

Tellstr. 31
Postfach 1817
8021 Zürich

Walter Angst
w.angst@mvzh.ch
Tel. 044 296 90 20

An die Zürcher Medien
und Interessierte

Zürich, 26. September 2017

AirBnb: Studie zu Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und Regulierungsmöglichkeiten

Das INURA Zürich Institut hat im Auftrag des MV Zürich Auswirkungen von Vermittlungsplattformen auf den Wohnungsmarkt untersucht. Die Autoren analysierten die Situation in verschiedensten Ländern sowie in der Schweiz und trugen Berichte und Untersuchungen über die Wirkungen von Vermittlungsplattformen einerseits und über Regulierungen, Massnahmen und Steuerungsmöglichkeiten zur Vermeidung der unerwünschten Wirkungen andererseits zusammen.

Die Studie „Vermittlungsplattformen: Effekte, Regulierungen und Erfahrungen“ wird am 3. Oktober den Medien von den Autoren vorgestellt. Der MV Zürich wird zu den mietrechtlichen und raumplanerischen Schlussfolgerungen Stellung nehmen.

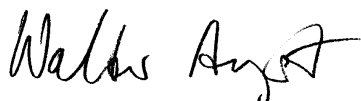
Termin Dienstag, 3. Oktober 2017, 9.30 Uhr
Ort Volkshaus Zürich, Stauffacherstrasse 60, Sitzungszimmer 23 (2. Stock)

An der Medienorientierung teilnehmen werden:

- Pia Schneider, Geschäftsleiterin MV Zürich
- Philipp Klaus und Stefan Donati, INURA Zürich Institut
- Irene Spirig, Mietrechtsexpertin und langjährige Vertrauensanwältin des MV Zürich
- Walter Angst, Leiter Kommunikation MV Zürich

Wir freuen uns auf Ihre Teilnahme.

Freundliche Grüsse
Mieterinnen- und Mieterverband Zürich



Walter Angst, Leiter Kommunikation

Rückfragen: Walter Angst 079 288 56 92

AirBnb - Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und Regulierungsmöglichkeiten

Feststellungen des MV Zürich zur Studie des INURA Zürich Instituts

In stark von Tourismus geprägten Städten mit einem schlecht funktionierenden Wohnungsmarkt (tiefe Leerstandsquoten) haben Vermittlungsplattformen negative Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt (steigende Preise, Verdrängung von Wohnnutzungen). Auf Zürich und andere grosse Schweizer Städte treffen beide Kriterien zu.

In Zürich kumulieren sich Verdrängungseffekte. Neben Vermittlungsplattformen führen die expandierenden Hotelnutzungen und die hohe Zahl von Zweitwohnungen und Business-Appartements zum Verlust von Mietwohnungen. Festzuhalten ist, dass die Abgrenzung zwischen kommerziellen Nutzungen über Vermittlungsplattformen, Hotellerie, Zweitwohnungen und Business-Appartements nicht trennscharf vorgenommen werden kann.

In der Stadt Zürich hat Politik das Problem erkannt und dem Stadtrat am 30. November 2016 den Auftrag gegeben, dem Gemeinderat einen Ergänzungsbericht zur Antwort auf die Motion Scherr betreffend Anrechnung von Zweitwohnungen, Business-Appartements und dem Tourismus dienenden Beherbergungsflächen an der Wohnanteilsfläche zu erarbeiten. Der Auftrag zur Erarbeitung dieses Ergänzungsberichts ist im Sommer 2017 vom Stadtrat erteilt worden. Ergebnisse sollten 2018 vorliegen.

In der anstehenden Diskussion über die Regulierung von Vermittlungsplattformen sind folgende Empfehlungen der Studie des INURA Zürich Instituts für den MV Zürich prioritär.

- Von Vermittlungsplattformen ist eine klare Trennung zwischen privaten und kommerziellen Angeboten zu verlangen.
- Die über Vermietungsplattformen zustande kommende befristete Untervermietung von Zimmern im Rahmen der mietrechtlichen Bestimmungen ist zu schützen.
- Die Schweizer Städte sollen Verhandlungen mit grossen Vermittlungsplattformen wie AirBnB koordiniert angehen und neben Steuerfragen auch Vereinbarungen zur Verhinderung von Verdrängungseffekten treffen.
- Anzustreben sind Nutzungseinschränkungen wie etwa eine Festlegung der vermittelbaren Unterkünfte auf den Hauptwohnsitz des Anbieters oder eine maximale Anzahl anbietbarer Unterkünfte.

Aufgrund ihrer raschen Verbreitung ist absehbar, dass Vermittlungsplattformen eine zunehmend negative Auswirkung auf den Mietwohnungsmarkt in den Innenstädten haben werden. Aus Sicht des MV Zürich sind raumplanerische und baurechtliche Massnahmen notwendig, um diese negativen Entwicklungen in den Griff zu bekommen. Der baurechtliche Schutz von Wohnnutzungen über die Festlegung von Wohnanteilplänen ist nicht mehr ausreichend.

Anzustreben ist deshalb, dass der Kanton den Gemeinden die Möglichkeit gibt, kommerzielle touristische Nutzungen im Rahmen der Bau- und Zonenordnung zu regulieren.

Schon heute kann die Stadt Zürich im Rahmen von Sondernutzungsplanungen eine solche Regulierung mit den Grundeigentümern vereinbaren. Beim Erlass der Gestaltungspläne für in Zürich West und im Stadtraum HB (Europaallee) hat man diese Chance leider verpasst. Bei künftigen Planungen sind entsprechende Vereinbarungen mit den Grundeigentümern zu treffen.

Airbnb – mietrechtliche Regeln

Wer eine gemietete Wohnung ganz oder teilweise einem Gast überlässt, muss die Regeln über die Untermiete beachten, sobald er dafür eine Entschädigung verlangt. So sieht es das Bundesgericht und so muss das auch auf das Verhältnis Vermieter – Mieter/Gastgeber angewendet werden.

Zur Untervermietung über die Plattform Airbnb erging am 9. Februar 2017 ein Urteil des Mietgerichts Zürich. Es zeigt exemplarisch auf, wie sich die Regeln der Untermiete konkret auswirken. Ebenso exemplarisch zeigt es auf, dass der Vermieter schon heute griffige Rechtsmittel gegen Störungen und Missbräuche hat. Dazu im Einzelnen:

- 1. Dem Mieter ist die Untervermietung über die Plattform Airbnb grundsätzlich gestattet.** Der Vermieter kann das nicht von vornherein verbieten.
- 2. Der Mieter muss vorgängig die Zustimmung des Vermieters einholen.** Möglich ist auch eine generelle Zustimmung. Wer über Airbnb untervermieten will, ist auf diese generelle Zustimmung angewiesen, denn es ist nicht praktikabel, die Zustimmung vor jeder einzelnen Vermietung rechtzeitig einzuholen.
- 3. Der Mieter muss dem Vermieter auf Verlangen die Bedingungen der Untermiete bekannt geben.** Am besten übermittelt er dem Vermieter das Inserat, das er auf Airbnb aufschalten will und teilt mit, wie oft er die Wohnung vermieten will (Anzahl Wochenenden oder Wochen im Jahr). Der Vermieter kann sachdienliche Rückfragen stellen.
- 4. Der Vermieter kann die Zustimmung gültig verweigern, wenn die Bedingungen missbräuchlich sind.** Der Mieter darf aus der Untervermietung kein Geschäft machen und höchstens eine geringe Gewinnmarge erzielen (ca. 3%). Die Abgeltung von Möblierung, Verwaltungsaufwand und allenfalls zusätzlichen Leistungen ist erlaubt. Bei einem unerlaubten Profit kann der Vermieter die Herausgabe des Gewinns verlangen (nach den Regeln über die Geschäftsführung ohne Auftrag).
- 5. Dem Vermieter dürfen keine wesentlichen Nachteile entstehen.** Die Wohnung darf z. B. nicht massiv stärker abgenutzt werden (Fall Mietgericht Zürich: 4.5-Zimmerwohnung regelmässig an bis zu 6 Personen vermietet). Als wesentlicher Nachteil gilt z. B. auch, wenn die Gäste durch übermässigen Lärm die Nachbarn stören. Was innerhalb der Toleranzgrenze liegt, richtet sich u. a. auch nach Lage der Wohnung (ruhige oder belebte Gegend). Bei wesentlichen Nachteilen kann der Vermieter die Zustimmung verweigern, nach wiederholt schlechten Erfahrungen die Untervermietung generell verweigern (Meinung Mietgericht Zürich). Wird das Mietverhältnis trotz schriftlicher Abmahnung für die Nachbarn oder den Vermieter unzumutbar, steht sogar eine vorzeitige Kündigung zur Diskussion.

26.9.17/ Irène Spirig

Auszug aus dem Beschlussprotokoll 127. Ratssitzung vom 30. November 2016

2471. 2012/73

Weisung vom 07.03.2012:

Dringliche Motion von Niklaus Scherr betreffend Bau- und Zonenordnung, Anrechnung von Wohnanteilsflächen, Ergänzung von Art. 6 und Dringliches Postulat von Niklaus Scherr betreffend Bau- und Zonenordnung, Nichtanrechnung auf den Wohnanteil von Zweitwohnungen, Hotelnutzungen & Business-Appartements, Bericht und Abschreibung

Antrag des Stadtrats

1. Vom Bericht des Stadtrates betreffend den nutzungsplanerischen Umgang mit Zweitwohnungen, Business-Appartements und Hotels wird Kenntnis genommen.
2. Die Motion, GR Nr. 2009/534, und das Postulat, GR Nr. 2009/541, beide von Niklaus Scherr (AL), werden als erledigt abgeschrieben.

Referent zur Vorstellung der Weisung: Niklaus Scherr (AL)

Rückweisungsantrag

Die Mehrheit der BeKo RP/BZO beantragt Rückweisung des Antrags des Stadtrats mit folgendem Auftrag:

Der Stadtrat wird beauftragt, einen Ergänzungsbericht mit folgenden Punkten zu erstellen:

- Klärung der Begriffe (Zweitwohnungen, Businessappartements, AirBnB-Vermietung etc.)
- 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 (vor allem bezüglich AirBnB)
- Erarbeitung von Lenkungsvorschlägen

2 / 2

Die Minderheit der BeKo RP/BZO beantragt Ablehnung des Rückweisungsantrags.

Mehrheit:	Vizepräsident Markus Knauss (Grüne), Renate Fischer (SP) i. V. von Marco Denoth (SP), Patrick Hadi Huber (SP), Gabriele Kisker (Grüne), Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP), Kyriakos Papageorgiou (SP), Gabriela Rothenfluh (SP), Christine Seidler (SP), Sven Sobernheim (GLP)
Minderheit:	Präsident Michael Baumer (FDP), Referent; Albert Leiser (FDP), Roger Liebi (SVP), Dr. Christoph Luchsinger (FDP), Peter Schick (SVP), Stefan Urech (SVP) i. V. von Thomas Schwendener (SVP)
Enthaltung:	Mario Mariani (CVP)
Abwesend:	Niklaus Scherr (AL), Referent Mehrheit

Der Rat stimmt dem Antrag der Mehrheit mit 74 gegen 42 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) zu.

Damit ist beschlossen:

Der Stadtrat wird beauftragt, einen Ergänzungsbericht mit folgenden Punkten zu erstellen:

- Klärung der Begriffe (Zweitwohnungen, Businessappartements, AirBnB-Vermietung etc.)
- 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 (vor allem bezüglich AirBnB)
- Erarbeitung von Lenkungsvorschlägen

Mitteilung an den Stadtrat

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat

Zürich,
7. März 2012

Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

Dringliche Motion von Niklaus Scherr betreffend Bau- und Zonenordnung, Anrechnung von Wohnanteilsflächen, Ergänzung Art. 6 und Dringliches Postulat von Niklaus Scherr betreffend Bau- und Zonenordnung, Nichtanrechnung auf den Wohnanteil von Zweitwohnungen, Hotelnutzungen & Business-Appartements, Bericht und Abschreibung

Am 18. November 2009 wurde von Niklaus Scherr (AL) folgende Motion eingereicht, GR Nr. 2009/534:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten mit folgender Ergänzung von Art. 6 der Bau- und Zonenordnung:

Abs. 6 (neu)

Zweitwohnungen, Business-Appartements und dem Tourismus dienende Beherbergungsflächen werden nicht auf die Wohnanteilsfläche angerechnet.

Ohne anderslautende Festlegungen gilt dies auch für Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften.

Begründung:

Sinn und Zweck der in der BZO festgelegten Mindestanteile für Wohnnutzung ist die Sicherstellung von Wohnraum für die ortsansässige Bevölkerung. Ohne nähere Umschreibung in der kommunalen Bauordnung wird der Begriff Wohnen weit ausgelegt und umfasst auch nur temporär genutzte Zweitwohnungen (pied-à-terre) und Business-Appartements sowie touristische Hotelnutzungen.

Bei der Umzonung von Entwicklungsgebieten (Stadtraum HB, Maag-Areal, Hardturm-Areal, Zollfreilager etc.) wurde jeweils hart um Wohnanteile gerungen. Heute zeigt sich, dass auch gegen harten Widerstand erkämpfte höhere Wohnanteile oftmals durch Hotelnutzungen oder Business-Appartements „realisiert“ resp. nicht im Sinne der Antragsteller verwirklicht werden. Negative Beispiele sind geplante und teilweise bereits bewilligte Hotelnutzungen im Mobimo-Tower („Renaissance Zürich City-West“) und auf den Baufeldern C und B des Hardturm-Areals im geplanten Hochhaus von Patrick Gmür und in der angrenzenden Hofrandbebauung auf (25hours-Hotel) (Wohnanteil 30%), ein kürzlich ausgeschriebenes Vorentscheidungs-gesuch für ein Hotel an der Flüelastrasse 47 (40% Wohnanteil) neben dem Zollfreilager sowie planerische Absichten auf dem Zollfreilager einen Teil der Wohnnutzung durch Hotelbauten zu verwirklichen. Im Bereich von Stadtraum HB sind u.a. Business-Appartements und ev. auch Hotels geplant.

Die in diesen Entwicklungsgebieten festgelegten Wohnanteile sind heute schon an der kritischen Untergrenze. Wenn ein Teil davon jetzt für nomadisches und touristisches Gelegenheitswohnen zweckentfremdet wird, wird die angestrebte Mischnutzung faktisch vereitelt.

Parallel zum vermehrten Bau von Hotels zulasten der planerischen Wohnanteile steigt in den citynahen Gebieten die Zahl der nur noch als Zweitwohnungen genutzten pied-à-terre-Wohneinheiten.

Antrag auf dringliche Behandlung.

In seiner Weisung an den Gemeinderat vom 13. Januar 2010 lehnte der Stadtrat die Motion ab, erklärte sich aber bereit, das Anliegen als Postulat entgegenzunehmen. Der Gemeinderat überwies jedoch am 27. Januar 2010 den Vorstoss als Dringliche Motion dem Stadtrat (Beschluss Nr. 5447/2010).

Mit dem Motionsbegehren wird vom Stadtrat verlangt, dem Gemeinderat eine Vorlage für eine ausformulierte Änderung der Bau- und Zonenordnung (BZO) zu unterbreiten. Nach Art. 41 lit. k der Gemeindeordnung ist der Gemeinderat zuständig für die Festsetzung der

kommunalen Richt- und Nutzungspläne (ausgenommen die Festsetzung der Werkpläne und Quartierpläne). Zu den Nutzungsplänen gehört insbesondere die BZO. Das Anliegen ist somit motionsfähig.

Verlangt wird die Ergänzung von Art. 6 BZO mit einem neuen Abs. 6, wonach «Zweitwohnungen, Business-Appartements und dem Tourismus dienende Beherbergungsflächen [...] nicht auf die Wohnanteilsfläche angerechnet [werden]. Ohne anderslautende Festlegungen gilt dies auch für Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften.» Der Stadtrat hat innert 24 Monaten die verlangten Anträge, oder, falls die Motion nicht erfüllbar ist, einen qualifiziert begründeten Bericht vorzulegen (Art. 92 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Gemeinderates)

Ebenfalls am 18. November 2009 wurde von Niklaus Scherr (AL) zudem nachstehendes Postulat eingereicht, GR Nr. 2009/541:

Der Stadtrat wird ersucht zu prüfen, ob er nicht im Hinblick auf eine Anpassung der BZO möglichst rasch einen Grundsatzentscheid für die Nichtanrechnung von Zweitwohnungen, Hotelnutzungen und Business-Appartements auf den Wohnanteil fällen und damit gestützt auf § 234 PBG (negative Vorwirkung) ein weiteres Unterlaufen der Wohnanteilsbestimmungen verhindern könnte

Begründung:

Sinn und Zweck der in der BZO festgelegten Mindestanteile für Wohnnutzung ist die Sicherstellung von Wohnraum für die ortsansässige Bevölkerung. Ohne nähere Umschreibung in der kommunalen Bauordnung wird der Begriff Wohnen weit ausgelegt und umfasst auch nur temporär genutzte Zweitwohnungen (pied-à-terre) und Business-Appartements sowie touristische Hotelnutzungen.

Bei der Umzonung von Entwicklungsgebieten (Stadtraum HB, Maag-Areal, Hardturm-Areal, Zollfreilager etc.) wurde jeweils hart um Wohnanteile gerungen. Heute zeigt sich, dass auch gegen harten Widerstand erkämpfte höhere Wohnanteile oftmals durch Hotelnutzungen oder Business-Appartements „realisiert“ resp. nicht im Sinne der Antragsteller verwirklicht werden. Negative Beispiele sind geplante und teilweise bereits bewilligte Hotelnutzungen im Mobimo-Tower („Renaissance Zürich City-West“) und auf den Baufeldern C und B des Hardturm-Areals im geplanten Hochhaus von Patrick Gmür und in der angrenzenden Hofrandbebauung auf (25hours-Hotel) (Wohnanteil 30%), ein kürzlich ausgeschriebenes Vorentscheidsgesuch für ein Hotel an der Flüelastrasse 47 (40% Wohnanteil) neben dem Zollfreilager sowie planerische Absichten auf dem Zollfreilager einen Teil der Wohnnutzung durch Hotelbauten zu verwirklichen. Im Bereich von Stadtraum HB sind u.a. Business-Appartements und ev. auch Hotels geplant.

Die in diesen Entwicklungsgebieten festgelegten Wohnanteile sind heute schon an der kritischen Untergrenze. Wenn ein Teil davon jetzt für nomadisches und touristisches Gelegenheitswohnen zweckentfremdet wird, wird die angestrebte Mischnutzung faktisch vereitelt.

Um weitere Zweckentfremdungen zu verhindern, muss der Stadtrat im Sinne einer Sofortmassnahme umgehend eine Aenderung der von Art. 6 der BZO beschliessen und in die öffentliche Auflage geben, um gestützt auf § 234 PBG allfällige Bewilligungsgesuche verweigern zu können.

Antrag auf dringliche Behandlung.

Das Dringliche Postulat wurde dem Stadtrat am 27. Januar 2010 zur Prüfung überwiesen (Beschluss Nr. 5448/2010). Das Postulat ist ein selbständiger Antrag, der den Stadtrat auffordert, zu prüfen, ob eine Massnahme in seiner Kompetenz zu treffen sei. Vorliegend wird mit dem Postulat ein stadträtlicher Grundsatzentscheid verlangt, ob Zweitwohnungen, Hotelnutzungen und Business-Appartements der Wohnanteilsfläche nicht mehr anzurechnen seien. Der Stadtrat hat innert 24 Monaten seit Überweisung das Ergebnis seiner Prüfung vorzulegen (Art. 95 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Gemeinderates).

Die Frist für die Behandlung der beiden erwähnten Vorstösse lief am 27. Januar 2012 ab. Mit nachstehendem Bericht zeigt der Stadtrat auf, wie im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung den Vorstössen entsprochen werden kann.

Ausgangslage für die nutzungsplanerische Regelung

Während die alte Fassung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) noch stärker geprägt war vom gesetzgeberischen Motiv, die in den Gemeinden geltenden baurechtlichen Vorschriften möglichst zu vereinheitlichen, besteht seit der Revision des PBG im Jahr 1991 etwas mehr Spielraum für den kommunalen Gesetzgeber. Seit der Einführung von § 49a Abs. 3 PBG (in

Kraft seit dem 1. Februar 1992) sind die Gemeinden befugt, gewisse zusätzliche Nutzungsvorschriften für Wohnzonen zu legiferieren. Gestützt auf diese kantonale Vorschrift kann die Nutzungsplanung für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse die Nutzungen zu Wohnzwecken zulassen, vorschreiben oder beschränken. Damit einher geht die Möglichkeit, in der Nutzungsplanung obligatorische Wohnanteile festzulegen.

Vom Mindestwohnanteil macht die Stadt Zürich bereits seit längerem Gebrauch. Im Zonenplan sind die Anteile festgelegt, die zwingend als Wohnfläche zu realisieren sind (vgl. Art. 6 BZO). Mit der Wohnanteilsregelung soll einer übermässigen Verdrängung von Wohnraum durch Büronutzungen entgegengewirkt werden. Dabei wird nicht zwischen den verschiedenen Nutzungen zu Wohnzwecken unterschieden.

Derzeit werden in der Stadt Zürich sehr unterschiedliche Wohnnutzungen dem Wohnanteil zugerechnet bzw. als wohnzonenkonforme Nutzung anerkannt. Erwähnt seien nebst den Wohnungen zum Beispiel: Hotels, Business-Appartements, Altersheime, Spitäler, Gassenhotels, Notschlafstellen, Sterbehospize, Wohnheime für Obdachlose, schliesslich auch Heime für chronisch kranke Personen. Diese Praxis steht im Einklang mit dem kantonalen Recht. Eine gewisse Heterogenität innerhalb der Wohnzonen ist aus siedlungspolitischer Sicht durchaus erwünscht. Auch Hotelnutzungen sind in den Wohnzonen aus stadtplanerischer Sicht nicht falsch bzw. aus ökonomischer Sicht sogar für das Quartier sinnvoll. Entscheidend ist der angemessene Nutzungsmix.

Dem Tourismus dienende Beherbergungsflächen

Auch wenn nach der bisherigen Rechtsprechung insbesondere Hotelnutzungen ausdrücklich als Nutzungen zu Wohnzwecken anerkannt sind, die bei der Wohnflächenverpflichtung angerechnet werden dürfen, sollte es dennoch, gestützt auf § 49a Abs. 3 PBG, möglich sein, in den Fällen, in denen ein konkreter Perimeter im Fokus der Sondernutzungsplanung steht, zu spezifizieren, ob Hotelnutzungen der Wohnanteilsfläche angerechnet werden dürfen oder nicht. Im Rahmen einer Sondernutzungsplanung kann die angestrebte Entwicklung im Quartier im Auge behalten werden, und es können speziell für einen begrenzten Planungssperimeter die Vor- und Nachteile einer allfälligen Einschränkung von touristischen Beherbergungsflächen für das betroffene Gebiet studiert wie auch mit den Privaten die involvierten Interessen gegeneinander abgewogen werden.

Nicht zweckmässig ist es dagegen, mit dem Instrument der Nutzungsplanung pauschal für ganze Zonen oder gar den gesamten Gemeindebann (wie es die Motion verlangt) vorzuschreiben, dass touristische Beherbergungsflächen nicht mehr der Wohnanteilsfläche anzurechnen sind. Eine solche Regelung in der Grundordnung 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. Nach Auffassung des Stadtrates stünde eine solche einschränkende Regelung in Bezug auf die Hotels im Widerspruch zur Rolle der Stadt Zürich als kulturell, touristisch und wirtschaftlich bedeutsames Zentrum. Zudem hat sich gemäss Rechtsprechung die kommunale Nutzungsplanung stets auch am effektiven baulichen Bestand zu orientieren.

Zweitwohnungen und Business-Appartements

Rechtlich nicht zulässig ist es, in der Nutzungsplanung ganz generell, also unbesehen der Zone oder des Gebietes, Vorschriften darüber zu erlassen, welche tatsächlichen und rechtlichen Eigenschaften eine Käuferin oder ein Käufer einer Wohnung bzw. eine Mieterin oder ein Mieter aufzuweisen hat (also z.B. die Ortsansässigkeit i.S.v. Art. 23 des Zivilgesetzbuches; ZGB), damit das betreffende Wohnen zulässig ist oder der Wohnanteilsfläche angerechnet werden darf. Für eine solche generelle planungsrechtliche Einschränkung in der BZO zulasten der Dispositionsfreiheit von Grundeigentümerinnen und -eigentümern braucht es ein Gesetz im formellen Sinn. Dieses fehlt, denn das kantonale Recht kennt keine Ordnung der

Bodennutzung in Bezug auf den Zweitwohnungsbau. Daher wäre es auf jeden Fall erforderlich, dass der kantonale Gesetzgeber zumindest in seiner Richtplanung entsprechende siedlungspolitische Massnahmen (und dessen Voraussetzungen) in Bezug auf den Zweitwohnungsbau definiert und die von den Massnahmen betroffenen Gebiete bezeichnet. Dies ist allerdings heute ebenfalls nicht der Fall.

Dennoch ist es bei dieser Ausgangslage planungsrechtlich vertretbar, dass wenigstens fallweise bzw. anlässlich der Sondernutzungsplanung, also für speziell ausgewählte Perimeter, jeweils gemeinsam mit den Privaten untersucht wird, ob es für das zu entwickelnde Gebiet erforderlich und zweckmässig ist, Zweitwohnungen und Business-Appartements von der Anrechnung an die Wohnanteilsfläche auszuschliessen. Wichtig wird dabei sein, dass die Privaten in ihrem Planungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) überzeugend darlegen, mit welchen Massnahmen gewährleistet wird, dass die Vorschriften der Sondernutzungsplanung betreffend Zweitwohnungen und Business-Appartements eingehalten werden. Auch wird man nicht umhinkommen, für den baupolizeilichen Vollzug des Gestaltungsplans oder der Sonderbauvorschriften den Zweitwohnungsbau ausreichend zu bestimmen. Voraussetzung für eine solche Regelung ist in jedem Fall, dass sie von den Privaten befürwortet und aktiv unterstützt wird. Ansonsten bleiben die entsprechenden Bauvorschriften toter Buchstabe, zumindest solange, als kein stufengerechtes, kantonales Massnahmenpaket geschnürt wurde.

Das revidierte eidg. Raumplanungsgesetz

Mit dem kürzlich revidierten eidg. Raumplanungsgesetz (RPG; Revision in Kraft seit dem 1. Juli 2011) werden die Kantone aufgefordert, auf Stufe Richtplanung Massnahmen zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus zu prüfen und gegebenenfalls zu formulieren. Der Kanton Zürich muss nun (gemeinsam mit den Gemeinden) als Folge des revidierten RPG eine entsprechende Richtplananpassung prüfen. Dabei hat er zu untersuchen, ob bzw. in welchen Gebieten des Kantons welche Massnahmen zu ergreifen sind, um a) ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen und Zweitwohnungen besser auszulasten, und b) um Hotellerie und preisgünstige Erstwohnungen zu fördern. Sind die diesbezüglichen richtplanerischen Vorgaben einmal vom Kanton festgelegt, können die betroffenen Gemeinden mit der nutzungsplanerischen Umsetzung beginnen.

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass eine pauschale Regelung in der BZO in Bezug auf die von Motion und Postulat thematisierten Wohnnutzungen erst, gestützt auf die revidierte kantonale Richtplanung, getroffen werden kann, wenn also bekannt ist, welches die überkommunalen Rahmenbedingungen für die nutzungsplanerische Umsetzung in der Gemeinde sind. Es gilt zu verhindern, dass eine verfrühte Regelung in der BZO allenfalls wenig später wieder dem revidierten Richtplan angepasst werden muss, was der geforderten Planbeständigkeit einer BZO widerspräche.

Für eine gemeindeweite nutzungsplanerische (und letztlich baupolizeiliche) Lenkung des Zweitwohnungsbaus wäre im heutigen Zeitpunkt die Anpassung einzelner Vorschriften im kantonalen Recht (PBG) nötig. Eine andere Option wäre, dass der kantonale Gesetzgeber im Richtplantext konkrete, für die Gemeinden verbindliche Massnahmen aufführt und im Richtplan die für die Massnahmen vorgesehenen Gebiete bezeichnet. Unklar ist im jetzigen Zeitpunkt, wieweit sich der Widerspruch der vom RPG geforderten Förderung der Hotellerie mit der von der Motion verlangten Einschränkung der Hotelnutzungen in Einklang bringen lässt.

Aus raumplanerischer und volkswirtschaftlicher Sicht ist es von Bedeutung, dass die Lenkung des Bauens und der Nutzung von Zweitwohnungen überkommunal koordiniert ist. Auch sollte auf kantonaler Stufe geprüft werden, ob alternativ oder in Ergänzung zur Nutzungsplanung weitere Massnahmen hilfreich oder gar zielführender sind. Die von der Motion verlangte pauschale Regelung in der BZO ist in dieser Form und zum heutigen Zeitpunkt weder zweckmässig noch rechtens. Es wird Aufgabe der kantonalen und städtischen Fachleute sein, ge-

meinsam die vom RPG verlangte Richtplananpassung in Bezug auf den Zweitwohnungsbau zu prüfen. Der Bund erwartet spätestens für den Sommer 2014 einen diesbezüglichen Bericht vom kantonalen Amt für Raumentwicklung. Das Hochbaudepartement der Stadt Zürich wird die kantonalen Fachleute bei der richtplanerischen Bearbeitung des Themas aktiv unterstützen.

Möglichkeiten im Rahmen der privaten Sondernutzungsplanung

Der Motionär erwähnt in seinem Vorstoss Beispiele aus den Entwicklungsgebieten Stadtraum HB, Maag-Areal, Hardturm-Areal und Zollfreilager, in denen nach seinem Dafürhalten als Folge der zugelassenen Hotelnutzungen zu wenig Wohnungen für Ortsansässige realisiert werden. Für die betreffenden Gebiete wurden zwecks Lenkung der baulichen Entwicklung Bauvorschriften mehrheitlich mit dem Instrument des Gestaltungsplans erlassen. Dabei wurden jedoch keine bestimmten Wohnnutzungen von der Anrechenbarkeit an die Wohnanteilsfläche ausgenommen.

Der Stadtrat ist der Auffassung, dass die hohe Nachfrage nach Wohnraum von Personen, die ständigen Wohnsitz in der Stadt Zürich nehmen oder behalten möchten, in der Nutzungsplanung wenigstens insofern Berücksichtigung finden muss, als es jeweils für die in Entwicklung begriffenen privaten Planungssperimeter detailliert zu klären gilt, ob die Realisierung von touristischen Beherbergungsflächen, Zweitwohnungen und Business-Appartements wirklich sinnvoll ist, oder ob solche Nutzungen zu Wohnzwecken besser zugunsten von Ortsansässigen zu beschränken sind. Wie die obigen Ausführungen zeigen, sollte ein solches Vorgehen rechtlich möglich sein. Also immer dann, wenn private Investoren freiwillig von der Grundordnung (BZO) bzw. Regelbauweise abweichen, um auf der Grundlage ihrer eigenen, privaten Gestaltungspläne oder Sonderbauvorschriften ihren Boden zu nutzen, sollten explizite Regeln hinsichtlich der in Motion und Postulat genannten Wohnnutzungen aufgestellt werden.

Aus der Perspektive der Stadtplanung/Stadtentwicklung muss selbstverständlich jeweils im Einzelfall – unter Abwägung der involvierten Interessen – geprüft werden, ob und in welchem Ausmass Hotelnutzungen oder Zweitwohnungen und Business-Appartements im Planungssperimeter einzuschränken oder gar auszuschliessen sind. Eine Rolle kann spielen, ob sich im betreffenden Gebiet ein Bahnhof oder wichtige kulturelle Institutionen befinden, was z. B. eher für die Ermöglichung von Hotelnutzungen sprechen würde. Anzustreben ist ein für das von der Planung betroffene Quartier ausgewogenes Verhältnis zwischen den Wohnungen der Ortsansässigen und von Personen mit temporärem Aufenthalt. Dem Wohnen für Ortsansässige ist aber, wo sinnvoll, der Vorzug zu geben. Schliesslich gilt es zu beachten, dass die entsprechenden nutzungsplanerischen Vorgaben wirtschaftlich verhältnismässig bleiben.

Keine Vorschriften in der BZO für die Sondernutzungsplanung

Nicht zulässig ist die in der Motion gemachte Vorgabe, neu in der BZO eine Bestimmung aufzunehmen, die generell für Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften vorschreibt, dass Zweitwohnungen, Business-Appartements sowie dem Tourismus dienende Beherbergungsflächen nicht der Wohnanteilsfläche angerechnet werden dürfen. Eine solche Vorschrift in der Grundordnung bzw. BZO würde kantonales Recht verletzen (auch wenn sie den Vorbehalt enthält, falls keine andere Regelung getroffen wird). Gemäss PBG ist es gerade die Funktion der Sondernutzungsplanung, von der Grundordnung abweichende Bauvorschriften festzulegen (vgl. § 80 Abs. 1 PBG und § 83 Abs. 1 PBG). D.h., mit einer BZO kann nicht bestimmt werden, in welchen Fällen welche Vorschriften in der Sondernutzungsplanung zu gelten haben. In der BZO kann der Inhalt von Gestaltungsplänen oder Sonderbauvorschriften weder planerisch noch regulatorisch behandelt bzw. vorbestimmt werden, auch nicht im Sinne einer Auffangklausel. Dies ist dem kantonalen Recht vorbehalten.

Fazit

Der in der Motion gemachte Vorschlag für eine Änderung in der BZO mit Blick auf die Sondernutzungsplanung ist also nicht stufengerecht. Der Stadtrat unterstützt aber die Stossrichtung der Motion, indem zukünftig bei der Prüfung von Gestaltungsplänen und Sonderbauvorschriften die Thematik mit den Privaten im Sinne der Motion beraten und ausgehandelt werden soll.

Die von der Motion verlangte pauschale Regelung in der BZO ist aus den erwähnten Gründen in dieser Form und zum heutigen Zeitpunkt nicht zweckmässig und auch nicht rechtmässig.

Planerisch angemessener und zielführend ist es im heutigen Zeitpunkt, das Anliegen von Motion und Postulat jeweils im Rahmen der Sondernutzungsplanung zu verfolgen und für ausgewählte, zu entwickelnde Perimeter mittels geeigneter Vorschriften sicherzustellen, dass die in den Vorstössen erwähnten Wohnnutzungen nicht mehr der Wohnanteilsfläche angerechnet werden – vorausgesetzt, allfällige andere gewichtige Interessen sprechen nicht gegen eine solche Regelung. Das für die Nutzungsplanung zuständige Amt für Städtebau wird dafür besorgt sein, gemeinsam mit den betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümern entsprechende Regelungen in die Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften gegebenenfalls aufzunehmen.

Gestützt auf die Erwägungen in diesem Bericht beantragt der Stadtrat, die beiden erwähnten Vorstösse von Niklaus Scherr (AL), also Motion, GR Nr. 2009/534, und Postulat, GR Nr. 2009/541, als erledigt abzuschreiben (Art. 92 und 95 der Geschäftsordnung des Gemeinderates).

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht des Stadtrates betreffend den nutzungsplanerischen Umgang mit Zweitwohnungen, Business-Appartements und Hotels wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Motion, GR Nr. 2009/534, und das Postulat, GR Nr. 2009/541, beide von Niklaus Scherr (AL), werden als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti



Zürich, 6. April 2017

Medienmitteilung des Bezirksgerichts Zürich

Urteil des Mietgerichts vom 9. Februar 2017 (Geschäfts-Nr. MG160009)

Untervermietung via Airbnb kann missbräuchlich sein

Will der Mieter einer Wohnung diese über eine Buchungsplattform wie Airbnb weitervermieten, muss er die Vorschriften über die Untervermietung von Wohnungen einhalten. Im konkreten Fall hat der Mieter diese Vorschriften klar verletzt und bietet wegen seiner unwahren Angaben im Prozess auch keine Gewähr für eine korrekte Untervermietung in der Zukunft. Das Mietgericht verpflichtet ihn daher nicht nur zur Herausgabe des erzielten Gewinns, sondern verbietet ihm generell die künftige Weitervermietung über Buchungsplattformen.

Ein Mieter einer Wohnung stellte diese über die Buchungsplattform Airbnb Drittpersonen gegen Entgelt zur Verfügung. Die Zustimmung des Vermieters zur Weitervermietung holte er nicht ein. Der Vermieter reichte Klage beim Mietgericht ein.

Das Mietgericht hält fest, dass bei der Weitervermietung von Wohnungen über Buchungsplattformen im Internet die Regeln über die Untervermietung von Wohnungen gelten. Die Untervermietung ist demnach grundsätzlich zulässig. Der Mieter muss allerdings die Zustimmung des Vermieters einholen. Dieser kann die Untervermietung verweigern, wenn der Mieter sich weigert, ihm die Bedingungen des Untermietvertrags bekannt zu geben, wenn die Bedingungen missbräuchlich sind oder wenn dem Vermieter aus der Untervermietung wesentliche Nachteile entstehen.

Im konkreten Fall gab der Mieter dem Vermieter nicht bekannt, dass er die Wohnung untervermietete. Im Gerichtsverfahren machte er zudem falsche Angaben zu den Untermietkonditionen. Dem Vermieter entstanden durch die Untervermietung über Airbnb auch wesentliche Nachteile, indem sich die anderen Mieter im Haus durch das Verhalten der Gäste gestört fühlten, was gegebenenfalls zu Ansprüchen der anderen Mieter gegen den Vermieter führen könnte. Der Mieter vermietete die Wohnung ausserdem zu einem missbräuchlich hohen Untermietzins. Aus diesen Gründen beurteilt das Mietgericht die Untervermietung im vorliegenden Fall als unzulässig. Da der Mieter aufgrund seines Verhaltens in der Vergangenheit keine Gewähr für ein korrektes Verhalten nach dem Gerichts-

verfahren bietet, verbietet ihm das Mietgericht die künftige Untervermietung über Buchungsplattformen. Der Mieter muss dem Vermieter zudem den Gewinn aus der missbräuchlichen Untervermietung herausgeben.

Das Urteil ist rechtskräftig. Der begründete Entscheid ist in der Entscheidungssammlung der Zürcher Gerichte bzw. in der Zürcher Mietrechtspraxis (ZMP 2017 Nr. 2) publiziert (<http://www.gerichte-zh.ch/entscheide/zmp/jahrgang-2017.html>).

Kontakt: lic. iur. Sabina Motta, Medienbeauftragte

Telefon: 044 248 26 00, E-Mail: medien.zuerich@gerichte-zh.ch