erwünschte Nutzungen wie Hotels oder Zweitwohnungen ausgeschlossen werden. Dabei wäre genau zu umschreiben, was unter Zweitwohnungen zu verstehen ist. Damit bestünde zumindest bei zukünftigen Arealentwicklungen für den Gesetzgeber ein Spielraum die Wohnanteile zu steuern;
- Im Zusammenhang mit Ferienwohnungen, für luxuriöse Wohnungen und Einfamilienhäuser sowie für Wohnräume, deren Bereitstellung von der öffentlichen Hand gefördert wurden und deren Mietzinse durch eine Behörde kontrolliert werden, gelten die besonderen Schutzbestimmungen des Mietrechts für Wohn- und Geschäftsräume nicht;
- Sollte aus rechtlicher Sicht eine Einflussnahme in Bezug auf die Benutzung und Verwendung einzelner Stockwerkeinheiten gewünscht sein (bspw. das Verbot einer Verwendung als Airbnb-Wohnung), so dürfte dies lediglich auf der privatrechtlichen Ebene der Begründungserklärung zur Aufteilung zu Stockwerkeigentum oder der Nutzungs- und Verwaltungsordnung der jeweiligen Stockwerkeigentümergeinschaft möglich sein. Die Möglichkeit der staatlichen Einflussnahme ist hier eher begrenzt, ausser die Stadt kann sich über Kauf- oder Baurechtsverträge in Verhandlungen einbringen (siehe ehemaliges Kinderspital Basel);
- Zusammenfassend ist es sowohl für professionelle Beherberger als auch für gelegentliche Beherberger wie Airbnb-Gastgeber Pflicht, Ausländer unabhängig der Aufenthaltsdauer der zuständigen kantonalen Behörde zu melden. Ferner müssen Beherbergungsbetriebe in der Stadt Zürich zusätzlich gemäss kommunalem Recht Gäste melden, die sich länger als 3 Monate in der Stadt niederlassen. Diese Verpflichtung wird heute nur ungenügend nachgekommen und eine Prüfung ist im Einzelfall sehr aufwendig;
- Im Hinblick auf den bundesverfassungsrechtlich verankerten Grundsatz der Eigentumsgarantie lässt sich festhalten, dass staatliche Eingriffe nur zulässig sind, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllt sind: Gesetzliche Grundlage, Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit. Die rechtlichen Grundlagen für einen staatlichen Eingriff könnten positiv beantwortet werden, eine eingehende Prüfung wäre jedoch ausstehend;
- Eine allfällige Ungleichbehandlung der Konkurrenten, hervorgerufen durch einen staatlichen Eingriff, liesse sich aufgrund des öffentlichen Interesses an der Bekämpfung der Wohnungsknappheit mittels Verhinderung der Zweckentfremdung von Erstwohnungen allenfalls

rechtfertigen. Ob aber eine Ungleichbehandlung überhaupt bejaht werden kann, hängt von der beabsichtigten Regulierungsmassnahme ab.

7.3 Business Apartmets

- Das Angebot an Business Apartments beläuft sich im Jahr auf rund 2'764 Einheiten. Der Anteil beträgt gemessen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt Zürich 1.2 Prozent;
- Die Differenzierung zwischen Apartmentwohnungen, die Erstwohnungen gleichgestellt sind, und solchen, die als Zweitwohnung zählen, ist dabei eine primär statistische Grösse, welche davon abhängt, ob per Stichtag 31. Dezember der Bewohner jener Wohnung in der Stadt Zürich angemeldet war oder nicht. An der Ausgestaltung der Wohnung (i.d.R. möblierte Kleinwohnung) und dem rechtlichen Status («nicht dem Mietrecht unterstehend») ändert dies hingegen nichts;
- Der Auslastungsgrad von Business Apartments liegt nach verfügbaren Angaben über 90 Prozent. Dies widerspiegelt, dass das aktuell vorhandene Angebot auf eine ebensolche Nachfrage, sprich Kundenbedürfnis trifft.

Aus rechtlicher Perspektive sind bezüglich Business Apartments folgende Punkte erwähnenswert:

- Wohnähnliche Nutzungen wie Business Apartments fallen grundsätzlich unter die Nutzungsart «Wohnen». Business Apartments sind daher in Wohn-, Kern- und Quartiererhaltungs- und Zentrumszonen, jedoch nicht in Industrie- und Gewerbebezonen zonenkonform;
- Art. 19a Abs. 2 der revidierten BZO der Stadt Zürich schliesst Spital- und Krankenhausnutzungen sowie Hotel- und andere wohnähnliche Nutzungen mit Ausnahme von Wohnungen für standortgebundene Betriebsangehörige in allen Industrie- und Gewerbebezonen ausdrücklich aus;
- Es zeigt sich jedoch, dass die Zonenkonformität von Beherbergungsbetrieben in den Kantonen und Gemeinden unterschiedlich beurteilt wird. Der Kanton Basel-Stadt und die Städte Zug und Luzern kennen die gleiche Rechtspraxis wie die Stadt Zürich, die Kantone Bern und Graubünden kennen abweichende Bestimmungen.

Folgende Aussagen scheinen FPRE für die Beurteilung der weiteren Entwicklungen des Business Apartments von Bedeutung:

- Es kann daher davon ausgegangen werden, dass sich die Situation auf dem Mietwohnungsmarkt in den nächsten Jahren für institutionelle Investoren nicht grundsätzlich ändern wird. Business Apartments können aus Diversifizierungs-, jedoch weniger aus Renditeüberlegungen (ungleich des Hotelmarkts) bei Projekt- und Bestandsentwicklungen eine gewisse Rolle spielen. Es wird sich daher auch in Zukunft um ein Nischenprodukt handeln. Entscheidend ist dabei auch wie sich die Betreiber von Business Apartments, welche als Generalmieter auftreten können, in den nächsten Jahren weiterentwickeln werden;
- Die Projektentwickler werden sich dementsprechend verhalten und situativ Business Apartments als alternative Nutzung zu Wohnen prüfen;
- Die Bewirtschaftung von Business Apartments kann für die Bewirtschaftungsbranche ein interessantes Geschäftsfeld darstellen, da dieses mit einem substanziell höheren Verwaltungsaufwand als mit Wohnungen zur Dauermiete verbunden ist;
- Ein Grossteil der privaten Eigentümer hat ein tendenziell konservatives Rendite-/Risikoprofil aufzuweisen. Sie versuchen konstante Erträge zu erwirtschaften und ihren Verwaltungsaufwand zu begrenzen. Dies spricht gegen eine Erhöhung der Zweitwohnungsquote durch die Umnutzung von Mehrfamilienhäusern in Business Apartments;
- Solange die Zürcher Wirtschaft wächst und sich damit zwangsläufig internationalisiert, digitalisiert und weiter spezialisiert, dürfte auch die Nachfrage an Business Apartments weiter steigen.
- Sowohl das Angebot wie auch der Anbietermarkt werden daher nachfrage- aber auch angebotsgetrieben in der Stadt Zürich weiterwachsen und sich gleichzeitig diversifizieren. Dies aus den erwähnten Gründen der zunehmenden Internationalisierung des Wirtschaftsstandorts Zürich und der zunehmenden Mobilität von Privathaushalten;
- Die Stadt Zürich weist mit einer Ratio von 1:3 (gemessen an den verfügbaren Hotelzimmern) im internationalen Vergleich einen bereits sehr hohen Anteil an Business Apartments auf. Vergleichsweise liegt New York bei 10 Prozent, London bei rund 8 Prozent;
- Die Gewinnmargen dürften sich mit zunehmenden Angebot jedoch reduzieren. Dies spricht dafür, dass eine zunehmende Spezialisierung in der Branche stattfinden wird und sich Anbieter von Business Apartments klar positionieren und zunehmend profilieren müssen;
- Wie sich der Markt mittel- bis langfristig weiterentwickelt ist hingegen unsicher. Einerseits unterliegt der Markt wie die Hotellerie auch (wenn auch nicht im gleichen Masse) den Konjunkturzyklen, was das Geschäft für Krisen anfällig macht. Die mittel- bis langfristige

Entwicklung für Business Apartments dürfte sich somit an den langfristigen Wirtschaftsprognosen einerseits, an den Veränderungen des Schweizerischen Arbeitsmarkts andererseits orientieren;

- Zumal ein überwiegender Teil der Gäste aus dem B2B-Bereich stammen sind zudem die Vergütungsbestimmungen von solchen Unternehmen für das Angebot ebenfalls entscheidend;
- Zumindest das Angebot an studentischem Wohnraum hat sich zuletzt erweitert und steht im Kanton Zürich bei aktuell rund 5'100 Zimmern. Mehrere hundert Einheiten sollen in den nächsten zwei bis drei Jahren in der Stadt Zürich zusätzlich auf den Markt kommen (JLL 2017). Waren der Wohnungsmarkt für Studierende in der Vergangenheit praktisch ausschliesslich öffentlichen respektive gemeinnützigen Wohnbauträgern vorbehalten, so mischen zunehmend auch private Bauträger mit. Dies wird zu einer zusätzlichen Dynamik auf dem Wohnungsmarkt für Studierende und somit zu einem Nachfragerückgang für bewirtschaftete Apartments beitragen;
- Es sei jedoch klar erwähnt, dass Unternehmen verschiedenster Branchen auf flexibel, mit kleinem Aufwand verbunden und kurzfristig verfügbare Wohnungen in der Stadt Zürich angewiesen sind. Business Apartments von Drittanbietern in Form von bewirtschafteten und möblierten Apartments liefern diesen eine zugeschnittenes Angebot. Unternehmen werden daher auch in Zukunft stark auf dieses Angebot setzen;
- Sollten Business Apartments in ihrer Expansion zurückgebunden werden, so könnten Unternehmen im Notfall zum Aufbau eigener Personalwohnungsbestände (welche den Erstwohnungen gleichgestellt sind) gezwungen werden. Damit könnten zwar die Zweitwohnungsanteile gesenkt werden, hingegen würde der verfügbare Wohnraum für Erstwohnungen kaum ansteigen (ggf. sogar sinken);

7.4 Airbnb

- Mit rund 1'500 angebotenen Wohnungen ist Zürich vor Genf (rund 1'300 Einheiten) und Basel (rund 1'100 Einheiten) der grösste Schweizer Städtemarkt 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 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 Wohnungsbestand, weist die Stadt Zürich im europäischen Kontext (mindestens im Vergleich den Hauptstädten der Nachbarländer) jedoch einen überdurchschnittlichen Anteil aus;
- Medial stehen Städte wie London, Lissabon, Venedig oder Barcelona viel stärker im Rampenlicht. Es handelt sich dabei um Tourismusdestinationen, welche konstant in den Top-Ten der Städtetourismus-Rankings erscheinen. Insbesondere die kulturell attraktiven Innenstädte weisen dort deutlich höhere Airbnb-Quoten auf. Beispielsweise in Lissabon sollen bis zu einem Drittel aller Wohnungen durch kommerzielle Anbieter zur Kurzmiete angeboten werden (Bilanz 2017). Wie in Abschnitt 5.8.1 gezeigt wurde, liegen die höchsten Anteile in der Stadt Zürich bei rund 7 Prozent (Quartier Hochschulen);
- Die Wachstumsraten in der Schweiz werden durch Airbnb für das Jahr 2016 mit rund 80 Prozent angegeben. Dies hängt damit zusammen, dass die Schweiz und die Stadt Zürich der internationalen Entwicklung tendenziell hinterherhinken;
- Das Gesamtverhältnis Airbnb-Zimmer zu Hotelzimmern für die Stadt Zürich beträgt 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;
- Wie sich das Wachstum mittel- bis langfristig fortsetzen wird, ist hingegen ungewiss. Einen Hinweis kann die heutige Verhältniszahl zwischen dem Airbnb- und dem Hotelzimmerangebot geben. Diese liegt in der Stadt Zürich bereits heute deutlich über jener, anderer Tourismusdestinationen wie New York, London oder Paris; FPRE geht daher in den nächsten Jahren von einem verlangsamten Wachstum mit Zuwachsraten im einstelligen Prozentbereich bis zur Marktsättigung aus;
- Ein wichtiges Indiz dafür, dass selbst Airbnb eine mittelfristig abflachende Wachstumsentwicklung in der Nachfrage antizipiert (und damit verbunden zeitlich verschoben in der Angebotsentwicklung), sind die starken Aktivitäten von Airbnb in anderen Geschäftsbereichen (Erlebnisse, Restauration, Flüge, Transport), aber auch in anderen Immobilienmärkten (zuletzt Kooperation mit WeWork für den Büromarkt). Damit wird das Wachstum in einem in einigen Jahren gesättigten Marktumfeld klar über eine Diversifizierungsstrategie ausserhalb des Beherbergungsmarkts gesucht;
- Von grosser Bedeutung dürfte hingegen sein, dass Airbnb zukünftig stärker auf die Geschäftsreisenden setzen will. Geschäftsreisende machten zuletzt auf Airbnb erst 10 Prozent aller Gäste aus. Damit dürfte der Geschäftstourismus bei Airbnb zu Lasten der klassischen Hotellerie (und ggf. zu Lasten der Business Apartments) in der Stadt Zürich weiter steigen;

Nach Einschätzung von FPRE erscheint es wenig wahrscheinlich, dass Airbnb aktuell messbare Effekte auf den Zürcher Mietpreismarkt hat:

- Zwar führt jede Verknappung des Angebots bei konstanter Nachfrage zu steigenden Preisen. Der Anteil der Wohnungen, welcher auf Airbnb inseriert ist, beträgt jedoch weniger als 1 Prozent. Selbst wenn dieser Anteil noch weiter leicht ansteigen sollte, so sind wohl andere nachfrage- wie angebotsseitige Entwicklungen für den Wohnungsmarkt von weitreichenderer Bedeutung (Bautätigkeit, Wohnflächenverbrauch pro Kopf, Bevölkerungs- und Haushaltsstruktur, ...);
- Preise werden durch die nutzerseitige Zahlungsbereitschaft bestimmt. Sofern keine merkliche Verknappung des Angebots festzustellen ist, müsste die Zahlungsbereitschaft eines Mieters respektive eines Käufers für eine Eigentumswohnung zunehmen, weil er sich erhofft (und fix einkalkuliert) zusätzliche Erträge aus seiner Wohnung zu erwirtschaften. Ein denkbares, jedoch für den Wohnungsmarkt der Stadt Zürich wohl eher vernachlässigbares Szenario;
- Für die Finanzierung von Eigentum haben potentiell erhöhte Erträge aus Airbnb keine Bedeutung. Der Erwerb von Stockwerkeigentum wird dadurch weder attraktiver, noch dessen Finanzierung begünstigt. Einen Einfluss auf die Stockwerkseigentumsquote wird Airbnb daher kaum haben (wengleich die Vermietung von STWE (zur Dauermiete) in der Stadt Zürich seit 2000 leicht zugenommen hat);
- Die Stadt Zürich stellt einen sehr durchlässigen Raum von hoher Zentralität dar. Kommt es zu lokalen Preisübertreibungen, so sind *spill-over Effekte*, d.h. ein Ausweichen auf andere Quartiere respektive die Agglomerationsgemeinden sehr rasch die Konsequenz. Dies verhindert bis zu einem gewissen Grad auf gesamtstädtischer Ebene solche Preisexzesse;
- Ggf. kann es zu kleinräumigen Preiseffekten an sehr begünstigten Lagen («knappes Gut») kommen. Die Effekte auf die Markt- und Bestandsmieten in den zentrumsnahen Quartieren müssten unter Berücksichtigung der für den Mietwohnungsmarkt relevanten Parameter und deren Entwicklung über die letzten Jahre jedoch detailliert analysiert werden;
- Für den Investoren- und Entwicklermarkt ist Airbnb weniger ein Thema. Die Bewirtschaftungsbranche ist in Bezug auf den Zweitwohnungsmarkt und insbesondere auf die Thematik Airbnb eher reaktiv einzuschätzen;
- Bei den privaten Mietern handelt es sich vorwiegend um sogenannte «home sharer» (88 Prozent der Anbieter in der Stadt Zürich verfügen nur über ein Angebot). Wenn auch kommerziell getrieben, so tritt die rein immobilienökonomische Betrachtung des Angebots in den Hintergrund und ideelle oder sonstige Beweggründe gewinnen an Bedeutung. Es kann - basierend auf den knapp verfügbaren Daten - davon ausgegangen werden, dass das Potential an Anbietern aus dieser Kategorie noch nicht ausgeschöpft ist.

Aus rechtlicher Perspektive sind bezüglich Airbnb folgende Punkte erwähnenswert:

- Bei der aktuellen Gesetzgebung sind Airbnb-Nutzungen grundsätzlich baurechtlich ohne Bewilligung zulässig, so lange diese nicht gewerblich betrieben werden. Sofern ganze Wohnblöcke für respektive durch Airbnb genutzt würden, läge eine pensionsähnliche Nutzung vor, die mit ihren zahlreichen An- und Abreisen immissionsmässig baurechtlich relevant würde und der Bewilligungspflicht unterstünde. Aufgrund des Störpotentials wäre denkbar, dass die Zonenkonformität nicht mehr gegeben wäre;
- Folgende Gründe gestatten dem Vermieter, eine Untermiete zu verweigern: Weigerung des Mieters, die Bedingungen der Untermiete bekannt zu geben, die Missbräuchlichkeit der Untermietbedingungen oder wesentliche Nachteile für den Vermieter aufgrund der Untermiete;
- Es erscheint für den Vermieter zukünftig ratsam, die Zweckbestimmung einer Wohnung vertraglich präzise und eng zu regeln. Insbesondere soll umschrieben werden, in welchem Fall wesentliche Nachteile aus der Untervermietung, wie z.B. die Sache wird durch den Untermieter in erheblich intensiverer Weise genutzt, die Mietsache wird überbelegt oder der Gebrauchszweck wird beträchtlich geändert, vorliegen;
- Gemäss Bundesgericht ist eine Erhöhung des Untermietzinses von 20 Prozent gegenüber dem Hauptmietzins für eine vom Mieter möblierte Wohnung zulässig;
- Bislang hat sich zur Frage der Untermiete im Zusammenhang mit Airbnb-Vermietungen nur das Zürcher Mietgericht geäußert; eine höchstrichterliche Rechtsprechung hierzu besteht hingegen (noch) nicht. Das Zürcher Mietgericht hielt im erwähnten Entscheid fest, dass eine Untervermietung einer Wohnung via Internetplattform Airbnb anzahlende Gäste zwar als grundsätzlich zulässig erachtet werden kann, der Mieter bzw. Untervermieter aber verpflichtet ist, die Bestimmungen zur Untermiete gemäss OR einzuhalten;
- Im Kanton Zürich gibt es derzeit keine gesetzlichen Kurtaxen oder Beherbergungsgebühren. Die Kurtaxe betrifft nur Hotelbetriebe, welche Mitglieder bei Zürich Tourismus sind und dient den Marketingaktivitäten dieser Organisation. Wäre dem anders könnte über eine Taxe für Airbnb auch in der Stadt Zürich verhandelt werden (siehe Kanton Zug, Basel-Stadt und indirekt Stadt Bern).

7.5 Zweitwohnungsmarkt - Quo vadis?

Die Argumentation, dass alternative Nutzungen zu einer zukünftigen Verknappung des Wohnraums führen, beruht auf folgenden - im Rahmen dieser Studie genauer untersuchten - Hypothesen:

- A. Die Vermietung als Ferienwohnung oder als Business Apartment ist (und wird es bleiben) profitabler als die langfristige Vermietung einer Wohnung an einheimische Mieter. Dies ist die Voraussetzung, dass solche alternative Nutzungen überhaupt erst realisiert werden:
- Eine Analyse verfügbarer Airbnb-Unterkünfte zeigt, dass die Vermietung von Wohnraum zur Kurzzeitmiete, ein erhebliches zusätzliches Ertragspotenzial aufweist. Je nach Objekttyp (Studio, Business Apartment, Wohnung) variiert die Upside im Mittel zwischen 52 und 83 Prozent. Hiervon sind je nach Angebot weitere Aufwände für Reinigung und Services, aber auch erhöhte Leerstandsrisiken abzuziehen. Eine Analyse verschiedener Mietangebote für Business Apartments zeigt, dass bei gegebenen Angebotspreisen Gewinnspannen von bis zu 20 Prozent realistisch sind;
 - Zukünftig dürften die Angebotspreise von Business Apartments tendenziell sinken (zunehmendes Angebot, Preissensibilität Firmenkunden, Preisrutsch Hotellerie, Konkurrenz Airbnb). Da sich die Marktmieten jedoch ebenfalls seitwärts bewegen, dürfte nach wie vor «Luft im Markt der Business Apartments» verbleiben;
 - Attraktiv sind die Angebote jedoch nicht primär bei Erstvermietungen im Neubau, sondern bei Altbauten. Die Nutzung als Business Apartment erlaubt die Loslösung von der Bestandsmiete respektive dem Nachweis einer Ortsüblichkeit - die Wohnung ist nicht mehr dem Mietrecht unterstellt;
 - **Diese Hypothese kann somit im Grundsatz nicht widerlegt werden.**
- B. Das Angebot an Mietwohnungen ist weitestgehend gegeben:
- Diese Annahme trifft für die Stadt Zürich weder rück- noch ausblickend zu;
 - Auch unter der fiktiven Annahme, dass im Jahr 1990 Zweitwohnungen inexistent oder nur sehr limitiert vorhanden waren, so würde die Wohnungszunahme Netto (d.h. ohne Zweitwohnungen) seit 1990 immer noch rund 24'000 Einheiten betragen (32'400-8'400 Zweitwohnungen per September 2017).
 - Historisch betrachtet, kann eine Verdrängung von Wohnraum (im engeren Sinne verstanden als abnehmender Mietwohnungsbestand) durch alternative Nutzungen auf gesamtstädtischer Ebene somit nicht bestätigt werden. Vielmehr wuchs der Wohnungsbestand seit dem Jahr 1990 kontinuierlich an. Durch die in dieser Studie untersuchten alternativen Nutzungen wurde - wenn überhaupt - das Wachstum des Mietwohnungsbestands lediglich abgedämpft.
 - Negative Wachstumswerte würden unter dieser Annahme jedoch alle Quartiere im Kreis 1 sowie das Quartier Seefeld ausweisen.
 - Aus der Analyse des heutigen Wohnungsbestands in den Quartieren erwächst die Erkenntnis, dass sich die jeweiligen Wohnungsbestände aus einem «bunten Strauss» an Wohnformen und -bedürfnissen zusammensetzen. Dies relativiert in gewissem Sinne die Bedeutung der erhöhten Zweitwohnungsanteile in diesen Quartieren.
 - Ausblickend kann die Argumentation, dass das Angebot an Mietwohnungen gegeben ist, nicht bestätigt werden. Auch im Unteren Szenario geht das Prognosemodell der Stadt Zürich von 27'260 zusätzlichen Wohneinheiten bis 2030 aus.
 - Lediglich im Kreis 1 ist auch im Oberen Szenario von einem stagnierenden Wohnungsbestand bis 2030 auszugehen. Hier kann die Argumentation eines konstanten Wohnangebots ihre Gültigkeit haben.
 - **Diese Hypothese muss somit auf gesamtstädtischer Ebene, jedoch nicht in den zentralen Quartieren (insbesondere Kreis 1), verworfen werden.**
- C. Alternative Nutzungen werden primär durch die Umwandlung von bestehenden Mietwohnungen oder die Erstellung einer über den heute ausgewiesenen Zweitwohnungsanteil deutlich hinausreichende Quote in Neubauten geschaffen;
- Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die Situation auf dem Mietwohnungsmarkt in den nächsten Jahren für institutionelle Investoren nicht grundsätzlich ändern wird. Business Apartments können aus Diversifizierungs-, jedoch weniger aus Renditeüberlegungen (ungleich des Hotelmarkts) bei Projekt- und Bestandsentwicklungen eine gewisse Rolle spielen. Es wird sich daher auch in Zukunft um ein Nischenprodukt handeln;
 - Ein Grossteil der privaten Eigentümer hat ein tendenziell konservatives Rendite-/Risikoprofil aufzuweisen. Sie versuchen konstante Erträge zu erwirtschaften und ihren Verwaltungsaufwand

zu begrenzen. Dies spricht gegen eine Erhöhung der Zweitwohnungsquote durch die Umnutzung von Mehrfamilienhäusern in z.B. Business Apartments;

- Der gemäss Prospektivmodell Wohnen von FPRE bis 2030 um 1.6 Prozent wachsende Wohneigentumsmarkt (in Bezug auf den Gesamtwohnungsbestand) stellt hinsichtlich der Zweitwohnungsanteile keinen reellen Treiber dar. Das geschätzte maximale Wachstum des Zweitwohnungsanteils käme bei 0.2 Prozent bis 2030 zu liegen.

Des Weiteren gilt:

- Die Angebotsausweitung von rund 2'300 Betten in der Stadt Zürich bis 2019 setzt die Hotelbranche unter Druck. Eine Strukturbereinigung in der Hotelbranche und sinkende Zimmerpreise sind zu erwarten. Gleichzeitig dürfte die Angebotsausweitung der Hotelbranche zu einem Innovationsschub verhelfen, in dessen Zuge sich die Betriebe klarer positionieren und profilieren. Dies wird auch Anbieter aus der Parahotellerie und Anbieter von bewirtschafteten Apartments unter Druck setzen. Diese müssen ebenfalls reagieren um nicht an Konkurrenzfähigkeit zu verlieren;
- Es ist daher durch die Bewegungen im Hotelmarkt kurz- bis mittelfristig mit einem eher dämpfenden Effekt auf das Wachstum von alternativen Nutzungen wie Airbnb oder Business Apartments zu rechnen. Langfristig, das heisst bis 2030, ist der Effekt jedoch ungewiss;
- Von grosser Bedeutung dürfte hingegen sein, dass Airbnb zukünftig stärker auf die Geschäftsreisenden setzen will. Geschäftsreisende machten zuletzt auf Airbnb erst 10 Prozent aller Gäste aus. Damit dürfte der Geschäftstourismus bei Airbnb zu Lasten der Business Apartments in der Stadt Zürich weiter steigen;
- **Die markt- und akteurbasierte Analyse liefert zahlreiche Argumente sowohl für einen Anstieg wie auch eine Stagnation des Zweitwohnungsanteils in der Stadt Zürich. Die Hypothese, einer umfassenden Umwandlung von Wohnflächen in solche für alternative Nutzungen oder eines starken Anstiegs der Neubautätigkeit bei Zweitwohnungen muss jedoch verworfen werden.**

7.6 Möglicher Handlungsbedarf

- FPRE sieht aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten und Analysen 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.

Literatur und Quellenverzeichnis

- Airbnb (2017)
About us. <https://www.Airbnb.com/about/about-us>. Zugriff: 23. November 2017.
- Barclays (2015)
Airbnb will soon be booking more rooms than the world's largest hotel chains.
<https://qz.com/329735/airbnb-will-soon-be-booking-more-rooms-than-the-worlds-largest-hotel-chains/>. Zugriff: 12. Oktober 2017.
- Barron, E. K. (2017)
The Sharing Economy and Housing Affordability: Evidence from Airbnb.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3006832. Zugriff 23. November 2017.
- Bund (2017)
Bericht über die zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft. Hrsg: SECO. Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (2017)
Nachführung des Merkmals «Nutzungsart der Wohnung». Merkblatt zur Registerführung Nr. 21
Merkblatt zur Registerführung des Eidg. Gebäude- und Wohnungsregisters.
- Bundesamt für Statistik BFS (2016)
Steckbrief - Definition zur Hotellerie und Parahotellerie. Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (2016)
Herbergungsstatistik HESTA. Bern: BFS. Hrsg: Bundesamt für Statistik. Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (2008)
Die allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA). Hrsg: BFS. Fribourg.
- Bundesamt für Raumentwicklung. (2017)
Zweitwohnungen. <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/zweitwohnungen.html>. Zugriff: 23. November 2017.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2013)
Erläuterungen zum Entwurf des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen. Hrsg: Bundesamt für Raumentwicklung ARE. Bern.
- Bilanz (2017)
Airbnb 2.0.
Erläuterungen zum Entwurf des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen. Hrsg: Bundesamt für Raumentwicklung ARE. Bern.
- Handelszeitung (2017)
TOP 500 Handelszeitung. Die grössten Unternehmen der Schweiz. www.segmentas.ch/de/753/-3.htm?Page=3&TopListe=20795&pc3DisableURLValidation=1&Canton=22325&Branch=&Name=&Ranking=. Zugriff: 13. Oktober 2017.
- Hanser und Partner (2013)
Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen. Hrsg: SECO. Zürich.
- 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.
- Jones Lang LaSalle (2017)
A new hospitality opportunity. <http://viewer.zmags.com/publication/403759e2#/403759e2/1>. Zugriff: 15. Oktober 2017.
- KOF Konjunkturforschungsstelle (2017)
Prognosen für den Schweizer Tourismus. KOF Studien, Nr 92. Hrsg: KOF, ETH Zürich. Zürich.
- NZZ (2017)
Bundesrat reicht Firmen wie Uber und Airbnb die Hand. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/digitale-wirtschaft-bundesrat-reicht-firmen-wie-uber-und-airbnb-die-hand-id.139215>. Zugriff: 22. Oktober 2017.
- NZZ (2017)
Business-Apartments – ein wachsendes Geschäftsfeld. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/business-apartments-ein-wachsendes-geschaeftsfeld-id.1322723>. Zugriff 12. Dezember 2017.
- PRD Stadt Bern (2014)
Medienmitteilung von Statistik Bern. Schätzung der Wohnungsnutzung in der Stadt Bern Ende 2013. Nr. 13/2014.

- Rey, U. (2017)
Apartmentwohnungen in Zürich.
https://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2017-01-26_Apartmentwohnungen-in-Zuerich.html. Hrsg: Statistik Stadt Zürich. Zürich.
- Schweizer Tourismus Verband (2017)
Ferienwohnungsklassifikation und Gästezimmer-Klassifikation. Hrsg: Schweizer Tourismus Verband. Bern.
- Stadt Zürich (2011)
Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat 2011/462. Zürich: Stadt Zürich.
- Stadtentwicklung Stadt Zürich (2014)
Zuwanderung: Fast jede zehnte ausländische Person kommt nach Zürich. Zürich.
- Stadtentwicklung Stadt Zürich (2013)
Leitbild Stadtentwicklung Zürich. Zürich.
- Statistischem Amt der Stadt Zürich (2015)
 «Wohneigentum in der Stadt Zürich: Selbstgenutzt oder weitervermietet»? vom 17. Dezember 2015.
- Tophotel. (2017)
Airbnb auf dem Vormarsch? <http://www.tophotel.de/news/20-news/9658-parahotellerie-Airbnb-auf-dem-vormarsch.html>. Zugriff: 23. November 2017.
- Tourismus Stadt Zürich. (2015)
Zürcher Tourismus in Zahlen.
https://www.zuerich.com/sites/default/files/1507_botschaften_zt_07_2015.pdf. Zugriff: 23. November 2017.
- Tourismus Stadt Zürich (2017)
Statistik um 12: Tourismus in der Stadt Zürich. Zürich:
- Walliser Tourismus Observatorium (2017a)
Das Angebot von Airbnb in der Schweiz und im Wallis. Ausgabe Juni 2017.
- Walliser Tourismus Observatorium (2017b)
Das Wallis surft weiterhin auf der Airbnb Welle. <https://www.tourobs.ch/de/artikel-und-news/artikeln/id-5787-das-wallis-surft-weiterhin-auf-der-airbnb-welle/>. Zugriff: 23. November 2017.
- Wildmann (2016)
Wirtschaftspolitik: Module der Volkswirtschaftslehre, Band 3. Hrsg: De Gruyter.
- Wimdu (2017)
Über Wimdu. Alles, was es über uns zu wissen gibt. <http://www.wimdu.ch/aboutus#about-us-about-us>. Zugriff: 23. November 2017.

Anhang

A 1 Zweitwohnungszählung 30. September 2017

	Bestand Erstwohnungen			Den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen										Zweitwohnungen			Andere	
	Total	Total	Standardwohnungen	Alters- oder Pflegewohnungen	Total	von Personen mit Wechsaufenthalt bewohnte Wohnungen	Wohnungen für Studierende	von Haushalt im gleichen Gebäude bewohnte Wohnungen	Von nicht meldepflichtigen Personen oder Asylsuchenden bewohnte Wohnungen	Personalwohnungen (=belegte Apartments)	Dienstwohnungen	Apartments belegt	Leer oder unbekannt bis 2 Jahre	Total	Bewirtschaftet (=unbelegte Apartments)	Privat	baulich bedingt unbewohnte Wohnungen	
Ganze Stadt	221 553	192 488	188 486	4 002	19 068	5 228	886	886	165	394	1 468	905	9 136	8 391	1 738	6 653	1 606	
Kreis 1	3 850	2 700	2 682	18	565	156	6	40	1	22	44	46	250	543	84	459	42	
Rathaus	2 306	1717	1704	13	313	101	4	23	–	11	15	9	150	253	25	228	23	
Hochschulen	320	186	186	–	65	11	–	3	1	1	12	20	17	67	16	51	2	
Lindenhof	825	515	515	–	133	28	1	11	–	7	13	11	62	162	12	150	15	
City	399	282	277	5	54	16	1	3	–	3	4	6	21	61	31	30	2	
Kreis 2	17 163	15 069	14 764	305	1 311	292	9	100	26	35	77	40	732	630	103	527	153	
Wollishofen	9 189	8 264	8 119	145	581	149	1	47	21	12	29	6	316	270	51	219	74	
Leimbach	2 691	2 453	2 374	79	180	43	7	6	3	–	5	–	116	44	1	43	14	
Enge	5 283	4 352	4 271	81	550	100	1	47	2	23	43	34	300	316	51	265	65	
Kreis 3	26 522	23 285	23 025	260	2 071	510	39	87	54	22	151	77	1 131	1 042	372	670	124	
Alt-Wiedikon	9 831	8 434	8 396	38	750	219	3	45	7	11	6	27	432	610	289	321	37	
Friesenberg	4 459	4 104	4 049	55	299	26	6	5	–	1	113	–	148	50	1	49	6	
Sihlfeld	12 232	10 747	10 580	167	1 022	265	30	37	47	10	32	50	551	382	82	300	81	
Kreis 4	16 256	13 436	13 237	199	1 777	389	61	35	4	107	81	177	923	798	261	537	245	
Werd	2 419	1 956	1 935	21	266	55	4	19	–	36	18	5	129	148	53	95	49	
Langstrasse	6 789	5 326	5 290	36	863	189	5	7	4	59	53	77	469	457	132	325	143	
Hard	7 048	6 154	6 012	142	648	145	52	9	–	12	10	95	325	193	76	117	53	
Kreis 5	8 501	7 355	7 255	100	742	171	18	18	–	22	113	19	381	350	46	304	54	
Gewerbeschule	5 229	4 472	4 383	89	492	117	16	11	–	13	10	18	207	215	46	169	50	
Escher Wyss	3 272	2 883	2 872	11	250	54	2	7	–	9	3	1	174	135	–	135	4	
Kreis 6	17 935	15 519	15 060	459	1 667	558	95	103	3	31	194	89	594	668	237	431	81	
Unterstrass	12 266	10 616	10 332	284	1 146	362	83	53	3	9	169	71	396	451	220	231	53	
Oberstrass	5 669	4 903	4 728	175	521	196	12	50	–	22	25	18	198	217	17	200	28	
Kreis 7	20 056	16 934	16 375	559	1 638	382	42	178	22	32	144	58	780	1 279	135	1 144	205	
Fluntern	4 186	3 379	3 275	104	442	102	32	43	10	5	61	5	184	316	25	291	49	
Hottingen	6 066	5 006	4 868	138	558	134	6	67	1	19	63	19	249	430	26	404	72	
Hirslanden	4 077	3 478	3 440	38	325	88	4	45	9	7	5	18	149	227	54	173	47	
Witikon	5 727	5 071	4 792	279	313	58	–	23	2	1	15	16	198	306	30	276	37	
Kreis 8	10 190	7 991	7 827	164	1 424	258	21	54	–	51	253	162	625	615	131	484	160	
Seefeld	3 608	2 799	2 719	80	447	115	5	19	–	20	22	58	208	263	66	197	99	
Mühlebach	3 837	3 021	2 962	59	511	89	7	12	–	21	22	100	260	256	58	198	49	
Weinegg	2 745	2 171	2 146	25	466	54	9	23	–	10	209	4	157	96	7	89	12	
Kreis 9	28 416	25 604	24 986	618	1 938	518	57	52	9	9	122	67	1 104	752	106	646	122	
Albisrieden	11 498	10 337	10 118	219	797	189	34	20	6	5	46	28	469	336	76	260	28	
Altstetten	16 918	15 267	14 868	399	1 141	329	23	32	3	4	76	39	635	416	30	386	94	
Kreis 10	21 178	18 825	18 526	299	1 690	412	339	103	14	20	62	81	659	542	33	509	121	
Höngg	12 043	10 664	10 480	184	974	165	315	64	2	2	18	30	378	319	23	296	86	
Wipkingen	9 135	8 161	8 046	115	716	247	24	39	12	18	44	51	281	223	10	213	35	
Kreis 11	36 380	32 194	31 525	669	3 069	1 107	184	98	31	29	183	88	1 349	983	230	753	134	
Affoltern	11 847	10 896	10 747	149	703	247	53	24	–	7	27	27	318	217	11	206	31	
Oerlikon	11 957	10 218	9 990	228	1 302	475	111	43	5	11	99	29	529	374	63	311	63	
Seebach	12 576	11 080	10 788	292	1 064	385	20	31	26	11	57	32	502	392	156	236	40	
Kreis 12	15 106	13 576	13 224	352	1 176	475	15	18	1	14	44	1	608	189	–	189	165	
Saatten	3 424	3 147	3 147	–	241	70	3	3	–	3	17	–	145	29	–	29	7	
Schwamendingen-Mitte	5 874	5 201	5 157	44	486	233	2	11	1	10	13	–	216	95	–	95	92	
Hirzenbach	5 808	5 228	4 920	308	449	172	10	4	–	1	14	1	247	65	–	65	66	

A 2 Stadt Zürich: Methodik betreffend Zweitwohnungszählung

Bewirtschaftete Wohnung / Apartment

Als Apartment gilt vorliegend jede möblierte Wohnung, die professionell bewirtschaftet ist, meist auch für eine kürzere Zeit vermietet wird und durch die Zweitwohnungszählung in der Stadt Zürich erfasst wird. Das waren per 6. Dezember 2017 insgesamt 2'764 Wohnungen. Bei vielen Apartmentwohnungen werden zusätzliche Dienstleistungen wie Reinigungs-, Wäsche- oder Concierge Service angeboten.

Von 2'764 bewirtschafteten Wohnungen waren 905 von in der Stadt angemeldeten Personen bewohnt; diese Wohnungen werden entsprechend dem Zweitwohnungsgesetz den Erstwohnungen gleichgestellt. Bei den übrigen 1'859 Wohnungen war keine Person gemeldet; diese Wohnungen gelten als bewirtschaftete Zweitwohnungen.

Zweitwohnung

Als Zweitwohnung gelten gemäss Bundesgesetz über die Zweitwohnungen alle bewohnbaren Wohnungen, in denen meldetechnisch keine Person niedergelassen ist und die nicht den Erstwohnungen gleichgestellt ist.

Den Erstwohnungen gleichgestellt sind zum einen spezielle Wohneinheiten, z. B. für Studierende, Firmenpersonal und sonstige Erwerbstätige. Zum anderen zählen auch Wohnungen dazu, die von Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufhaltern, nicht meldepflichtigen Personen oder von Haushalten bewohnt sind, die auch eine andere Wohnung im gleichen Gebäude bewohnen. Ebenso werden auch Wohnungen, die weniger als zwei Jahre leer stehen, den Erstwohnungen gleichgestellt.

Da keine Meldepflicht für Wohnnutzungen existiert, kann die Zweitwohnungszahl nicht eindeutig festgelegt werden, sondern basiert auf einer Zweitwohnungsvermutung. Die Zahl belief sich 2017 auf 8'413 Wohnungen, davon 1'859 kommerziell bewirtschaftete Apartmentwohnungen.

Zweitwohnungszählung

Die Bestimmung der Zweitwohnungszahl basiert auf der Verbindung des Gebäude- und Wohnungsregisters der Stadt Zürich (GWZ) mit dem Bevölkerungsregister. Die Daten der beiden Register werden täglich abgeglichen, womit ein tagesaktueller Stand der registrierten Bewohnerzahl pro Wohnung gewährleistet ist. Somit ist auch bekannt, wie lange eine Wohnung gemäss Register unbewohnt ist.

Jährlich am 1. Juni erfolgt ein Versand an alle Verwaltungen mit Wohnungen, für die im Register keine Bewohnerinnen und Bewohner bekannt sind. Primärer Zweck ist die Feststellung des Leerwohnungsbestandes (Leerwohnungs-zählung). Auf dem Formular ist einzutragen, ob die betreffenden Wohnungen tatsächlich leer stehen und zur Vermietung oder zum Verkauf ausgeschrieben sind. Alternativ soll der Grund für den Leerstand angegeben werden. Die Rückmeldungen werden gemäss den Kategorien des Zweitwohnungsgesetzes klassiert.

Kollektivhaushalte mit grosser Personenfluktuation (z.B. Altersheime, Studierendenwohnungen, Dienstwohnungen oder Haushalte für betreutes Wohnen) werden vom Personenmeldeamt aus Aufwandgründen oft nur auf Adressebene und nicht auf Wohnungsebene geführt. Die Wohnungen an den betreffenden Adressen werden ebenfalls klassiert und den Erstwohnungen gleichgestellt. Klassierte Wohnungen werden in den Folgejahren der Erhebung nicht mehr angeschrieben.

Als Zweitwohnungen gelten nach Abschluss der Erhebung einerseits Wohnungen, die als (private oder bewirtschaftete) Zweitwohnungen klassiert wurden, oder aber Wohnungen, zu denen im Bevölkerungsregister seit mindestens zwei Jahren keine Person registriert ist, soweit sie nicht den Erstwohnungen gleichgestellt sind.

A 3 Studentenwohnheime Stadt Zürich (Auszug)

Studentische Wohngenossenschaft Zürich (WOKO)

Tabelle 3 Studentenheime und Studierendenhäuser

Bezeichnung	Strasse, Nr.	Quartier	Zimmer
Haus Justinus	Freudenberstrasse 1,7	Affoltern	78
Maximilianeum	Leonhardstrasse 12	Hochschulen	72
Maximilianeum	Leonhardstrasse 13	Hochschulen	28
Maximilianeum	Auf der Mauer 19	Hochschulen	28
Pension Lutherstrasse	Lutherstrasse 36		
Villa Laetitia	Clausiusstrasse 52		23
Genossenschaft Studentenhaus ALV	Wehntalerstrasse 41		65
Sonnegg	Sonnegg		23
Oase	Freiestrasse 38		*57
Verein Ref Studentenhaus	Freudenbergstrasse		13
Verein Ref Studentenhaus	Moussonstrasse 17		20
Verein Ref Studentenhaus	Steinwiesenstrasse 35		17
Verein Ref Studentenhaus	Rötelstrasse 100		23
Rotary Club Studenten und Lehrlingshaus	Bergstrasse 128		50
Vinzenz	Loorenstrasse 74		120
Vinzenz	Flühgasse 32		35
Vinzenz			
PRO FILIA	Mühlebachstrasse 88		30
Wohngruppe Arche	Rötelstrasse 69		8
Allenmoos	Berninastrasse 85		23
HWW	ETH Hönggerberg		404
Total			1025

Anmerkung: Wo keine Zahlen zu Zimmern verfügbar waren, wurde auf die Anzahl Betten zurückgegriffen. Die dargestellten Informationen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Quelle: (ETHZ, 2017)

Jugendwohnnetz (JUWO)

Tabelle 4 Liegenschaften im Besitz der Stiftung Studentisches Wohnen

Strasse	Nr.	Quartier	Zimmer
Cäsar Ritz Strasse	1,7	Affoltern	330
Badenerstrasse	280	Aussersihl	30
Bächlerstrasse	44/46	Affoltern	179
Bülachhof	1,3	Oerlikon	222
Bülachstrasse	1,11	Oerlikon	266
Culmannstrasse	26	Oberstrass	60
Elsastrasse	17	Aussersihl	21
Freilagerstrasse	90,92	Albisrieden	196
Germaniastrasse	103*	Oberstrass	28
Gsteigstrasse	18	Höngg	31
Gubelstrasse	44	Oerlikon	16
Hochstrasse	108	Fluntern	25
Kantstrasse	20	Fluntern	42
Meierwiesenstrasse	62	Altstetten	169
Rebhüslweg	1,5	Affoltern	67
Total			1682

Anmerkung: Die Zimmer befinden sich meist in Wohneinheiten von 4 bis 15 unmöblierten oder teilweise möblierten Zimmern.

Quelle: (Zürich, 2011)

A 4 Anbieter Business Apartments Stadt Zürich

Tabelle 5 Anbieter von Business Apartments und möblierten Personalwohnungen

Bezeichnung	Angebote Schweiz	Angebote Stadt Zürich	Übliche Belegungsdauer
Apartments Swiss Star	700	600	
VisionApartments	1'735	632	Mind. 1 Monat - Dauermiete
PrimeStay Group	240	150	Mehrere Monate
City Apartments		250	-
Guggach Apartments		>100	-
Zuerich Apartments		65	-
PABS Résidences und Appartements AG	270	270	Minimum 14 Tage
Academia Apartments	k.A.	k.A.	Täglich bis monatlich
Glandon Apartments	k.A.	k.A.	-
Superflat Jimdo	k.A.	k.A.	-
Mynest	>82	>20	-
Bookahome	>20	>20	-
MylittleAp		>10	Täglich bis monatlich
Hitrental Apartments	>180	>70	Ab 3 Nächten
ZR Zürich Relocation		60	-
Sorell Hotel Rigiblick		45	-
AAS Apartment Service AG		>100	-

Anmerkung: Die Liste ist nicht abschliessend. Angebote beinhalten hier sowohl Business Apartments wie auch Zimmer in Boarding Houses.

Quelle: VisionApartments; PrimeStay Group, PABS Résidences und Appartements AG.

A 5 Memoranden

«Zweitwohnungen Stadt Zürich, Rechtliche Rahmenbedingungen aus planungs- und baurechtlicher Sicht»

Gfeller Budliger Kunz Rechtsanwälte, Zürich vom 21. September 2017

«Zweitwohnungen Stadt Zürich, Öffentliches Recht / Gewerberecht»

«Zweitwohnungen Stadt Zürich, Steuerliche Rahmenbedingungen»

«Zweitwohnungen Stadt Zürich, Mietrechtliche Rahmenbedingungen»

allesamt von CMS von Erlach Poncet AG, Zürich vom 18. August 2017

Fahrländer Partner
 Raumentwicklung AG
 Herr Rainer Marti
 Seebahnstrasse 89
 8003 Zürich

Dr. Roland Gfeller, LL.M.
 Michael Budliger
 Dr. Daniel Kunz*

Dr. Christin Hochheuser Onnen
 Nera Michel
 Andrin Gantenbein
 Bernhard Müller

Konsulent

Dr. Jürg Sigrist

Eingetragen im Anwaltsregister

*Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht

Florastrasse 44, Postfach
 CH-8032 Zürich
 Tel. +41 44 383 58 38
 Fax +41 44 383 58 22
 info@gbk-law.ch
 www.gbk-law.ch

Zürich, 21. September 2017

Zweitwohnungen Stadt Zürich, Rechtliche Rahmenbedingungen aus planungs- und baurechtlicher Sicht

Sehr geehrter Herr Marti

In obiger Sache beziehe ich mich auf unsere Besprechungen sowie den Fragenkatalog vom 2. August 2017 und nehme für Ihre Beurteilungen zuhanden des Hochbauamts der Stadt Zürich dazu gerne wie folgt Stellung:

Ausgangslage / Grundlagen allgemein

Aufgrund einer dringlichen Motion sowie eines dringlichen Postulats von Niklaus Scherr hat der Stadtrat einen Bericht zum nutzungsplanerischen Umgang mit Zweitwohnungen, Business-Apartments und Hotels verfasst und diesen dem Gemeinderat zur Kenntnis gebracht. Der Gemeinderat hat in der Folge am 30. November 2016 eine Rückweisung an den Stadtrat beschlossen, mit dem Auftrag zur Erstellung eines Ergänzungsberichts, der sich unter anderem zu Begriffsklärungen (Zweitwohnungen, Businessappartements, AirBnB-Vermietung usw.) und Lösungsansätzen äussert und der Daten- und Problemanalysen enthält. Sodann sind die gewerbe-, miet-, steuer- sowie bau- und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen darzustellen. Zuhanden des entsprechenden Berichts von Fahrländer Partner Raumentwicklung AG fokussiert die vorliegende Beurteilung auf die planungs- und baurechtlichen Aspekte.

1. **Sind die verwendeten Begriffe, namentlich aus Hotellerie und Parahotellerie, in den relevanten baurechtlichen Grundlagen des Kantons Zürich (PBG, ABV Kanton Zürich) klar erfasst?**
 - **Hotel (Pension, Gasthof, Kurbetrieb, Motel);**
 - **Parahotellerie (Kollektivunterkünfte, Ferienwohnungen, Campingplätze);**
 - **Ferienwohnungen im Falle von Boarding Houses (Business Apartments)**

Die Begriffe werden in den baurechtlichen Grundlagen des Kantons Zürich nicht verwendet. Es gibt keine Definitionen dafür. Diese wohnähnlichen Nutzungen fallen grundsätzlich unter die Nutzweise "Wohnen" und werden bei Wohnanteilsvorschriften angerechnet, sofern in der BZO nicht ausdrücklich etwas anderes geregelt ist (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Auflage, Zürich 2011, S. 777). Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat dies in einem älteren Grundsatzurteil ("Hotel Widder") so beurteilt (BEZ 1988 Nr. 14). Das damalige Baurekursgericht hatte als Vorinstanz noch die gegenteilige Auffassung vertreten und erwogen, die Wohnanteilsvorschrift habe zum Ziel, der Verdrängung von Wohnraum für die Bevölkerung entgegenzuwirken. Ein Passantenhotel vermöge nichts zur angestrebten Verbesserung der Wohnbevölkerungsstruktur, zur Reduktion der Pendlerströme, zur Verhinderung des Bevölkerungsrückgangs oder zur Erhöhung des Einkommenssteuerertrags beizutragen und verstosse daher gegen den Sinn und Zweck des Wohnanteilsplans. Das Verwaltungsgericht war demgegenüber der Auffassung, auch eine Hotelnutzung vermöge mitzuhelfen, einzelne Ziele des Wohnanteilsplans zu erreichen und müsse als Wohnnutzung angerechnet werden. Dieses Urteil zeigt, dass die Grundsatzdiskussion, was unter die Definition des "Wohnzwecks" fällt, bereits im Jahr 1988 bezüglich einer ähnlichen Fragestellung geführt wurde.

2. **Sind die in Art. 2 Abs. 3 ZWG genannten Nutzungen klar umschrieben (z.B. Studentenheime) bzw. existieren neben dem Bundesgesetz kantonale oder kommunale Regelungen zu Zweitwohnungen?**

Das Zweitwohnungsgesetz umschreibt in Art. 2 Abs. 3, welche Nutzungen als Erstwohnungen gelten. Diese Umschreibungen sind meines Erachtens klar (ein Studentenheim mit dauerhaft zu Ausbildungszwecken bewohnten Einheiten würde demnach gemäss Art. 2 Abs. 3 lit. a ZWG unter "Erstwohnungen" fallen). Gemäss Art. 2 Abs. 4 ZWG sind alle nicht unter Art. 2 Abs. 3 fallenden Nutzungen Zweitwohnungen. Die Definitionen im ZWG sind im vorliegenden Zusammenhang insofern von beschränktem Nutzen, als die Beschränkungen des ZWG

nur in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent Anwendung finden (Art. 1 ZWG; es sind jedoch alle Gemeinden verpflichtet, ein Wohnungsinventar gemäss Art. 4 ZWG zu erstellen; vgl. FABIAN MÖSCHING, in SHK-Zweitwohnungsgesetz, Art. 1 N. 5). Die Definitionen in Art. 2 Abs. 3 ZWG sind daher nicht bindend, soweit es um die Regelung allfälliger Massnahmen im Bereich von Mindestwohnanteilen unter 20 Prozent geht. Demgegenüber wären die Definitionen und Regelungen im ZWG auch in der Stadt Zürich massgebend, sofern und soweit der Zweitwohnungsanteil über 20 Prozent liegen sollte.

Wenn die Kantone/Gemeinden in Bereichen von Zweitwohnungsanteilen unterhalb 20 Prozent Regelungen treffen wollen, müssen sie autonom gesetzlich umschreiben, was unter die jeweiligen Definitionen fallen soll. Sofern die Definitionen gemäss Art. 2 Abs. 3 ZWG analog gelten sollen, bräuchte es dafür ebenfalls einen gesetzlichen Verweis im kantonalen/kommunalen Gesetz. Bei analoger Anwendung mittels gesetzlichen Verweises wäre zu prüfen, ob alle erforderlichen Umschreibungen in Art. 2 Abs. 3 ZWG vorhanden sind, zumal der Fokus des ZWG nicht genau mit den vorliegend interessierenden Einschränkungen in einem städtischen Gebiet übereinstimmen dürfte.

Laut FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, a.a.O., S. 777 ist umstritten, ob die Gemeinden in ihren Bauordnungen gegenüber § 52 PBG die Wohnnutzungen noch näher umschreiben dürfen. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine Bauordnungsbestimmung einer Gemeinde zulässig, wonach Hotelflächen nicht auf den Wohnanteil anzurechnen seien (Opfikon, vgl. ZBl 1993, S. 560). Zudem hat das Baurekursgericht (bzw. die damalige Baurekurskommission) in BRKE I Nr. 193/1994 in einem Entscheid vom 15. Juli 1994 (auszugsweise in BEZ 1994 Nr. 20 publiziert) ausdrücklich entschieden, eine kommunale Vorschrift, wonach Zweitwohnungen nicht auf wohnanteilspflichtige Flächen angerechnet werden, zulässig sei (E. 13.6). Der Umstand, dass eine Nutzung zu Wohnzwecken vorgeschrieben werden könne, bedeute nicht automatisch, dass damit eine differenziertere kommunale Regelung der Wohnnutzung ausgeschlossen werden sollte. Die Unzulässigkeit könne nicht mit unbestreitbaren Vollzugsproblemen begründet werden (E. 13.7). Aufgrund dieser Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass § 52 PBG Regelungen auf kommunaler Ebene bezüglich Zweitwohnungen grundsätzlich zulässt.

Das kantonale Recht enthält keine Regelungen zu Zweitwohnungen. Der Begriff wird einzig in Art. 40 Abs. 6 BZO Zürich verwendet, wo ausdrücklich festgehalten ist, dass Zweitwohnungen in Kernzonen nicht in die Wohnanteilsberechnun-

gen einzurechnen sind. Wie in der Praxis bisher "Zweitwohnungen" abgegrenzt worden sind, ist mir nicht bekannt und wäre bei der Stadt Zürich in Erfahrung zu bringen. Naheliegender ist, wenn man sich an der Definition in Art. 2 Abs. 3 ZWG orientiert. Das braucht jedoch insofern nicht in allen Fällen sachgerecht zu sein, als die Bestimmung in der BZO mit einer anderen Stossrichtung erlassen worden sein könnte.

Anzumerken ist, dass bereits bei Erlass von Art. 40 Abs. 6 BZO auf die Unschärfe des Begriffs der "Zweitwohnung" und die Schwierigkeiten beim Vollzug hingewiesen worden war. Zudem wurde die Frage aufgeworfen, ob das kantonale Recht überhaupt eine Rechtsgrundlage für die Unterscheidung von Erst- und Zweitwohnungen enthält (vgl. JÜRIG SIGRIST, Wohnraumverhinderung und ein Kinoverbot – Ungereimtheiten in der Vorlage zur künftigen Nutzungsplanung, in NZZ Nr. 67 vom 20. März 1992).

3. Welche dieser Nutzungen (vgl. Fragen 1 und 2) sind gemäss Grundordnung (Bauvorschriften und Zonenreglement) der Stadt Zürich in welcher Zone bewilligungsfähig? Wer sind die jeweiligen Bewilligungsorgane?

Die zulässige bauliche Grundstücknutzung wird in der Bau- und Zonenordnung der Gemeinden festgelegt, so unter anderem auch die Nutzweise (§ 49 Abs. 1 PBG). Möglich sind

- **Kernzonen** (§ 50 PBG): Schutzwürdige Ortsbilder, wie Stadt- und Dorfkerne oder einzelne Gebäudegruppen, die in ihrer Eigenart erhalten oder erweitert werden sollen;
- **Quartiererhaltungszonen** (§ 50a PBG): In sich geschlossene Ortsteile mit hoher Siedlungsqualität, die in ihrer Nutzungsstruktur oder baulichen Gliederung erhalten oder erweitert werden sollen
- **Zentrumszonen** (§ 51 PBG): Dichte Überbauung zur Entwicklung von Stadt-, Orts- und Quartierzentren, die ausser dem Wohnen vorab der Ansiedlung von Handels- und Dienstleistungsbetrieben, Verwaltungen sowie mässig störenden Gewerbebetrieben dienen. Die Bau- und Zonenordnung kann die zulässige bauliche Grundstücknutzung durch Bestimmungen über die Ausnützung, die Bauweise und die Nutzweise näher ordnen.
- **Wohnzonen** (§ 52 PBG): Wohnzonen sind in erster Linie für Wohnbauten bestimmt; dieser Nutzweise zugerechnet werden auch Arbeitsräume, die mit einer Wohnung zusammenhängen und in einem angemessenen Verhältnis zur eigentlichen Wohnfläche stehen. Mässig störende Betriebe sind

gestattet, wo die Bau- und Zonenordnung sie zulässt; stark störende und solche, die unverhältnismässigen Verkehr auslösen, sind unzulässig.

- **Industrie- und Gewerbezone** (§ 56 PBG): Solche Zonen sind in erster Linie für die Ansiedlung industrieller und gewerblicher Betriebe der Produktion, der Gütergrossverteilung, der Lagerhaltung und des Transports bestimmt. Betriebs- und unternehmenszugehörige Verwaltungs-, Forschungs- und technische Räume, Wohlfahrtseinrichtungen, in ausgedehnten oder abgelegenen Industriezonen auch kleinere Läden für den täglichen Bedarf und sonstige den Beschäftigten nützliche Dienstleistungsgewerbe sind zulässig. Die Bau- und Zonenordnung kann auch Handels- und Dienstleistungsgewerbe zulassen; aus planerischen oder infrastrukturellen Gründen kann sie bestimmte Betriebsarten ausschliessen. Wohnungen für standortgebundene Betriebsangehörige sind gestattet; für vorübergehend angestellte Personen kann die Bau- und Zonenordnung provisorische Gemeinschaftsunterkünfte zulassen. Wohnbauten und wohnungsähnliche Nutzungen (zum Beispiel Hotels oder Spitäler, vgl. BEZ 1987 Nr. 1) sind hingegen grundsätzlich ausgeschlossen. Möglich ist, mittels einer Sondernutzungsplanung (Sonderbauvorschriften, Gestaltungsplan) eine Wohnnutzung in der Industriezone zuzulassen (PBG aktuell 4/2008, S. 23 ff.).
- **Zone für öffentliche Bauten** (§ 60 PBG): Dieser Zone können Grundstücke zugewiesen werden, die von ihren Eigentümern zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden.

In der Praxis kommt bei reinen Wohnzonen eine funktionale Betrachtungsweise zum Tragen: Die Nutzung einer Liegenschaft muss mit der Wohnzone und dem Quartiercharakter verträglich sein. So werden regelmässig auch Quartierläden als in der Wohnzone zonenkonform beurteilt, wenn sie dem Bedürfnis der Quartierversorgung dienen. Darüber hinaus werden häufig auch Büros zugelassen, weil sie den Wohnzweck nicht gefährden.

Die erwähnten Nutzungen (Hotel, Zweitwohnungen usw.) fallen wie erwähnt unter die Nutzweise "Wohnen". Sie sind daher in der Wohnzone zonenkonform. Ebenso zulässig sind sie in Kernzonen, Quartiererhaltungszonen und Zentrumszonen, wobei in Kernzonen die Einschränkung gemäss Art. 40 Abs. 6 BZO zu beachten ist (Nichtanrechnung von Zweitwohnungen auf den Wohnanteil). Nicht zonenkonform sind Wohnungen und Hotels grundsätzlich in Industrie- und Gewerbezone, mit den Ausnahmen gemäss obiger Umschreibung zur Industrie- und Gewerbezone. Art. 19a Abs. 2 der revidierten BZO der Stadt Zürich schliesst Spital- und Krankenhausnutzungen sowie Hotel- und andere wohn-

ähnliche Nutzungen mit Ausnahme von Wohnungen für standortgebundene Betriebsangehörige in allen Industrie- und Gewerbebezonen ausdrücklich aus.

Bewilligungsbehörde in der Stadt Zürich ist die Bausektion des Stadtrats, bestehend aus drei Stadträtinnen/Stadträten (ordentliche Besetzung: Vorsteher des Hochbaudepartements, André Odermatt [Vorsitz], Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements [Filippo Leutenegger], Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe [Andres Türlér]). Das Bewilligungsverfahren wird vom Amt für Baubewilligungen koordiniert.

4. Gibt es in anderen Schweizer Städten (Bern, Basel, Luzern, Lausanne, Genf) eine davon abweichende planungsrechtliche Praxis?

Im Wesentlichen sind die Einteilungen mit Wohnen/Gewerbe/Industrie/Zentrum/öffentliche Nutzungen überall ähnlich. Die Zonenzwecke werden jedoch in allen Kantonen/Gemeinden etwas anders umschrieben. Ob hotelähnliche Nutzungen in einer bestimmten Wohnzone zulässig sind, ist anhand der konkreten kantonalen und kommunalen Bestimmungen zu beurteilen.

Im Entscheid "Hotel Widder", der unter obiger Ziff. 1 bereits erwähnt worden ist, wurde – allerdings im Jahr 1988 – auf ähnliche Regelungen in den Kantonen Basel-Stadt und in den Städten Zug und Luzern verwiesen, die an den genannten Orten zu einer identischen Auslegung bzw. Praxis führten, d.h. Hotelnutzungen sind auch dort in Wohnzonen zulässig (VB.1988 Nr. 14 E. 1h).

Laut einem Bundesgerichtsurteil von 1992 (ZBI 1993, S. 560 E. 4c) werden demgegenüber gewerblich geführte Beherbergungsbetriebe in anderen Kantonen oft nicht einmal – bzw. nur unter eingeschränkten Voraussetzungen – als wohnzonenkonform angesehen und gelten als gewerbliche Nutzungen (vgl. z.B. für den Kanton Bern BVR 1992, 14 ff. und 1988, 263 ff; für den Kanton Graubünden PVG 1977, 22).

Den Kantonen und Gemeinden steht es frei, den Zonenzweck in Wohnzonen anders zu spezifizieren. So sind etwa in Fremdenverkehrsorten sog. Hotelzonen oder Tourismuszonen verbreitet. Da bei Beherbergungsbetrieben oftmals nicht das Wohnen, sondern das Gewerbe im Vordergrund steht, scheint das Bundesgericht Beherbergungsbetriebe auch in Gewerbebezonen als zulässig zu beurteilen (ZBI 1993, S. 560 E. 4c).

Eine spezielle Regelung zum Erhalt von Wohnraum kennt etwa die Stadt Bern:

Art. 16a Schutz von Wohnraum bei Wohnungsknappheit

¹ Zweckänderungen, Umbauten und Abbrüche, die zu einem Verlust bestehenden Wohnraums führen, sind in den Wohnzonen (W, WG, K, Obere und Untere Altstadt, Gewerbe- und Wohngebiet Matte), in den Schutzzonen SZ sowie in der Dienstleistungszone D untersagt, solange im Stadtgebiet Wohnungsknappheit herrscht.

² Wohnungsknappheit im Sinne von Absatz 1 besteht solange, als der über drei Jahre gemittelte Leerwohnungsbestand in der Stadt Bern kleiner ist als 1%. Der Leerwohnungsbestand wird jährlich durch die Statistikdienste der Stadt Bern publiziert.

Für weitere Regelungen an anderen Orten wären vertiefte Abklärungen erforderlich.

5. Wie werden nach Ihrer Erfahrung diese Nutzungen in Sonderbauvorschriften (oder städtebaulichen Verträgen) - falls von Bedeutung - abgehandelt?

In Sonderbauvorschriften werden regelmässig Mindestwohnanteile vorgesehen (vgl. z.B. Sonderbauvorschriften Maag-Areal plus, Zentrum Zürich Nord oder Neu Oerlikon). Dem Wohnanteil können dabei Hotelnutzungen und ähnliches angerechnet werden, soweit nichts anderes geregelt ist.

Indessen erachte ich es als zulässig, in Sonderbauvorschriften zu definieren, welche spezifischen Nutzungen bei einem Mindestwohnanteil eingerechnet werden dürfen. Auf diese Weise könnten nicht erwünschte Nutzungen wie Hotels oder Zweitwohnungen ausgeschlossen werden. Dabei wäre genau zu umschreiben, was unter Zweitwohnungen zu verstehen ist.

6. Welche dieser Nutzungen sind unter dem Titel der Wohnanteilsvorschriften als "Wohnen" anrechenbar?

Alle unter Frage 1 erwähnten Nutzungen gelten als "Wohnen", vgl. die bisherigen Ausführungen.

A. Business Apartments

7. Von Interesse sind insbesondere auch die Übergänge von Beherbergungsbetrieben zu Wohnungen, namentlich bewirtschaftete Wohnun-

gen (Business Apartments). Gelten diese als Wohn- oder Gewerbenutzung und was gibt den Ausschlag hierfür?

Business Apartments gelten als Wohnnutzungen. Letztlich steht hinter jeder vermieteten Wohnung ein gewerblicher Charakter, sei es nun eine kurz- oder langfristige Vermietung. Bei Business Apartments kommt im Vergleich zu normalen Mietwohnungen ein eingeschlossener Service-Anteil hinzu (Reinigung usw.), der ähnlich ist wie bei einem Hotel. Dies ändert jedoch – nach der bisherigen Rechtsprechung zumindest im Kanton Zürich bzw. für die Stadt Zürich – nichts an der Eigenschaft Wohnzweck und führt nicht zur Qualifizierung als Gewerbe. Business Apartments sind daher in Wohnzonen und nicht in Gewerbe-zonen zonenkonform. In anderen Kantonen wird jedoch der gewerbliche Aspekt von Beherbergungsbetrieben stärker gewichtet, weshalb sie anderenorts in der Gewerbezone (die dann auch anders umschrieben sind als im Kanton Zürich) angesiedelt werden.

8. Sind Umnutzungen in Business-Apartments bewilligungspflichtig?

Eine baurechtliche Bewilligung ist erforderlich für Nutzungsänderungen bei Räumlichkeiten und Flächen, denen baurechtliche Bedeutung zukommt (§ 309 Abs. 1 lit. b PBG). Die Abgrenzung der Bewilligungspflicht ist mitunter schwierig. Es ist jeweils zu prüfen, ob die fragliche Einrichtung aufgrund ihrer Konstruktionsweise und Funktion sowie der festgestellten und zu erwartenden Dauer und Regelmässigkeit ihrer Benutzung geeignet ist, mit den Anliegen der Raumplanung sowie des Baupolizei- und Umweltrechts in Konflikt zu geraten (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, a.a.O., S. 257). Davon ist bei Nutzungsänderungen auszugehen, wenn im Vergleich zum Vorbestand wesentlich andere Auswirkungen auf die Umwelt entstehen, die eine Neuüberprüfung im Licht der Zonenkonformität, der Immissionen, der Anforderungen an die Erschliessung (z.B. Zufahrt oder Abwasser) und die Parkplatzsituation erfordern. Ist dies der Fall, ist von einer Bewilligungspflicht auszugehen. Das bedeutet etwa, dass eine intensivere Nutzung, die zu Mehrverkehr führen kann, bewilligungspflichtig ist, auch wenn vorher und nachher eine in der Wohnzone zonenkonforme Nutzung vorliegt. Die Umnutzung eines Wohnhauses in eine Pension ist daher regelmässig bewilligungspflichtig. Soweit eine publikumsöffentliche bzw. von den Belegungszahlen her intensivere Nutzung die Einhaltung strengerer Vorschriften erfordert (z.B. hygienischer Natur wie sanitäre Einrichtungen oder feuerpolizeilicher Natur), ist ebenfalls von einer Bewilligungspflicht auszugehen (vgl. dazu auch Antworten zu Fragen 10 und 12).

Soweit bauliche Massnahmen vorgenommen werden, die zu neuen Raumaufteilungen führen (ausser das blosse Beseitigen von Trennwänden), muss immer eine Baubewilligung eingeholt werden (§ 1 lit. b BVV). Wegen der geänderten Nutzweise und den nicht bekannten Auswirkungen auf die Umgebung dürfte bei der Umnutzung von Wohnungen in Business-Apartments auch ohne bauliche Massnahmen von einer Bewilligungspflicht auszugehen sein, wobei eine Bewilligung in der Wohnzone – vorbehältlich unzulässiger Immissionen durch den Betrieb – ohne weiteres erteilt werden müsste.

9. Falls es sich bei Business-Apartments um Wohnnutzungen handelt: Was stünde einer anderweitigen Zuteilung im Weg et vice versa?

Eine anderweitige Zuteilung von Business-Apartments würde eine gesetzliche Grundlage voraussetzen. Da die Nutzweise von Wohnzonen in § 52 PBG auf Stufe Kanton umschrieben ist, ist eine abweichende Definition der Wohnnutzung durch die Gemeinden unzulässig. Hingegen sind die Gemeinden befugt, festzulegen, welche Räumlichkeiten der Wohnnutzung dienen (vgl. ZBI 1993, S. 560).

Gemäss § 49 Abs. 3 PBG kann für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse die Nutzung zu Wohnzwecken oder gewerblichen Zwecken zugelassen, vorgeschrieben oder beschränkt werden und für gewerbliche Nutzungen sowie Familienwohnungen mit vier und mehr Zimmern eine erhöhte Nutzungsziffer festgesetzt werden. Gestützt auf diese Bestimmung hat das Bundesgericht eine Regelung in der Bauordnung der Gemeinde Opfikon als zulässig beurteilt, wonach Hotelflächen nicht auf den Wohnanteil anzurechnen sind (ZBI 1993, S. 560).

10. Welche baurechtlichen Anforderungen werden an Business Apartments gestellt? Welche Auflagen sind an die Umnutzung von Wohnen zu Business Apartments geknüpft?

Es gelten die üblichen Bewilligungsanforderungen für Wohnbauten. Soweit Mitarbeiter in solchen Gebäuden beschäftigt sind, müssen die arbeitsrechtlichen Hygienevorschriften eingehalten werden (Belüftung, separate Toiletten Damen/Herren; Garderoben usw., Art. 29-31 ArGV, § 11 BBV I). Soweit man bei Business Apartments ohne Personalräume von einer Baute/Anlage mit Publikumsverkehr ausgeht, sind ebenfalls getrennte Toiletten einzubauen (§ 12 BBV I). Zudem sind bei gleichzeitiger Belegung mit über 20 Personen meines Erachtens die brandschutzrechtlichen Vorschriften für Beherbergungsbetriebe einzuhalten (vgl. die Brandschutzrichtlinie Begriffe und Definitionen der VKF).

Es ist nicht so, dass die Parahotellerie grundsätzlich Vorschriften nicht einhalten müsste, die für die Hotellerie gelten. Unabhängig von einer Bewilligungspflicht muss das materielle Recht stets eingehalten werden. Allfällig unterschiedliche Vorgaben dürften daher weitgehend in einem Vollzugsproblem liegen.

B. AirBnB (und andere Vertriebsplattformen für Wohnungen)

11. Existieren planungs- und/oder baurechtliche Bestimmungen für AirBnB-Angebote? Falls ja, welche? Falls nein, was wären aus Ihrer Sicht notwendige Bestimmungen?

Zu AirBnB Nutzungen gibt es keine spezifische Regelungen in den baurechtlichen Vorschriften des Kantons Zürich. Aus baurechtlicher Sicht ist nicht ersichtlich, inwiefern dafür zusätzliche Bestimmungen notwendig sein sollten. Die Frage, ob man solche Nutzungen zum Erhalt der Erstwohnungen einschränken will, ist eine politische.

Denkbar wäre, in einem formellen Gesetz kurzfristige Vermietungen – allenfalls auf bestimmte Gebiete beschränkt – zu verbieten oder einzuschränken (z.B. max. fünf Vermietungen pro Jahr). In Deutschland wird offenbar eine sog. Zweitwohnungssteuer als Massnahme zur Beschränkung der Zweitwohnungen erhoben (vgl. WOLF/NUSPLIGER, in SHK-Zweitwohnungsgesetz, Einleitung N. 49). Bei solchen Massnahmen ist der Vollzug jedoch aufwendig und schwierig.

12. Welche Voraussetzungen müssten erfüllt sein, damit AirBnB-Wohnungen planungsrechtliche Bedeutung erlangen?

Bei der aktuellen Gesetzgebung sind AirBnB-Nutzungen grundsätzlich baurechtlich ohne Bewilligung zulässig, so lange diese nicht gewerblich betrieben werden. Sofern Wohnungen regelmässig vermietet werden, könnten sie jedoch zu Zweitwohnungen werden, was im Fall einer Überschreitung der 20%-Grenze zudem die Anwendbarkeit des ZWG auslösen würde.

Sofern ganze Wohnblöcke für AirBnB genutzt würden, läge eine gasthofähnliche Nutzung vor, die mit ihren zahlreichen An- und Abreisen immisionsmässig baurechtlich relevant würde und der Bewilligungspflicht unterstünde. Aufgrund des Störpotentials wäre denkbar, dass die Zonenkonformität nicht mehr gegeben wäre.

Weiter würden AirBnB-Betriebe baurechtlich relevant, wenn mehr als 20 Personen gleichzeitig aufgenommen werden. In solchen Fällen sind die (strengeren) brandschutzrechtlichen Vorschriften einzuhalten (vgl. die Brandschutzrichtlinie Begriffe und Definitionen der VKF).

Schliesslich würde die AirBnB-Nutzung baurechtlich relevant, sofern das kurzfristige Vermieten von Wohnungen in einem formellen Gesetz oder in einer Nutzungsplanung eingeschränkt oder untersagt würde.

13. Falls AirBnB-Angebote umfassend oder in Teilen unterbunden würden, könnte eine materielle Enteignung durch Wohnungseigentümer geltend gemacht werden?

Gemäss Art. 26 Abs. 2 BV werden nur Eigentumsbeschränkungen voll entschädigt, die einer Enteignung gleichkommen. Liegt keine Enteignung vor, handelt es sich um die – viel häufigeren – entschädigungslosen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen.

Bei einem AirBnB-Verbot läge nicht eine formelle Enteignung vor, weil das Grundeigentum nicht entzogen wird. Es würden vielmehr die Nutzungsmöglichkeiten eingeschränkt, was in qualifizierten Fällen eine materielle Enteignung sein könnte.

Eine materielle Enteignung liegt nach der Rechtsprechung vor, wenn der bisherige oder ein voraussehbarer, sehr wahrscheinlich in naher Zukunft realisierbarer Gebrauch der Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil dem Eigentümer eine wesentliche aus dem Eigentum fließende Befugnis entzogen wird. Geht die Einschränkung weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls ein einziger oder einzelne Eigentümer so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit als unzumutbar erschiene, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (BGE 103 Ib 210 E. 2).

Das Bundesgericht hat weder in der Auszonung eines Viertels einer Parzelle noch darin, dass ein Grundstück zu einem Drittel mit einem Bauverbot belegt worden ist, einen enteignungsähnlichen Tatbestand erblickt (BGE 112 Ib 507). Dies, weil nach Auffassung des Bundesgericht in solchen Fällen die Liegenschaft auch nach dem Eingriff in angemessener, wirtschaftlich sinnvoller Weise nutzen können.

Auf eine gesetzliche Einschränkung einer AirBnB Nutzung bezogen würde dies in analoger Weise bedeuten, dass grundsätzlich keine Entschädigungspflicht entsteht, weil eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung weiterhin möglich bleibt. Mit einer Entschädigungspflicht wäre jedoch dann zu rechnen, wenn die "normale" Wohnnutzung einen um mehr als 30% tieferen Ertrag abwerfen sollte, als die zuvor praktizierte AirBnB Nutzung.

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Ausführungen vorläufig zu dienen und stehe Ihnen bei Fragen oder für Ergänzungen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße



Dr. Daniel Kunz

Memorandum

An: Fahrländer Partner Raumentwicklung AG, z.Hd. Herrn Rainer Marti
Von: Seraina Kihm
Datum: 31. August 2017
Betrifft: Zweitwohnungen Stadt Zürich, Öffentliches Recht / Gewerberecht

214320/02/02/02506677_170818_Memo_öffentl.Recht_finaler_Entwurf.docx/SEK/sek

I. BEI WELCHEN ALTERNATIVEN NUTZUNGEN BESTEHT EINE MELDEPFLICHT?

Gemäss Art. 16 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) i.V.m. Art. 18 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit müssen natürliche oder juristische Personen, die **Ausländerinnen oder Ausländer gewerbsmässig gegen Entgelt beherbergen**, diesen Umstand der zuständigen kantonalen Behörde melden; dies unabhängig der Aufenthaltsdauer, der Art der Beherbergungsleistung oder der Regelmässigkeit dieser Tätigkeit. Folglich sind sowohl professionelle Beherberger (Hotels etc.) als auch gelegentliche Beherberger, die z.B. über AirBnB Unterkünfte anbieten, dieser Meldepflicht gleichermaßen unterstellt. Vorbehaltlich kantonalen Rechts ist die unentgeltliche Beherbergung von der erwähnten Meldepflicht ausgenommen. Die entsprechende Meldung hat bei der zuständigen Ortspolizei mittels Hotelmeldeschein zu erfolgen; bei Verletzung dieser Pflicht droht eine Busse (Art. 120 Abs. 1 lit. a AuG).

Eine weitere Einschränkung ergibt sich aufgrund von Art. 10 Abs. 1 der Verordnung des Stadtrates Zürich zur Einwohner- und Fremdenkontrolle, wonach Inhaber von Hotels, Gasthöfen, Pensionen und ähnlichen Betrieben verpflichtet sind, den Kreis- oder Quartierbüros Gäste, die sich **länger als 3 Monate** bei ihnen aufhalten, innert 8 Tagen nach Ablauf dieser Frist mit Einzugsanzeige zu melden und mit Auszugsanzeige abzumelden. Diese Verpflichtung besteht **unabhängig der Nationalität** der Gäste und knüpft einzig an die Aufenthaltsdauer an. Bei Verstössen kann dies einen Verweis oder gar eine Busse nach sich ziehen (Art. 21 der erwähnten Verordnung).

Zusammenfassend ist es sowohl für professionelle Beherberger als auch für gelegentliche Beherberger wie AirBnB-Gastgeber Pflicht, Ausländer unabhängig der Aufenthaltsdauer der zuständigen kantonalen Behörde zu melden. Ferner müssen

Eingetragen im Anwaltsregister.

CMS von Erlach Pomcet AG ist Mitglied von CMS, dem Verbund europäischer Anwaltskanzleien. In bestimmten Fällen dient CMS als Marken- oder Firmenname einzelner beziehungsweise aller Mitgliedskanzleien. Weitere Informationen finden Sie unter cms.law.

CMS Standorte: Aberdeen, Algier, Amsterdam, Antwerpen, Barcelona, Belgrad, Berlin, Bogotá, Bratislava, Bristol, Brüssel, Budapest, Bukarest, Casablanca, Dubai, Düsseldorf, Edinburgh, Frankfurt/Main, Genf, Glasgow, Hamburg, Hongkong, Istanbul, Kiew, Köln, Leipzig, Lima, Lissabon, Ljubljana, London, Luxemburg, Lyon, Madrid, Mailand, Maskat, Medellín, Mexiko-Stadt, Moskau, München, Paris, Peking, Podgorica, Prag, Rio de Janeiro, Rom, Santiago de Chile, Sarajevo, Sevilla, Shanghai, Sofia, Strassburg, Stuttgart, Teheran, Tirana, Utrecht, Warschau, Wien, Zagreb und Zürich.

Beherbergungsbetriebe in der Stadt Zürich **zusätzlich** gemäss kommunalem Recht Gäste melden, die sich länger als 3 Monate dort niederlassen.

II. BESTEHEN IN BEZUG AUF DIE ALTERNATIVEN NUTZUNGEN WEITERE ÖFFENTLICH-RECHTLICHE EINSCHRÄNKUNGEN?

A. Lebensmittelhygiene

Das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) bezweckt den Schutz der Konsumenten vor gesundheitsgefährdenden Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, die Sicherstellung eines hygienischen Umgangs mit selbigen etc. (Art. 1 LMG). In den Anwendungsbereich fallen u.a. auch das Lagern und Inverkehrbringen von Lebensmitteln (Art. 2 Abs. 1 lit. a LMG). Als Inverkehrbringen i.S.v. Art. 6 LMG gilt u.a. auch das **Bereithalten für die entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe, das Anbieten zur Abgabe und die Abgabe selber**.

Werden also sowohl in professionell geführten Hotels etc. als auch in anderen Herbergen, die nur gelegentlich als Unterkunft verwendet werden, Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände (z.B. kosmetische Mittel) gelagert und abgegeben, müssen die lebensmittelrechtlichen Anforderungen und Bestimmungen gemäss LMG eingehalten werden. Dazu zählen z.B. die Meldepflicht gegenüber den lebensmittelrechtlichen Kontrollorganen, die Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Hygieneanforderungen mittels Selbstkontrollkonzept etc. (z.B. Art. 10 und 11 LMG i.V.m. Art. 12 Abs. 2 Lebensmittelverordnung).

Somit unterstehen grundsätzlich alle Anbieter von alternativen Nutzungen den Bestimmungen des LMG. In der Praxis dürften aber wohl nur wenige AirBnB-Gastgeber auch tatsächlich ihren Gästen Lebensmittel anbieten und damit den Vorschriften des LMG unterstellt sein.

B. Brandschutzvorschriften

Gemäss der Brandschutznorm und der Brandschutzrichtlinie 10-15 zählen zu den Beherbergungsbetrieben u.a. Hotels, Pensionen und Ferienheime, in denen dauernd oder vorübergehend 20 oder mehr Personen aufgenommen werden, die nicht auf fremde Hilfe angewiesen sind. An diese Betriebe werden strengere und mehr Anforderungen gestellt als an andere (z.B. Brandmeldeanlagen, kleinere Brandabschnitte etc.).

Bezüglich der Brandschutzvorschriften gibt es keine Unterscheidung hinsichtlich der Nutzung einer Wohnung oder der Art und Weise, wie sie vermietet wird (z.B. Untermiete, AirBnB etc.). Über AirBnB vermietete Wohnungen oder kleinere Beherbergungsbetriebe mit weniger als 20 Gästen fallen nicht unter die Brandschutzvorschriften und werden daher anders behandelt als grössere Beherbergungsbetriebe bzw. Anbieter von alternativen Nutzungen.

C. Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)

In den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) fallen u.a. öffentlich zugängliche Bauten, Wohngebäude mit mehr als 8 Wohneinheiten und Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen (Art. 3 BehiG); sowohl neu gebaute als auch renovierte.

Anbieter von alternativen Nutzungen, die die vorstehenden Kriterien erfüllen, sind zur Einhaltung der Bestimmungen des BehiG verpflichtet. Da das BehiG auf die **öffentliche Zugänglichkeit resp. die Grösse** eines Gebäudes abstellt, dürften wohl die meisten AirBnB-Gastgeber hingegen nicht dem BehiG unterstellt sein.

D. Gastgewerbegesetz

Das Gastgewerbegesetz des Kantons Zürich regelt den Ausschank und Handel von alkoholartigen Getränken und unterstellt diese Tätigkeit einer Patentpflicht. Da im Zusammenhang mit den bspw. über AirBnB angebotenen Unterkünften nicht gewerbsmässig Alkohol ausgeschenkt oder Gäste bewirtet werden, dürfte dieses Gesetz kaum Anwendung finden. Anders dürfte die Situation bei Hotellerie und Pensionen mit mehr als zehn Gästen aussehen.

E. Zweitwohnungsgesetzgebung

Das Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG) wirkt sich einschränkend auf alternative Wohnnutzungen aus, da die Erstellung von Zweitwohnungen resp. die Umnutzung von Erstwohnungen in Zweitwohnungen bewilligungspflichtig ist und je nach Zweitwohnungsanteil der betroffenen Gemeinde nicht bewilligt werden kann. Aktuell gibt es im Kanton Zürich keine Gemeinde, die einen Zweitwohnungsanteil von mehr als 20% hat.¹

III. LIESSEN SICH ALLFÄLLIGE GESETZLICHE UND/ODER BEHÖRDLICHE REGULIERUNGEN IN BEZUG AUF DIE ALTERNATIVEN NUTZUNGEN MIT DER VERFASSUNGSRECHTLICHEN EIGENTUMS- UND WIRTSCHAFTSFREIHEIT VEREINBAREN UND WELCHE VORAUSSETZUNGEN MÜSSTEN DAFÜR VORLIEGEN?

A. EIGENTUMSGARANTIE²

¹ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Wohnungsinventar und Zweitwohnungsanteil (Stand vom 31. März 2017), <http://data.geo.admin.ch/ch.are.wohnungsinventar-zweitwohnungsanteil/> (abgefragt am 16. August 2017)

² Vgl. zum Ganzen: HÄFELIN, ULRICH / HALLER, WALTER / KELLER, HELEN / THURNHERR, DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2016, 9. Auflage, S. 181ff.

1. Definition und Inhalt der Eigentumsgarantie

Die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 der Bundesverfassung (BV) schützt das Privateigentum als in seinem Kern unantastbares Institut der schweizerischen Rechtsordnung (Institutsgarantie) und die individuellen Eigentumsrechte vor staatlichen Eingriffen (Bestandesgarantie) sowie gewährt bei zulässigen Einschränkungen des Eigentums die volle Entschädigung von Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen (Wertgarantie).

Staatliche Eingriffe sind nur zulässig, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen. Schränkt der Staat rechtmässig das Eigentum ein, so besteht ein Anspruch auf volle Entschädigung des entstandenen Wertverlustes, sofern die Einschränkung eine formelle Enteignung darstellt oder einer solchen gleichkommt (materielle Enteignung). Andernfalls ist der rechtmässige Eingriff vom Eigentümer entschädigungslos hinzunehmen (entschädigungslose öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung).

Eine materielle Enteignung liegt vor, wenn Nutzungs- und/oder Verfügungsrechte bspw. durch ein Gesetz, einen Plan etc. eingeschränkt werden, ohne dass gleichzeitig ein Übergang von Rechten an den „Enteigner“ stattfindet. Die Eigentumsrechte bleiben formell beim Eigentümer, können aber nicht in vollem Umfang ausgeübt werden. Die meisten materiellen Enteignungen entstehen durch Nutzungspläne oder Erlasse in den kommunalen Bauordnungen und kantonalen Baugesetzen und sind nur zulässig wenn sie den Anforderungen von Art. 36 BV genügen. Häufigstes Beispiel für materielle Enteignungen sind Auszonungen.

2. Voraussetzungen von Eingriffen gemäss Art. 36 BV

a. Gesetzliche Grundlage

Je nach Schwere des Eingriffs werden verschiedene Anforderungen an die gesetzliche Grundlage gestellt. Bei einem schweren Eingriff in das Eigentum, „wenn Grundeigentum zwangsweise entzogen wird oder wenn durch Verbote und Gebote der bisherige oder künftig mögliche bestimmungsgemässe Gebrauch des Grundstücks verunmöglicht oder stark erschwert wird“, wird eine klare und genügend bestimmte Grundlage in einem Gesetz verlangt. Ein schwerer Eingriff dürfte bspw. eine Umzonung einer Parzelle von der Bau- in eine Nichtbauzone darstellen. Hingegen stellt die Beschränkung der Verkaufsfläche eines Einkaufszentrums gemäss Bundesgericht keinen schweren Eingriff dar, da die Möglichkeit, das Land für den Bau eines Einkaufszentrums zur Verfügung zu stellen, nur eine von vielen Möglichkeiten sei.

Im Hinblick auf allfällige Regulierungen von alternativen Nutzungen ist der Anforderung nach einer genügenden gesetzlichen Grundlage Beachtung zu schenken.

b. Öffentliches Interesse

Jedes sich aus Verfassung oder Gesetz ergebende öffentliche Interesse kann einen Eingriff in die Eigentumsgarantie rechtfertigen. Wichtige öffentliche Interessen sind v.a. die sich aus der Verfassung ergebenden Anliegen wie Umweltschutz, Raumplanung etc. Auch boden- und sozialpolitische Interessen lässt das Bundesgericht als legitime Eingriffsmotive zu. So kann bspw. die Bekämpfung der Wohnungsnot ein legitimes öffentliches Interesse für Enteignungen sein (z.B. waren Enteignung und Zwangsvermietung zulässig, weil Mietwohnungen zu Spekulationszwecken trotz Wohnungsknappheit absichtlich leer gelassen wurden). Auch die Verhinderung von überdimensionierten und unterbenutzten Infrastrukturen – entstanden durch exzessiven Bau von Zweitwohnungen in Crans-Montana – kann ein legitimes öffentliches Interesse bilden, um z.B. Personen zu verpflichten, nicht selbst genutzte Hauptwohnungen über berufsmässige Unternehmen vermieten zu lassen.

Sofern überhaupt Wohnungsnot bzw. -knappheit bestehen sollte, dürfte vorliegend das sozialpolitische Interesse an der Bekämpfung der Wohnungsnot im Vordergrund stehen, um weitere Zweckentfremdungen von Erstwohnungen zu verhindern, welche durch die alternativen Nutzungen entstehen (können).

c. Verhältnismässigkeit

Eingriffe in die Eigentumsgarantie sind verhältnismässig, wenn sie zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich und geeignet sind und die Eigentumsbeschränkung dazu in einem zweckmässigen Verhältnis steht. Geeignet ist ein Eingriff, wenn er das im öffentlichen Interesse liegende Ziel tatsächlich erreicht oder zumindest einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag dazu leistet. Erforderlich ist ein Eingriff dann, wenn der Eingriff die Betroffenen nicht über das tatsächlich notwendige Mass hinaus belastet; wenn es also keine gleich geeignete und mildere Massnahme gibt. Zumutbar ist ein Eingriff, wenn das öffentliche Interesse dasjenige des Belasteten überwiegt. Welche regulierenden Massnahmen in Bezug auf die alternativen Nutzungen schlussendlich verhältnismässig sind, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden.

IV. WIRTSCHAFTSFREIHEIT³

A. Allgemeines

1. Schutzbereich

Die Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV schützt natürliche und juristische Personen in ihrer wirtschaftlichen und beruflichen Entfaltung vor staatlichen Eingriffen. Jede

³ Vgl. zum Ganzen: HÄFELIN, ULRICH / HALLER, WALTER / KELLER, HELEN / THURNHERR, DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2016, 9. Auflage, S. 188ff.

gewerbsmässig ausgeübte privatwirtschaftliche Betätigung, die der Erzielung eines Gewinnes oder Erwerbs- bzw. Geschäftseinkommens dient, unabhängig davon, ob diese Tätigkeit selbständig oder unselbständig, dauernd oder gelegentlich etc. erfolgt, fällt dabei in den sachlichen Anwendungsbereich der Wirtschaftsfreiheit.

2. Einschränkungen im Lichte von Art. 36 BV

Im Zusammenhang mit Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, ist zwischen grundsatzkonformen und grundsatzwidrigen Einschränkungen zu unterscheiden. Grundsatzwidrige Einschränkungen, die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen und sich gegen den freien Wettbewerb richten, dürfen nur vom Bund erlassen werden und auch nur dort, wo die Verfassung solche Abweichungen vorsieht. Grundsatzkonforme Massnahmen hingegen, welche die Wirtschaftsfreiheit einschränken, ohne Marktmechanismen wie das Prinzip von Angebot und Nachfrage zu steuern oder gar auszuschalten, müssen den allgemeinen Voraussetzungen von Art. 36 BV (vgl. III.A.b vorstehend) sowie dem Grundsatz auf Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten genügen.

Grundsatzkonforme Massnahmen sind Eingriffe, die auf polizeilichen oder sozialpolitischen Interessen basieren, wozu bspw. auch die Bekämpfung von Wohnungsknappheit gehört. Zudem können raumplanerische Massnahmen, welche die gewerblichen und wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten beschränken, durch ein hinreichendes öffentliches Interesse begründet und mit der Wirtschaftsfreiheit vereinbar sein.

Ferner sind aufgrund des Grundsatzes der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten Massnahmen verboten, die den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren bzw. nicht wettbewerbsneutral sind. Als direkte Konkurrenten gelten dabei Angehörige der gleichen Branche, die sich mit dem gleichen Angebot an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen. Zwischen den verschiedenen Anbietern von alternativen Nutzungen dürfte grundsätzlich direkte Konkurrenz bejaht werden, sofern die Überlassung von Raum zu Übernachtungs- und Aufenthalts- und vornehmlich zu touristischen Zwecken und in vorübergehender Weise erfolgt. Eine allfällige Ungleichbehandlung der Konkurrenten, hervorgerufen durch einen staatlichen Eingriff, liesse sich aufgrund des öffentlichen Interesses an der Bekämpfung der Wohnungsknappheit mittels Verhinderung der Zweckentfremdung von Erstwohnungen allenfalls rechtfertigen. Ob aber eine Ungleichbehandlung überhaupt bejaht werden kann, hängt von der beabsichtigten Regulierungsmassnahme ab.

Memorandum

An: Fahrländer Partner Raumentwicklung AG, z.Hd. Herrn Rainer Marti
Von: Seraina Kihm
Datum: 31. August 2017
Betrifft: Zweitwohnungen Stadt Zürich, Steuerliche Rahmenbedingungen
 214320/02/02/02507038.docx/SEK/bal

I. Steuerrecht

Welche Behörde erhebt im Zusammenhang mit den alternativen Nutzungen bei welchem Steuersubjekt welche Art von Steuer?

Wie ist die Besteuerung insbesondere der Einkünfte aus AirBnB-Vermietungen auf Bundesebene, in der Stadt Zürich und ggf. in anderen Städten geregelt?

A. Direkte Steuern

1. Situation der Anbieter

Das System der direkten Steuern (direkte Bundessteuer, Kantons- und Gemeindesteuern) unterscheidet grundsätzlich nicht zwischen traditioneller Vermietung und alternativen Nutzungen.

- So liegt im Falle einer Privatperson als Beherbergerin ein steuerbarer Vermögensertrag aus unbeweglichem Vermögen vor, welcher der Einkommenssteuer unterliegt (Art. 21 Abs. 1 lit. a DBG; § 21 Abs. 1 lit. a StG ZH).
- Falls die alternative Nutzung geschäftlich angeboten wird, so dass unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls von einer selbständigen Erwerbstätigkeit auszugehen ist (z.B. Einzelfirma), unterliegt das Einkommen aus der Beherbergung (nach Abzug der Kosten) ebenfalls der Einkommenssteuer (Art. 18 Abs. 1 DBG; § 18 Abs. 1 StG ZH).
- Falls die alternative Nutzung von einer juristischen Person angeboten wird, unterliegt der betreffende Gewinn (nach Abzug der Kosten) der Gewinnsteuer (Art. 59 Abs. 1 lit. a DBG; § 64 Abs. 1 lit. a StG ZH).

In diesem Zusammenhang spielt es grundsätzlich keine Rolle, wo der betreffende Anbieter seinen Sitz bzw. Wohnsitz hat. Die steuerliche Anknüpfung erfolgt über den

Eingetragen im Anwaltsregister.

CMS von Erlach Pomiet AG ist Mitglied von CMS, dem Verbund europäischer Anwaltskanzleien. In bestimmten Fällen dient CMS als Marken- oder Firmenname einzelner beziehungsweise aller Mitgliedskanzleien. Weitere Informationen finden Sie unter cms.law.

CMS Standorte: Aberdeen, Algier, Amsterdam, Antwerpen, Barcelona, Belgrad, Berlin, Bogotá, Bratislava, Bristol, Brüssel, Budapest, Bukarest, Casablanca, Dubai, Düsseldorf, Edinburgh, Frankfurt/Main, Genf, Glasgow, Hamburg, Hongkong, Istanbul, Kiew, Köln, Leipzig, Lima, Lissabon, Ljubljana, London, Luxemburg, Lyon, Madrid, Mailand, Maskat, Medellín, Mexiko-Stadt, Moskau, München, Paris, Peking, Podgorica, Prag, Rio de Janeiro, Rom, Santiago de Chile, Sarajevo, Sevilla, Shanghai, Sofia, Strassburg, Stuttgart, Teheran, Tirana, Utrecht, Warschau, Wien, Zagreb und Zürich.

Ort der Belegenheit des betreffenden Grundstücks, so dass in dem betreffenden Kanton eine Steuerhoheit entsteht und damit unabhängig vom Sitz bzw. Wohnsitz der Beherbergerin bei der zuständigen kantonalen Behörde eine Steuererklärung einzureichen ist (Art. 4 Abs. 1 lit. c / 51 Abs. 1 lit. c DBG; § 4 Abs. 1 lit. b / 56 Abs. 1 lit. c StG ZH). Für die Besteuerung des betreffenden Einkommens bzw. Gewinns kommen die gewöhnlichen Steuersätze zur Anwendung. Die Kantone sind neben den Kantons- und Gemeindesteuern auch für die Veranlagung und den Bezug der direkten Bundessteuer verantwortlich, wobei die Eidgenössische Steuerverwaltung eine Aufsichtsfunktion wahrnimmt.

2. Situation der Vermittler

Davon abzugrenzen ist die steuerliche Behandlung von Plattformen, welche es Anbietern alternativer Nutzung ermöglichen, ihr Angebot zu bewerben und mit Interessenten in Kontakt zu treten. Während das konkrete Geschäftsmodell im Einzelfall betrachtet werden muss, werden solche Plattformen in der Regel als reine Vermittler agieren, d.h. ihre Leistung besteht in der Abwicklung des Reservierungsverfahrens, wofür sie dem Anbieter der alternativen Nutzung eine Vermittlungsgebühr belasten. Bei dieser Vermittlungsgebühr handelt es sich um einen gewöhnlichen Dienstleistungsertrag, welcher am (u.U. ausländischen) Sitz bzw. einer entsprechenden Betriebsstätte der Plattformbetreiberin zu versteuern ist.

B. Indirekte Steuern

1. Situation der Anbieter

Die Vermietung bzw. entgeltliche Überlassung von Grundstücken zum Gebrauch ist grundsätzlich von der MWST ausgenommen (Art. 21 Abs. 2 Ziff. 21 MWSTG). Eine Ausnahme gilt jedoch im Zusammenhang mit der sog. Parahotellerie, d.h. Vermietung von Wohn- und Schlafräumen zur Beherbergung von Gästen (Art. 21 Abs. 2 Ziff. 21 lit. a MWSTG). Die Parahotellerie umfasst u.a. die Vermietung von Ferienwohnungen und Gästezimmern, das Anbieten von anderweitigen Schlafgelegenheiten sowie das Vermieten von Zelt- und Wohnwagenplätzen. Auch die vorliegend im Fokus stehenden alternativen Nutzungen dürften in der Regel unter den Begriff der Parahotellerie fallen, so dass bei Erreichen der gesetzlichen Umsatzschwelle von CHF 100'000 pro Jahr aus alternativen Nutzungen im Inland gelegener Immobilien eine obligatorische Mehrwertsteuerpflicht entsteht und der entsprechende Anbieter verpflichtet ist, sich bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung als steuerpflichtige Person registrieren zu lassen und periodisch die Mehrwertsteuer abzurechnen (Art. 10 Abs. 2 lit. a i.V.m. 8 Abs. 2 lit. d MWSTG). Anwendbar ist der Sondersatz für Beherbergungsleistungen (Zimmer plus Frühstück) in Höhe von aktuell 3.8% (Art. 25 Abs. 4 MWSTG).

2. Situation der Vermittler

Im Bereich der Mehrwertsteuer gilt vorwiegend eine wirtschaftliche Betrachtungsweise. So werden steuerbare Umsätze derjenigen Person zugerechnet, welche gegen aussen (in der Betrachtung eines unabhängigen Dritten) als Erbringerin der Leistungen auftritt (Art. 20 Abs. 1 MWSTG). Die mehrwertsteuerliche Beurteilung der Leistungen eines Plattformanbieters kann deshalb nur im konkreten Einzelfall erfolgen. In der Regel werden solche Plattformen auch mehrwertsteuerlich als reine Vermittler agieren, d.h. sie treten nicht in das Rechtsverhältnis zwischen Anbieter und Kunde ein. In einem solchen Fall erbringt der Betreiber der Plattform eine Dienstleistung für die Vermittlung eines Kunden an den Anbieter. Die vom Anbieter bezahlte Gebühr unterliegt der schweizerischen Mehrwertsteuer, wenn der Anbieter seinen Sitz bzw. Wohnsitz im Inland hat (Art. 8 Abs. 1 MWSTG). Falls es sich bei der Plattformbetreiberin um ein inländisches Unternehmen handelt, muss sie die Mehrwertsteuer auf der Vermittlungsgebühr zum aktuellen Satz von 8% (Art. 25 Abs. 1 MWSTG) ab einem Umsatz von CHF 100'000 bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung periodisch abrechnen (Selbstdeklaration). Dasselbe gilt für eine ausländische Plattformbetreiberin, soweit die Dienstleistung auf rein elektronischem Weg erbracht wird und der Umsatz gegenüber privaten (d.h. nicht mehrwertsteuerpflichtigen) Anbietern mit Wohnsitz in der Schweiz CHF 100'000 pro Jahr übersteigt (Art. 10 Abs. 2 lit. b MWSTG; ab 1. Januar 2018 wird auf den globalen Umsatz abgestellt). In den übrigen Fällen ist die Mehrwertsteuer auf der Vermittlungsgebühr der ausländischen Plattformbetreiberin als sogenannte Bezugsteuer durch den inländischen Anbieter der alternativen Nutzungen abzurechnen, wobei im Falle von privaten (d.h. nicht mehrwertsteuerpflichtigen) Anbietern jedoch eine jährliche Freigrenze für bezogene Dienstleistungen bis zur Höhe von CHF 10'000 zur Anwendung kommt (Art. 45 Abs. 2 lit. b MWSTG).

C. Weitere Steuern

In einzelnen Kantonen werden Beherbergungsabgaben und Kurtaxen erhoben. Es handelt sich dabei um kantonale oder kommunale Abgaben, welche durch den Beherberger oder den Gast geschuldet sind. Typischerweise fallen auch die Anbieter alternativer Nutzungen in den Anwendungsbereich solcher Abgaben, wobei sich aber praktische Schwierigkeiten im Vollzug ergeben können. In der Herbstsession 2016 wurde deshalb im Parlament eine Motion eingereicht, wonach eine Gesetzesgrundlage dafür geschaffen werden soll, damit Vermittlungsplattformen wie AirBnB Tourismusabgaben direkt erheben und diese über eine zentrale Stelle abrechnen sollen. Im Kanton Zug ist dies gemäss Zeitungsmeldungen für AirBnB bereits seit 1. Juli 2017 der Fall. Im Kanton Zürich gibt es derzeit keine gesetzlichen Kurtaxen oder Beherbergungsgebühren; die „Kurtaxe“ betrifft nur Hotelbetriebe, welche Mitglieder bei Zürich Tourismus sind und dient den Marketingaktivitäten dieser Organisation.

Memorandum

An: Fahrländer Partner Raumentwicklung AG, z.Hd. Herrn Rainer Marti
 Von: Seraina Kihm
 Datum: 31. August 2017
 Betrifft: Zweitwohnungen Stadt Zürich, Mietrechtliche Rahmenbedingungen
 214320/02/02/02507048_170818_Memo_Mietrecht_finaler_Entwurf.docx/SEK/sek

I. MIETRECHT

A. Unter welchen Voraussetzungen kommt das Schweizer Mietrecht im Allgemeinen zur Anwendung und wie lässt es sich zu anderen Rechtsinstituten, insbesondere zum Gastaufnahme- und Beherbergungsvertrag, unentgeltliche Gebrauchsleihe etc., abgrenzen?

1. Begriff und Geltungsbereich der Miete¹

Bei der Miete verpflichtet sich der Vermieter, dem Mieter eine Sache *entgeltlich* zum *Gebrauch zu überlassen* (Art. 253 OR).

Die Miete, welche zu den sog. Gebrauchsüberlassungsverträgen gehört, ist zwingend entgeltlich. Im Gegensatz zum beschränkt dinglichen Wohnrecht (Art. 776 ff. ZGB), welches der berechtigten Person das Recht einräumt, ein Haus oder einen Teil desselben zu Wohnzwecken zu nutzen, ist die Miete eine rein obligatorische Rechtsbeziehung und verschafft keine dinglichen Berechtigungen.

Gegenstand der Miete kann eine bewegliche wie auch eine unbewegliche Sache oder Sachteile sein. *Wohnräume* gelten dem dauernden Aufenthalt von Personen, weshalb eine Schlafgelegenheit zwingend vorausgesetzt wird.² Ein regelmässiger Aufenthalt des Mieters in der Mieträumlichkeit oder die Aufbewahrung von Effekten wird hingegen nicht vorausgesetzt (keine Gebrauchspflicht). Als *Geschäftsräume* gelten Räumlichkeiten, die dem Handel, dem Betrieb eines Gewerbes oder der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit dienen wie Büros oder Werkstätten etc. Dabei ist der Geschäftsraumbegriff weit auszulegen, so dass alle Räumlichkeiten erfasst werden, in denen eine wirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird, die zumindest erwerbsorientiert

¹ Zum Ganzen WEBER, in: HONSELL/VOGT/WIEGAND [Hrsg.], BSK OR-I, Zürich 2015, 6. A., Art. 253 N. 1 ff.

² BGer 4C.128/2006 vom 12.06.2006, E. 2.

Eingetragen im Anwaltsregister.

CMS von Erlach Poncelet AG ist Mitglied von CMS, dem Verbund europäischer Anwaltskanzleien. In bestimmten Fällen dient CMS als Marken- oder Firmenname einzelner beziehungsweise aller Mitgliedskanzleien. Weitere Informationen finden Sie unter cms.law.

CMS Standorte: Aberdeen, Algier, Amsterdam, Antwerpen, Barcelona, Belgrad, Berlin, Bogotá, Bratislava, Bristol, Brüssel, Budapest, Bukarest, Casablanca, Dubai, Düsseldorf, Edinburgh, Frankfurt/Main, Genf, Glasgow, Hamburg, Hongkong, Istanbul, Kiew, Köln, Leipzig, Lima, Lissabon, Ljubljana, London, Luxemburg, Lyon, Madrid, Mailand, Maskat, Medellín, Mexiko-Stadt, Moskau, München, Paris, Peking, Podgorica, Prag, Rio de Janeiro, Rom, Santiago de Chile, Sarajevo, Sevilla, Shanghai, Sofia, Strassburg, Stuttgart, Teheran, Tirana, Utrecht, Warschau, Wien, Zagreb und Zürich.

sein muss. Nicht erforderlich ist eine gewinnbringende Ausrichtung und es ist unerheblich, ob es sich um eine haupt- oder nebenberufliche Tätigkeit handelt.³

Im Zusammenhang mit Ferienwohnungen (vgl. I.B.4. nachstehend), für luxuriöse Wohnungen und Einfamilienhäuser sowie für Wohnräume, deren Bereitstellung von der öffentlichen Hand gefördert wurden und deren Mietzinse durch eine Behörde kontrolliert werden, gelten gemäss Art. 253a OR bzw. Art. 253b OR die besonderen Schutzbestimmungen des Mietrechts für Wohn- und Geschäftsräume (z.B. Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen gemäss Art. 269 ff. OR) nicht. Ausserdem sieht Art. 266e OR für möblierte Zimmer und Einstellplätze eine besondere Kündigungsfrist von zwei Wochen auf Ende einer einmonatigen Mietdauer vor.

Der Mietvertrag ist grundsätzlich formlos gültig. Im Falle von Wohnungsmangel können die Kantone für den Abschluss des Mietvertrages für Wohnräume die Verwendung eines amtlichen Formulars für obligatorisch erklären (Art. 270 Abs. 2 i.V.m. Art. 269d Abs. 1 OR).

Ausserdem ist der Mietvertrag ein Dauerschuldverhältnis, während welchem die Leistung und Gegenleistung wiederkehrend erbracht werden müssen. Bei einem unbefristeten Mietvertrag hat der Vermieter seine Leistung während der ganzen (noch unbestimmten) Vertragsdauer zu erbringen; bei einem befristeten Mietvertrag bis zum Ablauf der Zeitdauer.⁴

2. Abgrenzungen

a. Unentgeltliche Gebrauchsleihe

Die Gebrauchsleihe ist die vertraglich begründete Pflicht zur unentgeltlichen Überlassung einer Sache zum Gebrauch auf bestimmte oder unbestimmte Zeit (Art. 305 ff. OR). Sie ist im Gegensatz zur Miete zwingend *unentgeltlich*. Im Übrigen ist die Leihe ein formlos gültiger Dauervertrag.⁵ Überlässt bspw. der Mieter seine Wohnung – oder Teile davon – unentgeltlich seiner Schwester oder einem vor einer Trennung stehenden Freund, so hat er nicht um die Zustimmung des Vermieters zu ersuchen.⁶ Damit ist die Anwendung des Mietrechts bei der Gebrauchsleihe aufgrund des fehlenden Elements der Entgeltlichkeit ausgeschlossen.

³ Zum Ganzen WEBER, a.a.O., Art. 253a/253b N 4 ff.

⁴ Zum Ganzen WEBER, a.a.O., Art. 253 N. 1 ff.

⁵ SCHÄRER/MAURENBRECHER, in: HONSELL/VOGT/WIEGAND [Hrsg.], BSK OR-I, Zürich 2015, 6. A., Art. 305 N. 1 ff.

⁶ BGE 136 III 186 E. 3.2.3.; mp 3/2010 S. 196 ff.

b. Gastaufnahmeverträge

Gastaufnahmeverträge wie Bewirtungs- und Beherbergungsverträge^{7,8,9} zeichnen sich dadurch aus, dass dem Gast ein oder mehrere Räume für einen mehr oder weniger langen Zeitraum zum Gebrauch gegen Entgelt zur Verfügung gestellt und Verpflegungsmöglichkeiten angeboten werden. Sodann werden je nach Vertragsverhältnis und/oder Parteivereinbarungen noch weitere Zusatzleistungen erbracht. Die Aufnahmeverträge werden in der Lehre mehrheitlich als gastgewerbliche Innominatverträge oder, wenn die Zusatzleistungen von untergeordneter Bedeutung sind, als atypische Mietverträge qualifiziert.^{10,11,12}

Art. 253b Abs. 1 OR unterstellt auch andere Verträge, die hauptsächlich die Überlassung von Wohn- und Geschäftsräumen gegen Entgelt regeln, den speziellen Bestimmungen über den Schutz des Mieters gegen missbräuchliche Mietzinse. Diese Bestimmung ist aber insofern zu eng gefasst, als auf gemischte Verträge auch die übrigen allgemeinen Regeln des Mietrechts anwendbar sind.¹³ Ob es sich bei einem abgeschlossenen Vertrag jeweils um einen gemischten Vertrag mit wesentlichem mietvertraglichen Anteil handelt oder aber andere Elemente wie Auftrags- oder Werkvertragsrecht überwiegen, muss in jedem Einzelfall separat beurteilt und allenfalls gerichtlich entschieden werden.

So wurde bspw. vom Bundesgericht ein Pensions- und Pflegevertrag als sog. Innominatkontrakt sui generis qualifiziert, bei welchem die zahlreichen weiteren (Dienst-) Leistungen wie Wohnungsreinigung, Mittagessen, Notfalldienstbereitschaft etc. das zentrale Anliegen bzw. Element dieses Vertrages waren – und gerade nicht die Überlassung von Wohnraum gegen Entgelt. Demzufolge unterstanden gemäss Bundesgericht diese (Haupt-)Leistungen nicht dem Mietrecht, weshalb auch die mietrechtlichen Bestimmungen, insbesondere die Schutzbestimmungen des Mieters vor missbräuchlichen Mietzinsen, nicht zur Anwendung kamen.¹⁴

⁷ AMSTUTZ/MORIN, in: HONSELL/VOGT/WIEGAND [Hrsg.], BSK OR-I, Zürich 2015, 6. Auflage, Einl. vor Art. 184 ff. N. 292.

⁸ AMSTUTZ/MORIN, a.a.O., Einl. vor Art. 184 ff. N. 299 ff.

⁹ Zum Ganzen AMSTUTZ/MORIN, a.a.O., Einl. vor Art. 184 ff. N. 292 ff.

¹⁰ AMSTUTZ/MORIN, a.a.O., Einl. vor Art. 184 ff. N. 295 f.

¹¹ PÜNTENER, Mietrecht für die Praxis, 9. Auflage, Zürich 2016, S 51.

¹² BGer 4A_461/2008 vom 14.02.2009 E. 4.2 in mp2/09 S. 73.

¹³ WEBER, a.a.O., Art. 253a/253b, N. 17, 17a.

¹⁴ BGer 4A.113/2012 vom 13. November 2012.

B. Kommt das Schweizer Mietrecht auf die in Abschnitt I, Frage 1 genannten alternativen Nutzungen von Wohnungen wie Hotels, Pensionen, Zweitwohnungen, Business Apartments, AirBnB-Vermietung etc. (nachfolgend „alternative Nutzungen“) zur Anwendung?

1. AirBnB

a. Definition AirBnB

Die Internetplattform AirBnB (**AirBnB**) vermittelt als sog. Community-Marktplatz zwischen privaten¹⁵ Gastgebern bzw. Anbietern einer AirBnB-Unterkunft und Gästen entgeltliche Unterkünfte wie Wohnungen, Häuser und Zimmer zur temporären Nutzung. AirBnB stellt dabei den Kontakt zwischen den privaten Gastgebern einer Unterkunft und dem Gast her und übernimmt ferner auch die Abwicklung der Buchung.¹⁶

b. Verhältnis Gastgeber – Gast

Der private Gastgeber stellt dem Gast eine Schlafgelegenheit entgeltlich zum Gebrauch zur Verfügung. Damit sind bereits die wesentlichen Vertragsbedingungen („*essentialia negotii*“) des Mietvertrages erfüllt und Schweizer Mietrecht kommt grundsätzlich zur Anwendung.

Der Gast verbleibt aber typischerweise nur eine kurze Zeitspanne, ähnlich einem hotelartigen Aufenthalt, in der Wohnung und reist anschliessend wieder ab, ohne sich in dieser Zeit in irgendeiner Form häuslich einzurichten oder niederzulassen (wie das bei der Miete üblich wäre). Nebst der Unterkunft werden teilweise auch noch weitere, aber mietvertragsuntypische Elemente bzw. Dienstleistungen wie eine Stadtführung, Kochen, Wohnungsreinigung, etc. vom Gastgeber angeboten.¹⁷ Vor diesem Hintergrund kann es sich, je nach konkreter Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses, um einen atypischen Mietvertrag – sofern die Zusatzleistungen von untergeordneter Bedeutung sind – oder um einen gastgewerblichen Innominatvertrag (Beherbergungs- oder Gastaufnahmevertrag) handeln.¹⁸

c. Verhältnis Vermieter – Mieter bzw. Gastgeber

Im Verhältnis zwischen dem Gastgeber und seinem Vermieter kommen grundsätzlich unmittelbar die Regeln der Untermiete zur Anwendung.¹⁹ Das bedeutet, dass der Gastgeber bzw. Hauptmieter die Mietsache bzw. Teile davon nur mit der Zustimmung

¹⁵ <https://de.wikipedia.org/wiki/Airbnb> (abgerufen am 14. August 2017).

¹⁶ NIDERÖST, Mietrecht für die Praxis, 9. Auflage, Zürich 2016, S. 632.

¹⁷ NIDERÖST, a.a.O., S. 632.

¹⁸ Zum Ganzen PÜNTENER, a.a.O., S. 50 f.

¹⁹ PÜNTENER, a.a.O., S. 51.

des Vermieters auf der Internetplattform anbieten darf (nähere Ausführungen dazu weiter hinten). Gewisse Lehrmeinungen sprechen aber bei kurzfristiger entgeltlicher Beherbergung von Gästen nicht mehr von Untermiete, sondern bereits von einem Beherbergungsvertrag. Ihrer Meinung nach sind die Regeln der Untermiete nicht auf die Besonderheiten, wie bspw. die hohe Gästefluktuatation, im Zusammenhang mit einer Vermietung via AirBnB-Plattform zugeschnitten.²⁰

Das Zürcher Mietgericht hat hingegen in seinem Entscheid vom 9. Februar 2017²¹ festgehalten, dass eine Untervermietung auf der AirBnB-Plattform grundsätzlich gestattet ist, aber die Regeln von Art. 262 OR betreffend Untermiete zu befolgen sind (vgl. hierzu ausserdem Ziff. I.C.4. nachfolgend).

2. **Businessapartments**

a. **Definition Businessapartments**

Unternehmen wie bspw. „Visionapartments“, „ServiceApartments“ etc.²² stellen ihren Kunden Businessapartments entgeltlich zur Verfügung (sog. „Wohnlösungen auf Zeit“). Die Unternehmen sind in der Regel auf die Vermietung von hochwertig möblierten, vollausgestatteten Wohnungen mit Service spezialisiert. Im Mietpreis inbegriffen sind in der Regel bspw. eine wöchentliche Reinigung der Apartments, sämtliche Nebenkosten sowie der TV- und Internetzugang. Weitere Dienstleistungen können auf Anfrage gegen einen Aufpreis zusätzlich vereinbart werden.²³

b. **Qualifikation**

Die Anbieter von Businessapartments bieten Dritten gegen Entgelt für eine vereinbarte Zeit eine Unterkunft sowie weitere Dienstleistungen wie Wartung, Reinigung, Auskunftsservice etc. Darin sind Elemente des Auftrags-, Werk- und Mietrechts enthalten. Je nach konkreter Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses kann es sich um einen Untermietvertrag, gegebenenfalls um einen atypischen Untermietvertrag (sofern die Zusatzleistungen von untergeordneter Bedeutung sind) oder um einen gastgewerblichen Innominatvertrag (Beherbergungs- oder Gastaufnahmevertrag) handeln.²⁴

²⁰

²¹ Mietgericht Zürich, MG160009, vom 9. Februar 2017.

²² https://visionapartments.com/en-US/Home.aspx?dev=new-locations-2&utm_expid=zGVS--mhOgmoi58cUQ3sAw.2&utm_referrer=https%3A%2F%2Fvisionapartments.com%2Fde-DE%2Fserviced-apartments%2Fzurich-switzerland%2F (abgerufen am 15. August 2017).

²³ <https://www.service-apartments.ch/business-apartments/apartments/> (abgerufen am 10. August 2017).

²⁴ Zum Ganzen PÜNTERER, a.a.O., S. 50 f.

3. Hotels / Pensionen

Hotels und Pensionen können dem Gast ausschliesslich Logis anbieten. In diesem Fall handelt es sich in der Regel um einen Beherbergungsvertrag. Verschaffen Hotels und Pensionen dem Gast hingegen Unterkunft und Verköstigung (Frühstück, Teil-, Vollpension), ist er als Gastaufnahmevertrag zu qualifizieren.²⁵ Weitere Ausführungen hierzu vgl. Ziff. I.A.2 vorstehend.

4. Ferienwohnungen

Das Mietrecht findet gemäss Art. 253a Abs. 2 OR auch auf Ferienwohnungen direkt Anwendung; jedoch gelten die besonderen Schutzvorschriften für Wohn- und Geschäftsräume²⁶ nicht, wenn diese für höchstens drei Monate gemietet werden. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass bei der Miete von Ferienwohnungen unter drei Monaten das Schutzbedürfnis fehlt.

C. Welche Einschränkungen in Bezug auf die alternativen Nutzungen (insb. AirBnB) ergeben sich aus dem Schweizerischen Mietrecht (z.B. betreffend Untermiete, Benutzungszweck und Gewinnerwirtschaftung)? Gibt es hier eine unterschiedliche Rechtspraxis in Schweizer Städten?

1. Untermiete

a. Allgemeines

Gemäss Art. 262 OR kann der Mieter mit Zustimmung des Vermieters die Mietsache, unabhängig der Art des Mietverhältnisses, ganz oder teilweise gegen Entgelt einem Dritten untervermieten. Dieses Recht ist zugunsten des Mieters zwingend. Der Untermietvertrag stellt dabei ein gewöhnlicher Mietvertrag im Sinne von Art. 253 ff. OR dar, der als selbständiger Vertrag neben dem Hauptmietvertrag besteht, dessen Schicksal er aber teilt. Wird nämlich der Hauptmietvertrag aufgelöst, so endet auch die Untermiete und kann nicht über dessen Dauer hinaus erstreckt werden (Art. 273b Abs. 1 OR). Gegenstand des Untermietvertrags muss dabei nicht zwangsläufig derselbe sein wie beim Hauptmietvertrag; zulässig ist auch bloss die teilweise Untervermietung, z.B. eines Zimmers einer Wohnung.²⁷

Aufgrund der rechtlichen Selbständigkeit des Untermietvertrages stehen dem Hauptvermieter grundsätzlich keine direkten Rechte gegenüber dem Untermieter zu. Der Hauptmieter hat für das Verhalten seines Untermieters gegenüber dem Hauptvermieter vollumfänglich einzustehen. Einzig Art. 262 Abs. 3 Satz 2 OR räumt

²⁵ AMSTUTZ/MORIN, a.a.O., Einl. vor Art. 184 ff. N 294.

²⁶ Bestimmungen zum Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen missbräuchlichen Forderungen des Vermieters (Art. 269 ff. OR) sowie Bestimmungen zum Kündigungsschutz (Art. 271 ff. OR).

²⁷ WEBER, a.a.O., Art. 256 N. 9, Mietrecht für die Praxis/NIDERÖST, 9. Auflage, Zürich 2016, S. 614.

dem Hauptvermieter das Recht ein, den Untermieter unmittelbar auf Einhaltung des Gebrauchsrechts gemäss Hauptmietvertrag anzuhalten.²⁸

Zur Beurteilung der zulässigen Dauer der Untermiete sind der Umfang und die Absicht des Hauptmieters, die Mietsache wieder selber zu nutzen, ausschlaggebend.²⁹ Nach Ansicht des Bundesgerichts ist die Untervermietung charakteristisch von vorübergehender Natur und somit gedacht für Fälle, in denen der Hauptmieter, z.B. wegen eines beruflich bedingten, zeitlich begrenzten Auslandsaufenthalts, die Wohnung vorübergehend selber nicht nutzen kann.³⁰ Anders liegt die Sache bei der teilweisen Untervermietung, d.h. für Fälle, in denen infolge veränderter Lebensumstände die Wohnung zu gross geworden ist und somit teilweise Dritten überlassen wird. Sofern der Hauptmieter den nicht untervermieteten Teil selber nutzt, muss er seine Absicht, die Mietsache künftig wieder alleine zu nutzen, nicht nachweisen.³¹

b. Zustimmung

Der Mieter darf die Mietsache nur mit Zustimmung des Vermieters untervermieten, wobei der Vermieter diese auch nur unter besonderen Umständen verweigern darf. Art. 262 Abs. 2 OR zählt in abschliessender Weise alternative Gründe auf, welche den Vermieter zur Verweigerung seiner Zustimmung zur Untermiete berechtigen, nämlich: Weigerung des Mieters, die Bedingungen der Untermiete bekannt zu geben (Abs. 2 lit. a; vgl. hierzu weitere Ausführungen in Ziff. I.C.3. nachstehend), die Missbräuchlichkeit der Untermietbedingungen (Abs. 2 lit. b; vgl. hierzu weitere Ausführungen in Ziff. I.C.3. nachstehend) oder wesentliche Nachteile für den Vermieter aufgrund der Untermiete (Abs. 2 lit. c; vgl. hierzu weitere Ausführungen in Ziff. I.C.2 nachstehend).

Dabei kann die Zustimmung auch formlos erteilt werden, bspw. stillschweigend, indem er das Gesuch unbeantwortet lässt, oder konkludent.³² Die Folgen einer Untervermietung ohne Einholung der Zustimmung sind in der Lehre strittig. Gemäss einem Teil der Lehre begeht der Mieter zwar eine Vertragsverletzung, die aber ohne Konsequenzen bleibt, sofern die Voraussetzungen für die Erteilung der Zustimmung gegeben sind und sich der Vermieter daher der Untermiete nicht wirksam widersetzen könnte. Ein anderer Teil der Lehre erachtet den Vermieter bei einer Nichteinholung der Zustimmung zur ausserordentlichen Kündigung befugt, auch wenn kein Verweigerungsgrund i.S.v. Art. 262 Abs. 2 OR vorliegt.³³ Die Untervermietung trotz

²⁸ WEBER, a.a.O., Art. 256 N. 10.

²⁹ NIDERÖST, a.a.O., S. 615.

³⁰ BGE 119 II 353.

³¹ NIDERÖST, a.a.O., S. 616.

³² BGer 4A_199/2007 vom 17.07.2007.

³³ Mp 2017, S. 128.

begründeter Verweigerung der Zustimmung oder ohne Einholung der Zustimmung trotz bestehender Verweigerungsgründe stellt eine Pflichtverletzung des Mieters dar, die einen ordentlich, unter Umständen sogar einen ausserordentlichen Kündigungsgrund bilden kann (Art. 257f OR).³⁴

Die Zustimmung ist in der Regel auf ein konkret in Frage stehendes Untermietverhältnis beschränkt, womit eine Änderung oder der Wechsel des Untermieters der erneuten Zustimmung des Vermieters bedarf. Im Zusammenhang mit einer Airbnb-Untervermietung wird es für den Mieter ratsam und eher praktikabel sein, die Zustimmung des Vermieters in Form eines generellen und allgemeinen Gesuchs einzuholen.³⁵ Alternativ kann der Mieter auch vertraglich davon entbunden werden, bei jedem Wechsel des Untermieters erneut um Zustimmung zu ersuchen. Schliesslich kann der Vermieter sogar vorgängig darauf verzichten, dass ihm die Untervermietung und sowie deren Bedingungen überhaupt mitgeteilt werden.³⁶

2. Wesentliche Nachteile / Benutzungszweck

Die Untervermietung darf für den Vermieter keine wesentlichen Nachteile zur Folge haben (Art. 262 Abs. 2 lit. c OR). Das Vorliegen einer wesentlichen Beeinträchtigung ist nach objektiven Kriterien zu bestimmen; rein subjektive Empfindungen des Vermieters sind dabei unbeachtlich.³⁷

Wesentliche Nachteile aus der Untervermietung können dem Vermieter namentlich dann entstehen, wenn die Sache durch den Untermieter in erheblich intensiverer Weise genutzt, die Mietsache überbelegt oder der Gebrauchszweck beträchtlich geändert wird. Denn eine zweckwidrige Verwendung der Mietsache – auch durch einen Untermieter – kann einen vertragswidrigen Gebrauch darstellen und damit eine Verletzung der Sorgfaltspflicht gemäss Art. 257f OR begründen.³⁸ So hat ein Vermieter bei entsprechender Vereinbarung die gewerbliche (Unter-)Vermietung seiner Wohnung grundsätzlich nicht zu akzeptieren. Ausserdem muss der Vermieter eine gewerbsmässige Verwendung der Wohnung zur Beherbergung von Gästen bzw. permanente Vermietung der Mietsache auf der Internetplattform nicht dulden und kann die Zustimmung verweigern.³⁹ Dahingegen ist der Mieter bei der Untervermietung an den im Hauptmietvertrag vereinbarten Gebrauchszweck nur insoweit gebunden, als dessen Änderung für den Vermieter keine wesentlichen Nachteile zur Folge hat.⁴⁰

³⁴ BGE 134 III 300 E. 3.1, BGE 134 III 446.

³⁵ Mp 2017, S. 128.

³⁶ Mp 2017, S. 128; Zürcher Mietgericht, MG160009, vom 9. Februar 2017, E. 2.2.2.

³⁷ NIDERÖST, a.a.O., S 616.

³⁸ WEBER, Art. 257f, N. 6.

³⁹ NIDERÖST, a.a.O., S. 632.

⁴⁰ NIDERÖST, a.a.O., S. 619.

Aus der kürzeren und häufigeren Beherbergung von Gästen können sowohl dem Vermieter als auch den übrigen Hausbewohnern im Vergleich zur gewöhnlichen Mietsache Nachteile entstehen wie bspw. die Beeinträchtigung des Bedürfnisses nach Sicherheit im Haus. Ausserdem bedeutet die Nutzung der Mietsache von mehreren Personen innert kürzerer Zeit eine in der Regel massiv stärkere Abnutzung der Mietsache als bei einer regulären Nutzung. Dies kann eine Verletzung der Pflicht des Mieters auf Rücksichtnahme (Art. 257f Abs. 2 OR) oder des sorgfältigen Gebrauch und Umgangs mit der Mietsache darstellen. Es ist jeweils im konkreten Fall zu entscheiden, wann ein wesentlicher Nachteil infolge intensiveren Gebrauchs der Mietsache zu einer Abnutzung und letztlich zu einem Nachteil führen kann.⁴¹ Ausserdem erscheint es ratsam, die Zweckbestimmung vertraglich präzise und eng zu regeln.

3. Missbräuchliche Bedingungen / Gewinnerwirtschaftung

Der Mieter ist verpflichtet, die Untermietbedingungen dem Vermieter bekannt zu geben. Diese Pflicht steht in einem inneren Zusammenhang mit Art. 262 Abs. 2 lit. b OR, wonach diese Untermietbedingungen nicht missbräuchlich sein dürfen. Damit ist insbesondere der mit der eigenmächtigen Untervermietung missbräuchlich erzielte Gewinn gemeint. „Der Mieter greift in die Vermögensrechte des Vermieters ein, wenn er ein Untermietverhältnis eingeht, welches über den ihm durch den Hauptmietvertrag gewährten Umfang hinaus geht bzw. mit welchem er einen Gewinn erzielt.“⁴² Die Auskunftspflicht des Mieters umfasst aber nicht nur den Mietzins, sondern auch alle anderen wichtigen Klauseln des Untermietvertrages wie bspw. Person des Untermieters, Verwendungszweck etc.⁴³

Wo die Grenze der Missbräuchlichkeit liegt, ist in der Lehre noch umstritten. Einigkeit besteht darin, dass der Mieter mit der Untermiete keinen unangemessenen Gewinn erwirtschaften soll. Lediglich Zusatzkosten in Form von finanzierten Mehrleistungen oder erbrachten Dienstleistungen (inkl. einer moderaten Risikoprämie) können als gerechtfertigt erscheinen.⁴⁴ Gemäss Bundesgericht ist eine Erhöhung des Untermietzinses von 20% gegenüber dem Hauptmietzins für eine vom Mieter möblierte Wohnung zulässig.⁴⁵ Bei einer teilweisen Untervermietung sind bspw. die Untermietzinskosten nach einem gerechten Verteilschlüssel aufzuteilen.⁴⁶ Im Übrigen kann der Vermieter der durch die rechtswidrige Untervermietung erzielte Gewinn gestützt auf die Regeln über die unechte Geschäftsführung ohne Auftrag zu abschöpfen.⁴⁷

⁴¹ Zum ganzen IRÈNE SPIRIG, a.a.O., S. 1, S. 19 f.

⁴² Entscheid des Zürcher Mietgerichts, MG16009, vom 9. Februar 2017, E. 3.1.1.

⁴³ WEBER, Art. 262, N. 5 f.

⁴⁴ IRÈNE SPIRIG, a.a.O., S. 1, S. 11.

⁴⁵ BGE 119 II 353; Mietrecht für die Praxis/NIDERÖST, a.a.O., S 616.

⁴⁶ BGE 119 II 453, mp 2/94 S. 60.

⁴⁷ WEBER, a.a.O., Art. 262 N 4a.

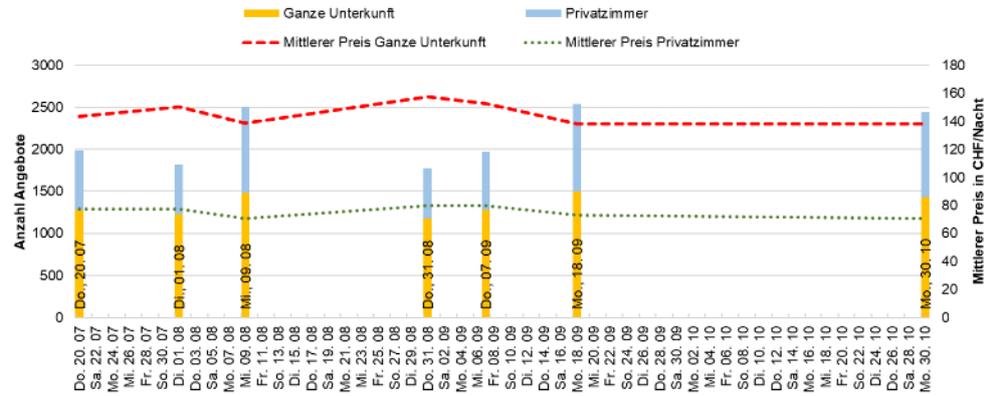
4. Rechtspraxis

Bislang hat sich zur Frage der Untermiete im Zusammenhang mit AirBnB-Vermietungen nur das Zürcher Mietgericht geäussert; eine höchstrichterliche Rechtsprechung hierzu besteht hingegen (noch) nicht.⁴⁸ Das Zürcher Mietgericht hielt in der erwähnten Entscheidung fest, dass eine Untervermietung einer Wohnung via Internetplattform AirBnB an zahlende Gäste zwar als grundsätzlich zulässig erachtet werden kann, der Mieter bzw. Untervermieter aber verpflichtet ist, die Bestimmungen zur Untermiete einzuhalten (vgl. Ziff. I.C.1 vorstehend).

⁴⁸ Entscheid des Zürcher Mietgerichts, MG16009, vom 9. Februar 2017.

A 6 Übersicht Airbnb Erhebungen

Abbildung 59 Airbnb Webscraping für vorliegende Studie



Quelle: Airbnb

A 7 Interviewpartner

Im Rahmen dieser Studie wurden einstündige Experteninterviews mit folgenden Fachpersonen geführt (nach zeitlicher Abfolge aufgeführt):

Tabelle 6 Liste der Interviewpartner

Unternehmen	Funktion des Interviewten	Name des Interviewten	Datum
PABS Résidence	Partner	Giancarlo Fiorio	12. September 2017
Stadt Bern	Mitarbeiter Fachstelle Wohnraumförderung	Philippe Wigger	12. September 2017
Mobimo	Leiter Projektentwicklung (bis 31.12.2017)	Martin Dambacher	13. September 2017
Zürich Tourismus	Leiter Finanzen	Reto Helbling	14. September 2017
Credit Suisse	Fondsmanager SIAT	Samuel Egger	14. September 2017
HEV Zürich	Direktor und Geschäftsführer	Albert Leiser	18. September 2017
Hotellerie Suisse (Zürich und Region)	Präsident	Martin von Moos	19. September 2017
Turicum Hotels	CEO	Martin Emch	19. September 2017
Universitätsspital Zürich	Leiter Portfoliomanagement	Daniel Batzlen	19. September 2017
Mieterverband	Geschäftsleiterin / Leiter Kommunikation	Pia Schneider / Walter Angst	20. September 2017

Quelle: FPRE.

Die Erkenntnisse aus diesen Gesprächen wurden in die Berichterstattung aufgenommen. Es bestehen handschriftliche Aktennotizen über sämtliche Gespräche. Auf eine formelle Protokollierung wurde verzichtet.

A 8 Schriftliches Interview Airbnb

Im Weiteren konnten mit Tobias Heyer, Public Policy Associate DACH Airbnb, diverse Telefonate geführt werden. Ein schriftlicher Fragekatalog wurde durch Airbnb am 09. Oktober 2017 beantwortet. Die Antworten sind im Folgenden wiedergegeben:

FPRE: Welche Trends beobachten Sie bei der Wohnnachfrage (und besonders bei Zweitwohnungen) in der Stadt Zürich und ggf. in anderen Schweizer Grossstädten?

Airbnb ist ein Community-Marktplatz für die Buchung von Unterkünften. Als Marktplatz gestaltet nicht Airbnb die Angebote, die auf der Plattform eingestellt werden, sondern die Gastgeber selbst. Dabei wird die Plattform sowohl von Home Sharern genutzt, als auch von traditionellen Übernachtungsbetrieben wie Ferienwohnungen oder Bed&Breakfasts, die Airbnb als Vertriebskanal nutzen. In Grossstädten wie Zürich finden sich überwiegend Privatpersonen - sogenannte Home Sharer - auf der Plattform, die entweder ein Zimmer in ihrer selbst bewohnten Wohnung oder die ganze Wohnung wiederholt kurzzeitig vermieten. Beispielsweise, wenn sie im Urlaub, auf Dienstreise sind - oder aber auch in Fernbeziehungen mit häufigen Reisen zum Lebenspartner. Viele Menschen in der Schweiz pendeln aber auch beruflich und haben daher zwei Wohnsitze, die sie jeweils vermieten, wenn sie selbst nicht da sind. Zum Wohnungsmarkt in Zürich und zu Zweitwohnungen haben wir keine speziellen Erkenntnisse, die über die bekannten Daten und Studien zu den Wohnungsmärkten in Schweizer Grossstädten hinausgehen.

FPRE: Sollten Ausmass und räumliche Verteilung der Zweitwohnungen oder bestimmter Kategorien von Zweitwohnungen (Parahotellerie wie Business Apartments, Personalwohnungen etc.) Ihrer Meinung nach reguliert werden? Falls ja, mit welcher Art von Massnahmen?

Wir unterstützen das politische Ziel des Wohnraumschutzes. Es ist wichtig zu verstehen, dass durch Home Sharing, dem wiederholt kurzzeitigen Vermieten seiner selbstbewohnten Wohnung, dem Wohnungsmarkt kein Wohnraum entzogen wird, da der Eigentümer oder Mieter die Wohnung weiterhin zu Wohnzwecken nutzt. Insofern setzen wir uns insbesondere für klare und progressive Regeln zugunsten von Home Sharing in Städten wie Zürich ein. Aus diesem Grund sind wir auch in einem engen Austausch mit Zürich und anderen Städten und Kantonen in der Schweiz.

FPRE: Wie sehen Sie die weiteren Entwicklungen an der Schnittstelle zwischen klassischer Hotellerie und Angeboten aus der Parahotellerie?

Die verschiedenen Unterkunftsformen wie Hotellerie, professionelle Ferienwohnungen, B&Bs, Hostels, Boarding-Häuser, Home Sharing u.a. ergänzen sich insbesondere mit Blick auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Zielgruppen und unterschiedlicher Nutzungsarten sehr gut. Für die Reisenden und damit für den Tourismusstandort Schweiz ist es sehr positiv, wenn die individuelle Nachfrage auf ein breitgefächertes Angebot trifft. Airbnb erweitert das Angebot für Reisende aber stellt gleichzeitig auch einen zusätzlichen Vermarktungskanal für das traditionelle Gastgewerbe (Hotels, B&B, Ferienwohnungen) dar. Der Vorteil insbesondere für kleinere und familiengeführte Betriebe liegt darin, dass sie sich hier über die Qualität und nicht den Preis positionieren.

FPRE: Airbnb wird vermehrt auch von «gewerblich orientierten» Anbietern (Businessapartment Anbieter, Liegenschaftsverwaltungen, etc.) verwendet. Welche Position bezieht Airbnb zu dieser Entwicklung? Wie schätzen Sie die zukünftige Entwicklung dieser Segmente ein?

Erlauben Sie dazu bitte die Rückfrage: Auf welcher Datengrundlage basiert die These, dass Airbnb „vermehrt“ von „gewerblich orientierten Anbietern“ genutzt werde?

Grundsätzlich nutzen - wie oben erwähnt - auch traditionelle Übernachtungsbetriebe wie Ferienwohnungen oder Bed&Breakfasts Airbnb als Vertriebskanal.

FPRE: Airbnb verzeichnete ein starkes Wachstum in den letzten Jahren, so auch in der Stadt Zürich. Wie wird sich Ihrer Meinung nach das Airbnb Angebot weiterentwickeln? Wie akzentuiert sich dies räumlich?

Wir bitten um Verständnis, dass wir zu Marktprognosen öffentlich keine Stellung nehmen können.

FPRE: Sehen Sie in Airbnb primär Synergie- oder Konfliktpotential für die Hotellerie (oder gar keine Relevanz)?

Airbnb wird als Marketing- und Vertriebskanal auch und vermehrt von Hotels genutzt, so dass wir bereits Synergiepotentiale spüren. Zudem ergänzt Airbnb das bestehende Gastgewerbe, so nutzen vor allem auch viele Familien das Angebot von Airbnb, die Gäste bleiben im Durchschnitt 3,5 Nächte, wenn sie eine Unterkunft über Airbnb mieten.

FPRE: Wie schätzen Sie den zukünftigen Bedarf an Unterkünften für Individualreisende ein? Wie für Geschäftsreisende?

Die Schweiz ist als attraktives Reiseland bei Gästen auf Airbnb sehr beliebt, das wird sicherlich auch in Zukunft so sein. Ebenso nutzen aber auch Schweizer das Angebot auf Airbnb gerne für ihre Reisen: Über 1 Millionen Reisen wurden 2016 aus der Schweiz heraus über Airbnb gebucht, während Gastgeber auf Airbnb fast 450.000 Gastankünfte in der Schweiz verzeichnet haben.

FPRE: In der Stadt Zürich werden in den nächsten zwei bis drei Jahren rund 2'000 Hotelzimmer auf den Markt kommen. Welche Effekte sind (auch durch den entstehenden Preisrutsch) auf die Nachfrage von Airbnb zu erwarten?

Wir bitten um Verständnis, dass wir zu Marktprognosen öffentlich keine Stellung nehmen können.

Darüber hinaus möchten wir mit Ihnen einige Daten zur Airbnb-Community in Zürich teilen:

Über das Jahr 2016 hinweg verzeichneten wir rund 3.000 aktive Unterkünfte. "Aktiv" meint, dass eine Unterkunft zu mindestens einem Zeitpunkt über die Suche auf der Airbnb-Plattform zu finden war. Über Buchungen oder Dauer der Verfügbarkeit wird hiermit nichts ausgesagt. Das durchschnittliche Alter der Gastgeber betrug 35 Jahre. Das jährliche Einkommen des typischen Gastgebers ("typisch" beschreibt, dass hier der Median gebildet wird) betrug umgerechnet 2.100 Dollar. Es fanden 58.000 Gäste-Ankünfte in Zürich über Airbnb statt, 172.000 Gäste-Ankünfte wurden aus Zürich heraus gebucht. Die drei Unterkunftsarten bei Airbnb teilen sich wie folgt auf:

- 58 Prozent Ganze Unterkünfte
- 41 Prozent Privatzimmer
- 1 Prozent Geteiltes Zimmer

Mit Blick auf die ganzen Unterkünfte in der Stadt Zürich wissen wir, dass 52 Prozent aller Unterkünfte für weniger als 30 Nächte im gesamten Kalenderjahr 2016 gebucht wurden, weitere 20 Prozent für 31 bis 60 Nächte, 8 Prozent für 61 bis 90 Nächte, 5 Prozent für 91 bis 120 Nächte, 7 Prozent für 121 bis 180 Nächte und 8 Prozent für mehr als 180 Nächte. Bitte beachten Sie, dass auf der Airbnb-Plattform auch die Angebote traditioneller Unterkunftsarten wie z.B. Hotels, B&Bs und Hostels zu finden sind, die typischerweise für längere Zeiträume verfügbar sind als Angebote von Home Sharern. Diese Daten zeigen auch, dass der Großteil des Angebots von Airbnb in der Stadt Zürich von Home Sharern generiert wird, die ihre Wohnung oder einen Teil ihrer Wohnung (wiederholt) temporär teilen.

A 9 Illustrationsbeispiele Business Apartment

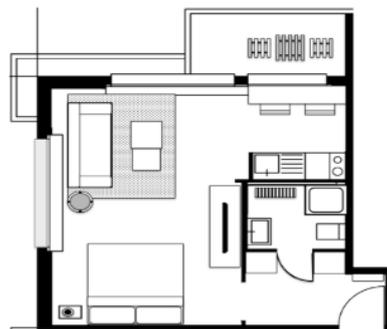
Adresse: Wettingerwies 7, 8001 Zürich



Objekttyp	Möblierte Wohnung
Zimmer	1.5
Etage	3.
Wohnfläche	32m ²

Miete Brutto	CHF 2'500
Miete Netto	CHF 2'350
Nebenkosten	CHF 150

_lift	Balkon/Sitzplatz
Aussicht	Kabel-TV
Rollstuhlgängig	Parkplatz
Kinderfreundlich	Garage
Haustiere erlaubt	



Marktmiete nach hedonischem Modell FPRE:

Preiszuschlag: **42% (der Miete Brutto)**

Gewinn Brutto
 Verwaltungsaufwand (erhöht)
 Amortisation Möblierung / Hausrat
 Wöchentliche Reinigung / Bettwäsche
 TV/Radio/Wlan inkl. Gebühren
 Leerstand

Gewinn Netto

Miete Brutto	CHF 1'750
Miete Netto	CHF 1'630
Nebenkosten	CHF 120

CHF 750
 - CHF 65 (ca. plus 4% von Miete Netto)
 - CHF 165 (CHF 10'000 auf 5 Jahre)
 - CHF 120 (4 x 0.5h + Material)
 - CHF 120
 - CHF 165 (10% von Miete Netto)

CHF 115 (**5% auf bewirtsch. Miete Brutto**)

Adresse: Rosengasse 5, 8001 Zürich



Objekttyp	Möblierte Wohnung
Zimmer	2.5
Etage	5.
Wohnfläche	65m ²

Miete Brutto	CHF 3'900
Miete Netto	CHF 3'900
Nebenkosten	CHF 0
Servicegebühr	CHF 200

Altbau	Kabel-TV
Lift	Garage
Aussicht	Balkon/Sitzplatz



Marktmiete nach hedonischem Modell FPRE:

Preiszuschlag: **51% (der Miete Brutto)**

Gewinn Brutto
 Verwaltungsaufwand (erhöht)
 Amortisation Möblierung / Hausrat
 Wöchentliche Reinigung / Bettwäsche
 TV/Radio/Wlan inkl. Gebühren
 Leerstand

Gewinn Netto

Miete Brutto	CHF 2'580
Miete Netto	CHF 2'350
Nebenkosten	CHF 230

CHF 1'320
 - CHF 95 (ca. plus 4% von Miete Netto)
 - CHF 250 (CHF 15'000 auf 5 Jahre)
 Gegen Aufpreis (CHF 100 p. Woche)
 - CHF 120
 - CHF 235 (10% von Miete Netto)

CHF 620 (**16% auf bewirtsch. Miete Brutto**)

Adresse: Nelkenstrasse 20, 8006 Zürich



Objekttyp	Möblierte Wohnung
Zimmer	3.5
Etage	2.
Wohnfläche	69m ²

Miete Brutto	CHF 3'750
Miete Netto	CHF 3'750
Nebenkosten	CHF 0

Neubau	Kabel-TV
Lift	Garage
Balkon/Sitzplatz	



Marktmiete nach hedonischem Modell FPRE:

Preiszuschlag: **52% (der Miete Brutto)**

Gewinn Brutto
 Verwaltungsaufwand (erhöht)
 Amortisation Möblierung / Hausrat
 Zweiwöchentliche Reinigung / Bettwäsche
 TV/Radio/Wlan inkl. Gebühren
 Leerstand

Gewinn Netto

Miete Brutto	CHF 2'470
Miete Netto	CHF 2'240
Nebenkosten	CHF 230

CHF 1'280
 - CHF 90 (ca. plus 4% von Miete Netto)
 - CHF 335 (CHF 20'000 auf 5 Jahre)
 - CHF 120 (2 x 1h pro Apartment + Material)
 - CHF 120
 - CHF 225 (10% von Miete Netto)

CHF 390 (10% auf bewirtsch. Miete Brutto)

Adresse: Birchstrasse 80/82, 8050 Zürich



Objekttyp	Möblierte Wohnung
Zimmer	4
Etage	2.
Wohnfläche	100 m ²

Miete Brutto	CHF 2'650
Miete Netto	CHF 2'650
Nebenkosten	CHF 0

Lift	Kabel-TV
Aussicht	Garage
Balkon/Sitzplatz	



Marktmiete nach hedonischem Modell FPRE:

16% (der Miete Brutto)

Gewinn Brutto
 Verwaltungsaufwand (erhöht)
 Amortisation Möblierung / Hausrat
 Wöchentliche Reinigung / Bettwäsche
 TV/Radio/Wlan inkl. Gebühren
 Leerstand

Gewinn Netto

Miete Brutto	CHF 2'290
Miete Netto	CHF 2'010
Nebenkosten	CHF 280

CHF 360
 - CHF 80 (ca. plus 4% von Miete Netto)
 - CHF 20 (CHF 1'000 auf 5 Jahre)
 nicht angeboten
 - CHF 120
 - CHF 200 (10% von Miete Netto)

CHF -60 (-2% auf bewirtsch. Miete Brutto)

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

Patrick Schirmer

Zeitraum

Juli - November 2017