



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag Morel Bertrand / Berset Solange/ Collaud Romain / Senti Julia / **2019-GC-189**
Schuwey Roger / Meyer Loetscher Anne / Zamofing Dominique /
Dorthe Sébastien / Schumacher Jean-Daniel / Kolly Gabriel

Meldepflicht für die geschäftsmässige Beherbergung von Gästen

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit dem am 21. November 2019 eingereichten und begründeten Auftrag möchten die Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags, dass ein Inventar der online verfügbaren Unterkünfte (vom Typ Airbnb) im Kanton Freiburg aufgestellt wird. Dieses Inventar ist ihrer Meinung nach nötig, um alle auf dem Gebiet geltenden Gesetze anzuwenden. Sobald das Inventar steht, muss die Meldepflicht gesetzlich verankert und mit einem Bussensystem versehen werden, um gegen Verstösse vorzugehen.

II. Antwort des Staatsrats

> Hintergrund

Mit der fortschreitenden Digitalisierung sind neue Geschäftsmodelle und neue Wirtschaftsakteure in der Tourismusbranche in Erscheinung getreten. Online-Buchungsplattformen, wie etwa Airbnb, nehmen inzwischen einen wichtigen Platz ein, um das Angebot zu kommerzialisieren. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage der Gleichbehandlung zwischen den neuen Online-Plattformen und den herkömmlichen Unterkunftsanbietern, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung der für sie geltenden gesetzlichen Vorschriften, wie dies die Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags mit Recht erwähnen. In Bezug auf diese Problematik teilt der Staatsrat das Anliegen der Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags, maximale Transparenz über das Unterkunftsangebot im Kanton zu schaffen und die Gleichbehandlung zwischen den verschiedenen Anbietern zu gewährleisten.

Einleitend ist zu erwähnen, dass der Staatsrat die rechtlichen und praktischen Aspekte einer gesetzlichen Verankerung der Meldepflicht in seiner Antwort auf die Motion *Airbnb: Eine Chance, das Tourismusangebot zu diversifizieren* (2018-GC-131) vertieft untersucht hat. Darin wurde die Problematik namentlich im Hinblick auf eine Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten (ÖGG) beleuchtet, in dessen Anwendungsbereich die geschäftsmässige Beherbergung von Gästen fällt. Da die Kontrolle einer derartigen Meldepflicht mit praktischen Schwierigkeiten verbunden ist und viele Ressourcen erfordert, die angesichts des verfolgten Ziels als unverhältnismässig erscheinen, hat der Staatsrat vorerst darauf verzichtet, das ÖGG in diesem Punkt zu ändern, bis das Gesetz und seine Ausführungsbestimmungen einer Totalrevision unterzogen werden. Darüber hinaus wurde geprüft, ob es angezeigt ist, eine Meldepflicht in Verbindung mit der Gesetzgebung über die Besteuerung von Mietzinseinnahmen aus der Vermietung einer Privatunterkunft einzuführen. In Bezug auf diesen Punkt ist der Staatsrat zum Schluss gekommen, dass die

Einführung eines spezifischen Registers der bei Airbnb angeschlossenen Personen durch die kantonale Steuerverwaltung dazu führen würde, dass dieses Einkommen nicht gleich wie andere Arten von Einkommen behandelt wird. Die bestehenden Kontrollmöglichkeiten insbesondere im Rahmen der Veranlagungsarbeit und der steuerlichen Ermittlung wurden also bevorzugt, um Steuerhinterziehung aufzudecken.

Zudem ruft der Staatsrat in Erinnerung, dass die Forderung nach Gleichbehandlung zwischen den herkömmlichen Beherbergungsbetrieben und den Online-Plattformen nuanciert betrachtet werden muss. Die geltenden Gesetzesbestimmungen namentlich in Bezug auf die Gewerbepolizei, das Arbeitsrecht und die Sicherheit können je nach Art des Angebots sehr unterschiedlich sein. Deshalb ist es als Erstes wichtig, genau zu bestimmen, welche Unterbringungsangebote mit jenen der Online-Plattformen vergleichbar sind. Die Vermietung von privaten Zimmern ist beispielsweise ausdrücklich vom Anwendungsgebiet des ÖGG ausgeschlossen, egal über welchen Kanal das Angebot kommerzialisiert wird. Ein Angebot, das in diese Kategorie fällt und das über Airbnb oder eine andere Online-Plattform zugänglich ist, wird in der Tat gegenüber einem Angebot, das über klassische Instrumente beworben wird, nicht bevorteilt, was die gesetzlichen Anforderungen betrifft. Folglich müsste eine allfällige gesetzliche Verankerung einer Meldepflicht innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens liegen und auf die Art des Angebots abstellen und nicht auf den Kanal, über den es beworben wird.

Gestützt auf diese Vorbemerkungen nimmt der Staatsrat wie folgt Stellung zu den Forderungen der Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags:

> **Inventar**

Wie weiter oben erwähnt, ist sich der Staatsrat der Notwendigkeit bewusst, über die Adresse der geschäftsmässigen Beherbergungsbetriebe zu verfügen und eine grösstmögliche Transparenz bei touristischen Unterbringungsangeboten zu schaffen. Auch er will die Gleichbehandlung zwischen den verschiedenen Beherbergungsanbietern sicherstellen, unabhängig vom Vertriebskanal des Angebots. In dieser Hinsicht sind bereits mehrere administrative und gesetzliche Massnahmen getroffen und umgesetzt worden.

An dieser Stelle sei namentlich daran erinnert, dass der Freiburger Tourismusverband (FTV) in Koordination mit dem Staatsrat eine Vereinbarung mit Airbnb abgeschlossen hat. Gestützt auf diese Vereinbarung zieht Airbnb bei der Reservation die Aufenthaltstaxe bei den Gästen im Kanton Freiburg automatisch ein. Gestützt auf eine vierteljährliche Abrechnung leitet die Firma die über ihre Plattform eingezogenen Aufenthaltstaxen an den FTV weiter. Die Vereinbarung gewährleistet somit die Zahlung der Aufenthaltstaxe und erfüllt damit die Anforderung an die Gleichbehandlung zwischen den Anbietern. Sie reicht aber nicht aus, um eine abschliessende namentliche Inventarliste der Beherbergungsanbieter im Kanton aufzustellen, deren Mietobjekte über Online-Plattformen angeboten werden, wie es von den Verfasserinnen und Verfassern der Motion verlangt wird. Die Vereinbarung mit Airbnb erlaubt es heute nämlich nicht, über die Liste der Freiburger Beherbergungsanbieter zu verfügen. Denn gemäss dem Geschäftsmodell von Airbnb bleibt diese Liste im Eigentum der Plattform.

Der Staatsrat ist sich dieser Problematik bewusst. Er hat deshalb zusammen mit dem FTV zusätzliche Massnahmen getroffen, um sicherzugehen, dass die gesetzlichen Anforderungen durch alle im Kanton tätigen Akteure, die geschäftsmässig Unterkünfte anbieten, eingehalten werden. Das neue Tourismusgesetz, das zurzeit in der Vernehmlassung ist, verlangt von den Beherbergungsbe-

trieben das Inkasso der Aufenthaltstaxe über das Tool CheckIn-FR, und dies unabhängig vom Kanal, über den das Angebot erreichbar ist. Die Plattform CheckIn-FR erleichtert dem Beherbergungsbetrieb die Meldepflicht und die Weiterleitung der Informationen an die verschiedenen betroffenen Partner. Zudem muss der Beherbergungsbetrieb diese Plattform nutzen, um die kantonale Gästekarte zu überreichen, die elektronisch ausgestellt wird. Aus touristischer Sicht bietet die elektronische Gästekarte ausreichend Vorteile, um die Unterkunftsanbieter zu veranlassen, sie in ihr Angebot aufzunehmen. Die gesetzliche Pflicht zur Nutzung der Plattform CheckIn-FR wird es dem FTV langfristig ermöglichen, ein breiteres Inventar der Anbieter von Unterkünften im Kanton aufzustellen und über die nötigen Informationen zu verfügen, um die Zahlung der Aufenthaltstaxe kontrollieren zu können. Der FTV geht davon aus, dass ein Jahr nach Inkrafttreten des neuen Tourismusgesetzes etwa 70 bis 80 % der Beherbergungsbetriebe die Plattform CheckIn-FR nutzen werden.

Der Staatsrat ist überzeugt, dass die heute vorgeschlagenen Gesetzesänderungen es ermöglichen, die Transparenz beim geschäftsmässigen Beherbergungsangebot im Kanton zu vergrössern, wie es der vorliegende Auftrag verlangt. Im Rahmen der Wirkungsmessung des neuen Tourismusgesetzes wird der Staatsrat weitere Schritte vornehmen, um ein vollständiges Inventar des Angebots zu erhalten, wie es die Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags verlangen, deren Anliegen er in diesem spezifischen Punkt teilt.

> Gesetzliche Verankerung der Meldepflicht für die geschäftsmässige Beherbergung von Gästen

In Bezug auf die Meldepflicht für die geschäftsmässige Beherbergung von Gästen via Online-Buchungsplattformen ist darauf hinzuweisen, dass die Bestimmungen des ÖGG unabhängig vom Vertriebskanal der Unterkünfte gelten. Folglich besteht schon heute eine Meldepflicht für Beherbergungsanbieter mit einem Patent, die auf Online-Buchungsplattformen wie Airbnb und Booking präsent sind. Diese Meldepflicht ist zudem bei Missachtung mit einem Bussensystem verbunden.

Es ist jedoch zu beachten, dass die Bestimmungen des ÖGG nur für die geschäftsmässige Beherbergung mit Hotelservice gelten. Gestützt auf Artikel 3 ÖGG ist die Vermietung von Ferienwohnungen, Chalets und Zimmern ausdrücklich nicht dem Gesetz unterstellt, sofern keine Hoteldienstleistungen angeboten werden. Im Übrigen sind Anbieter, die nicht mehr als 5 Gäste beherbergen, gemäss geltendem Gesetz von der Patent- bzw. Meldepflicht befreit. Dies bedeutet aber nicht, dass diese Art von Angebot gar nicht reglementiert ist. Unabhängig vom Angebotstyp besteht die Pflicht, das Einkommen steuerlich zu deklarieren. Wie weiter oben erwähnt, verpflichtet der Entwurf des neuen Tourismusgesetzes ausserdem alle Beherbergungsbetriebe zum Inkasso der Aufenthaltstaxe. Zudem verlangt das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) Folgendes: «Wer Ausländerinnen oder Ausländer gewerbsmässig beherbergt, muss sie der zuständigen kantonalen Behörde melden» (Art. 16). Diese Meldepflicht gilt für alle touristischen Unterbringungsarten unabhängig vom verwendeten Vertriebskanal.

In Ergänzung der Untersuchungen, die der Staatsrat in Verbindung mit der Motion 2018-GC-131 vorgenommen hat, unterzog er die Frage der gesetzlichen Verankerung einer Meldepflicht einer genaueren Prüfung. Um die Forderung der Verfasserinnen und Verfasser dieses Auftrags zu erfüllen, müsste das Anwendungsgebiet des ÖGG auf alle touristischen Unterkünfte ausgedehnt werden, und zwar ohne Untergrenze für die Gästezahl und unabhängig von Hoteldienstleistungen.

Zudem müssten die Bedingungen geändert werden, unter denen das Patent I für hotelähnliche Beherbergungsbetriebe erteilt wird. Aufgrund der Systematik des gesetzlichen Rahmens, der die Beherbergungs- und Restaurationsbetriebe in Kategorien einteilt, würden die neuen Melde- und Patentpflichten unabhängig vom Vertriebskanal gelten und im Kanton eine sehr grosse Zahl von Angeboten betreffen.

Auch wenn der Staatsrat die Meinung teilt, dass grösstmögliche Transparenz bei der geschäftsmässigen Unterbringung von Gästen hergestellt werden sollte, hält er eine derartige Ausweitung des Anwendungsgebiets des ÖGG und der Patentpflicht zum jetzigen Zeitpunkt für nicht wünschenswert, da sie über das von den Verfasserinnen und Verfassern des Mandats angestrebte Ziel hinausgeht. Was den Ressourcenaufwand betrifft, würde eine Ausdehnung der Patentpflicht eine grosse zusätzliche Belastung für die Dienste der Verwaltung und die Beherbergungsbetriebe bedeuten. Im Übrigen hat sich gezeigt, dass sich die Ausnahme, die für Beherbergungsbetriebe für bis zu fünf Gäste gilt, bewährt hat, insbesondere was die Erneuerung und die Vielfalt des touristischen Beherbergungsangebots betrifft. Sie erleichtert auch den administrativen Aufwand.

Aus all diesen Gründen möchte der Staatsrat weder eine allgemeine Meldepflicht per Gesetz einführen, wie dies von den Verfasserinnen und Verfassern des Auftrags verlangt wird, noch die Patentpflicht auf jede geschäftsmässige Unterbringung von Gästen ausdehnen. Dies vorausgeschickt, schlägt er vor, eine allfällige Änderung des ÖGG neu zu beurteilen, sobald die weiter oben erwähnten Massnahmen namentlich im Zusammenhang mit der Revision des Tourismusgesetzes wirken. Im Übrigen behält sich der Staatsrat das Recht vor, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen, falls die zunehmende Zahl der online angebotenen Unterkünfte den Wohnungsmarkt beeinträchtigen sollte.

> **Schluss**

Der Staatsrat teilt das Anliegen, möglichst grosse Transparenz über das geschäftsmässige Unterkunftsangebot im Kanton zu schaffen und faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Anbietern zu gewährleisten. Er weist darauf hin, dass die Aufenthaltstaxe für alle Gäste zurzeit über die Plattform CheckIn-FR bzw. gestützt auf die Vereinbarung mit Airbnb einkassiert wird. Ausserdem wird das neue Tourismusgesetz alle touristischen Unterkunftsanbieter einschliesslich jener, die ihre Unterkünfte über Online-Buchungsplattformen anbieten, gesetzlich verpflichten, die Aufenthaltstaxe einzukassieren. Des Weiteren müssen alle Beherbergungsanbieter mit mehr als fünf Betten bei der Gewerbepolizei ein Patent beantragen. Und schliesslich besteht auch die Meldepflicht gestützt auf das Ausländer- und Integrationsgesetz des Bundes, der jede Person untersteht, die eine ausländische Person gewerbsmässig beherbergt. Aufgrund der bereits getroffenen Massnahmen hält es der Staatsrat zur Stunde folglich nicht für nötig, das ÖGG zu ändern, um die Patentpflicht auf alle geschäftsmässigen Beherbergungsbetriebe auszudehnen und sein Anwendungsgebiet zu erweitern.

in Bezug auf das Inventar möchte sich der Staatsrat auf die Plattform CheckIn-FR abstützen, die eine schrittweise Einführung eines vollständigen Registers der geschäftsmässigen Gästeunterkünfte im Kanton, einschliesslich der über Online-Plattformen angebotenen Unterkünfte, ermöglichen wird. Der Staatsrat wird die Wirkung des neuen Tourismusgesetzes einer Zwischenprüfung unterziehen und die nötigen Massnahmen treffen, um ein Inventar der geschäftsmässigen Angebote von Gästeunterkünften im Kanton aufzustellen.

Aus all diesen Gründen empfiehlt Ihnen der Staatsrat, diesen Auftrag anzunehmen und zur Kenntnis zu nehmen, dass er das gewünschte Inventar mit den neuen Instrumenten des Tourismusgesetzes erstellen wird.

1. Juni 2021