



**Stadt
Lucerne**

Stadtrat

Stellungnahme

zur

Dringlichen Motion 41

Mario Stübi und Claudio Soldati

namens der SP-Fraktion

vom 7. Dezember 2020

(StB 38 vom 13. Januar 2021)

**Wurde anlässlich der
Ratssitzung vom
4. Februar 2021
abgelehnt.**

Gewerbliches Airbnb und Business Apartments planungsrechtlich stoppen

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

Die Motionäre unterstreichen die Notwendigkeit der Bekämpfung von negativen Folgen gewerblicher Kurzzeitvermietungen durch kommerzielle Anbieter. Sie sind der Ansicht, dass die Nachfrage nach Airbnb-Wohnungen und Business Apartments erneut zunehmen wird, sobald das Reisen nach dem pandemiebedingten Einbruch von Tourismus und Geschäftsreisen wieder uneingeschränkt möglich ist. Um der Verdrängung der hiesigen Bevölkerung aus ihren Wohnungen entgegenzuwirken, wollen sie die Umnutzung von Wohnungen oder ganzer Liegenschaften für professionelle Kurzzeitvermietungen planungsrechtlich stoppen. Als Regulierungsmassnahme hierfür fordern sie, eine gesetzliche Beschränkung der kommerziellen Kurzzeitvermietung an Dritte auf 90 Logiernächte pro Kalenderjahr einzuführen, wobei die Tourismus- und Landwirtschaftszone von der Regulierung ausgenommen werden können. Eine angemessene Kontrolle sei zu gewährleisten und für bestehende Angebote eine verhältnismässige Übergangsfrist vorzusehen.

Umfassende Abklärungen zu zielführenden Regulierungsmassnahmen erfolgt

Zum Thema der kurzzeitigen Vermietung von Wohnraum wurden bereits verschiedene parlamentarische Vorstösse beantwortet bzw. überwiesen (Interpellationen 258 und 355, Postulate 107, 207 und 400 sowie Motion 264, alle 2016–2020). Zurzeit erarbeitet die Stadtverwaltung auf Basis der Motion 264, Cyrill Studer Korevaar, Luzia Vetterli und Martin Wyss namens der SP/JUSO-Fraktion vom 31. Januar 2019: «Professionelles Airbnb: agieren statt reagieren», eine Regulierungsmassnahme zu kommerziellen Kurzzeitvermietungsangeboten.

Der Stadtrat hat sich seit der überwiesenen Motion 264 mit B+A 21/2019: «Städtische Wohnraumpolitik III. 1. Controllingbericht» vom 3. Juli 2019 intensiv mit der Thematik der Kurzzeitvermietung befasst. Daraufhin wurden ausgewählte Regulierungsmöglichkeiten einer vertieften rechtlichen Prüfung unterzogen. Der Stadtrat beabsichtigt, die Anpassungen des Bau- und Zonenreglements mit der Zusammenführung der Bau- und Zonenordnungen (BZO) Littau und Luzern vorzunehmen, da die Dringlichkeit für eine Planungszone aufgrund der aktuellen Situation nicht gegeben ist. Die geplante Regulierung würde demnach ab dem Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der BZO Anwendung finden, welche im Jahr 2022 vorgesehen ist. Der Stadtrat behält sich vor, Mitte 2021 die Situation nochmals zu prüfen und allenfalls kurzfristig eine Planungszone zu erlassen.

Der Regulierungsvorschlag vonseiten der Motionäre unterscheidet sich von der anvisierten Massnahme des Stadtrates zur Steuerung von kommerziellen Kurzzeitvermietungen. Die beiden Regulierungen werden in der Folge kurz dargelegt.

Vorschlag Motionäre zur Regulierung kommerzieller Kurzzeitvermietungsangebote

Die Motionäre orientieren sich für ihren Vorschlag an der bereits bestehenden Regulierung in Genf und möchten die kommerzielle Kurzzeitvermietung von «Wohnraum» auf 90 Logiernächte pro Kalenderjahr beschränken.

Die rechtliche Grundlage für die Regulierung im Kanton Genf stellt das Gesetz über den Abriss, den Umbau und die Renovierung von Wohnhäusern (LDTR) bzw. die dazugehörige Durchführungsverordnung (RDTR) dar. Das Ziel des Gesetzes ist der Erhalt von bestehendem Wohnraum. Dessen Anwendung, und damit auch die 90-Tage-Regel, erfolgt dabei aber nur unter gewissen Voraussetzungen: Zum einen muss eine Leerwohnungsziffer von kleiner als 2 Prozent pro Wohnungskategorie vorhanden sein (Art. 25 Abs. 2 LDTR), und zum anderen ist die Umwandlung von gewerblich genutzten Räumen davon nicht betroffen, d. h., die maximale Vermietungsdauer von 90 Tagen gilt nicht für vorgängig gewerblich, administrativ, handwerklich oder industriell genutzte Räume, die zu Wohnraum umgewandelt werden (Art. 3 Abs. 4 LDTR). Zusätzlich gibt es gewisse Einschränkungen in der Anwendbarkeit der Regelung nach Bauzonen- und Gebäudetyp (Art. 2 LDTR).

Der Regulierungsvorschlag der Motionäre sieht im Gegensatz zur Genfer Regulierung keine Differenzierung nach Leerwohnungsziffer oder nach der vorherigen Nutzung einer Liegenschaft vor. Er umfasst alle kommerziellen Kurzzeitvermietungsangebote, unabhängig davon, ob sie in bestehenden Wohn- oder Arbeitsräumen entstehen und unabhängig von der jeweils geltenden Leerwohnungsziffer. In der Tourismus- und der Landwirtschaftszone soll jedoch eine Ausnahme von der Regelung gemacht werden können.

Die Wohnungsknappheit in der Stadt und im Kanton Genf ist mit einer Leerwohnungsziffer von 0,61 bzw. 0,49 Prozent grösser als in der Stadt Luzern mit 1,16 Prozent (BfS; Stand 1. Juni 2020). Auch unterscheiden sich die gesetzlichen Vorgaben im Kanton Genf deutlich von denjenigen im Kanton bzw. in der Stadt Luzern. Dadurch sind die Rahmenbedingungen zur Einführung einer Regulierung unterschiedlich.

Vorgesehene Massnahme des Stadtrates zur Regulierung kommerzieller Kurzzeitvermietungsangebote

Der Stadtrat möchte pro Quartier maximal 2 Prozent aller Wohnungen im Sinne der bundesweiten Definition gemäss Art. 2 Abs. 4 Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 (ZWG; SR 702) zur kommerziellen Kurzzeitvermietung zulassen, wobei kommerzielle Kurzzeitangebote als Zweitwohnungen gemäss Zweitwohnungsgesetz definiert werden, welche an mehr als 90 Tagen pro Jahr gegen Entgelt vermietet werden. Die Um- oder Neunutzung einer Wohnung zur kommerziellen Kurzzeitvermietung soll zudem baubewilligungspflichtig sein. Die Tourismus-, Allmend- und Landwirtschaftszone sollen von dieser Regelung ausgenommen werden. Räumlich würde dies gemäss Datenstand 2019 bedeuten, dass im Gebiet der Altstadt keine zusätzlichen Wohnungen mehr zur kommerziellen Kurzzeitvermietung umgenutzt oder neu erstellt werden können, da der Maximal-

anteil am Wohnungsbestand von 2 Prozent dort bereits überschritten ist. Im Quartier Obergrund/Allmend liegt der Anteil bei unter 1 Prozent, wenn man die derzeit vorhandenen kommerziellen Kurzzeitvermietungsangebote in der Allmendzone in den Wohntürmen «Hochzwei», gemäss Vorschlag des Stadtrates, nicht mitzählt. Würden diese dazugezählt, wäre der Maximalanteil von 2 Prozent auch in diesem Quartier gemäss den Daten von 2019 bereits erreicht. In den beiden zentrumsnahen Quartieren Wesemlin/Dreilinden sowie Hirschmatt/Kleinstadt wäre nur noch ein geringes Wachstum an kommerziellen Kurzzeitvermietungsangeboten im Verhältnis zum Gesamtwohnungsbestand möglich, weil der Bestand zwischen 1 und 2 Prozent liegt. In den weiteren statistischen Quartieren liegt der Anteil unter 1 Prozent, und es könnte daher in Zukunft noch zu einem massvollen Anstieg entsprechender Angebote kommen. Dass in diesen eher dezentral gelegenen Quartieren der Maximalanteil von 2 Prozent ausgeschöpft werden wird, ist nicht zu erwarten, da die kommerziellen Kurzzeitvermietungen bisher eher in zentralen Lagen bestehen. Die vorgeschlagene Regelung hat in denjenigen Quartieren aktiv einen Einfluss, wo ein entsprechender Handlungsbedarf besteht.

Ausnahmen Tourismus- und Landwirtschaftszone

Die Motionäre schlagen vor, dass die Tourismus- und die Landwirtschaftszone von der Regulierung der kommerziellen Kurzzeitvermietungsangebote ausgenommen werden können. Der Stadtrat teilt diese Meinung und hat auch eine entsprechende Regelung bereits vorgesehen. Die Ausnahme der Landwirtschaftszone aus der Regelung ergibt sich aus den planungsrechtlichen Zuständigkeiten. Für das Bauen ausserhalb der Bauzone ist der Kanton Luzern zuständig. Entsprechend ist in der Nichtbauzone auch die Zulässigkeit von kommerziellen Kurzzeitvermietungsangeboten im Ermessensbereich des Kantons und kann nicht durch die Stadt Luzern reguliert werden. Die Tourismuszone bezeichnet spezielle Gebiete, in welchen touristische Nutzungen explizit erwünscht sind. Dies schliesst die kommerzielle Kurzzeitvermietung mit ein.

In der Tourismuszone sollen kommerzielle Kurzzeitvermietungsangebote deshalb weiterhin im selben Rahmen wie bisher möglich sein.

Zusätzlich sieht der Stadtrat im Gegensatz zu den Motionären vor, auch die Allmendzone von der Regulierung der kommerziellen Kurzzeitvermietung auszunehmen (vgl. Abb. 1). Grund hierfür ist, dass die Kurzzeitvermietung, v. a. von Business Apartments, im Rahmen eines gewissen Umfangs des gesamten Wohnungsangebotes in dieser Zone den ursprünglichen Planungsabsichten entsprach und gleichzeitig eine darüber hinausgehende Entwicklung von kommerziellen Kurzzeitvermietungsangeboten die Quartieridentität kaum beeinträchtigen würde, da sich die betroffenen Hochhäuser (Wohntürme «Hochzwei») räumlich separiert von gewachsenen Wohnquartieren befinden. Dass in der Allmendzone kurzzeitig vermietete Wohnungen Teil der Planung waren, zeigt der folgende Ausschnitt aus dem B+A 23/2008, S. 29: «Sportarena Allmend Luzern: Realisierung des Siegerprojekts KOI» zur Realisierung der Wohntürme: «In den unteren Etagen (Geschosse 1 bis 3) sind sogenannte Long-Stay-Apartments angesiedelt, möblierte Kleinwohnungen mit integrierten Serviceleistungen (Reinigungsdienst, Bettwäsche-Wechsel) für eine Aufenthaltsdauer von einigen Wochen bis zu mehreren Monaten. Diese Appartements werden z. B. Geschäftsreisende, Aussteller und Dienstleisterinnen der angrenzenden Messe oder Armeeingehörige des nahe gelegenen Armeeausbildungszentrums beherbergen, die nicht nur als Tagestouristinnen und -touristen in Luzern verweilen.»

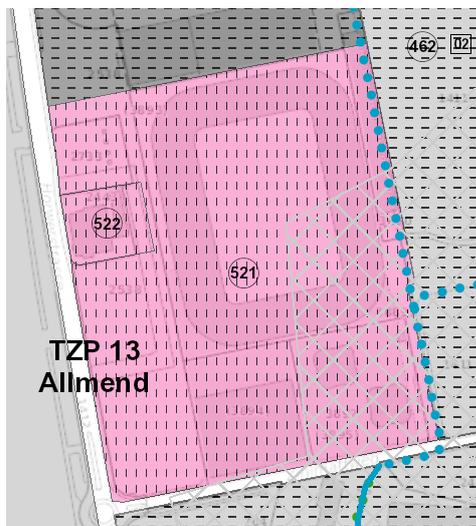


Abb. 1: Die Flächen in Rosa gehören zur Allmendzone (Art. 11 Bau- und Zonenreglement Stadtteil Luzern vom 17. Januar 2013). Sie umfasst das Hallenbad, die beiden Hochhäuser, das Stadion und das Restaurant Schützenhaus.

Bestandesgarantie und Übergangsfrist

Für bestehende Angebote ist gemäss den Motionären eine verhältnismässige Übergangsfrist vorzusehen. Dies wird so interpretiert, dass für bereits bestehende kommerzielle Kurzzeitvermietungsangebote in der Stadt Luzern keine Bestandesgarantie nach § 178 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735) gelten soll. Im PBG ist festgelegt, dass rechtmässig erstellte Bauten, die den Bau- und Nutzungsvorschriften widersprechen, erhalten werden dürfen. Diese Bestandesgarantie für die Nutzung als kommerzielle Kurzzeitvermietung ist Teil der Eigentumsгарantie. Zwar besteht in der Stadt Luzern mit einer Leerwohnungsziffer von 1,16 Prozent (BfS; Stand 1. Juni 2020) Wohnungsknappheit, und eine Übergangsfrist würde der Verhältnismässigkeit der Eigentumseinschränkung dienen, dass auch bestehende kommerzielle Kurzzeitvermietungsangebote nach Ablauf der Übergangsfrist nicht für mehr als 90 Logiernächte pro Kalenderjahr als solche genutzt werden dürften. Die Formulierung der Motionäre würde diese Anbieter stark in der bestehenden Nutzung einschränken, weil sie die bestehenden kommerziellen Kurzzeitvermietungsangebote nach Ablauf der Übergangsfrist für 275 Tage pro Kalenderjahr nicht mehr als solche nutzen dürften. Die von den Motionären vorgeschlagene Regelung wird für Anbieter mit bestehenden kommerziellen Kurzzeitvermietungsangeboten als starker Eingriff in die Eigentumsгарantie beurteilt. Die Verhältnismässigkeit bzw. die Zulässigkeit dieser vorgeschlagenen Regelung wird vom Stadtrat daher trotz Übergangsfrist als rechtlich kritisch beurteilt. Er hält an der Bestandesgarantie für bestehende kommerzielle Kurzzeitvermietungsangebote fest.

Fazit

Der Stadtrat teilt die Meinung der Motionäre, dass die Verdrängung von Wohnraum für Ortsansässige durch kommerzielle Kurzzeitvermietungsangebote minimiert werden soll, dies jedoch unter Abwägung vorhandener Interessen zur Pflege des Tourismusstandorts Luzern. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass innerhalb des Wohnangebots der Stadt Luzern auch ein gewisses Mass an touristisch ausgerichteten Angeboten möglich sein sollte, da offensichtlich eine Nachfrage nach kommerziellen Kurzzeitvermietungsangeboten besteht.

ziellen Kurzzeitvermietungsangeboten durch Reisende und Geschäftsleute besteht, die das heutige Angebot an Hotelbetten übersteigt oder anders ausgerichtet ist als die klassischen Angebote der Hotellerie. Durch die Beschränkung der Vermietung auf maximal 90 Logiernächte pro Jahr wäre eine kommerzielle Kurzzeitvermietung kaum mehr wirtschaftlich rentabel, die Regelung würde somit einem Verbot dieser Angebote gleichkommen. Der Stadtrat sieht eine Beschränkung entsprechender Angebote auf Quartierebene auf 2 Prozent vor, womit kommerzielle Kurzzeitvermietungsangebote nicht grundsätzlich verhindert, aber auf einen massvollen Anteil am gesamten Wohnungsangebot begrenzt werden. Die Allmendzone soll aus Sicht des Stadtrates von der Regelung ausgenommen werden, und bereits rechtmässig bestehende kommerzielle Kurzzeitvermietungsangebote fallen unter die Bestandesgarantie nach § 178 PBG.

Der Stadtrat lehnt die Motion ab.

Stadtrat von Luzern

