



Regulierungen in der Beherbergungswirtschaft

Analyse der Deregulierungspotenziale auf Bundesebene aufgrund neuer internetbasierter Geschäftsmodelle

Schlussbericht zuhanden des SECO

Auftraggeber:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Zürich, 27. September 2017

Impressum

Auftraggeber	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Direktion für Standortförderung, Ressort Tourismus
Bearbeitung	BHP – Hanser und Partner AG: Sarah Schmid, Dipl. Ing. Agr. ETHZ (Projektleiterin) Peder Plaz, Master in Public Administration Harvard
Befragte Branchenvertreter	Armin Hartlieb (Hotelleriesuisse) Casimir Platzer (Gastro Suisse) Barbara Gisi (STV) Marcel Perren (Vertreter Destinationsorganisationen) Fredri Gmür (IG Parahotellerie Schweiz)
Veröffentlichung	27. September 2017
Offenlegung von Quellen	<p>Die in diesem Dokument verwendeten Inhalte, Angaben und Quellen wurden mit grösster Sorgfalt zusammengestellt. Die Ausführungen beruhen teilweise auf Annahmen, die auf Grund des zum Zeitpunkt der Auftragsbearbeitung zugänglichen Materials für plausibel erachtet wurden.</p> <p>Die verwendeten Quellen und wortwörtlichen Zitate werden offenlegt. Bei der Verwendung von theoretischen oder wissenschaftlichen Konzepten, welche den gegenwärtigen Erkenntnissen der Wissenschaft entsprechen, wird zur Wahrung der Lesbarkeit und Verständlichkeit auf eine explizite Quellenangabe verzichtet.</p> <p>Gleichwohl kann BHP – Hanser und Partner AG für die Richtigkeit der gemachten Annahmen keine Haftung übernehmen.</p>
Projektnummer	13005.41
BHP	BHP ist ein Politik- und Unternehmensberatungsunternehmen. Im Dialog mit unseren Kunden erarbeiten wir Konzepte und begleiten diese bei der Suche nach Wegen für die Umsetzung.

Hinweis für den eiligen Leser:

Als Zusammenfassung des Berichts dient das Kapitel 7 Fazit und Empfehlungen

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Auftrag	4
2	Beherbergungsformen	5
2.1	Kriterien für die Typisierung der traditionellen Beherbergungsformen	5
2.2	Überlegungen zur Typisierung der neuen Beherbergungsformen	6
2.3	Fazit	8
3	Internationale Diskussionen	9
3.1	Populäre und politische Diskussionen	9
3.2	Wissenschaftliche Diskussion	11
3.3	Learnings für die Schweiz	16
4	Haltung der Branche	17
5	Überblick über die Regulierungen	19
6	Ansatzpunkte für Regulierungsanpassungen	21
6.1	Verhältnismässigkeit	21
6.2	Digitalisierung	23
6.3	Stellung der Anbieter	24
6.4	Obsoleszenz von Regulierungen	26
6.5	Gesetzeslücken	26
7	Fazit und Empfehlungen	28
7.1	Fazit	28
7.2	Empfehlungen	29

1 Einleitung

Forderung nach Überprüfung des Bundesrechts aufgrund der Entwicklung neuer Beherbergungsformen

1.1 Ausgangslage

Mit dem Aufkommen grosser Internet-Buchungsplattformen wie booking oder airbnb hat in der Vermarktung touristischer Beherbergungsangebote eine Kräfteverschiebung stattgefunden.

Am 27.09.2016 hat der Ständerat einstimmig (ohne Enthaltungen) das Postulat WAK-S 16.3625 „Überprüfung des Bundesrechts aufgrund der Entwicklung neuer Beherbergungsformen“ angenommen. Das Postulat fordert:

- erstens ein Inventar aller wesentlichen Bundesnormen für die Beherbergungswirtschaft sowie
- zweitens konkrete Vorschläge wie die Regulierungen für die traditionellen und die neuen Beherbergungsformen einander angeglichen werden können (Lockerung bisheriger Normen oder auch Einführung neuer Bestimmungen).

Ziel des Postulats ist es, sicherzustellen, dass die traditionellen Beherbergungsformen (insbesondere die kommerzielle Hotellerie) gegenüber neuen Beherbergungsformen (bspw. die Vermietung privater Zimmer über die Buchungsplattform airbnb) nicht benachteiligt werden.

1.2 Auftrag

Erarbeitung von Grundlagen für die Beantwortung des Postulats

BHP – Hanser und Partner AG wurde beauftragt, das SECO bei der Erarbeitung von Grundlagen für den Bericht über die Regulierungen in der Beherbergungswirtschaft als Antwort auf das Postulat WAK-S 16.3625 mit Expertenwissen zu unterstützen. Bei den Arbeiten von BHP stehen folgende Fragestellungen im Fokus:

- Was sind die „neuen“ Beherbergungsformen und wie unterscheiden sie sich von den „traditionellen“ Angebotsformen? Wie sind die verschiedenen Beherbergungsformen begrifflich und regulatorisch klar voneinander zu trennen?
- Wie sind die verschiedenen Normen und Regulierungen (Bund, Kanton, Gemeinden, Branche) zu gruppieren bzw. einzuordnen, damit die verschiedenen Themen, welche im Bericht an den Bundesrat zu behandeln sind, einfach und verständlich dargestellt und voneinander abgegrenzt werden können?
- Was ist die Haltung vergleichbarer Länder (Mitteleuropa, Skandinavien, USA) punkto Gleichbehandlung der neuen Beherbergungsformen auf nationaler Ebene? Was kann die Schweiz aus den Diskussionen in anderen Ländern lernen?
- Welche Regulierungsanpassungen sind möglich und zielführend, um die Wettbewerbssituation der kommerziellen Beherbergungsbetriebe gegenüber den Vermietern einzelner Privatzimmer zu verbessern?
- Wie können Beherbergungsbetriebe aufgrund der Digitalisierung sowie der neuen digitalen Geschäftsmodelle und -prozesse administrativ entlastet werden (Deregulierungsmöglichkeiten für alle Akteure)?

2 Beherbergungsformen

Die Vielzahl gelebter Modelle erschwert klare Definitionen

Die Diskussionen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative haben gezeigt, dass es für die verschiedenen „traditionellen“ Beherbergungsformen (Hotellerie, strukturierte Beherbergung, Zweitwohnung) keine klaren Definitionen gibt, sondern dass auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene unterschiedliche Arten von Definitionen für Hotellerie und Beherbergung bestehen¹. Grund für diesen Befund ist der oft fließende Charakter der Kriterien zur Unterscheidung der verschiedenen Beherbergungsformen. Diese Herausforderung besteht auch beim Versuch die traditionellen von den neuen Beherbergungsformen abzugrenzen.

2.1 Kriterien für die Typisierung der traditionellen Beherbergungsformen

Traditionelle Beherbergungsformen können entlang der Dimensionen Dienstleistungen, Eigentum und Infrastruktur gruppiert werden

Ausgehend von den Überlegungen der Universität St. Gallen zur Definition von Beherbergungsmodellen² können folgende Dimensionen für die Typisierung der „traditionellen“ Beherbergungsformen ausgemacht werden:

- **Leistungsmodell:** Beim Leistungsmodell wird unterschieden, ob ein hoher oder tiefer Grad an Dienstleistungen angeboten wird. Ein klassisches 5*-Sterne Hotel gilt als eine Beherbergungsform mit hohem Grad an Dienstleistungen. Dies drückt sich nicht zuletzt auch in der Personalintensität aus, welche bei 5*-Häusern in der Regel bei mindestens einem Arbeitnehmer pro Zimmer liegt. Unter Dienstleistungen versteht man beispielsweise die Bedienung in der Gastronomie, das Wellnessangebot, die Rezeption, Butler-Dienste oder den täglichen Zimmerservice. Am anderen Leistungsende stehen Beherbergungskonzepte mit einem minimalen Service-Angebot. Darunter fallen beispielsweise Feriendörfer, die weder über ein gastronomisches Angebot noch über einen Zimmerservice verfügen. Der Personalbedarf liegt hier bei drei bis vier Arbeitsplätzen pro 50 Wohnungen.
- **Eigentums- und Nutzungsmodell:** Beim Eigentums- und Nutzungsmodell stehen eigentümerrechtliche Fragen im Zentrum. Es wird beispielsweise unterschieden zwischen Beherbergungsformen, wo Eigentum, Betrieb und Management integriert sind (z.B. klassischer eigentümergeführter Familienbetrieb) und Formen wo Investor, Betreiber und Management in verschiedenen rechtlichen Einheiten organisiert sind. Die in den Städten stark verbreitete Markenhotellerie arbeitet in der Regel mit einer Auftrennung von Betrieb und Immobilieneigentum und bedient sich dazu einer Vielzahl von unterschiedlichen Vertragsformen, wie Pacht-, Franchise- oder Managementverträgen. Eine dritte Form ist insbesondere bei Aparthotels oder Feriendorfsystemen aber auch bei Time-Sharing oder Clubmodellen zu beobachten. Die Investoren sind in diesen Modellen in der Regel auch Kunden bzw. Nutzer. Diese Vermischung von Investor und Kunde stellt im Betrieb hohe Herausforderungen, da kommerzielle und private Aspekte miteinander vermischt werden. Diese Vermischung führt in der Regel zu widersprüchlichen Anreizmechanismen.
- **Infrastruktur:** Bei der Dimension Infrastruktur kann einerseits die Grösse der Beherbergungseinheit (Zimmer, Suite, Wohnung) und andererseits die Ausprägung der angebotenen Freizeitinfrastruktur beurteilt werden. Unter Freizeitinfrastruktur werden primär Wellness-, Bäder-, Parkierungs- und Parkanlagen sowie Gastronomiebetriebe-

¹ BHP – Hanser und Partner AG (2013): Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen – Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen, zu Händen des SECO

² Bieger, T. / Lässer, C. (2007): Neue, hybride Formen der Beherbergung – Implikationen für Raumplanung und Destinationsentwicklung

be verstanden. Je umfassender die Freizeitinfrastruktur ausgeprägt ist, desto besser sind die Chancen auf eine hohe Auslastung. Grosse Einheiten und / oder eine umfassende Freizeitinfrastruktur führt jedoch auch zu höheren Fixkosten, die entweder durch kommerzielle Einnahmen oder durch Beiträge der Eigentümer gedeckt werden müssen.

2.2 Überlegungen zur Typisierung der neuen Beherbergungsformen

Unterscheidung erfordert neue Dimensionen

Wie unterscheiden sich die neuen, internetgestützten Formen der touristischen Beherbergung von den traditionellen Beherbergungsformen?

Mit Blick auf die vorstehend genannten Dimensionen kaum, denn weder die Vermietung von Privatzimmern und unstrukturierten Ferienwohnungen noch die Bedienung direkt durch den Gastgeber, welcher für seine Arbeit keinen Lohn bezieht, sondern vom Gesamtgewinn lebt, sind völlig neue Phänomene.

Vermarktung

Marktchancen für nicht-kommerziell organisierte Kleinanbieter

Neu ist einzig die Vermarktung der Beherbergungsangebote. Dadurch dass heute auch Kleinanbieter (Vermietung eines privaten Zimmers innerhalb der eigenen Wohnung) ihr Angebot mit geringen Initialisierungs- und Transaktionskosten über global agierende, potente Online-Plattformen an eine weltweite Kundschaft vermarkten können, hat das Angebot bzw. die Zahl der Transaktionen unter Privaten in den letzten Jahren stark zugenommen. Durch die Online-Plattformen hat sich eine in der Nische schon immer dagewesene Beherbergungsform plötzlich zum Massenphänomen entwickelt.

Da der Vertriebskanal Internet bzw. Online-Plattform auch von den traditionellen Beherbergungsanbietern genutzt wird, ist eine Abgrenzung der „traditionellen“ von den „neuen“ touristischen Beherbergungsformen basierend auf der Vermarktungsform jedoch kein gangbarer Weg. So können beispielsweise auf Booking.com – eine mit Blick auf das Geschäftsmodell mit airbnb vergleichbare Plattform der Hotellerie – rund 3'800 der rund 4'500 Schweizer Hotelbetriebe gefunden werden.

„Unternehmens“grösse

Einzelanbieter oder Plattform als „Referenzgrösse“ für die Anwendung von Regeln?

In Verbindung mit den neuen Vermarktungsmöglichkeiten kommt auch der „Unternehmens“grösse eine neue Bedeutung zu. Während Internet-Plattformen für die traditionellen Beherberger einfach einen weiteren Vertriebskanal darstellen, den es intelligent zu bespielen gilt, handelt es sich bei den „neuen“ Beherbergern in der Regel nicht um registrierte, gewerbliche Anbieter, sondern um Private oder Kleinanbieter, welche mangels Wissen und mangels Grösse oft im Graubereich agieren.

Da diese Kleinanbieter aber nicht mehr als Kleinanbieter ohne Mittel und Reichweite, sondern über einen potenten internationalen Konzern agieren, stellt sich die Frage, ob bzw. in welchen Bereichen es richtig ist, sie von den für kommerzielle Beherbergungsbetriebe geltenden Regeln auszunehmen.

Risiko, dass massgebliche Einnahmen an Staat und Sozialwerken vorbei geschleust werden

Prominent kommt dieses Dilemma in der internationalen Diskussion um Uber zum Ausdruck, wo sich die Frage stellt, ob die „Uber-Fahrer“ als Angestellte von Uber oder als selbstständig Erwerbende zu betrachten sind. Die heutige Praxis, welche die Uber-Fahrer als selbstständig Erwerbende betrachtet, führt dazu, dass sowieso schon marginale Arbeitsverhältnisse völlig aus den Sozialsystemen raus fallen und Taxiunternehmen, welche sich an soziale und ethische Standards halten, im Wettbewerb benachteiligt sind.

Ähnliche Frage stellen sich - wenn auch weniger prominent - in der Beherbergungswirtschaft. Müsste die Reinigungsperson, welche üblicherweise die Wohnung von Frau

Muster reinigt, für die Reinigung des über airbnb vermieteten Zimmers gemäss L-GAV angestellt werden? Führt die Zerstückelung der über airbnb angebotenen Beherbergungsdienstleistungen in einzelne unterkritische Selbstständige zu einer Umgehung der Mehrwertsteuerpflicht (Der Umsatz von airbnb in der Schweiz dürfte weit über dem geltenden Grenzwert von CHF 100'000 pro Jahr liegen, derjenige der meisten Anbieter auf airbnb jedoch deutlich darunter.)? Ist das Erbringen von Beherbergungsdienstleistungen über airbnb eine selbstständige Erwerbstätigkeit oder handelt es sich um eine Nebeneinkunft wie bspw. Einnahmen aus dem Finanzvermögen? Falls es sich um eine Erwerbstätigkeit handelt, wie sind die entsprechenden Einnahmen bei AHV, IV und EO abzurechnen?

Eine Auseinandersetzung mit den vorstehenden Fragen zeigt, dass das aktuell vorherrschende Regulierungs-Dilemma wahrscheinlich nur gelöst werden kann, wenn geklärt wird, in welchen Bereichen der „Konzern Online-Plattform“ in der Pflicht ist und in welchen Bereichen es tatsächlich zielführend ist, jeden Kleinanbieter als „selbstständige Einheit“ zu betrachten. Damit dem Staat und den etablierten Sozialwerken auch bei weiterer Zunahme der Bedeutung von Online-Plattformen der Sharing-Economy nicht massgebliche Einnahmen entgehen, dürfte ein Paradigmawechsel angebracht sein.

Kommerzielle Wirkungszusammenhänge

Private Anbieter können anders rechnen

Private, welche ein Zimmer in der eigenen Wohnung vermieten, unterliegen einerseits weniger strengen baulichen Vorschriften. Andererseits müssen sie in der Regel nicht mit Vollkosten rechnen, sondern können ihre Preise aufgrund der Marktlage und Überlegungen zu ihren Opportunitätskosten festlegen. Für sie stellt sich nicht die Frage, wie sie die Kosten des Zimmers decken können, sondern ob und unter welchen Bedingungen sie einen Teil ihrer Wohnkosten durch Untervermietung decken wollen. Dies erlaubt privaten Anbietern, ihre Zimmer auf den Online-Plattformen vergleichsweise günstig anzubieten, wodurch die kommerziellen Beherbergungsanbieter in der Schweiz zusätzlich unter Druck gesetzt werden. Gemäss Walliser Tourismus Observatorium lagen die durchschnittlichen Preise bei airbnb in den klassischen Ferienregionen Wallis und Graubünden bei CHF 64 - 69 pro Bett und Nacht.

Neben dem grösseren preislichen Spielraum stehen die privaten Anbieter auch mit Blick auf die Auslastung weniger unter Druck als die kommerziellen Beherbergungsanbieter. Dies zeigt sich an den von airbnb bekannt gegebenen Zahlen. Gemäss der Analyse des Walliser Tourismus Observatorium wurden in der Schweiz 2016 fast 50'000 Betten über die Online-Plattform airbnb vermarktet. Damit wurden knapp 2 Mio. Logiernächte generiert, was rund 5% der Hotellogiernächte entsprechen würde. Bei knapp 80% der Anbieter wird davon ausgegangen, dass es sich um Privatpersonen handelt.³ Wird die Auslastung dieser mehrheitlich privaten Anbieter betrachtet, wird klar, dass 2 Mio. Logiernächte mit 50'000 Betten einer Auslastung von gerademal 10% entspricht. Kein kommerzieller Beherbergungsbetrieb könnte mit einer so tiefen Auslastung überleben.

Die vorstehenden Überlegungen sind für das Verständnis des Spielfelds der „neuen“ und „traditionellen“ Beherbergungsformen deshalb wichtig; weils sie die Grenzen der Forderung nach „gleichen Spielfeldern“ aufzeigen. Da Private einer anderen Logik folgen, werden sie unabhängig der staatlichen Regulierungen bis zu einem gewissen Grad immer ein anderes Spiel spielen (können).

³ Walliser Tourismus Observatorium (2016): Analyse des airbnb Angebotes in der Schweiz

Grössenabhängige
Regulierungen im
Fokus

2.3 Fazit

Die internetbasierten Geschäftsmodelle haben nicht zu neuen Beherbergungsformen, sondern zu einem neuen Vertriebskanal für Beherbergungsangebote geführt, welcher bisher unterkritischen Anbietern einen Markteinstieg erlaubt.

Die in der Nische schon immer dagewesene Beherbergung durch private Kleinstanbieter hat sich dank der Online-Plattformen innerhalb weniger Jahre zum Massenphänomen entwickelt. Solange die Privatanbieter kaum Bedeutung hatten, war es für die Branche wenig störend, dass sie mangels Wissen und mangels Grösse oft im rechtlichen Graubereich agierten. Seit die Kleinstanbieter durch Registration auf einer Online-Plattform über einen potenten internationalen Konzern mit mehr Marketingkraft als die meisten Hotelketten agieren, stellt sich die Frage, ob bzw. in welchen Bereichen es weiterhin richtig ist, sie von den für kommerzielle Beherbergungsbetriebe geltenden Regeln auszunehmen. Gleichzeitig gilt es auch zu prüfen, wie der Vollzug bei den bestehenden Regulierungen verbessert werden könnte.

Basierend auf den Ausführungen in den vorstehenden Kapiteln ist klar, dass bei der Prüfung der regulatorischen Rahmenbedingungen mit Blick auf die Forderung der traditionellen Beherbergungswirtschaft nach „gleich langen Spiessen“ nicht die Frage nach unterschiedlichen Regulierungen für unterschiedliche Vertriebsmodelle im Vordergrund steht, denn auch viele „traditionelle“ Anbieter vermarkten ihre Betten über Online-Plattformen. Vielmehr stellt sich die Frage, ob Regelungen, welche – bezugnehmend auf das Prinzip der Verhältnismässigkeit - in Abhängigkeit der „gewerblichen“ Ausrichtung, der Betriebsgrösse oder des Umsatzvolumens variieren, zu einer unnötigen Diskriminierung der kommerziellen Betriebe führen. Dabei dürften sich insbesondere folgende Fragen stellen:

- In welchen Bereichen können Vorschriften aufgrund des technischen Fortschritts für alle Beherberger gelockert werden (Deregulierung)?
- In welchen Bereichen sind Regulierungsanpassungen erforderlich, weil die traditionelle Unterscheidung zwischen gewerblichen und privaten Betrieben nicht mehr zielführend ist? Wäre es allenfalls zielführend den „Konzern“ Online-Plattform in die Pflicht zu nehmen, statt jeden Kleinstanbieter als „selbstständige Einheit“ zu betrachten?
- In welchen Bereichen können die bei den Plattformbetreibern vorhandenen Daten genutzt werden, um Kleinstbetriebe mit vertretbarem administrativem Aufwand gleich zu behandeln wie die traditionellen, kommerziellen Beherbergungsbetriebe?

Unabhängig der Möglichkeiten zur Anpassung von Regulierungen gilt es zu akzeptieren, dass sich die „Spielfelder“ der kommerziellen Beherbergungsbetriebe und der privaten Zimmeranbieter aufgrund der unterschiedlichen Motivation bzw. kommerziellen Abhängigkeiten bis zu einem gewissen Grad immer unterscheiden werden.

3 Internationale Diskussionen

In den nachfolgenden Abschnitten wird auf die politische und wissenschaftliche Diskussion rund um die Online-Plattformen für das Angebot von Beherbergungsdienstleistungen eingegangen. Im Fokus stehen dabei Plattformen, welche aus dem „Sharing-Economy“ Gedanken heraus entstanden sind und bei deren Anbieter es sich deshalb in der Regel nicht um registrierte Unternehmen handelt.

Um möglichst nahe am Kernanliegen des Postulats zu bleiben, werden sowohl die Diskussionen im Zusammenhang mit Uber (Sharing-Economy-Plattform) als auch die Diskussionen rund um die Plattform booking.com (professionelle Beherbergungsdienstleistungen) in den nachfolgenden Abschnitten bewusst ausgeklammert. Dies bedeutet nicht, dass die von booking dank ihrer „fast Monopolstellung“ durchgesetzte best-price Vertragsklausel oder die geringeren Regulierungen für Uber-Fahrer als für Taxi-Fahrer nicht ebenfalls Anlass für eine „(De-)regulierungsdiskussion“ geben würden.

3.1 Populäre und politische Diskussionen

3.1.1 Österreich

Unterstützung des Inkassos der Ortstaxe

In Österreich – allen voran in Wien – drehte sich die Diskussion im Zusammenhang mit airbnb primär um die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass die Vermieter von Privatunterkünften an Touristen auch die Ortstaxe bezahlen. Da die Privatvermieter im Gegensatz zu Hotels für die Behörden oft schwer greifbar sind, wurde längere Zeit um eine Lösung gerungen, wie die Vermarktungsplattformen dazu verpflichtet werden können, die Stadt beim Inkasso der Ortstaxe zu unterstützen.

Airbnb strebte nach einer Lösung, bei der die Ortstaxe direkt mit der Buchung erhoben und an die Stadt weitergeleitet wird, wollte aber gleichzeitig von der von der Stadtverwaltung Wien gewünschten Herausgabe der personenbezogenen Daten der Vermieter nichts wissen.

Inzwischen sieht das neue Wiener Tourismusfördergesetz vor, dass die Stadt mit Dienstleistern Vereinbarungen über die von den bei ihnen registrierten Unterkunftgebern zu entrichtende Ortstaxe sowie über die Anzeigepflicht treffen kann. Airbnb hat gemäss eigenen Aussagen bereits mit über 270 Städten, bspw. mit Paris oder Lissabon ein Abkommen zum Inkasso und Weitergabe der Ortstaxe an die Städte getroffen. Die Plattform hat mit solchen Steuerabkommen bereits 2014 weltweit rund USD 110 Mio. an Ortstaxen erhoben und an Städte weitergegeben.

Datengrundlage für die Kontrollaufgabe der Steuerbehörden

Durch den Abschluss des Zusammenarbeitsvertrags mit New Orleans (vgl. Kapitel 3.1.4) wurde auch das Thema des personenbezogenen Datenaustauschs zwischen airbnb und öffentlichen Verwaltungen geknackt.

Dieses ist in Österreich seit dem 2015 gestellten Amtshilfesuch ein Thema. Hintergrund dafür war der Wunsch des österreichischen Finanzministeriums herauszufinden, wer in Österreich sein Quartier vermietet, um kontrollieren zu können, ob die entsprechenden Personen dafür auch die geschuldeten Steuern bezahlen. Bis zum Zeitpunkt der Publikation dieser Studie lagen keine öffentlichen Informationen zum Fortschritt der Verhandlungen zwischen airbnb und dem österreichischen Finanzministerium vor.

3.1.2 Deutschland

Einschränkung der touristischen Wohnungsvermietung als Schutz gegen Wohnraumverknappung in den Städten

In Deutschland dreht sich die Diskussion im Zusammenhang mit airbnb primär um die Frage, ob die Möglichkeit Zimmer / Wohnungen an Touristen zu vermieten, in den Städten zu einer weiteren Wohnraum Verknappung im niedrigen Preissegment führt. Da die Miete einer günstigen Wohnung und Weitervermietung als Ferienwohnung in deutschen Städten wie Berlin grundsätzlich ein attraktives Geschäftsmodell darstellt, wird von Kritikern der Online-Plattformen bemängelt, dass diese in Städten mit wenig Mietraum zu einer weiteren Verknappung des Wohnungsangebots beitragen.

Um dem Vorzubeugen wurde in Berlin 2014 das Zweckentfremdungsgesetz erlassen. Dieses sieht vor, dass die Nutzung von Wohnraum in Berlin für andere Zwecke als Wohnzwecke genehmigungspflichtig ist. Das neue Gesetz hat dazu geführt, dass bis Ende September 2016 über 1'500 ehemalige Ferienwohnungen wieder normalen „Wohnzwecken“ zugeführt worden sind. In über 1'000 Fällen haben die Vermieter Widerspruch, in über 200 Fällen sogar eine Klage eingereicht. Eine Bewilligung für die Vermietung der Wohnung als Ferienapartment wurde nur in 58 Fällen erteilt.

Auch in anderen deutschen Städten (Bonn, Frankfurt, Hamburg, Köln, München, Münster) gibt es Gesetze, welche die Vermietung von Wohnraum an Feriengäste einschränken.

Fairer Wettbewerb

Ergänzend zur Diskussion um den Wohnraumschutz sind in Deutschland auch Stimmen zu finden – bspw. Sigmar Gabriel der SPD -, welche sich für eine stärkere Regulierung der Internetplattformen zur Zimmervermittlung stark machen. Sie werfen den Online-Plattformen vor, die „sharing economy“ sei nur erfolgreich, weil sie Versicherungs- und Haftungsfragen ausblende, auf die ordnungsgemässe Versteuerung ihrer Erlöse sowie die Ausbildung des Personals verzichte. Als Lösungsansatz sehen sie einerseits die Festlegung von Schwellenwerten, bis zu denen die gelegentliche Kurzzeitvermietung gestattet sein soll sowie andererseits den stärkeren Einbezug der Vermittlungsplattformen beim Inkasso von Steuern und Tourismusabgaben.

3.1.3 Schweden

Nationale Tourismusorganisation nutzt airbnb als Vermarktungsplattform

In Schweden wird mit airbnb sehr offen umgegangen. Die nationale Tourismusorganisation „Visit Sweden“ hat sich dafür eingesetzt, dass ganz Schweden auf airbnb gelistet wird. Grundlage für diesen Eintrag ist das „Allmendengesetz“ (Allemansrätten), welches vorsieht, dass in Schweden Naturräume von allen kostenlos genutzt werden können, so lange die privaten Rechte und Ansprüche respektiert werden. So wirbt Schweden neuerdings auf airbnb damit, dass in Schweden überall gratis gezeltet werden kann (solange der Abstand zu privaten Häusern und Feldern respektiert wird).

Einkommen aus der Vermietung muss versteuert werden

Auf der anderen Seite herrschte in Schweden längere Zeit Unsicherheit bzgl. der Steuerpflicht von airbnb Vermietern. Inzwischen ist klar, dass in Schweden alle Einnahmen von Wohnraumvermietung über eine Agentur oder Plattform unabhängig der Einkommenshöhe steuerpflichtig sind. Wird mit der Vermietung von Zimmern / Ferienwohnungen ein Einkommen von über SEK 50'000 (ungefähr USD 5'800) erzielt oder beträgt die Vermietungsdauer mehr als 16 Wochen ist der Vermieter zudem verpflichtet, die Mehrwertsteuer von 12% zu bezahlen.

3.1.4 USA

Gleiche Diskussionen wie in Europa

Wie die nachfolgenden Beispiele zu Vereinbarungen von airbnb mit ausgewählten Städten zeigen, verlaufen die Diskussionen in den USA ähnlich wie in Deutschland und Österreich.

- In New York, dem beliebtesten Reiseziel der USA, sind Untervermietungen von unter 30 Tagen nur noch erlaubt, wenn der – ortsansässige – Hauptmieter selber in der Wohnung lebt. Dies hat dazu geführt, dass ein Gastgeber in New York nur ein Zuhause (one host, one home) über airbnb anbieten kann.

- In New Orleans hat airbnb die Übernachtungsdauer auf neunzig Tage pro Jahr und Gastgeber begrenzt und zieht die Beherbergungstaxe gleich bei der Buchung mit ein. Darüberhinaus hat airbnb bei New Orleans erstmals eingewilligt, Namen und Adressen der Anbieter von Wohnungen mit der Stadt zu teilen. Die Gastgeber werden inzwischen automatisch bei der Stadt registriert, wenn sie sich bei airbnb eintragen. Diese Daten können von der Stadt einerseits genutzt werden, um zu prüfen, ob die Vermieter ihrer Steuerpflicht nachkommen. Andererseits, erleichtert dies auch die Kontrolle bzgl. der Rechtmässigkeit der Wohnraumvermietung.

3.1.5 Fazit

Knapper Wohnraum, Ortstaxe und Steuerpflicht im Fokus

Im Vordergrund der Diskussionen um die Regulierungen im Zusammenhang mit den neuen Beherbergungsplattformen stehen weltweit die folgenden Themen:

- Schutz von günstigem Wohnraum in Städten
- Inkasso der Orts- / Tourismustaxe
- Sicherstellung, dass die Vermieter ihre Einnahmen korrekt versteuern
- Fairness bzw. Gleichbehandlung von gewerblichen und privaten Anbietern

Wie verschiedene Fallbeispiele zeigen, ist airbnb in den letzten Jahren mit technischen und vertraglichen Lösungen auf die Anliegen der Städte eingetreten. So ist es heute möglich, dass Städte mit airbnb einen automatischen Datenaustausch zu Steuerzwecken vereinbaren, airbnb das Inkasso der Ortstaxe gleich mit der Buchung durchführt, die Plattform eine Obergrenze der Vermietungstage pro Gastgeber / Wohnobjekt durchsetzt oder bei Vermietung mehrerer Objekte durch einen Gastgeber eine Lizenz einfordert⁴. Da es sich bei den genannten Herausforderungen in der Regel um Themen mit lokaler, bestenfalls regionaler Zuständigkeit handelt, trifft airbnb die Vereinbarungen in der Regel auf kommunaler Ebene. Welche Regelungen in welchem Zeitraum tatsächlich umgesetzt werden, hängt deshalb von der Verhandlungskraft der verschiedenen Orte ab.

Mit Blick auf die Forderung nach „Fairness“ oder Gleichbehandlung bestehen bisher noch keine fertigen Lösungskonzepte. Wie das nachfolgende Kapitel zur wissenschaftlichen Diskussion zeigt, ist diese Thematik auch einiges komplexer.

3.2 Wissenschaftliche Diskussion

Regulierungsbedarf wird kontrovers diskutiert

Ergänzend zur eher populären Diskussion in den Medien und der Suche nach politischen Lösungen in den stark betroffenen Städten befasst sich auch die Wissenschaft mit dem Thema Regulierungen für die „Sharing Economy“.

Die Frage, wie die Sharing Economy reguliert werden soll, wird in der Wissenschaft kontrovers diskutiert, was primär damit zusammenhängt, wie die verschiedenen Autoren die Sharing-Economy definieren sowie über welche Stufe von Regulierungen (EU-weit, national, lokal) sie nachdenken. Zudem sind in gewissen Bereichen der Problemwahrnehmung auch „kulturelle“ Unterschiede zwischen der USA und Europa auszumachen.

Rasches Wachstum und negative Externalitäten führen zu Forderung nach Regulierungen

Deloitte stellte in ihrer Studie zur Sharing Economy in der Schweiz fest, dass es zwar rechtliche Anpassungen brauche, dass die Forderung der Branche, die Sharing Economy denselben Regulierungen zu unterstellen, wie die „traditionellen“ Unternehmen jedoch überzogen sei, weil das Ziel vieler Regulierungen in der traditionellen Wirtschaft – nämlich der Schutz der Konsumenten – sich in der Sharing Economy dank der Bewertungs- und Monitoringsysteme in den meisten Fällen ohne staatliches Eingreifen lösen lasse.

⁴ Airbnb Policy Tool Chest

Neben der Diskussionen um die Legitimierung der Selbstregulierung als Basis für die Sicherstellung des Konsumentenschutzes zeigen die Überlegungen von Frenken und Schor⁵, dass die „Sharing-Economy“ trotz ihrer weit verbreiteten positiven Konnotation - ressourcenschonend, Zugang zu Gütern für Personen, die sich diese sonst nicht leisten könnten, Chancen für Mikrounternehmer, innovativ, soziale Interaktion - auch zu folgenden unerwünschten Effekten führen kann:

- Obwohl die Sharing Economy auch mit Marktwachstum verbunden ist, führt eine erhöhte Nachfrage im Bereich der „Sharing-Economy“ in der Regel zu einer sinkenden Nachfrage im traditionellen Bereich.
- Die kurzfristige Vermietung von Zimmern ist oft mit negativen Externalitäten (bspw. Störung der Nachbarn durch Lärm von Rollkoffern, Verunsicherung durch Fremde im Quartier) verbunden.
- Die Gewinne sind ungleich verteilt, da insbesondere die Plattformen aufgrund ihrer Netzwerkstärke hohe Margen verlangen sowie die bereits wohlhabenden Eigentümer (eines Hauses oder Autos) etwas dazu verdienen können.
- Die Verbreitung der „Sharing-Economy“ Dienstleistungen führt tendenziell zu einer Konkurrenzierung bzw. Stellenabbau im Bereich der am schlechtesten ausgebildeten und bezahlten Mitarbeiter (bspw. Reinigungs- und Servicepersonal) und damit zu einer zunehmenden Ungleichverteilung des Wohlstands.
- Neuere Entwicklungen zeigen, dass die positiven sozialen Effekte aus Sicht der Gastgeber „neue, interessante Leute kennenlernen“ abnehmen, seit sich Airbnb zum kommerziellen Massenphänomen entwickelt und der Beziehungsaufbau für viele Gäste an Bedeutung verloren hat.
- Es gibt Befürchtungen, dass kostenloses Teilen unter Freunden und Familie in Betracht, dass jede ungenutzte Kapazität jederzeit auch online verkauft werden kann, verloren geht.

Funktionsweise der Sharing Economy muss umfassend verstanden werden, um geeignete Regulierungsmassnahmen zu ergreifen

Um den vorstehend genannten negativen Effekten und weiterem Marktversagen entgegen zu treten, wird in der Wissenschaft über Art und Bedarf von staatlichen Eingriffen diskutiert. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die von Miller im Harvard Journal on Legislation aufgeführten 10 Prinzipien zur Regulierung der Sharing Economy:

Tab. 1 Prinzipien zur Regulierung der Sharing Economy

1	Die Sharing-Economy ist vielfältig und erfordert differenzierte Regulierungsantworten: Regulierungen im Zusammenhang mit der Sharing Economy sollten darauf zielen, den Markteintritt der Sharing Economy Plattformen zu ermöglichen und den dadurch entstehenden neuen Markt (traditioneller Markt + Sharing Economy) in geeigneter Weise zu regulieren.
2	Die Sharing-Economy muss in die Legalität gebracht werden: Mangels geeigneter Regulierungen operieren heute viele Sharing-Economy Plattformen im „grau-“ oder illegalen Bereich. Regulierungen sind so anzupassen, dass die Ziele, welche bei der Regulierung des traditionellen Marktes verfolgt wurden, weiterhin erreicht werden können, die Sharing-Economy aber ihren Platz erhält und nicht in den illegalen Bereich abgedrängt wird.
3	Die Regulierung der Sharing Economy erfordert die Verfügbarkeit (der richtigen) Informationen: Die Führung komplexer Systeme erfordert zuverlässige Informationen sowohl über das, was tatsächlich passiert, als auch über Art und Ausmass von Unsicherheiten.

⁵ K. Frenken, J. Schor (2016): Putting the sharing economy into perspective

4	<p>Die Sharing Economy wird Bestand haben:</p> <p>Bei der Erstellung von Regulierungen für die Sharing-Economy sollten nicht nur die mit den neuen Marktplayern verbundenen Risiken, sondern auch die Chancen im Auge behalten werden.</p>
5	<p>Die Sharing Economy rüttelt etablierte Märkte auf und bildet neue Märkte:</p> <p>Die Sharing Economy „stiehlt“ den traditionellen Anbietern nicht nur Marktanteile, sondern rüttelt auch etablierte Zusammenarbeits- und Koexistenzformen auf (bspw. Finanzierung von Kongresszentren durch Abgaben der Hotellerie).</p>
6	<p>Die Sharing Economy etabliert neue Märkte an denen auch die traditionellen Anbieter Teil haben wollen:</p> <p>Sobald die Sharing Economy aus dem Schatten der Illegalität auftaucht, wollen auch die etablierten Anbieter die neuen Technologien und Vermarktungsmöglichkeiten nutzen.</p>
7	<p>Die Sharing Economy rüttelt etablierte Regulationsstrukturen auf und fordert neue Regulierungen:</p> <p>Bspw. stellt die kommerzielle Vermietung von Privatzimmern in Wohnquartieren die traditionelle Nutzungs- und Zonenplanung (insb. in der USA) vor neue Herausforderungen.</p>
8	<p>Die Sharing Economy erfordert Antworten, welche über die klassische Regulierung hinausgehen:</p> <p>Informalität und „Vertraulichkeit“ der Sharing Economy erfordern neue Regulierungsansätze, da die Herausforderungen mit „Befehl-Kontroll-Prozessen“ nicht lösbar sein dürften.</p>
9	<p>Schaden und Abhilfemassnahmen sind in der Sharing Economy oft schwer zu identifizieren:</p> <p>Da es oft schwierig zu bestimmen ist, ob und wer durch die Sharing Economy zu Schaden kommt, ist es auch herausfordernd, geeignete Regulierungsmassnahmen zu ergreifen.</p>
10	<p>Die Sharing Economy involviert verschiedene Stakeholder, welche bei der Festlegung von Regulierungen berücksichtigt werden sollten:</p> <p>Viele populäre Kommentare fokussieren nur auf den Staat als Regulator und die Plattform als „Marktaufrütter“. Um geeignete Regulierungsansätze zu finden, müssen alle Stakeholder berücksichtigt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nationale und lokale Regierungen ▪ Etablierte Marktteilnehmer (bspw. Hotels) ▪ Etablierte Kooperationen zur Wirtschaftsentwicklung (bspw. Kooperationen zur Finanzierung von Kongresszentren oder Tourismusvermarktungsorganisationen) ▪ Sharing-Economy Plattform (bspw. airbnb) ▪ Wohnungseigentümer bzw. Vermieter ▪ Nachbarschaft

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG, basierend auf Miller (2016), Harvard Journal on Legislation

Ergänzend zu Miller weisen auch weitere Autoren, bspw. Theresia Theurl⁶ daraufhin, dass die Aktivitäten der Sharing Economy zu differenzieren sind, um zielführende Regeln anwenden zu können und eine klare Abgrenzung zu traditionellen Transaktionsbeziehungen zu ermöglichen.

⁶ Theresia Theurl (2016) Sharing Economy: Nutznießer oder Opfer institutioneller Inkonsistenzen?, Wirtschaftsdienst

Vielerorts wird reguliert, ohne den Gesamtkontext zu berücksichtigen

Obwohl unter anderem Codagnone⁷ in seinem Bericht für die EU Kommission feststellt, dass erst sehr wenig Information über die Wirkungszusammenhänge und den Erfolg von Regulierungsansätzen in der Sharing-Economy vorhanden sind, können gemäss Miller⁸ weltweit bereits folgende Ansätze für Regulierung der kurzfristigen Vermietung von Zimmern über Sharing-Economy Plattformen gefunden werden:

Tab. 2 Regulierungen, welche die Vermietung von Zimmern über Sharing Economy Plattformen betreffen

Regulierung	Erklärung
Verbot	Verbot der Vermietung von Zimmern über Online-Plattformen. Dieses Vorgehen zeigt in der Umsetzung verschiedene Probleme, da es die Plattformen in die Illegalität treibt, für viele Situationen unverhältnismässig und schwer kontrollierbar ist.
Klare Definitionen	Um die Vermietung von Wohneinheiten über Online-Plattformen in die bestehenden Gesetze einordnen zu können, braucht es neue und klare Definitionen, was als kurzzeitige Vermietung (short term rental) gilt.
Beschränkung der Vermietungsdauer	Gewisse Städte machen Vorschriften zur minimalen „Eigennutzung“, andere haben die Zahl der Tage, an denen eine Wohneinheit pro Jahr kurzfristig vermietet werden darf auf 30 oder 60 Tage begrenzt.
Lizenzen und Genehmigungen	In der Regel braucht eine Geschäftstätigkeit eine Lizenz oder Genehmigung. Diese sind Voraussetzung, damit die Behörden gewisse Informationen beantragen und darauf basierend Einfluss nehmen können.
Registration und Informationsaustausch	Im Rahmen einer Registrierung können die Behörden Informationen einfordern und die Anbieter ihrer Zimmer auf gesetzliche Vorgaben hinweisen. Bei Bedarf ist sogar ein Einbezug / Information der Nachbarn möglich.
Verpflichtung der Plattformen	Die Behörden verpflichten die Plattformen, Anbieter und Nutzer auf die geltenden gesetzlichen Bestimmungen hinzuweisen.
Mietrecht	Das Mietrecht schützt Mieter solange diese sich an die Mietbestimmungen halten. Eine kurzzeitige Untervermietung dürfte in der Regel die Mietbestimmungen verletzen.
Steuern und Kurtaxen	In gewissen Städten wurden die Plattformen verpflichtet, das Inkasso der Kurtaxen zu übernehmen.
Minimalstandards	In ausgewählten Städten ist es üblich, dass das Bauamt prüfen muss, ob Zimmer, die vermietet werden, über Minimalstandards wie Rauchdetektor, Kohlenmonoxid-Alarm oder ähnliches verfügen.
Property Manager	Gewisse Städte der USA verlangen pro Quartier einen Property-Manager ähnlich wie dies in Ferienresorts üblich ist.
Mindestalter	Um der Vermietung von Zimmern durch Minderjährige vorzubeugen, haben gewisse Städte ein Mindestalter festgelegt.
Haftpflichtversicherung	In gewissen Städten werden die Online-Plattformen verpflichtet, im Namen ihrer „Gastgeber“ eine Haftpflichtversicherung vorzusehen.

⁷ Cristiano Codagnone and Bertin Martens (2016), Scoping the Sharing Economy: Origins, Definitions, Impact and Regulatory Issues, Institute for Prospective Technological Studies Digital Economy Working Paper 2016/01

⁸ Stephen R. Miller (2016), First principles for regulating the sharing economy, Harvard Journal on Legislation [Vol 53 2016]

Regulierung	Erklärung
Nachbarschaftsregeln	Wo Nachbarschaftsregeln zur Vermeidung von Lärm, Parkvorschriften, Regelungen zur Abfallentsorgung oder der Nutzung gemeinsamer Gebäudeinfrastrukturen (bspw. Swimming-Pool) bestehen, sollen Zimmer-Anbieter verpflichtet werden, dafür zu sorgen, dass auch ihre Gäste sich daran halten.
Strafrechtliche Informationen	Im Rahmen der Registrierung können die Gastgeber verpflichtet werden, aufzuzeigen, dass sie nicht vorbestraft sind oder hängige Verfahren laufen.
Arbeitsgruppe mit Stakeholdern	Um die Regulierungen zu verbessern werden teilweise Arbeitsgruppen mit den verschiedenen Stakeholdern gebildet / eingesetzt.
Vollzugsprozess	Ausgewählte Städte haben ihren Vollzugsprozess ergänzt, um auch im Bereiche der Vermietung von Wohneinheiten über Online-Plattformen die bestehenden Gesetze durchsetzen zu können.
Jahresbericht	Gewisse Städte führen einen Jahresbericht über die Informationen, Vorfälle und Regulierungen als Basis für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess.

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG, basierend auf Miller (2016), Harvard Journal on Legislation

Die Wirkung der verschiedenen vorgenannten Regulierungsmassnahmen hängt einerseits vom Vollzug und andererseits vom Zusammenspiel der neuen mit den bestehenden Regulierungen ab. Die Überlegungen von Miller nehmen jeweils auf den amerikanischen Kontext Bezug und können in gewissen Themenbereichen (bspw. Nachbarschaftsregeln, Property Manager) nicht direkt auf Europa oder die Schweiz übertragen werden.

In der EU steht die Diskussion, um die rechtliche Stellung der Anbieter im Vordergrund

Innerhalb der EU wird primär die Frage diskutiert, ob und in welchen Bereichen eine EU-weite Gesetzgebung für die „Sharing-Economy“ im Sinne der Etablierung eines grenzenlosen Marktes zielführend wäre⁹. In diesem Zusammenhang dominiert neben Fragen nach (Haftpflicht-)versicherung und Steuern / Abgaben insbesondere die Frage, ob ein Anbieter auf einer Online-Plattform als „Angestellter“ der Plattform, „Unterlieferant“ der Plattform oder als „eigenständiger Vertragspartner“ zu betrachten sei. In letzterem Fall stellt sich weiter die Frage, ob der Vertragspartner als juristische oder natürliche Person zu behandeln ist.

Auch Theurl¹⁰ regt an, zu prüfen, was die Auswirkungen der Sharing Economy auf die Solidaritätsmechanismen der Gesellschaft, die Ausgestaltung der sozialen Absicherung sowie die Institutionen des Arbeitsmarktes sind. Gemäss ihrer Einschätzung dürften die Grenzen zwischen Freizeit, Erwerbstätigkeit und selbstständiger Tätigkeit unschärfer werden. Es wird deshalb befürchtet, dass in den traditionellen Sektoren Arbeitsplätze verloren gehen, die neuen Einkommensmöglichkeiten jedoch mit prekären Arbeitsbedingungen oder mit unattraktiver Soloselbständigkeit verbunden sein könnten.

Sicherung des Zugangs zu den Daten ist Grundlage für die Durchsetzung von Regulierungen

Sowohl Frenken und Schor als auch andere Autoren weisen daraufhin, dass insbesondere im Bereich des Zugangs des Staates zu den Daten der Online-Plattformen neue Regulierungen nötig sind, um einerseits die Wirkung von Massnahmen zu prüfen und andererseits Massnahmen auch glaubwürdig umsetzen zu können.

⁹ Malthe Mikkel Munkøe (2017), Regulating the European Sharing Economy: State of Play and Challenges, *Intereconomics: review of European economic policy*

¹⁰ Theresia Theurl (2016) Sharing Economy: Nutznießer oder Opfer institutioneller Inkonsistenzen?, *Wirtschaftsdienst*

Klare Abgrenzung von „privat“ und „gewerblich“ sowie Datenzugang im Fokus

3.3 Learnings für die Schweiz

Mit Blick auf mögliche Anpassungen der nationalen, kantonalen und kommunalen Reglemente sowie der Zusammenarbeit mit den Online-Plattformanbietern kann die Schweiz aus den vorstehend skizzierten internationalen Diskussionen folgendes Lernen:

- Es braucht klare Regeln zur rechtlichen Stellung und den Pflichten (Steuern, Abgaben, Sicherheit, Arbeitsrecht, etc.) der Online-Plattformen und ihrer Anbieter.
- Die technischen Fragen für einen automatischen Datenaustausch mit Behörden, die Durchführung des Inkassos von Kurtaxen, die Information der Gastgeber über ortsspezifische Reglemente oder die Einforderung einer Betriebs- oder Registrierungsnummer hat airbnb inzwischen gelöst. Die einzelnen, oft kleinen Gemeinden der Schweiz verfügen jedoch gegenüber einer Online-Plattform wie airbnb nur über eine schwache Verhandlungsposition. Zielführender wäre es deshalb die Grundsatzfragen über einen gesetzlichen, regulatorischen oder vertraglichen Rahmen auf Bundesebene zu klären.
- Um bestehende Regulierungen durchzusetzen und / oder geeignete Regulierungsanpassungen vorzunehmen, ist es entscheidend, dass die Online-Plattformen zur Freigabe der relevanten Daten an die zuständigen Behörden verpflichtet werden.

4 Haltung der Branche

Um die Haltung der Branche zu verstehen, wurden im Sommer 2017 Vertreter der folgenden Branchenorganisationen zu ihren Ansprüchen und Lösungsansätzen befragt: Hotelleriesuisse, IG Parahotellerie Schweiz, Gastro Suisse, Schweizer Tourismus-Verband, Destinationsorganisationen.

Die Erkenntnisse aus den Gesprächen können wie folgt zusammengefasst werden:

Anpassungsbedarf bei bestehenden Regulierungen

Lücken im Vollzug durch die Kantone bemängelt

Die heute auf Stufe Bund geltenden Gesetze werden grundsätzlich als zielführend beurteilt. Kritisiert werden hingegen Umsetzungsdefizite und Mängel im Vollzug. Obwohl der Vollzug in vielen Bereichen in der Kompetenz der Kantone liegt, wünschen sich die Branchenvertreter, dass der Bund eine stärkere Rolle einnimmt.

Im Bereiche des Brandschutzes würden insbesondere die Hotellerie und die IG Parahotellerie Schweiz eine Lösung mit nationalen Vorgaben (anstelle der Regulierung durch die kantonalen Feuerversicherungen) begrüßen. Dabei erhofft sich die Branche, dass es möglich wäre eine Lösung zu finden, bei der das heutige Brandschutzniveau mit weniger Regulierungen und weniger Unterschiedlichkeiten auf kantonaler Ebene erreicht werden könnte.

Zudem fordert die hotelleriesuisse und die IG Parahotellerie Schweiz, dass alle gewerblichen Anbieter von Beherbergungsdienstleistungen einer Registrierungspflicht unterliegen sollten. Damit könnte sichergestellt werden, dass jegliche gewerbliche Beherbergungstätigkeit offiziell verzeichnet wird.

Bedarf nach neuen Regulierungsansätzen

Plattformbetreiber in Vollzug der bestehenden Regelungen einbinden

Dank der Online-Plattformen sind viele neue Kleinanbieter in den Markt eingetreten und erreichen durch die Bündelung des Angebots durch die Plattform eine beachtliche Reichweite. Während die bestehenden Regulierungen grundsätzlich als zielführend beurteilt werden, wird seitens der Branche kritisiert, dass viele dieser neuen Kleinanbieter sich mangels Wissen oder aufgrund des hohen administrativen Aufwandes nicht an die Regeln halten würden.

Da die Sensibilisierung und Schulung der Vielzahl von Anbieter als kaum bewältigbare Aufgabe betrachtet wird, fordern die Branchenvertreter, dass der Bund nach einer Lösung sucht, wie die Plattformbetreiber stärker in die Pflicht genommen werden können. Im Vordergrund steht dabei der Vollzug in folgenden Themenbereichen:

- Sicherstellen, dass die Kurtaxen bezahlt werden
- Sicherstellen, dass die Vermieter ihren Steuerpflichten nachkommen und das Einkommen bei den Sozialversicherungen abrechnen
- Sicherstellen, dass die Vermieter Sicherheitsbestimmungen umsetzen/einhalten
- Meldung der ausländischen Gäste an die Fremdenpolizei

Ergänzend wäre es aus Sicht der Branche wünschenswert, wenn die Plattformbetreiber dazu verpflichtet würden, ähnlich der Hotellerie und der strukturiert bewirtschafteten Parahotellerie die statistischen Informationen zur touristischen Nachfrage dem Bundesamt für Statistik zur Verfügung zu stellen und so dazu beizutragen, dass die Wissenslücke bzgl. Nachfrageverhalten in der nicht-organisierten Parahotellerie schrittweise geschlossen wird.

Die in der USA übliche Praxis, dass jede Stadt mit den Plattformanbietern eine eigene Vereinbarung aushandelt wird für die Schweiz mit ihren über 2'000 Gemeinden, welche aufgrund ihrer fehlenden Grösse gegenüber den Plattformanbietern über keine Verhandlungsmacht verfügen, als nicht praktikabel bzw. extrem langwierige und zeitauf-

wändige Aufgabe erachtet. In einer nationalen Lösung wird zudem der Vorteil gesehen, dass Vorgaben erlassen werden könnten, welche für alle derartigen Plattformen gelten statt dass mit jedem Player eigene Konditionen ausgehandelt werden müssen.

5 Überblick über die Regulierungen

Wohnraum, Frühstück und Rahmen-dienstleistungen

Eine Beherbergungsdienstleistung umfasst in der Regel einen „Schlafort“ und oft auch ein Frühstück. Die Regulierungen im Zusammenhang mit der Beherbergungswirtschaft beziehen sich deshalb auf die Nutzung und Sicherheit der Gebäude, in welchen die Beherbergung angeboten wird, die verabreichten Lebensmittel, die Mitarbeitenden, welche den Gast betreuen bzw. die Unterkunft reinigen sowie Abgaben, welche von den Dienstleistungsanbietern und den Gästen zu erbringen sind. Darüberhinaus ist die Beherbergungswirtschaft von einer Vielzahl von Regulierungen wie beispielsweise dem Steuer- oder Umweltgesetz betroffen, welche nicht spezifisch für die Beherbergungswirtschaft, sondern für alle Unternehmen oder Privatpersonen der Schweiz gelten. Auf diese Regulierungen wird nur eingegangen, wenn sie für die im vorliegenden Bericht behandelte Fragestellung von Relevanz sind.

Neben nationalen sind auch Branchenverträge, kantonale und kommunale Reglemente von Bedeutung

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten Regulierungen, von denen die Schweizer Beherbergungswirtschaft betroffen ist. Daraus geht hervor, dass neben den Regulierungen des Bundes auch Regulierungen der Branche, der einzelnen Kantone und / oder der Gemeinden den Gestaltungsfreiraum bzw. die Kosten der Beherbergungswirtschaft beeinflussen.

Tab. 3 Überblick über die wichtigsten Regulierungen

	national	Branche	kantonal ¹¹	kommunal
Wohnraum	SR 151.3 – Behindertengleichstellungsgesetz OR Achter Titel - Die Miete ZGB Art. 641ff – Das Eigentum SR 700 - Raumplanungsgesetz SR 702 – Zweitwohnungsgesetz SR 211.412.41 – Lex Koller	Rahmenmietvertrag für die Westschweiz		Nutzungsplanung (Vorschriften zu Erstwohnungen, Hotelzonen)
Sicherheit	Ausländergesetz Art. 16 - Meldepflicht ausländische Gäste SR 817 - Lebensmittelgesetz SR 817.02 – Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung	Brandschutzvorschriften der VKF	Vollzug durch den kantonalen Lebensmittelkontrolleur	
Arbeit	OR Zehnter Titel – Der Arbeitsvertrag, ff SR 822.11 - Arbeitsgesetz		BSG 935.11 – Gastgewerbe-gesetz Kanton Bern	

¹¹ Zur einfacheren Illustration werden in der Tabelle auf Stufe Kanton die Regulierungen des Kantons Bern abgebildet. Dies bedeutet jedoch nicht, dass andere Kantone über keine solchen Regulierungen verfügen oder dass die Regulierungen in allen Kantonen gleich ausgestaltet sind.

	national	Branche	kantonal ¹¹	kommunal
	SR 832.20 - Unfallversicherungsgesetz Bundesratsbeschluss über die Allgemeinverbindlicherklärung des L-GAV	L-GAV (Gesamtarbeitsvertrag im Schweizer Gastgewerbe)		
Steuern	SR 642.11 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer SR 641.20 Mehrwertsteuergesetz SR 784.40 Radio- und Fernsehgesetz		BSG 661 - Direkte Kantons- und Gemeindesteuern BSG 668 - Vollzug von Bundessteuern und Abgaben BSG 935.211 - Tourismusentwicklungsgesetz Kanton Bern	Gemeindefreglement Kurtaxe Gemeindefreglement TFA

Quelle: BHP – Hanser und Partner AG, basierend auf dem Inventar des SECO

Auf Handlungsbedarf bzw. mögliche Massnahmen bei den einzelnen Regulierungen wird im vorliegenden Bericht nicht eingegangen, da die entsprechende Thematik durch das SECO selber bearbeitet wurde.

Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus den Kapiteln 2 - 4 wird jedoch im folgenden Kapitel 6 systematisch auf mögliche Ansatzpunkte für Regulierungsanpassungen oder die Einführung neuer Regulierungen auf Stufe Bund eingegangen.

6 Ansatzpunkte für Regulierungsanpassungen

Basierend auf den Erkenntnissen der vorstehenden Kapitel stehen bei der Suche nach Möglichkeiten zur Verbesserung des aktuellen Regulierungsrahmens folgende Themenfelder im Fokus:

- Durch „Organisation“ einer Vielzahl von Kleinstanbietern über eine Online-Plattform haben sich die Voraussetzungen mit Blick auf die Verhältnismässigkeit von Vorschriften insbesondere im Bereich des Aufwandes für die Administration verändert. (=> Kapitel 6.1 Verhältnismässigkeit)
- Durch die Digitalisierung liegen sehr viele Informationen bereits systematisch vor. Es stellt sich deshalb nicht mehr die Frage, mit welchem Aufwand die entsprechenden Informationen erhoben werden können, sondern wie diese den Behörden zugänglich gemacht werden können und was dies für Konsequenzen für den Vollzug gesetzlicher Vorgaben mit sich bringt. (=> Kapitel 6.2 Digitalisierung)
- Es besteht eine gewisse Unsicherheit bzgl. der rechtlichen Stellung der Anbieter auf Online-Plattformen. Handelt es sich dabei um Selbstständige oder um unselbstständig Erwerbende? Um private oder gewerbliche Aktivitäten? Wann soll / muss eine Registrierung der „Geschäftstätigkeit“ erfolgen? (=> Kapitel 6.3 Stellung der Anbieter)
- Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob das angestrebte Schutzziel aufgrund des technischen Fortschritts auch ohne Regulierung (bspw. durch die selbstregulierenden Bewertungs- und Monitoringsysteme) bzw. durch automatische Datenübermittlung erzielt werden könnte. (=> Kapitel 6.4 Obsoleszenz von Regulierungen)
- Ergänzend stellt sich die Frage, ob durch die Online-Plattformen in bisher nicht regulierten Bereichen ein Bedarf nach Regulierungen entstanden ist? (=> Kapitel 6.5 Gesetzeslücken)

In den nachfolgenden Abschnitten wird auf Handlungsmöglichkeiten bzw. -bedarf in den vorstehenden Themenbereichen im Detail eingegangen.

6.1 Verhältnismässigkeit

Ausnahme von Kleinstanbietern wird durch Zusammenschluss des Angebots auf Online-Plattformen in Frage gestellt

Der in der Bundesverfassung verankerte Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen ein geeignetes und notwendiges Mittel darstellen, um das im öffentlichen Interesse zu verwirklichende Ziel zu erreichen und dass sie in einem vernünftigen Verhältnis zu den Freiheitsbeschränkungen stehen, welche dem Bürger auferlegt werden. Drei Elemente müssen kumulativ erfüllt sein, damit der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt ist: Die Massnahme muss geeignet, erforderlich und zumutbar sein, um das im öffentlichen Interesse liegende Ziel zu erreichen. Es muss ein gegenüber den privaten Interessen überwiegendes öffentliches Interesse daran bestehen.

Verschiedene Gesetze sehen zur Gewährung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit Abstufungen oder Ausnahme kleinerer Akteure von gewissen Auflagen vor. Durch die Bündelung des Angebots einer Vielzahl von Kleinstanbietern auf einer Online-Plattform stellt sich die Frage, ob es weiterhin zielführend und gerechtfertigt ist, die Kleinstanbieter als solche einzustufen und von gewissen Auflagen auszunehmen bzw. in welchen Bereichen die Abstufung angepasst werden sollte.

Mit Blick auf die Regulierungen für die Beherbergungswirtschaft scheint dabei eine Differenzierung wie folgt zielführend:

Regeln zur Nutzung des Wohnraums sind vor dem Hintergrund der neuen Geschäftsmöglichkeiten zu prüfen

Wohnraum

Das Prinzip der Verhältnismässigkeit ist in verschiedenen Gesetzen zum Wohnraum bedeutend. Generell kann festgestellt werden, dass Regulierungen, welche die Gestaltung des Gebäudes betreffen bspw. Zugang für Behinderte oder bauliche Masse und Normen von den neuen Möglichkeiten zur potenten, kurzfristigen Vermietung von Zimmern und Wohnungen nicht betroffen sind, da die Zahl der Nutzer dieser Gebäude primär durch ihre Grösse limitiert ist. Bei Regelungen, welche die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Nutzung des Wohnraums betreffen, werfen die durch die Online-Plattformen neu entstandenen Geschäftsmöglichkeiten jedoch Fragen auf:

- Das **Mietrecht** sieht unterschiedliche Regelungen für das Überlassen einer Wohnung zu Erholungszwecken (Ferienwohnung) und die Untervermietung von Wohnraum vor. Im Zusammenhang mit dem Angebot von gemietetem Wohnraum auf Online-Plattformen stellt sich die Frage, wie dieses Vertragsverhältnis einzustufen ist. Bei der Suche nach einer geeigneten Regelung wäre es zielführend auch die internationalen Diskussionen über den Schutz von günstigem Wohnraum mitzubersichtigen.
- Das **Raumplanungsgesetz** sieht grundsätzlich eine Unterscheidung zwischen Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen vor. Die weitere Differenzierung der Nutzung innerhalb der Bauzone ist Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Da die Online-Plattformen tendenziell zu einer vermehrten kommerziellen oder gewerblichen Nutzung von Wohnraum in Wohnzonen und den damit verbundenen Gästeströmen führen wird, stellt sich die Frage, ob der Bund eine Haltung entwickeln sollte, wie mit den diesbezüglich neu auftretenden Fragen umzugehen ist.
- Das **Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland** ermöglicht Ausländern den bewilligungsfreien Erwerb einer Wohnung an ihrem Hauptwohnsitz bzw. einer Zweitwohnung, solange sie in der Region als Grenzgänger arbeiten. Gleichzeitig schreibt das Gesetz jedoch vor, dass der Erwerber die Wohnung selber bewohnen muss. Er darf sie nicht vermieten, auch nicht teilweise. Wechselt der Erwerber seinen Wohnsitz, kann er die frühere Hauptwohnung jedoch weiterhin als Zweit- oder Ferienwohnung benutzen oder an Dritte vermieten.¹² Die für Ausländer bewilligungspflichtigen Ferienwohnungen können hingegen weitervermietet werden, solange sie nicht ganzjährig vermietet werden. Vor dem Hintergrund, der zunehmenden Bedeutung von Online-Plattformen zum Angebot von privatem Wohnraum zu touristischen Zwecken, stellt sich die Frage, ob die einschränkenden Regelungen zur Weitervermietung von Wohnraum im Eigentum von Ausländern noch kontrollierbar und zielführend ist oder ob dieses zu einer unerwünschten Diskriminierung ausländischer Personen führt.

Sicherheit

Monitoring- und Bewertungssysteme erlauben allenfalls eine Reduktion des Vollzugaufwandes

Die nationalen Regelungen zur Sicherheit betreffen alle Anbieter von Beherbergungsdienstleistungen im gleichen Ausmass. Unterschiede werden einzig beim Vollzug gemacht (bspw. Lebensmittelinspektorat). Vor dem Hintergrund, dass die Monitoring- und Bewertungssysteme den Gästen erlauben negative Erfahrungen an weitere Gäste zu kommunizieren und so einen starken Anreiz setzen, damit die Dienstleistungserbringer die erwartete Qualität anbieten, wäre allenfalls eine Abschwächung der Vollzugsmassnahmen auch in der kommerziellen Hotellerie und Gastronomie denkbar.

Da der Vollzug im Kompetenzbereich der Kantone liegt, beschränkt sich der diesbezügliche Handlungsspielraum des Bundes auf die Abgabe einer Empfehlung.

¹² Bundesamt für Justiz, Merkblatt Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Bern, 1. Juli 2009/Stand 28.03.2017)

Arbeit und Steuern

Verhältnismässigkeit der bestehenden Regelungen abhängig von Stellung der Anbieter

Die Abstufungen im Arbeitsgesetz werden als weiterhin zielführend erachtet. Bei den neuen Beherbergungsformen stellt sich vielmehr die Frage nach der Stellung der Anbieter bzw. der Einstufung ihrer Einnahmen (vgl. auch Kapitel 6.3).

Vor dem Hintergrund der Abstufungen in der Steuergesetzgebung stellt sich die Frage, wie die Anbieter der Online-Plattformen eingestuft werden. Wird jeder einzelne Anbieter eines Zimmers als Privatperson betrachtet, werden die Steuereinnahmen des Bundes deutlich tiefer liegen, als wenn der Gesamtumsatz und der Gesamtgewinn auf Stufe Online-Plattform als Veranlagungsbasis hinzugezogen würden oder wenn die Vermietung von Wohnraum als gewerbliche Aktivität eingestuft würde. Die diesbezüglichen Überlegungen werden im Kapitel 6.3 ausgeführt.

6.2 Digitalisierung

Verfügbarkeit gebündelter und systematischer Daten von Kleinstanbietern eröffnet neue Möglichkeiten

Die relevanten Daten zu Gästen, Logiernächten, Umsätzen, etc. werden heute von den Gästen selber oder von den Anbietern von Beherbergungsdienstleistungen sowieso digital erfasst. Regulierungen, welche in der Vergangenheit insbesondere für kleine Anbieter nicht zumutbar waren, könnten dank des technischen Fortschritts heute problemlos eingeführt werden. Der Vollzug von Massnahmen, welcher bisher auf Papier erfolgte, könnte durch Einführung durchgehender digitaler Prozesse massiv vereinfacht werden.

Die Nutzung der Möglichkeiten der über die Online-Plattformen gebündelten Daten sollte insbesondere in folgenden Bereichen geprüft werden:

Sicherheit

Automatischer Datenaustausch statt manueller Meldung mittels Meldeschein

Das Ausländergesetz sieht vor, dass jeder, der gegen Entgelt ausländische Gäste beherbergt, diese der Ortspolizei zu melden hat. Statt jeden Beherberger für diese Pflicht zu sensibilisieren und darauf zu vertrauen, dass er ihr nachkommt, wäre es heute technisch problemlos möglich, dass Online-Plattformen dazu verpflichtet würden, die entsprechenden Daten der Polizei tagesaktuell zu übermitteln. Auch bei den von der Hotellerie genutzten Systemen wäre eine automatische Datenübermittlung an die Polizei denkbar.

Neben einer Reduktion des Aufwandes für die Beherberger (und die Polizei) ist davon auszugehen, dass eine solche Regelung auch aus Sicherheitsüberlegungen gegenüber den heute von Hand ausgefüllten und zeitlich verzögert an die Polizei übermittelten Meldescheinen zu bevorzugen wäre.

Arbeit

Unterstützung der privaten Kleinstanbieter bei der korrekten Abrechnung ihres Nebenerwerbs

Werden die Einnahmen der Anbieter von Beherbergungsdienstleistungen auf Online-Plattformen als selbstständiges Erwerbseinkommen betrachtet, sind die Anbieter dazu verpflichtet, sich selber bei den Sozialversicherungen (AHV, IV, EO) anzumelden und die entsprechenden Beiträge zu entrichten. Gemäss Studie des Walliser Tourismus Observatoriums werden in der Schweiz rund 18'500 Objekte angeboten. Da es sich mehrheitlich um private Anbieter handelt, kann davon ausgegangen werden, dass rund 15'000 Personen – mehrheitlich im Nebenerwerb – ein Zimmer / Wohnung und die damit verbundenen Beherbergungsdienstleistungen anbieten. Während der Aufwand und die Komplexität für die korrekte Bezahlung der entsprechenden Beiträge für den einzelnen Anbieter an der Grenze des zumutbaren liegen dürfte, wäre eine Lösung bei der die Online-Plattformen ähnlich den Arbeitgebern von unselbständig Erwerbenden die Administration der Einzahlung der Beiträge für ihre Anbieter übernehmen, mit deutlich geringerem Aufwand umsetzbar. Auf der regulatorischen Seite wäre es wahrscheinlich

ausreichend, die Online-Plattformen zu verpflichten, ihren privaten Anbietern eine entsprechende Dienstleistung anzubieten, denn für gewerbliche Anbieter, welche ihre Unterkünfte auf verschiedenen On- und Offline-Kanälen anbieten, wäre eine generelle Behandlung der Anbieter auf Online-Plattformen als Angestellte nicht zielführend.

Steuern

Administrative Unterstützung von Kleinstanbietern

Im Bereich der Steuern und Abgaben sind die folgenden beiden Themenbereiche separat zu behandeln:

- **Direkte Bundessteuer:** Bei der direkten Bundessteuer gilt grundsätzlich das Prinzip der Selbstdeklaration. Davon ausgenommen sind bisher einzig die ausländischen Arbeitnehmer, welche dem Quellensteuerverfahren unterliegen. Da es sich bei den Anbietern von Beherbergungsdienstleistungen in der Regel um Kleinstanbieter handelt, stellt sich die Frage, ob es nicht angemessen wäre, die Online-Plattformen dazu zu verpflichten, Anbieter und Steuerbehörden im Sinne eines Quellensteuerverfahrens zu entlasten oder die Anbieter mindestens durch Bereitstellung einer geeigneten Gesamtabrechnung (ähnlich der von den Banken zur Verfügung gestellten Dokumente) bei der korrekten Deklaration ihrer Nebenerwerbseinkünfte zu unterstützen.
- **Mehrwertsteuer:** Gemäss Mehrwertsteuergesetz Art. 10, Absatz 2 ist von der Steuerpflicht befreit, wer innerhalb eines Jahres weniger als CHF 100'000 Umsatz aus steuerbaren Leistungen erzielt. Dieser Schwellenwert dürfte primär mit dem administrativen Aufwand für die Erhebung der Mehrwertsteuer begründet sein. Da der Aufwand für die Abrechnung der Mehrwertsteuer bei allen über eine Online-Plattform abgewickelten Leistungen im Sinne einer Gruppenbesteuerung vertretbar wäre, stellt sich die Frage, ob der Artikel 13 des Mehrwertsteuergesetz zur Gruppenbesteuerung nicht dahingehend angepasst werden sollte, dass Online-Plattformen dazu verpflichtet würden, all ihre nicht-mehrwertsteuerpflichtigen Anbieter in der Schweiz zu einem einzigen Steuersubjekt zu vereinen und so die Mehrwertsteuer auf dem gesamten Umsatz abzurechnen. Ein solches Vorgehen würde das Angebot von Kleinstanbietern auf grossen Online-Plattformen mit Blick auf die Steuerbelastung dem Angebot der kommerziellen Betriebe gleich stellen.

Neubeurteilung der Gruppenbesteuerungsregelung

Statistik

Nutzung der Daten zur Schliessung der Informationslücke

Das Bundesstatistikgesetz sieht in Artikel 3 vor, dass die Bundesstatistik Daten zur Beurteilung von Sachgebieten, in denen die Aufgaben von Bund und Kantonen eng ineinander greifen, bspw. den Tourismus erhebt. Die Hotellerie sowie die strukturierte Parahotellerie sind deshalb verpflichtet, ihre Daten zu Logiernächten, Ankünften, Gästeherkünften, etc. über die HESTA dem Bundesamt für Statistik zur Verfügung zu stellen. Auf die Erhebung der Daten der nicht strukturierten Beherbergung wurde in der Vergangenheit verzichtet, da der damit verbundene Aufwand immens gewesen wäre. Würden die Online-Plattformen verpflichtet die Daten der über ihre Plattform realisierten Buchungen an das Bundesamt für Statistik zu liefern, könnte diese Lücke deutlich verkleinert werden.

6.3 Stellung der Anbieter

Viele Regulierungen unterscheiden zwischen gewerblichen Tätigkeiten und privaten Tätigkeiten. Da sich die rechtliche Unterscheidung von Gewerbe und Privat kaum auf die Sharing Economy anwenden lässt, stellt sich die Frage, wie die davon betroffenen Regulierungen anzupassen bzw. im Vollzug auszulegen sind. Bei der Suche nach geeigneten Lösungen gilt es insbesondere die Verhältnismässigkeit und die konkrete Gefährdungslage zu berücksichtigen.

Wenn eine Abstufung aufgrund der Aktivität als zielführend erachtet wird, wäre es im Beherbergungsbereich denkbar, Regulierungen von der Anzahl der Tage der Vermietung abhängig zu machen.

Wohnraum

Trotz unterschiedlicher Regelungen kein Handlungsbedarf

Sowohl das Zweitwohnungsgesetz als auch das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und das Behindertengleichstellungsgesetz enthalten spezielle Regulierungen für strukturierte Beherbergungsbetriebe bzw. Betriebsstätten oder öffentlich zugängliche Bauten. Trotz der unterschiedlichen Anforderungen in Abhängigkeit der primären Nutzung wird aufgrund der zunehmenden Bedeutung der kurzzeitigen Vermietung von Zimmern über Online-Plattformen kein Handlungsbedarf gesehen.

Sicherheit

Auslegung des Begriffs private häusliche Verwendung von Lebensmitteln klären

Das Lebensmittelgesetz nimmt Lebensmittel für die private häusliche Verwendung aus. Im Zusammenhang mit den Online-Plattformen für die Beherbergungswirtschaft stellt sich die Frage, ob die entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe einer Mahlzeit an einen zahlenden Übernachtungsgast immer noch als private häusliche Verwendung des Lebensmittels gilt oder nicht.

Unter Berücksichtigung von Verhältnismässigkeit und Gefährdungslage kann wohl kurzfristig auf eine Anpassung dieser gesetzlichen Bestimmung verzichtet werden. Im Rahmen einer allgemeinen Revision des Lebensmittelgesetzes könnte es jedoch zielführend sein, den Begriff zu ersetzen oder weiter zu präzisieren.

Arbeit

Stellung der Anbieter als selbstständig oder unselbstständig Erwerbende klären

Das OR unterscheidet zwischen unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit. Das Arbeitsgesetz gilt nur für unselbstständig Erwerbende. Die Unterscheidung der selbstständigen und unselbstständigen Erwerbstätigkeit wird im Gesetz nicht abschliessend definiert, sondern von den Sozialversicherungen fallweise bestimmt. Unklar ist auch, wann eine Einnahme als Erwerbseinkommen und wann als andere Einnahme (bspw. Einkünfte aus Finanzvermögen) gilt.

Wie die Synthese der wissenschaftlichen Arbeiten im Kapitel 3.2 gezeigt hat, ist die Frage, wie die Anbieter auf Online-Plattformen einzustufen sind, nicht abschliessend geklärt.

Damit die Anbieter ihren Erwerb korrekt abrechnen und die Online-Plattformen allenfalls zu einer administrativen Unterstützung der Anbieter verpflichtet werden können, ist es zentral, dass die Frage nach der Einstufung der Anbieter auf Online-Plattformen zeitnah geklärt und alle Akteure über ihre daraus folgenden Pflichten informiert werden.

Klärung, ab wann ein Beherberger als Betrieb gilt

Mit Blick auf den Bundesratsbeschluss über die Allgemeinverbindlicherklärung des L-GAV stellt sich die Frage, ab wann ein Anbieter einer Übernachtungsdienstleistung als Betrieb gilt. Aktuell gilt der L-GAV für alle Betriebe, die gegen Entgelt Personen beherbergen oder bewirten. Wird die Vermietung eines Zimmers über airbnb als Tätigkeit beurteilt, welche unter den L-GAV fällt, stellt sich weiter die Frage, ob bspw. die Reinigungsperson, welche das Zimmer des Gastes putzt, gemäss L-GAV angestellt werden muss oder ob sie als Mitarbeiterin gilt, die überwiegend im Haushalt beschäftigt ist, da sie einen Teil ihrer Arbeitszeit damit verbringt, die private (Ferien-)Wohnung von Herr Muster zu reinigen.

Steuern

Sicherung des Steuersubstrats auch bei massgeblicher Aktivitätenverschiebung

Die heute geltenden Regulierungen im Bereich der Steuern sind für die Online-Plattformen und Ihre Anbieter anwendbar, sobald geklärt ist, wie das Einkommen aus der Zimmervermietung einzustufen ist. Wie bereits im Kapitel 6.2 thematisiert, stellt sich in diesem Bereich eher die Frage, ob zur Verhinderung von Steuerumgehung im Bereiche der Mehrwertsteuer eine Anpassung zielführend wäre.

Weiter interessant wäre die Prüfung der Frage, wie sich eine zunehmende Verschiebung von Arbeitstätigkeiten aus Unternehmen (juristische Personen) zu selbstständig erwerbenden Privatpersonen auf das Steuersubstrat der Schweiz auswirkt.

6.4 Obsoleszenz von Regulierungen

Rating-Systeme sind wertvolle Vollzugsunterstützung

Zwar konnte wie in den vorstehenden Kapiteln dargestellt aufgrund der Digitalisierung in verschiedenen Bereichen Ansatzpunkte für Vereinfachungen im Vollzug festgestellt werden. Da es sich dabei jedoch jeweils nur um Teilbereiche einer Regulierung handelt, sind diese nur punktuell zu überarbeiten und nicht vollständig obsolet (vgl. auch Kapitel 6.2).

Eine komplette Deregulierung im Sinne eines Verzichts auf gesetzliche Vorgaben bspw. im Bereich Lebensmittelsicherheit oder Anforderungen an die Gebäudesicherheit mit der Begründung, dass die Bewertung der Gäste auf den von den Online-Plattformen zur Verfügung gestellten Rating-Systemen automatisch dazu führen würde, dass die gewünschten Standards bereitgestellt werden, wird als riskantes und nicht zielführendes Vorgehen betrachtet. Aus Sicht des Gesetzgebers sind diese Rating-Systeme eher als Vollzugsunterstützung zu beurteilen, welche allenfalls erlauben den physischen Kontrollaufwand zu reduzieren.

6.5 Gesetzeslücken

Werden die bestehenden Regulierungen auf allen Stufen (Bund, Branche, Kanton, Gemeinde) berücksichtigt, besteht keine eigentliche Gesetzeslücke, im Sinne, dass eine Angelegenheit gar nicht geregelt wäre. Aus Sicht der Branche wäre es jedoch wünschenswert, wenn die folgenden beiden Aspekten künftig nicht mehr dezentral und damit von Region zu Region unterschiedlich, sondern zentral durch den Bund geregelt würde:

Brandschutz

Zweckmässigkeit des heutigen Regulierungsrahmens in Frage gestellt

Die heutige Praxis, bei der die Brandschutzvorschriften durch die Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen (VKF) erlassen werden, wird aus folgenden Gründen bemängelt:

- Die Regulierungen sind extrem umfassend. Es wird davon ausgegangen, dass dasselbe Brandschutzniveau auch mit einem deutlich einfacheren Regulierungsrahmen erreicht werden könnte.
- Die Regulierungen lassen den Kantonen einen hohen Interpretationsspielraum bei der Umsetzung, was dazu führt, dass die Anforderungen an die baulichen Massnahmen in der Praxis sehr unterschiedlich ausfallen.
- Die Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen ist das Dienstleistungs- und Kompetenzzentrum der Kantonalen Gebäudeversicherungen für alle Aktivitäten im Bereich der Prävention. Es wird deshalb in Frage gestellt, ob die Vereinigung über die notwendige „Neutralität“ verfügt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es nicht zielführend wäre, wenn der Bund die Brandschutzvorschriften gemeinsam mit der VKF überarbeiten und in ein nationales Gesetz / Verordnung überführen würde.

In diesem Zusammenhang ist auch zu klären, wie ein Beherbergungsbetrieb definiert ist, denn die Brandschutzrichtlinien sehen für Beherbergungsbetriebe Anforderungen vor, welche weit über diejenigen für private Wohnräume liegen. Sie gehen dabei jedoch nicht darauf ein, wo die Grenze zwischen gelegentlicher Zimmervermietung und einem Beherbergungsbetrieb liegt.

Kurtaxen

Verhandlung durch
einzelne Gemeinden
extrem aufwändig

Das Inkasso der Kurtaxe für jede einzelne Logiernacht führt bei den Destinationsorganisationen zu einem beträchtlichen administrativen Aufwand. Es wird zudem vermutet, dass die Dunkelziffer der nicht gemeldeten Gäste und damit verbunden der nicht bezahlten Kurtaxen hoch ist. Zwar zeigt das kürzlich zwischen airbnb und Zug Tourismus geschlossene Abkommen, dass es grundsätzlich möglich ist, die Online-Plattformen durch privatrechtliche Vereinbarungen mit dem Inkasso der Kurtaxen für die über sie gebuchten Logiernächte zu beauftragen. Da der Aufwand für die Aushandlung solcher Abkommen jedoch sehr gross ist und kleinere Destinationen kaum über die notwendige Verhandlungsmacht verfügen, um ihre Anliegen bei den Plattformanbietern durchzubringen, würde es die Branche begrüssen, wenn der Bund die Online-Plattformen durch eine Rahmenregulierung dazu verpflichten würde, das Kurtaxeninkasso für die über sie gebuchten Logiernächte in allen Schweizer Gemeinden, welche über eine Kurtaxe verfügen, zu übernehmen.

7 Fazit und Empfehlungen

7.1 Fazit

Die Plattformen erlauben bisher unterkritischen Kleinstanbietern einen Markteintritt

Der vorliegende Bericht analysiert, wie sichergestellt werden kann, dass die traditionellen Beherbergungsformen (insbesondere die kommerzielle Hotellerie und die strukturierte Parahotellerie) gegenüber neuen Beherbergungsformen (bspw. die Vermietung privater Zimmer über die Buchungsplattform airbnb) nicht durch Regulierungen auf Stufe Bund benachteiligt werden.

Eine Auseinandersetzung mit der Frage, wie sich die „neuen“ von den „traditionellen“ Beherbergungsformen unterscheiden, hat gezeigt, dass die internetbasierten Geschäftsmodelle nicht zu neuen Beherbergungsformen, sondern zu einem neuen Vertriebskanal für Beherbergungsangebote geführt hat, welcher bisher unterkritischen Anbietern einen Markteintritt erlaubt.

Der Markteintritt der Kleinstanbieter wirkt in vielen Bereichen regulatorische Fragen auf

Die in der Nische schon immer dagewesene Beherbergung durch private Kleinstanbieter hat sich dank der Online-Plattformen innerhalb weniger Jahre zum Massenphänomen entwickelt. Solange die Privatanbieter kaum Bedeutung hatten, war es für die Branche wenig störend, dass sie mangels Wissen und mangels Grösse oft im rechtlichen Graubereich agierten. Seit die Kleinstanbieter durch Registration auf einer Online-Plattform über einen potenten internationalen Konzern mit mehr Marketingkraft als die meisten Hotelketten agieren, stellt sich jedoch die Frage, ob bzw. in welchen Bereichen es weiterhin richtig ist, sie von den für kommerzielle Beherbergungsbetriebe geltenden Regeln auszunehmen.

Die Analyse der internationalen Diskussionen zeigt, dass die durch die Online-Plattformen erschlossenen neuen Geschäftsmöglichkeiten ergänzend zu den Fragen rund um die rechtliche Einordnung der Kleinstanbieter auch weitere Fragen zum Umgang mit negativen Externalitäten und neuen Vollzugsmöglichkeiten durch Nutzung der digital verfügbaren Daten aufwerfen.

Während viele Städte entweder mit Verboten oder durch die Aushandlung von Verträgen mit den Plattformanbietern auf den Erfolg dieser neuen Vermarktungskanäle und die damit einhergehenden negativen Externalitäten reagiert haben, haben sich die Staaten bisher kaum in die Diskussion um neue Regulierungsbedürfnisse eingemischt.

Die Beantwortung der Fragen und Ausarbeitung von Massnahmen erfordert Zugang zu Daten der Plattformen

Die von der Wissenschaft im Zusammenhang mit den Online-Plattformen für Beherbergungsdienstleistungen aufgeworfenen Fragestellungen zum Einfluss der Sharing Economy auf die Sozialsysteme und das Steuersubstrat eines Landes im Allgemeinen, wurden bisher mangels Daten oder empirischer Erfahrungen nicht beantwortet. Entsprechend zurückhaltend ist die Wissenschaft mit konkreten Empfehlungen. Diese beschränken sich grösstenteils auf den Aufruf an die politischen Institutionen dafür zu sorgen, dass sie Zugang zu den relevanten Daten erhalten, um Massnahmen planen und deren Umsetzung bzw. deren Wirkung auch kontrollieren zu können.

Die Analyse der auf Stufe Bund bestehenden Regulierungen, welche die Beherbergungswirtschaft betreffen, zeigt, dass die Regulierungen zwar grundsätzlich zielführend sind, dass sie jedoch den neuen Marktteilnehmern und den neuen technischen Möglichkeiten nicht in allen Bereichen Rechnung tragen. Konkret bedeutet dies, dass

- die privaten Kleinstanbieter von vielen Regulierungen nicht betroffen sind, obwohl die Begründung durch die Verhältnismässigkeit oft nicht mehr gerechtfertigt sein dürfte.
- die administrativen und intellektuellen Anforderungen in den Bereichen von denen die Kleinstanbieter allenfalls betroffen wären so komplex sind, dass viele sich unbewusst illegal verhalten dürften.

- sich die global agierenden und zu grossen Konzernen gewachsenen Online-Plattformen von vielen Verpflichtungen drücken können, indem sie den Grossteil der Verantwortung auf die Vielzahl von Kleinstanbietern abschieben.
- die technischen Möglichkeiten zur Vereinfachung des Vollzugs für alle Akteure bisher kaum genutzt werden.

7.2 Empfehlungen

Basierend auf der detaillierten Analyse der verschiedenen Ansatzpunkte zur Verbesserung der Regulierungen mit Blick auf eine „faire“ Integration der privaten Kleinstanbieter in die Beherbergungswirtschaft im vorangehenden Kapitel empfehlen wir dem SECO folgende Massnahmen zu ergreifen:

Empfehlung 1

Grundlagen für die Einführung von Regulierungen erarbeiten

Der Bund wird nicht umhin kommen, sich in den nächsten Jahren intensiver mit der Frage der Auswirkungen der Sharing-Economy auf die Sozialwerke und das Steuersubstrat der Schweiz zu beschäftigen. Im Sinne eines proaktiven Eingehens auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen sollte er die nächsten Jahre nutzen, um die notwendigen Grundlagen zu erarbeiten, um zielführende Regulierungen einführen zu können.

Während sich „uber“ und „airbnb“ aufgrund ihrer weltweiten Verbreitung und der teilweise sehr offensichtlichen Fehlentwicklungen gut als Studienobjekte eignen, sind die Überlegungen zu zielführenden Regulierungen nicht auf diese Bereiche zu beschränken.

Empfehlung 2

Plattformen in Pflicht nehmen, Kleinstanbieter bei der Legalisierung ihrer Aktivitäten und Bund bei der Beschaffung von Informationen zu unterstützen

Um zu verhindern, dass jede Gemeinde einzeln mit den Online-Plattformen verhandeln muss, sollte das SECO das Thema mit den Kantonen und der Branche aufnehmen. Ziel der Diskussion sollte es sein, gemeinsam zu entscheiden, ob seitens Bund ein gesetzlicher oder vertraglicher Rahmen geschaffen werden soll, welcher Online-Plattformen der Beherbergungswirtschaft, welche in der Schweiz tätig sind, zu folgendem verpflichtet:

- Automatische Übermittlung der relevanten Daten ausländischer Übernachtungsgäste an die Fremdenpolizei
- Monatliche Übermittlung der statistisch relevanten Informationen an das Bundesamt für Statistik
- Unterstützung der Destinationsorganisationen beim Inkasso von Kurtaxen und Beherbergungsabgaben¹³
- Unterstützung der Kleinstanbieter bei der Administration bzw. korrekten Deklaration der Erträge zu Händen der Steuerbehörden und Sozialversicherungen¹⁴

¹³ Dabei ist eine Lösung anzustreben, bei der die Plattformen verpflichtet werden, die von den Beherbergern geschuldeten Abgaben einzukassieren und an die Destinationsorganisationen oder Gemeinden weiterzuleiten. Die Hoheit, ob eine Abgabe erhoben wird und wie hoch diese festgesetzt wird, soll weiterhin bei den Gemeinden bzw. Kantonen verbleiben.

¹⁴ Die Vorgaben in diesem Bereich sind mit den Arbeiten aus Empfehlung 1 abzustimmen. In einem ersten Schritt ist mindestens die Bereitstellung einer von den Anbietern ausdrückbaren Übersicht mit allen relevanten Informationen (bspw. Anzahl Vermietungstage, Einnahmen aus Vermietung, Reinigung, anderen Dienstleistungen, falls vorhanden Betriebsnummer) als Grundlage für die Selbstdeklaration anzustreben.

Als Alternative zu Empfehlung 2 - Informationsdefizit bei Kleinanbietern reduzieren

Empfehlung 3

Falls das SECO gemeinsam mit den Kantonen und der Branche entscheiden sollte, die Online-Plattformen nicht mittels nationalem Gesetz oder Vertragsrahmen zur vorstehend skizzierten Zusammenarbeit zu verpflichten (vgl. Empfehlung 2), beschränkt sich der kurzfristige Handlungsspielraum auf eine Verbesserung des Vollzugs. Konkret empfehlen wir in diesem Fall, dass:

- Die Bundesbehörden gemeinsam mit den Kantonen Massnahmen ergreifen, um das insbesondere im Bereich der Steuern und Sozialabgaben sowie der Meldepflicht ausländischer Gäste bestehende Informationsdefizit bei den Kleinanbietern zu reduzieren.
- Die Branche weiterhin gemeinsam mit den Gemeinden und Kantonen nach geeigneten Lösungen für eine konsequente Erhebung der Kurtaxen und Beherbergungsabgaben bei den Anbietern von Übernachtungen über Online-Plattformen suchen.