Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 256/2014

Sitzung vom 10. Dezember 2014

1299. Anfrage (Neue Technologien als rechtliche Herausforderung)

Die Kantonsräte Res Marti, Ralf Margreiter, und Daniel Heierli, Zürich, haben am 29. September 2014 folgende Anfrage eingereicht:

Neue Technologien führen immer auch zu neuen legislatorischen Herausforderungen, da bestehende Gesetze nur für die bereits bekannten Technologien geschaffen wurden. Neue Smartphone- und Online-Dienste wie Uber, airbnb oder parku stellen eine Herausforderung sowohl für bestehende Wirtschaftszweige als auch für den Gesetzgeber dar.

Zum einen ist es nicht Aufgabe des Staates, Innovation im Sinne von schöpferischer Zerstörung zu unterbinden und bestehende Wirtschaftszweige per se zu schützen. Das wäre auch durch die Wirtschaftsordnung in der Bundesverfassung nicht gedeckt. Zum anderen ist es aber Aufgabe der Behörden dafür zu sorgen, dass sich niemand durch Umgehung der bestehenden Regeln einen ungebührenden Wettbewerbsvorteil verschafft und alleine dadurch – und nicht durch die Innovation selbst – andere Marktteilnehmer ungebührend verdrängt.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Werden nach Auffassung des Regierungsrats von Uber und den daran teilnehmenden Anbietern alle für den kommerziellen Personentransport geltenden Regeln eingehalten? In Frage kommen zum Beispiel strassenverkehrsrechtliche Vorgaben (z. B. Berechtigung BPT) oder auch steuerrechtliche (z. B. Mehrwertsteuerpflicht) oder arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Vorgaben (z. B. Pensionskassenpflicht).
2. Werden nach Auffassung des Regierungsrats von airbnb und den daran teilnehmenden Anbietern alle für die kurzzeitige Beherbergung von zahlenden Gästen geltenden Regeln eingehalten? In Frage kommen zum Beispiel feuerpolizeiliche oder ebenfalls steuerrechtliche Vorgaben.
3. Über welche konkreten Erfahrungen mit den genannten oder weiteren vergleichbaren Dienstleistungen auf Basis neuer Technologien verfügen die Behörden im Kanton Zürich?

4. lm Sinne der Aufklärung der Marktteilnehmer bitten wir den Regierungsrat um eine Aufzählung der entsprechenden Regeln und ihrer Handhabung/Anwendung.
5. Verfügt der Kanton Zürich über ein Konzept für den legislatorischen Umgang mit neuen Technologien? Wie ist diesbezüglich die interkantonale Zusammenarbeit und jene mit dem Bund ausgestaltet?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Res Marti, Ralf Margreiter, und Daniel Heierli, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die beispielhaft angeführten Anbieter Uber, airbnb oder parku verfolgen Geschäftsmodelle, die auf den Möglichkeiten von neuen Informationstechnologien aufbauen. Im Wesentlichen handelt es sich um internetbasierte Plattformen, die den Zugang zu traditionellen Dienstleistungen oder Produkten einfach und rasch ermöglichen. Die vermittelten Basisdienstleistungen sind beispielsweise bei Uber die Personenbeförderung und bei airbnb die Beherbergung. Neu ist nicht die Vermittlung der Dienstleistungen, sondern der Weg, auf dem sie erfolgt. Während bisher das Telefon, der Fax oder die SMS genutzt wurden, erfolgt die Vermittlung bei den neuen Diensten über das Internet und darauf zugreifende Smartphoneapplikationen, wobei auch Ortungsdienste und andere neue Technologien genutzt werden. Die neue Art der Vermittlung verhilft zu einer besseren Marktdurchdringung und verändert Konsumgewohnheiten, sie verlangt aber nicht zwingend nach legislatorischen Änderungen. airbnb beispielsweise ist ein internetbasierter Marktplatz, auf dem Menschen aus der ganzen Welt private Unterkünfte ausschreiben und buchen können. Der Dienst ist über das Internet oder über Applikationen für das Smartphone erreichbar. Ob die Person, die eine Unterkunft zur Verfügung stellt, z. B. der Meldepflicht betreffend die Beherbergung von Personen untersteht, richtet sich allein nach den Vorgaben für die entsprechenden traditionellen Dienstleistungsanbieter. Die technologische Grundlage der Vermittlung ist unerheblich. Auch die Frage, ob diese Person die Einkünfte aus der Beherbergung korrekt deklariert, ist keine Frage der eingesetzten Technologien. Dasselbe gilt für den Fahrtenvermittlungsdienst Uber, bei dem über eine Smartphoneapplikation Fahrten zwischen der Kundschaft und den Fahrerinnen und Fahrern vermittelt werden.

Rechtlich ist zwischen der Vermittlungsdienstleistung und der Basisdienstleistung zu unterscheiden. Untersteht Letztere einer Bewilligungs-, Melde-, Ausweis- oder Abgabepflicht, gelten diese Pflichten auch dann, wenn die Dienstleistung auf einer der neuen Plattformen angeboten wird. Dasselbe gilt für die Vermittlungsdienstleistung, wobei hier nach geltendem Recht nur in Ausnahmefällen eine Melde- oder Bewilligungspflicht besteht. Welche Voraussetzungen konkret zu erfüllen sind, ist abhängig von der angebotenen Dienstleistung und häufig auch von der Frage, ob etwas berufsmässig gemacht wird oder nicht. Eine Aufzählung würde den Rahmen dieser Anfrage sprengen.

Zu Fragen 1–3:

Im Rahmen des internen Kontrollsystems führen die zuständigen Vollzugsbehörden regelmässig Umfeldanalysen durch und beurteilen unter anderem neue Geschäftsmodelle wie die in der Anfrage erwähnten. Wird ein Handlungsbedarf erkannt, wird im Dialog mit allen Beteiligten nach Lösungen gesucht. Dabei sind alle betroffenen Behörden einzubeziehen, was eine gewisse Zeit beansprucht. Die Problematik im Zusammenhang mit airbnb wurde von den betroffenen Behörden bereits erörtert, und der Dialog mit den Beteiligten ist eröffnet. Gegenwärtig werden der Handlungsbedarf und die Möglichkeiten ausgelotet.

Eine Steuerpflicht im Kanton besteht, sofern ein steuerlicher Anknüpfungspunkt im Kanton Zürich besteht. Ein solcher ergibt sich entweder durch die persönliche Zugehörigkeit (Wohnsitz, Aufenthalt, Sitz oder tatsächliche Verwaltung im Kanton Zürich) oder durch eine wirtschaftliche Zugehörigkeit (insbesondere Geschäftsbetrieb, Betriebsstätte, Grundstück oder Erwerbstätigkeit im Kanton Zürich). Die in der Schweiz steuerpflichtigen juristischen Personen haben die Einkünfte ordnungsgemäss zu deklarieren und zu versteuern. Alle wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte natürlicher Personen unterliegen der Einkommenssteuer. Die von den Anbietenden erwirtschafteten Einkünfte sind demnach steuerbar. Bei der Vermietung einer geringen Anzahl von möblierten Zimmern, Wohnungen oder Häusern liegt nur in Ausnahmefällen eine selbstständige Erwerbstätigkeit vor, in der Regel handelt es sich noch um eine private Vermögensverwaltung. Die aus der Vermietung erzielten Einkünfte sind in diesem Fall als Erträge aus unbeweglichem Vermögen steuerbar.

Zu Fragen 4 und 5:

Wie einleitend aufgezeigt, hat die Art der Vermittlung keinen Einfluss auf die Vorgaben, die für die angebotenen Dienstleistungen gelten. Der Bundesrat hat am 12. November 2014 in seiner Antwort auf die Interpellation Roberto Zanetti «Taxi- und Limousinenservice. Gleiche Rech-

te und Pflichten für alle Anbieter?» ebenfalls festgehalten, dass die vermittelten Dienstleistungen den geltenden eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Vorschriften unterstehen und diese zu erfüllen haben. Ob die Vermittlung an sich einer Melde- oder Bewilligungspflicht untersteht, ergibt sich ebenfalls aus dem geltenden Recht. Somit gibt es grundsätzlich keine gesetzliche Ungleichbehandlung der Dienstleistungen. Mit den neuen Vermittlungstechnologien wird jedoch ein breiterer Kundenkreis erreicht, wodurch es zu – unliebsamen – Marktverschiebungen kommt. Zudem erschweren die breite Streuung und die schwierige Lokalisierung der Basisdienstleistungsanbietenden den Gesetzesvollzug. Dies allein ist jedoch noch kein Grund für neue Gesetzesbestimmungen. Dass es unter den Anbietenden von Wohnungen oder Taxifahrten Personen gibt, welche die gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht einhalten oder etwa so erworbene Einkommen nicht versteuern, hat mit der Technologie der Auftragsvermittlung grundsätzlich nichts zu tun. Es ist davon auszugehen, dass es auch ohne Uber und airbnb solche Personen gibt.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestünde erst dann, wenn er sich beispielsweise aus den verwendeten neuen Vermittlungstechnologien ergäbe oder die Notwendigkeit von Konsumentenschutzmassnahmen erkennbar würde. In jedem Fall ist ein öffentliches Interesse notwendig. Ein solcher Handlungsbedarf ist zurzeit nicht zu erkennen. Es ist davon auszugehen, dass sich die neuen Dienste langfristig nur durchsetzen werden, wenn die Qualität stimmt. Zu beachten ist auch, dass die rechtliche Verbindung zwischen dem Vermittlungsdienst und der Anbieterin oder dem Anbieter der Basisdienstleistung in aller Regel nicht derart ausgestaltet ist, dass das Verhalten der Letzteren dem Ersteren angerechnet werden könnte. Der Vermittlungsdienst kann deshalb kaum für Verfehlungen des Basisdienstleisters ins Recht gefasst werden. Hinzu kommt, dass der juristische Sitz des Vermittlungsdienstes nicht zwingend in der Schweiz liegen muss, was den Vollzug zusätzlich erschwert.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi