

## **Bericht und Antrag 21 an den Grossen Stadtrat von Luzern**

### **Initiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» – Reglement über die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung**

**Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet  
mit StB 465 vom 6. Juli 2022**

**Vom Grossen Stadtrat mit zwei Änderungen und drei Protokollbemerkungen beschlossen am  
27. Oktober 2022.**

## Politische und strategische Referenz

### Politischer Auftrag

Initiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren»

### In Kürze

Die Stadt Luzern ist bei Gästen sowie Geschäftsreisenden ein beliebter Ort für einen Kurzaufenthalt. Die Nachfrage dieser Zielgruppen führte in den letzten Jahren dazu, dass das Wohnangebot zur Kurzzeitvermietung in der Stadt Luzern deutlich gewachsen ist. Angebote zur Kurzzeitvermietung (Business- und Ferienwohnungen) sind dabei einerseits eine wichtige Ergänzung zu klassischen Beherbergungsmöglichkeiten wie Hotels. Andererseits stellt besonders die Kurzzeitvermietung von Zweitwohnungen eine zunehmend starke Konkurrenz für die reguläre Wohnnutzung dar, wodurch dauerhaft vermietete Wohnungen für Ortsansässige verdrängt werden können.

Die Initiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» verlangt in Form einer Anregung eine Beschränkung der Vermietungsdauer ganzer Wohnungen auf 90 Tage für Personen, die sich nur kurzzeitig in Luzern aufhalten. Als Reaktion darauf folgte die Motion 126, Christian Hochstrasser und Martin Abele namens der G/JG-Fraktion sowie Stefan Sägesser namens der GLP-Fraktion vom 8. September 2021: «Griffiger, fairer und verhältnismässiger Gegenvorschlag zur Ferienwohnungsverbots-Initiative» ([Link](#)). Diese regt den Stadtrat an, die Ablehnung der Volksinitiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» zu beantragen und ihr einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag und dem Reglement über die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung legt der Stadtrat einen Gegenvorschlag zur Initiative vor. Mit der Regulierung der Kurzzeitvermietung von Zweitwohnungen an Dritte will der Stadtrat einerseits den Wohnraum für ortsansässige Personen sichern, andererseits aber auch ein ausgewogenes Angebot im Sinne eines attraktiven Tourismus- und Wirtschaftsstandorts Luzern zur Verfügung stellen.

Die Regulierung sieht vor, dass Zweitwohnungen gemäss Zweitwohnungsgesetz des Bundes, die kurzzeitig, jedoch insgesamt für mehr als 90 Nächte pro Jahr an Dritte vermietet werden, der Kontingentbewilligungspflicht unterliegen und deren Anzahl pro Quartier begrenzt ist. Das Kontingent soll in den Quartieren Altstadt/Wey, Bruch/Gibraltar, Hirschmatt/Kleinstadt und Neustadt/Voltastrasse bei 1,5 Prozent liegen und in allen anderen Quartieren bei 1 Prozent. Die Allmendzone, die Tourismus- sowie die Landwirtschaftszone sind von dieser Regelung ausgenommen. Die Kontingentbewilligung für eine Wohnung ist für maximal zehn Jahre gültig. Ein Jahr vor Ablauf der geltenden Bewilligung kann ein Gesuch um Erneuerung gestellt werden. Sollte das Kontingent zu diesem Zeitpunkt bereits ausgeschöpft sein, haben Gesuche auf der Warteliste Vorrang.

Zweitwohnungen, die ein Jahr vor Inkrafttreten des Reglements bereits für mehr als 90 Nächte pro Jahr rechtmässig an Dritte vermietet wurden, geniessen von Gesetzes wegen einen gewissen Besitzstandsschutz. Die Betreiberinnen und Betreiber dieser Wohnungen haben darum bei der Erstvergabe ein Anrecht auf eine Bewilligung für zehn Jahre, selbst wenn das Kontingent für das entsprechende Quartier bereits ausgeschöpft ist. Hierfür müssen sie sich innert dreier Monate nach Inkrafttreten des Reglements bei der zuständigen Behörde melden und das Vorliegen des Anspruchs auf Besitzstandsgarantie schriftlich nachweisen.

Der Stadtrat empfiehlt dem Parlament und den Stimmberechtigten, die Initiative abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Initiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren»</b>	<b>5</b>
1.1 Initiativbegehren.....	5
1.2 Zustandekommen und Gültigkeit.....	5
<b>2 Ausgangslage</b>	<b>7</b>
2.1 Parlamentarische Diskussion .....	7
2.2 Zahlen.....	8
2.3 Gastgewerbegesetz .....	9
<b>3 Stellungnahme des Stadtrates zur Initiative</b>	<b>10</b>
3.1 Würdigung der Thematik .....	10
3.2 Beurteilung der Forderung der Initiative.....	10
3.2.1 Regelung in separatem Reglement.....	10
3.2.2 Definition Kurzaufenthalt .....	10
3.2.3 Begrenzung auf 90 Tage pro Jahr .....	11
3.2.4 Besitzstandsgarantie .....	12
3.2.5 Ausnahme Landwirtschafts- und Tourismuszone .....	12
3.3 Gegenvorschlag zur Initiative .....	12
<b>4 Reglement über die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung</b>	<b>14</b>
4.1 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	14
4.1.1 Zweck und Geltungsbereich (Art. 1).....	14
4.1.2 Kontingentbewilligung (Art. 2).....	14
4.1.3 Geltungsdauer der Bewilligung (Art. 3) .....	15
4.1.4 Reihenfolge der Berücksichtigung (Art. 4) und Warteliste (Art. 5).....	16
4.1.5 Bewilligungsentzug (Art. 6).....	16
4.1.6 Gebühren (Art. 7) .....	17
4.1.7 Vollzug (Art. 8) .....	17
4.1.8 Strafbestimmungen (Art. 9) und Übergangsbestimmungen (Art. 10).....	17
4.2 Erläuterungen zum Anhang des Reglements.....	18
4.2.1 Räumliche Einteilung.....	18
4.2.2 Kontingent.....	19
<b>5 Parlamentarische Vorstösse</b>	<b>21</b>
5.1 Motion 126: «Griffiger, fairer und verhältnismässiger Gegenvorschlag zur Ferienwohnungsverbots-Initiative» .....	21
5.2 Vorstösse und Antrag zur Abschreibung.....	22

**6    Finanzielle Auswirkungen** **24**

**7    Antrag** **25**

**Anhang**

Initiativtext

# Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

## 1 Initiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren»

### 1.1 Initiativbegehren

Am 6. August 2021 reichte das Initiativkomitee bestehend aus SP, JUSO, Mieterinnen- und Mieterverband sowie Casafair bei der Stadtkanzlei die Initiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» ein (vgl. Anhang). Gestützt auf § 131 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10 [\[Link\]](#)) und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (GO; sRSL 0.1.1.1.1 [\[Link\]](#)) verlangen die unterzeichneten Stimmberechtigten der Stadt Luzern in Form der Anregung vom Stadtrat, dem Grossen Stadtrat einen Bericht und Antrag mit folgendem Zweck vorzulegen:

*Änderung der Bau- und Zonenordnung in folgendem Sinne:*

*Regulierung kurzzeitiger Wohnungsvermietungen*

- Ganze Wohnungen dürfen höchstens 90 Tage pro Jahr an Personen vermietet werden, welche sich gemäss § 7 des Gesetzes über die Niederlassung und den Aufenthalt vom 1. Dezember 1948 (NG; SRL Nr. 5 [\[Link\]](#)) in Luzern aufhalten.
- Aus bisherigen kommerziellen Nutzungen, die über das vorliegend definierte Mass hinausgehen, lässt sich kein Anspruch ableiten. Hiervon ausgenommen sind lediglich Ansprüche, die sich aus übergeordnetem Recht ergeben.
- Von dieser Regelung ausgenommen sind Wohnungen oder Liegenschaften in der Landwirtschafts- und Tourismuszone.

Zusammenfassend solle die Vermietung von Wohnungen an Personen, die sich weniger als drei Monate in der Stadt Luzern aufhalten, für maximal 90 Tage pro Jahr möglich sein. Die Untervermietung von einzelnen Zimmern für Kurzaufenthalte in Wohnungen, die ansonsten von jemandem langfristig bewohnt sind, solle weiterhin möglich sein. Die Vermietung der gesamten Wohnung für mehr als 90 Tage pro Jahr solle jedoch auch für diese Personen nicht möglich sein. Wohnungen, die bereits heute mehr als 90 Tage für Kurzzeitaufenthalte vermietet werden, sollen trotz § 178 «Bestandesgarantie» des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735 [\[Link\]](#)) ebenfalls von der neuen Regulierung betroffen sein, solange kein Gericht etwas Gegenteiliges bestätige. Für Wohnungen in der Landwirtschafts- und der Tourismuszone solle die Regelung hingegen nicht gelten.

### 1.2 Zustandekommen und Gültigkeit

Das Initiativkomitee reichte am 6. August 2021 bei der Stadtkanzlei 1'684 Unterschriften, wovon 1'511 gültig und 173 ungültig, ein. Der Stadtrat hat mit Erwahrungsentscheid vom 18. August 2021 das Zustandekommen des Volksbegehrens festgestellt und dies im Kantonsblatt publiziert.

Gemäss § 39 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (GG; SRL Nr. 150 [\[Link\]](#)) bzw. Art. 8 GO überweist der Stadtrat seinen Bericht und Antrag zu einer zustande gekommenen Initiative innert zwölf Monaten seit Einreichung dem Grossen Stadtrat. Dieser nimmt innert sechs Monaten seit Überweisung wie folgt Stellung:

- a. Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt er sie als ganz oder teilweise ungültig;
- b. Soweit die Initiative gültig ist, kann er sie annehmen oder ablehnen.

Nach § 145 StRG ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Kann dabei einer Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 132 I 282 E 3.1, 129 I 392 E 2.2). Bei der Beurteilung der Gültigkeit von Initiativen haben die zuständigen Organe vom Grundsatz «in dubio pro populo» (im Zweifel zugunsten der Volksrechte) auszugehen (BGE 134 I 172 E 2.1).

Im vorliegenden Fall ist kein Grund für eine Rechtswidrigkeit, namentlich ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht, ersichtlich. In Bezug auf die Durchführbarkeit der Initiative ist festzuhalten, dass nach Art. 6 GO Stimmberechtigte die Abstimmung über einen rechtsetzenden Erlass oder ein Sachgeschäft verlangen können, das dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegt.

Die Umsetzung der vorliegenden Initiative bzw. ein Gegenvorschlag dazu ist über ein Reglement sicherzustellen, womit die entsprechende Voraussetzung von Art. 6 GO erfüllt ist. Folglich ist das Anliegen der Initiantinnen und Initianten nach Art. 6 GO in Form der Anregung durchführbar und die Initiative somit gültig.

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Parlamentarische Diskussion

Der Stadtrat beschäftigte sich in den letzten Jahren infolge verschiedener politischer Vorstösse intensiv mit dem Thema der Vermietung von Wohnraum für Kurzeintaufenthalte (vgl. Kapitel 5). Die Stadtverwaltung führte im Jahr 2019 einen runden Tisch mit Politikerinnen und Politikern, Betreibenden dieses Geschäftsmodells, Hoteliers sowie Vertretungen des Mieterinnen- und Mieterverbands durch und stand auch im Austausch mit anderen Städten. Wie mit der Protokollbemerkung im B+A 21/2019 vom 3. Juli 2019: «Städtische Wohnraumpolitik III. 1. Controllingbericht» ([Link](#)) verlangt, präsentierte der Stadtrat der Baukommission am 6. Februar 2020, mit welchen Mitteln solche Angebote gesteuert werden können und welche Varianten weiterverfolgt werden sollen. Die Weiterbearbeitung erfolgte unter Einbezug von EspaceSuisse, und die Resultate wurden der Baukommission am 19. November 2020 präsentiert.

Im Dezember 2020 gingen die beiden Motionen 41, Mario Stübi und Claudio Soldati namens der SP-Fraktion vom 7. Dezember 2020: «Gewerbliches Airbnb und Business Apartments planungsrechtlich stoppen» ([Link](#)), und 42, Jules Gut und Stefan Sägesser namens der GLP-Fraktion sowie Mirjam Landwehr und Christian Hochstrasser namens der G/JG-Fraktion vom 7. Dezember 2020: «BZO-Regulierung mit Augenmass – kein generelles Wirtschaftsverbot für Kleinstunternehmerinnen» ([Link](#)), ein, welche die Umsetzung gemäss konkret vorgegebener Regulierungsvorschläge forderten. Der Stadtrat lehnte beide Motionen ab, vom Grossen Stadtrat wurden sie an der Sitzung vom 4. Februar 2021 nicht überwiesen. In seinen Stellungnahmen zeigte der Stadtrat auf, dass er eine Beschränkung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung auf 2 Prozent des Wohnungsbestandes pro Quartier als zielführend erachte. Demnach hätten maximal 2 Prozent aller Wohnungen pro Quartier für mehr als 90 Tage pro Jahr an Kurzzeitaufenthalterinnen und -aufenthalter vermietet werden dürfen, wobei die Wohnungen in den HochZwei-Türmen in der Allmend, in der Landwirtschafts- und der Tourismuszone davon ausgenommen gewesen wären. Diese Regelung beabsichtigte der Stadtrat im Rahmen der laufenden Zusammenführung der Bau- und Zonenordnungen der Stadtteile Littau und Luzern (BZO) ins Bau- und Zonenreglement aufzunehmen. Die geplante Regulierung hätte demnach ab dem Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der BZO Anwendung gefunden, welche im Herbst 2022 vorgesehen ist.

Als Reaktion auf die Ratsdebatte vom 4. Februar 2021 wurde am 23. April 2021 die Petition «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» eingereicht. Die Petitionäre und Petitionärinnen wollten dem Stadtrat mitgeben, dass er trotz der beiden abgelehnten Motionen eine Richtungsänderung vornehmen soll. Eine Obergrenze von 2 Prozent für Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung pro Quartier sehen sie nicht als situationsverbessernd an, da dies über die gesamte Stadt die Umnutzung von weiteren 600 Wohnungen zu den bereits 300 bestehenden zulassen würde. Sie forderten vom Stadtrat «einen Vorschlag, der die Luzerner Bevölkerung vor diesen negativen Auswirkungen auf das Wohnungsangebot tatsächlich schützt und die weitere Ausbreitung von kommerziellen Kurzzeitvermietungen verhindert».

Noch vor Beantwortung der Petition wurde am 6. August 2021 die vorliegende Initiative eingereicht. Als Reaktion auf die Forderungen der Initiative wurde die Motion 126, Christian Hochstrasser und Martin Abele namens der G/JG-Fraktion sowie Stefan Sägesser namens der GLP-Fraktion vom 8. September 2021: «Griffiger, fairer und verhältnismässiger Gegenvorschlag zur Ferienwohnungsverbots-Initiative» ([Link](#)), eingereicht. Der Stadtrat wird mit der Motion 126 angeregt, die Ablehnung der Volksinitiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» zu beantragen und ihr einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Die Stellungnahme zur Motion findet sich in Kapitel 5.

## 2.2 Zahlen

Ungefähre Zahlen zu den Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung am Gesamtwohnungsbestand liegen für die Stadt Luzern seit 2019 vor. Der Anteil lag 2019 bei zirka 0,6 Prozent und liegt heute mit rund 330 Wohnungen bei zirka 0,7 Prozent.<sup>1</sup> Da die Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung über das Stadtgebiet unterschiedlich verteilt sind und es Quartiere mit keinen bis sehr wenigen Angeboten hat, ist eine Auswertung nach Quartieren aussagekräftiger als die Gesamtzahl.

Statistische Quartiere	2019 (%)	2021 (%)
Altstadt/Wey	2,4	3,1
Neustadt/Voltastrasse	0,5	1,9
Wesemlin/Dreilinden	1,5	1,6
Bruch/Gibraltar	0,8	1,6
Udelboden	0,6	1,6
Hirschmatt/Kleinstadt	1,5	1,1
Obergrund/Allmend (ohne Allmendzone)	0,7	0,9
Kantonsspital/Ibach	0,9	0,5
Hochwacht/Zürichstrasse	0,1	0,5
Alle weiteren Quartiere	<0,1	<0,1
<b>Total</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>

Tab. 1: Prozentualer Anteil an Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung am Gesamtwohnungsbestand (in Prozent) pro Quartier in den Jahren 2019 und 2021



Abb. 1: Prozentualer Anteil an Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung im Jahr 2021 in den jeweiligen statistischen Quartieren: in Schwarz = zirka 3 Prozent, in Dunkelgrau = zirka 2 Prozent, in Hellgrau = zirka 1,5 Prozent, schraffiert = zirka 1 Prozent, in Weiss = kleiner als 0,5 Prozent

<sup>1</sup> Die Zahlen werden aus verschiedenen stadtinternen Quellen zusammengezogen (Kurtaxen, Leerwohnungszählung, An-/Abmeldungen). Der Erhebung liegt jedoch nicht exakt die Definition der 90 Nächte zugrunde, die Angaben sind teilweise freiwillig, und eine gewisse Dunkelziffer kann nicht ausgeschlossen werden. Die Zahlen sind deshalb nur als ungefähre Angabe zu verstehen, die effektiven Bestandszahlen können höher sein.

Das Quartier Altstadt/Wey weist mit über 3 Prozent im Jahr 2021 den höchsten Anteil an Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung am Gesamtwohnungsbestand auf (Tab. 1, Abb. 1). Dies lässt sich mit der historischen und touristischen Altstadt sowie der zentralen Lage begründen. Darauf folgen mit zirka 2 Prozent das Quartier Neustadt/Voltastrasse (in Abb. 1 in Dunkelgrau) sowie mit zirka 1,5 Prozent die Quartiere Wesemlin/Dreilinden, Bruch/Gibraltar und Udelboden (in Abb. 1 in Hellgrau). In den Quartieren Hirschmatt/Kleinstadt und Obergrund/Allmend beträgt der Prozentsatz zirka 1 Prozent (schraffiert). Die starke Zunahme im Quartier Neustadt/Voltastrasse von 0,5 Prozent im Jahr 2019 auf 1,9 Prozent im Jahr 2021 ist auf die Ausstattung der Zimmer des ehemaligen Hotel Fox an der Neustadtstrasse 16 mit Kochnischen zurückzuführen, womit das Angebot kein Hotelzimmer mehr ist, sondern in die Kategorie der Zweitwohnungen fällt. Im Quartier Udelboden befindet sich der Grossteil der 28 Angebote in der Lindenstrasse. Die Zahlen für das Quartier Obergrund/Allmend sind ohne die 48 Wohnungen in den HochZwei-Türmen in der Allmendzone gerechnet. Mit den 48 Wohnungen hätte der Bestand im Quartier Obergrund/Allmend im Jahr 2019 bei 2,9 Prozent, im Jahr 2021 bei 3,5 Prozent gelegen. Die 48 Wohnungen machen drei Viertel der insgesamt 65 Angebote im gesamten Quartier aus. In den HochZwei-Türmen gehören solche Wohnungen für Messebesuchende, Sportlerinnen und Sportler sowie Businessleute zum Grundkonzept (B+A 23/2008 vom 9. Juli 2008: «Sportarena Allmend Luzern: Realisierung des Siegerprojekts KOI», [Link](#)). Mit einem Anteil um 0,5 Prozent folgen die Quartiere Kantonsspital/Ibach und Hochwacht/Zürichstrasse. In allen anderen Quartieren beträgt der Wert unter 0,1 Prozent, was in diesen Quartieren jeweils 0 bis 3 Wohnungen entspricht.

## 2.3 Gastgewerbegesetz

Ein gewerbsmässiges Beherbergen von Gästen ist laut kantonalem Gesetz über das Gastgewerbe, den Handel mit alkoholischen Getränken und die Fasnacht vom 15. September 1997 (Gastgewerbegesetz, GaG; SRL Nr. 980 [Link](#)) bewilligungspflichtig (§ 6 Abs.1 lit. a). Dabei spielt es keine Rolle, über welche Plattformen (Airbnb, Inserate, Internet) ein Betrieb seine Betten vermarktet.

Als gewerbsmässige Beherbergung von Gästen (§ 2 Abs. 1 lit. b GaG) und somit nach Gastgewerbegesetz bewilligungspflichtig sind:

- Haus oder Wohnung ab 11 Betten;
- 3 Wohnungen/Liegenschaften oder mehr für die Beherbergung von Gästen über einen regelmässigen Zeitraum (mehrere Monate).

In diesem Falle gelten auch strengere bauliche Vorschriften, für deren Umsetzung ein Baugesuch erforderlich ist. Die Baubewilligung ist Voraussetzung für den Erhalt einer Bewilligung für den Beherbergungsbetrieb nach Gastgewerbegesetz (§ 12 GaG).

## 3 Stellungnahme des Stadtrates zur Initiative

### 3.1 Würdigung der Thematik

Die Stadt Luzern ist ein beliebtes Ziel für Kurzaufenthalte, sowohl für touristische wie auch für geschäftsorientierte Reisende. Die Nachfrage dieser Zielgruppen führte in den letzten Jahren dazu, dass das Wohnangebot zur Kurzzeitvermietung deutlich zunahm. Diese Angebote sind dabei einerseits eine wichtige Ergänzung der Beherbergungsmöglichkeiten neben den klassischen Hotels. Andererseits stellen diese eine zunehmend starke Konkurrenz für die reguläre Wohnnutzung dar. Der Stadtrat teilt die Ansicht der Initiantinnen und Initianten, dass eine ungebremsste Zunahme die ständige Wohnbevölkerung aus ihren Wohnungen verdrängen, das Wohnangebot knapper und teurer machen und zu Lärmproblemen in den Wohngebieten führen kann. Dies lässt sich in touristischen Städten wie Barcelona oder Venedig bereits heute beobachten. Um das Ausmass der Wohnungen zur Kurzzeitvermietung kontrollieren zu können, erachtet er eine Regelung als notwendig.

### 3.2 Beurteilung der Forderung der Initiative

#### 3.2.1 Regelung in separatem Reglement

Die Initiative verlangt, die Regulierung kurzzeitiger Wohnungsvermietungen durch eine Änderung der Bau- und Zonenordnung zu manifestieren. Die Regelung eines Kontingents wäre zwar thematisch im Bau- und Zonenreglement möglich. Die Kontingentbewilligung richtet sich jedoch auf die Begrenzung der Anzahl Vermietungsangebote, während die Baubewilligung im Falle einer Nutzungsänderung insbesondere dazu dient, die Zonenkonformität der neuen Nutzung, die Einhaltung des Verhältnisses zwischen Wohn- und Arbeitsanteilen sowie die baupolizeilichen Anforderungen zu überprüfen. Hinzu kommt, dass die Frage der Baubewilligungspflicht kantonalrechtlich in § 184 PBG geregelt ist und eine zusätzliche kommunale Baubewilligungspflicht zur Durchsetzung eines Kontingents zu systematischen Widersprüchen führen würde. Die Kontingentbewilligung wird daher von der Baubewilligung mit einem eigenständigen Reglement entkoppelt.

Das Reglement leitet sich aus der Gemeindeautonomie nach § 68 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (Kantonsverfassung, KV; SRL Nr. 1 [\[Link\]](#)) ab. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend regelt, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 136 I 395, E. 3.2.1 m.w.H.). § 11 Abs. 1 KV sieht als Aufgabe von Kanton und Gemeinden namentlich die wirtschaftliche Entwicklung vor, worunter auch die Kontingentierung der Vermietungsangebote zu subsumieren ist. Dies insbesondere deshalb, weil das vorliegende Reglement einer übermässigen Anzahl Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung vorbeugen will und damit zukunftsgerichtet sowohl in die Wirtschaftsfreiheit der Anbietenden (Art. 27 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV; SR 101 [\[Link\]](#)) als auch in das System der freien Marktwirtschaft (Art. 94 Abs. 1 und 4 BV) eingreift. Die mit dem Erlass verfolgte wirtschaftliche Entwicklung mündet in einem Stadtgebiet, das die Kurzzeitvermietung von Zweitwohnungen in angemessener Menge toleriert, davon aber nicht dominiert wird. Der Kanton hat die Thematik bislang nicht geregelt, weshalb dem Grossen Stadtrat eine entsprechende Regelungskompetenz zukommt.

#### 3.2.2 Definition Kurzaufenthalt

Laut den Initiantinnen und Initianten sollen ganze Wohnungen höchstens 90 Tage pro Jahr an Personen vermietet werden dürfen, welche sich gemäss § 7 NG in Luzern aufhalten. Damit sind Personen gemeint, die nicht in Luzern niedergelassen sind und die sich weniger als drei Monate in Luzern aufhalten. Dabei wird nicht unterschieden, ob eine Wohnung nur temporär von einer ansonsten dauerhaft wohnhaften Person vermietet wird oder ob die Wohnung ausschliesslich für Kurzzeitvermietungen genutzt wird. Somit würde diese Definition ebenfalls dauerhaft wohnhafte Personen betreffen, welche ihre Wohnung für mehr

als 90 Tage pro Jahr vermieten möchten, beispielsweise aufgrund eines Auslandsaufenthalts. Die Vermietung einzelner Zimmer wäre hingegen nicht betroffen.

Eine Unterscheidung in Wohnungen, welche dauerhaft und solche, welche nicht dauerhaft bewohnt sind, ermöglicht die Definition im Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702 [\[Link\]](#)). Eine Erstwohnung wird von einer Person genutzt, die in der entsprechenden Gemeinde niedergelassen ist (Art. 2 Abs. 2 ZWG). Der Erstwohnung gleichgestellte Wohnungen sind ebenfalls dauerhaft bewohnt (Art. 2 Abs. 3 ZWG), jedoch von Personen, die nicht dort niedergelassen sind (z. B. Studierendenwohnungen, Dienstwohnungen). Eine Zweitwohnung hingegen ist für jeweils nicht mehr als drei Monate bewohnt. Ab drei Monaten gilt eine Anmeldepflicht, womit die Wohnung zu einer Erstwohnung bzw. der Erstwohnung gleichgestellten Wohnung wird. Nach Meinung des Stadtrates soll die Regelung ausschliesslich Zweitwohnungen betreffen. Personen, die dauerhaft an einem Ort wohnen, sollen ihre Wohnung beispielsweise aufgrund eines Auslandsaufenthalts auch für mehr als 90 Tage pro Jahr vermieten können. Erstwohnungen sowie der Erstwohnung gleichgestellte Wohnungen ebenfalls zu regulieren, wie dies die Initiantinnen und Initianten fordern, würde bei einem Gesamtwohnungsbestand von zirka 47'000 Wohnungen einen enormen Kontrollaufwand bedeuten.

### 3.2.3 Begrenzung auf 90 Tage pro Jahr

Die Initiantinnen und Initianten orientierten sich für ihren Vorschlag an der bereits bestehenden Regulierung in Genf. Diese definiert, dass im Falle der Vermietung einer Wohnung von mehr als 90 Tagen eine «Änderung der Verwendung» vorliegt, welche einer Bewilligung bedarf. Die rechtliche Grundlage für die Regulierung im Kanton Genf stellt das Règlement d'application de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation vom 29. April 1996 (RDTR; L 5 20.01 [\[Link\]](#)) bzw. die dazugehörige Durchführungsverordnung Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation vom 25. Januar 1996 (LDTR; L 5 20 [\[Link\]](#)) dar. Deren 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 Räume, die vorgängig nicht zum Wohnen genutzt wurden. In diesen Räumen ist also weiterhin eine Vermietung von mehr als 90 Tagen pro Jahr zulässig (Art. 3 Abs. 4 LDTR).

Der Regulierungsvorschlag der Initiantinnen und Initianten sieht im Gegensatz zur Genfer Regulierung keine Differenzierung nach Leerwohnungsziffer oder nach der vorherigen Nutzung einer Liegenschaft vor. Er umfasst alle Wohnungen zur Kurzzeitvermietung, auch jene, welche neu gebaut werden oder in bestehenden Arbeitsräumen entstehen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Vermietung erst bei mehr als 90 Logiernächten wirtschaftlich rentabel ist. Eine Wohnung in der restlichen Zeit leer stehen zu lassen, ist unwirtschaftlich. Ebenso ist es unwahrscheinlich, einen Mieter oder eine Mieterin zu finden, welche nur neun Monate bleiben will. In diesem Falle wäre eine Langzeitvermietung an Ortsansässige attraktiver. Dies führt dazu, dass solche Wohnungen wahrscheinlich wieder in Erstwohnungen oder der Erstwohnung gleichgestellte Wohnungen umgewandelt werden, also langfristig vermietet werden. Die Regelung würde somit faktisch einem Verbot dieses Geschäftsmodells gleichkommen, und die Beschränkung auf eine Vermietungsdauer von 90 Tagen pro Jahr würde eine Begrenzung der entsprechenden Angebote auf quasi 0 Prozent bedeuten. Damit würde das Angebot der «Ferien- oder Businesswohnung» wegfallen, welches gewisse Ferienreisende und Geschäftsleute einem Hotelzimmer vorziehen.

Der Stadtrat teilt die Meinung der Initiantinnen und Initianten, dass der Wohnraum für Ortsansässige gesichert werden soll, gleichzeitig soll aber dem Wirtschafts- und Tourismusstandort Luzern Sorge getragen werden. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass innerhalb des Wohnangebots der Stadt Luzern auch ein gewisses Mass an Wohnungen zur Kurzzeitvermietung möglich sein soll, da eine Nachfrage nach dieser spezifischen Angebotskategorie durch Ferienreisende und Geschäftsleute besteht.

### 3.2.4 Besitzstandsgarantie

Gemäss Initiantinnen und Initianten lasse sich aus bisherigen Nutzungen, die über das vorliegend definierte Mass hinausgehen, kein Anspruch auf Besitzstandsgarantie ableiten. Wohnungen, die bereits heute für mehr als 90 Tage für Kurzzeitvermietungen angeboten werden, sollen gemäss Initiative darum von der Beschränkung auf 90 Tage betroffen sein, solange kein Gericht etwas Gegenteiliges bestätige.

Die Besitzstandsgarantie umfasst neben der eigentlichen Baute auch deren rechtmässige Nutzung. Folglich gilt die Besitzstandsgarantie auch für Zweitwohnungen, die heute rechtmässig als solche vermietet werden (vgl. Kapitel 4.1.8). Mit Blick auf die Verhältnismässigkeit ist für Zweitwohnungen, die vom Besitzstandsschutz profitieren, deshalb zumindest eine Übergangsfrist von mindestens zehn Jahren zu gewähren. Der Stadtrat lehnt die Forderung ab, von der Besitzstandsgarantie abzusehen, zumal eine Regelung ohne Besitzstandsgarantie einer gerichtlichen Überprüfung kaum Stand halten würde. Der Stadtrat ist der Meinung, dass die getätigten Investitionen und somit die Eigentumsgarantie in einem fairen Masse zu gewichten sind.

### 3.2.5 Ausnahme Landwirtschafts- und Tourismuszone

Die Initiantinnen und Initianten schlagen vor, dass die Regelung in der Tourismus- und der Landwirtschaftszone nicht gelten soll. Der Stadtrat teilt diese Meinung.

Die Ausnahme der Landwirtschaftszone ergibt sich aus den planungsrechtlichen Zuständigkeiten. Für das Bauen ausserhalb der Bauzone ist der Kanton Luzern zuständig.

Die Tourismuszone bezeichnet spezielle Gebiete, in welchen touristische Nutzungen explizit erwünscht sind. Dies schliesst die Vermietung für Kurzaufenthalte mit ein. In der Tourismuszone sollen diese deshalb weiterhin im selben Rahmen wie bisher möglich sein.

## 3.3 Gegenvorschlag zur Initiative

Der Stadtrat ist der Meinung, dass die Initiative aufgrund der Beschränkung der Vermietung von allen Wohnungen zur Kurzzeitvermietung auf 90 Tage pro Jahr zu radikal ist. Der Wohnraum für Ortsansässige soll gesichert werden, gleichzeitig soll aber auch dem Wirtschafts- und Tourismusstandort Luzern Sorge getragen werden. Innerhalb des Wohnangebots der Stadt Luzern muss ein gewisses Mass an Wohnungen zur Kurzzeitvermietung möglich sein, da offensichtlich eine Nachfrage danach besteht.

Der Stadtrat legt im Sinne eines Gegenvorschlags das neue «Reglement über die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung» vor. Die Frage der Zulässigkeit der Regelung in einem separaten Reglement als Alternative zum Bau- und Zonenreglement wurde mit dem Rechtsdienst des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements des Kantons geklärt. Die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung kann in einem separaten Reglement behandelt werden, das vom Grossen Stadtrat verabschiedet wird (vgl. Kapitel 3.2.1).

Der Stadtrat ist der Meinung, dass im Gegensatz zur Initiative Personen, die in einer Wohnung wohnen, bezüglich der Anzahl Vermietungstage nicht eingeschränkt werden sollen. Sie sollen ihre Wohnung bei längerer Abwesenheit (z. B. Reisen) auch für mehr als 90 Nächte pro Jahr vermieten können. Eine Regelung nach Vorschlag der Initiantinnen und Initianten, die auch solche Wohnungen einbeziehen würde, würde zudem einen grossen Kontrollaufwand bedeuten. Reguliert werden sollen Wohnungen, welche nicht dauerhaft von einer Person bewohnt werden, sogenannte Zweitwohnungen. Die Kurzzeitvermietung von Zweitwohnungen bis insgesamt maximal 90 Nächte pro Jahr ist möglich. Um für den Wirtschafts- und Tourismusstandort Luzern genügend Ferien- und Businesswohnungen zur Verfügung zu stellen, soll eine beschränkte Anzahl an Zweitwohnungen, entgegen dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten, auch mehr als 90 Nächte pro Jahr vermietet werden dürfen, da sie erst dann wirtschaftlich rentabel sind. Zweitwohnungen, die länger als 90 Nächte an Dritte vermietet werden, unterliegen der Kontingentbewilligungspflicht.

Im Rahmen der Stellungnahmen zu den Motionen 41 und 42 an der Ratsdebatte vom 4. Februar 2021 schlug der Stadtrat vor, das Kontingent für alle Quartiere bei 2 Prozent des Gesamtwohnungsbestandes festzulegen. Der Eingang der vorliegenden Initiative und der Motion 126 zeigten dem Stadtrat jedoch, dass der Grosse Stadtrat diesen Vorschlag nicht mitträgt. Dies hat der Stadtrat zur Kenntnis genommen und macht deshalb einen neuen Vorschlag. Aufgrund der hohen Bedeutung von zentrumsnahen Lagen für den Tourismus und Geschäftsreisende sollen zwei Kategorien von Kontingenten eingeführt werden, wie dies auch die Motionäre von Motion 126 vorschlagen. In den zentralen Quartieren Altstadt/Wey, Bruch/Gibraltar, Neustadt/Voltastrasse und Hirschmatt/Kleinstadt soll das Kontingent bei 1,5 Prozent festgelegt werden. In Gebieten, welche stärker der Wohnbevölkerung vorbehalten werden sollen, soll das Kontingent 1 Prozent betragen. Die Besitzstandsgarantie soll zehn Jahre betragen. Von der Regelung ausgenommen werden sollen die Allmendzone, die Tourismuszone und die Landwirtschaftszone.

Mit der vorgeschlagenen Regelung des Stadtrates wären beim heutigen Gesamtwohnungsbestand von zirka 47'000 Wohnungen stadtweit zirka 520 Wohnungen zur Kurzzeitvermietung zulässig. Eine Zunahme gegenüber dem heutigen Bestand mit zirka 330 Wohnungen zur Kurzzeitvermietung wäre jedoch nur in denjenigen Quartieren möglich, in denen das Kontingent noch nicht erreicht ist. Diese eher dezentraleren Quartiere sind für den Kurzzeitvermietungsmarkt weniger attraktiv, weshalb nicht davon ausgegangen wird, dass die theoretische Zahl an zulässigen Wohnungen zur Kurzzeitvermietung in Zukunft ausgeschöpft wird. In den Quartieren Altstadt/Wey, Bruch/Gibraltar, Neustadt/Voltastrasse, Wesemlin/Dreilinden und Udelboden war das Kontingent im Jahr 2021 bereits übertroffen. In diesen Quartieren sind keine zusätzlichen Wohnungen zur Kurzzeitvermietung möglich. Zudem wird sich in diesen Quartieren nach der Besitzstandsgarantie von zehn Jahren die Anzahl der Wohnungen zur Kurzzeitvermietung gegenüber heute reduzieren.

Der vorliegende Gegenvorschlag ist eine Lösung, welche die Ansprüche der Wohnbevölkerung und des Wirtschafts- und Tourismusstandorts berücksichtigt. Durch ein Reglement bietet sich auch das erforderliche Mass an Flexibilität für spätere Anpassungen an ein dynamisches und schnelllebiges Geschäftsmodell.

Die detaillierten Bestimmungen der Regelung sind im nächsten Kapitel dargelegt.

## 4 Reglement über die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung

### 4.1 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

#### 4.1.1 Zweck und Geltungsbereich (Art. 1)

Das vorliegende Reglement legt ein Maximum (Kontingent) von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung pro Quartier fest, welche zwar kurzzeitig, aber insgesamt für mehr als 90 Nächte pro Jahr vermietet werden. Der Begriff der Zweitwohnung richtet sich nach dem Zweitwohnungsgesetz und ist vom Begriff der Erstwohnung sowie der der Erstwohnung gleichgestellten Wohnung abzugrenzen (Art. 2 ZWG). Die Vermietung von Erstwohnungen bzw. der Erstwohnung gleichgestellten Wohnungen an Dritte untersteht dem Reglement nicht (vgl. Kapitel 4.1.2). Gemäss Abs. 1 des Reglements über die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung ist vom Geltungsbereich nur die vorübergehende Vermietung von Zweitwohnungen für den Kurzaufenthalt gegen Entgelt erfasst. Eine unentgeltliche Zurverfügungstellung der Zweitwohnung ist vom Geltungsbereich ausgenommen.

Nach Abs. 2 findet das Reglement in der Allmendzone, in der Tourismuszone und in der Landwirtschaftszone keine Anwendung.

Die Zahl der Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung im Quartier Obergrund/Allmend betrug im Jahr 2021 3,5 Prozent. In den HochZwei-Türmen werden zirka 48 Zweitwohnungen vermietet, was 2,6 Prozent der Wohnungen im Quartier Obergrund/Allmend entspricht. Die Anzahl der Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung im übrigen Quartier beträgt 0,9 Prozent. Laut B+A 23/2008: «Sportarena Allmend Luzern: Realisierung des Siegerprojekts KOI» ([Link](#)) bestand die Absicht, in den Geschossen 1 bis 3 beider Türme insgesamt 72 «LongStay-Apartments» anzusiedeln. Dies sind möblierte Kleinwohnungen mit integrierten Serviceleistungen (Reinigungsdienst, Bettwäschewechsel) für eine Aufenthaltsdauer von einigen Wochen bis zu mehreren Monaten. Diese Wohnungen sollten Geschäftsreisende, Ausstellende und Dienstleistende der angrenzenden Messe oder Armeeangehörige des nahe gelegenen Armee-Ausbildungszentrums beherbergen, die nicht nur als Tagestouristinnen und -touristen in Luzern verweilen. Dieses Angebot soll in den HochZwei-Türmen weiterhin möglich sein, weshalb die Allmendzone von der Regelung ausgenommen wird.

In der Tourismuszone sind touristische Nutzungen explizit erwünscht. Zulässig sind Bauten, Anlagen und Nutzungen insbesondere für Hotels, Restaurants und Casinos. Die touristischen Nutzungen sind somit nicht abschliessend aufgeführt. Zum Tourismus können auch vom Hotel bewirtschaftete Wohnungen gehören, wenn sie tatsächlich dem Tourismus dienen. Es ist im Einzelfall zu beurteilen, ob es sich um eine touristische Nutzung oder einen privaten Zweitwohnsitz handelt. Ein privater Zweitwohnsitz würde nicht dem Tourismus zugerechnet. In der Tourismuszone ist die Kurzzeitvermietung im Rahmen des bestehenden Art. 10 Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern vom 17. Januar 2013 (BZR; sRSL 7.1.2.1.1 [[Link](#)]) zulässig.

Vom Geltungsbereich ebenfalls ausgenommen ist die Landwirtschaftszone, was sich aus den planungsrechtlichen Zuständigkeiten ergibt. Für Bauen ausserhalb der Bauzone ist der Kanton Luzern zuständig.

#### 4.1.2 Kontingentbewilligung (Art. 2)

Das Reglement begrenzt gemäss Abs. 1 nur die Vermietung von Zweitwohnungen nach ZWG. Innerhalb des Wohnungsbegriffes unterscheidet das ZWG Erstwohnungen, den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen und Zweitwohnungen.

Gemäss Art. 2 Abs. 2 ZWG ist eine Erstwohnung «eine Wohnung, die von mindestens einer Person genutzt wird, die gemäss Artikel 3 Buchstabe b des Registerharmonisierungsgesetzes vom 23. Juni 2006 in der Gemeinde, in der die Wohnung liegt, niedergelassen ist». Erstwohnungen sind von der Regulierungsmassnahme ausgenommen, da sie dauerhaft bewohnt sind und die Bewohnerinnen und Bewohner ihre Schriften in der Gemeinde hinterlegt haben. Werden solche Wohnungen an Dritte vermietet, erfolgt

dies entweder bei temporärer Abwesenheit der gemeldeten Person oder in einem Teilbereich der Wohnung bei gleichzeitiger Anwesenheit der gemeldeten Person. Solche Angebote sind diesem Reglement nicht unterstellt.

Bei den der Erstwohnung gleichgestellten Wohnungen handelt es sich um Wohnraum, der nicht der dauernden Niederlassung, sondern vielmehr dem Aufenthalt zu einem gewissen Zweck dient. Hierzu gehört beispielsweise Wohnraum, der zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken bewohnt wird oder von Unternehmen zur Unterbringung von Personal genutzt wird. Die abschliessende Aufzählung findet sich in Art. 2 Abs. 3 ZWG. Der Erstwohnung gleichgestellte Wohnungen fallen ebenfalls nicht unter die vorgesehene Regulierungsmassnahme.

Der Bewilligungspflicht gemäss diesem Reglement unterliegen somit einzig Zweitwohnungen. Gemäss Art. 2 Abs. 4 ZWG ist eine «Zweitwohnung im Sinne dieses Gesetzes [...] eine Wohnung, die weder eine Erstwohnung ist noch einer Erstwohnung gleichgestellt ist».

Die zentralen Unterscheidungsmerkmale von Zweitwohnungen gegenüber Betrieben der Hotellerie sind die «bauliche Einheit» und das Vorhandensein einer Kocheinrichtung (Küche oder Kochnische) (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. b und d ZWG). Das Kriterium der Kocheinrichtung ist laut ZWG gegeben, sobald technische Installationen für eine Kocheinrichtung vorhanden sind, auch wenn die Kocheinrichtung in der Wohnung nicht ausgebaut ist. Wohnungen, welche durch Hotelbetriebe vermietet werden, sowie Hotelgebäude, die zu Zweitwohnungen umgenutzt wurden, fallen unter die Regulierungsmassnahme. Unter die hier regulierten Vermietungsangebote fallen auch die meisten klassischen Business Apartments. Business Apartments sind möblierte Wohnungen, welche üblicherweise eine Mindestmietdauer von wenigen Wochen haben. Wird das Business Apartment jedoch länger als drei Monate von derselben Person bewohnt, ist diese anmeldepflichtig und die vorherige Zweitwohnung wird zu einer Erstwohnung oder einer der Erstwohnung gleichgestellten Wohnung.

Die Maximalwerte (Kontingent) der Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung am Gesamtwohnungsbestand, die insgesamt mehr als 90 Nächte pro Jahr vermietet werden, sind gemäss Abs. 2 im Anhang des Reglements prozentual aufgezeigt (vgl. Kapitel 4.2). Dabei erfolgt die Abgrenzung anhand der jeweiligen statistischen Quartiere.

Selbst wenn die Kontingentbewilligung von der zuständigen Behörde erteilt wurde, kann das Einholen von weiteren Bewilligungen nach Abs. 3 gestützt auf andere Erlasse und Vorgaben nötig werden. Beispielsweise muss ab der regelmässigen Vermietung von drei Wohnungen / elf Betten pro Haus eine Gastgewerbebewilligung eingeholt werden (vgl. Kapitel 2.3). Es liegt in der Verantwortung der Gesuchstellenden, sich über die notwendigen Bewilligungen zu informieren und diese einzuholen.

#### **4.1.3 Geltungsdauer der Bewilligung (Art. 3)**

Bei einem staatlichen Kontingent können wesensgemäss nicht alle Interessierten die Zulassung zur Tätigkeitsausübung erhalten. Mit der in Abs. 1 vorgesehenen Befristung der Bewilligung wird verhindert, dass die verfügbaren Bewilligungen über Jahrzehnte hinweg für dieselben Wohnungen gehalten werden. Auf diese Weise wird den Grundsätzen der Gleichbehandlung von Konkurrenten und der staatlichen Wettbewerbsneutralität Rechnung getragen. Unter Beachtung einer Übergangsregelung ist dies mit der Eigentums- und Besitzstandsgarantie vereinbar. Die Bewilligung soll auf maximal zehn Jahre befristet werden. Hierbei handelt es sich um eine Höchstdauer, die im Einzelfall unterschritten werden kann (z. B. infolge temporärer Nutzung). Eine Verlängerung der Bewilligung ist ausgeschlossen, selbst bei nicht vollständig ausgeschöpfter Höchstdauer und freiem Kontingent. Endet die Bewilligung infolge Zeitablaufs, ist stets eine neue Bewilligung einzuholen. Allerdings kann bereits zwölf Monate vor Ablauf der geltenden Bewilligung das Gesuch um eine neue Bewilligung gestellt werden (vgl. Abs. 3). Es ist nochmals ein umfassendes Gesuch mit jeglichen einverlangten Dokumenten einzureichen. Ist das Kontingent nicht ausgeschöpft, wird das Gesuch geprüft und die Bewilligung erteilt. Falls das Kontingent für das betreffende Quartier bereits ausgeschöpft ist und demzufolge eine Warteliste besteht, gelangt der oder die Gesuchstellende auf die hinterste Position der Warteliste.

Bei der vorliegenden Kontingentbewilligung handelt sich um eine sachbezogene Bewilligung, die an die entsprechende Zweitwohnung gekoppelt ist. Deshalb geht nach Abs. 4 bei einem Übergang der Zweitwohnung auch die Bewilligung an die neue Eigentümerschaft über. Wird die Bewilligung nicht mehr benötigt, kann sie zurückgegeben werden. Daraufhin wird eine Bewilligung für diejenige Zweitwohnung ausgestellt, die sich im jeweiligen Quartier zuoberst auf der Warteliste befindet. Wäre die Bewilligung personenbezogen ausgestellt, könnte die Warteliste einfacher umgangen werden und es wären häufiger Wechsel zu erwarten, welche einen grösseren Administrativaufwand mit sich bringen würden.

#### **4.1.4 Reihenfolge der Berücksichtigung (Art. 4) und Warteliste (Art. 5)**

Die Erteilung der Kontingentbewilligung untersteht nicht dem Beschaffungsrecht, weshalb keine öffentliche Ausschreibung vorgeschrieben ist. Da die Kontingentbewilligung befristet ist, braucht es für deren Vergabe dennoch ein angemessenes Verfahren, das die Gleichbehandlung der Konkurrentinnen und Konkurrenten gewährleistet (Wirtschaftsfreiheit). In Betracht kommen dabei eine Vergabe mittels Warteliste, Auktion, Kriterienwettbewerb oder Losentscheid (Zufallsprinzip).

Bei der Evaluierung des Verfahrens entschied sich der Stadtrat für die Vergabe per Warteliste. Dies insbesondere wegen der Planbarkeit, die bei dieser Vergabeart klar dominiert. Aber auch der geringere Administrativaufwand spricht für die Vergabe per Warteliste. Anders als beispielsweise bei der Marktstandvergabe ist es bei der Vermietung von Zweitwohnungen denn auch nur schwer möglich, objektiv bewertbare sachliche Kriterien für einen Kriterienwettbewerb festzulegen. Da es sich bei der Vermietung von Zweitwohnungen für Kurzaufenthalte weder um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handelt noch öffentlicher Grund beansprucht wird, fehlt es an einem öffentlichen Interesse an einer qualitativen Angebotssteuerung über einen Kriterienwettbewerb. Der Losentscheid nach Zufallsprinzip setzte sich für den Stadtrat bei der Evaluierung gegenüber der Warteliste einerseits wegen des wiederkehrenden Aufwands für die notarielle Beglaubigung und andererseits wegen der fehlenden Planbarkeit für die Antragstellenden nicht durch. Schliesslich soll die Tätigkeitsausübung nicht von der Kaufkraft abhängig sein, weshalb auch die Vergabe mittels Auktion ausser Betracht fiel.

Bei der Vergabe nach Warteliste wird pro statistischem Quartier gemäss Anhang eine Warteliste geführt. Die eingegangenen Gesuche werden auf ihre Vollständigkeit überprüft. Bei ausgeschöpftem Kontingent werden die Gesuche basierend auf dem Eingangsdatum in die Warteliste eingetragen. Die Gesuche auf der Warteliste erhalten eine Nummer, welche den Antragstellenden mitgeteilt wird. Die Warteliste mit den entsprechenden Nummern wird anonymisiert veröffentlicht, sodass Antragstellende über ihre Position auf der Warteliste Bescheid wissen. Wird eine Kontingentbewilligung frei, erhält sie das oberste Gesuch auf der jeweiligen Warteliste. Sind auf der Warteliste mehrere Gesuche mit gleichem Eingangsdatum, entscheidet das Los über die Bewilligungsvergabe (Zufallsprinzip). Jeweils auf Anfang Jahr wird aufgrund der neuen Zahlen zum Gesamtwohnungsbestand die absolut zulässige Bewilligungszahl berechnet. Im Falle eines Anstiegs erhalten zusätzliche Gesuchstellende auf der Warteliste eine Bewilligung.

#### **4.1.5 Bewilligungsentzug (Art. 6)**

Mit Abs. 1 lit. a sollen durch eine Nutzungspflicht ungenützte Kontingentbewilligungen vermieden werden. Diese entstehen insbesondere dann, wenn Zweitwohnungsbetreiberinnen und -betreiber zwar im Besitze der Bewilligung sind, die Wohnung aber nicht effektiv für Kurzaufenthalte vermieten. Dies geschieht nicht zuletzt deshalb, weil das Vorliegen einer Kontingentbewilligung für eine Immobilie einen Mehrwert darstellen kann. Um ungenützte Kontingentanteile zu verhindern, wird die Bewilligung durch die zuständige Behörde entzogen, sofern die Zweitwohnung während zweier aufeinanderfolgender Jahre nicht für mehr als 90 Nächte pro Jahr an Dritte vermietet wird. Die Behörde kann einen entsprechenden Nachweis verlangen.

Weitere Entzugsgründe sind nach Abs. 1 die Nichtbezahlung der Bewilligungsgebühr nach Mahnung (lit. b) oder ein mit der Kontingentbewilligung zusammenhängender Verstoss gegen Erlasse oder Verfügungen (lit. c). Wann ein Entzug angezeigt ist und wann ein leichter Fall gemäss Abs. 2 vorliegt, entscheidet die Bewilligungsbehörde im Einzelfall.

#### 4.1.6 Gebühren (Art. 7)

Die Bewilligungsbehörde stellt gemäss Abs. 1 pro Bewilligung jedes Kalenderjahr eine Gebühr in der Höhe von Fr. 300.– in Rechnung. Für den Platz auf der Warteliste wird pro Kalenderjahr eine Gebühr von Fr. 30.– erhoben (Abs. 2). Die jährliche Gebührenerhebung zielt darauf ab, dass sich die Inhaberinnen und Inhaber der Bewilligung in regelmässigen Abständen mit der Frage auseinandersetzen sollen, ob sie an der Kontingentbewilligung festhalten oder, bei ausgeschöpftem Kontingent, jemand anderem die Möglichkeit zur Tätigkeitsausübung geben möchten. Die Gebührenhöhe wurde einerseits anhand der Grundsätze des Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzips festgelegt. Andererseits beinhaltet sie eine Ausgleichsabgabe für die den Bewilligungsinhabenden zukommenden staatlich gewährten Sondervorteile. Dies insbesondere deshalb, weil durch die Erhebung einer in die Staatskasse fallenden Ausgleichsabgabe zusätzlich zu den Bewilligungsinhabern auch die Allgemeinheit vom staatlich gewährten Sondervorteil profitiert.

Ist das Kontingent für ein Quartier ausgeschöpft, werden die eingehenden Gesuche in eine Warteliste eingetragen. Für die Eintragung auf dieser Liste wird nach Abs. 2 eine jährliche Gebühr erhoben, die als Entgelt für den Aufwand der Behörde zu verstehen ist. Es handelt sich um eine Kanzleigebür, die als Unterart der Verwaltungsgebühr für einfache Tätigkeiten der Verwaltungsbehörden ohne besonderen Prüfungs- und Kontrollaufwand erhoben wird und von geringer Höhe ist. Die jährliche Bezahlung dieser Kanzleigebür sichert den Platz auf der Warteliste und zeigt der Bewilligungsbehörde anhaltendes Interesse an einer Kontingentbewilligung an. Auf diese Weise kann die Vergabe einer frei werdenden Bewilligung bei ausgeschöpftem Kontingent rasch umgesetzt werden.

#### 4.1.7 Vollzug (Art. 8)

Der Stadtrat beabsichtigt, die Bewilligungskompetenz an die Dienstabteilung Städtebau zu delegieren. Mit der Bewilligung wird eine Registrierungsnummer vergeben, welche bei Bekanntmachung eines Inserats (auf Vermietungsplattformen, sonstigen Webseiten, Zeitungsinseraten usw.) von den Anbieterinnen und Anbietern angegeben werden muss. Dies vereinfacht den Vollzug der Regelung.

Die Stärkung des städtischen Monitorings über die Entwicklung und Nutzung von Zweitwohnungen auf Stadtgebiet ist im Vollzug wichtig. So muss vonseiten der zuständigen Stadtbehörde kontrolliert werden können, wie sich das Angebot an Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung entwickelt und ob die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Die rechtlichen Grundlagen zur regelmässigen Durchführung eines solchen Monitorings sind derzeit unzureichend. Daher wird mit Abs. 2 eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen, mit welcher Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Mietende von Zweitwohnungen befragt werden können, wie oft sie die Wohnung an Dritte vermieten.

#### 4.1.8 Strafbestimmungen (Art. 9) und Übergangsbestimmungen (Art. 10)

Wer Zweitwohnungen für mehr als 90 Nächte pro Jahr an Dritte ohne Vorliegen einer entsprechenden Bewilligung vermietet oder keine bzw. falsche Angaben bei Befragungen für das Register zur Nutzungsart von Zweitwohnungen macht, wird mit Busse bestraft. Gleiches gilt, wenn gegen Verfügungen, die gestützt auf dieses Reglement erlassen wurden, vorsätzlich oder fahrlässig verstossen wird. Gemäss § 4 des Übertretungsstrafgesetzes vom 14. September 1976 (UeStG; SRL Nr. 300 [Link](#)) haben die Gemeinden die Befugnis, in ihren Erlassen für bestimmte Tatbestände vom Regierungsrat zu genehmigende Strafbestimmungen aufzustellen. Die Strafverfolgung wird im ordentlichen Verfahren durchgeführt. Sie erfolgt jedoch nur auf Anzeige der Gemeinde.

Die Besitzstandsgarantie umfasst neben der Baute auch deren rechtmässige Nutzung. Folglich gilt die Besitzstandsgarantie auch für Zweitwohnungen, die heute rechtmässig für mehr als 90 Nächte pro Jahr vermietet werden. Aus der Rechtsprechung und Lehre wird deutlich, dass die Besitzstandsgarantie nach einem strengen Massstab unter den Voraussetzungen eines öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit (Art. 36 BV) eingeschränkt werden kann. Mit Blick auf die Zumutbarkeit des Einschnittes ist für Zweitwohnungen, die vom Besitzstandsschutz profitieren, eine Übergangsfrist von zehn Jahren zu gewähren. Während dieser Zeit dürfen die Zweitwohnungen weiterhin für Kurzaufenthalte vermietet

werden, auch wenn das Kontingent bereits ausgeschöpft ist. Wer sich innert dreier Monate seit Inkrafttreten dieses Reglements bei der zuständigen Behörde meldet und schriftlich nachzuweisen vermag, dass seine Zweitwohnungen im Jahr vor Inkrafttreten des Reglements bereits für mehr als 90 Nächte pro Jahr rechtmässig an Dritte vermietet wurden, hat Anrecht auf den Erhalt einer Bewilligung für zehn Jahre, selbst wenn das Kontingent bereits ausgeschöpft ist. «Rechtmässig» war eine Vermietung beispielsweise dann, wenn die notwendigen Bewilligungen (z. B. die Gastgewerbebewilligung) vorhanden waren. Für den Nachweis sind Vertragsabschlüsse, Kurtaxenabrechnungen, Gastgewerbebewilligung oder andere Dokumente einzureichen, die beweisen, dass die Voraussetzungen nach Abs. 1 erfüllt sind. Nach Ablauf der drei Monate können weitere Gesuche ausserhalb der Besitzstandsgarantie geprüft werden.

## 4.2 Erläuterungen zum Anhang des Reglements

### 4.2.1 Räumliche Einteilung

Zur Festlegung des Kontingents musste eine geeignete räumliche Gliederung in Gebiete gefunden werden, welche einen effektiven Schutz vor einer zu starken räumlichen Konzentration und gleichzeitig einen möglichst einfachen Vollzug ermöglicht. Die Grösse von statistischen Quartieren (Abb. 2) wird aufgrund der im Vergleich zu statistischen Stadtkreisen (Abb. 3) eher kleinen Grösse zur Vorbeugung von Konzentrationen als zielführend erachtet. Beispielsweise können bei einem Kontingent von 1 Prozent im Quartier Wesemlin/Dreilinden keine zusätzlichen Zweitwohnungen für Kurzaufenthalte entstehen, da die Zahl bereits überschritten ist. Mit einer Regelung auf Ebene Stadtkreis hingegen wären im Quartier Wesemlin/Dreilinden noch zusätzliche Wohnungen möglich, weil die restlichen Quartiere des Stadtkreises Rechtes Reussufer einen verhältnismässig kleinen Bestand an Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung aufweisen.

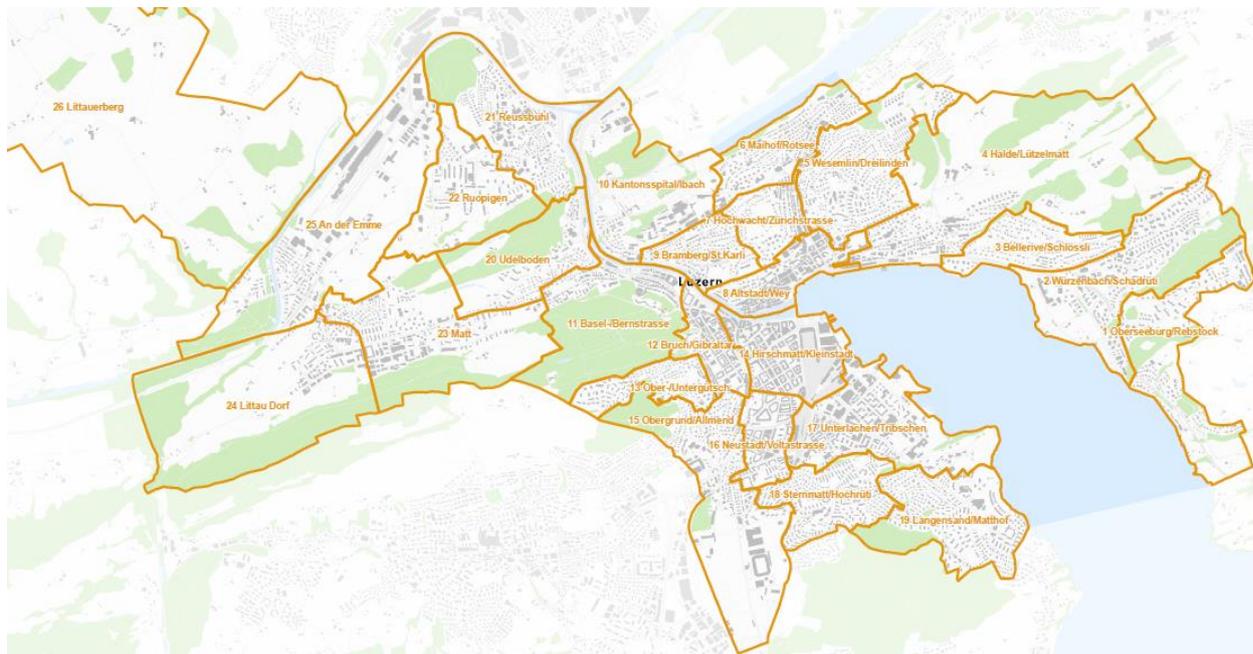


Abb. 2: Die statistischen Quartiere sind orange umrandet. Die detaillierte Karte ist hier abrufbar. Quelle: Stadt Luzern, Geoinformationszentrum



Abb. 3: Jeder der sechs statistischen Stadtkreise (gelb umrandet) besteht aus vier bis fünf statistischen Quartieren (orange umrandet). Die detaillierte Karte ist hier abrufbar. Quelle: Stadt Luzern, Geoinformationszentrum

Der Anwendungspereimeter der neuen Regelung wird für das gesamte Stadtgebiet mit Ausnahme der Allmend-, der Tourismus- und der Landwirtschaftszone festgelegt. Die Regulierung wird auf alle Quartiere angewendet. Würden einzelne heute nicht betroffene Quartiere nicht reguliert, bestünde die Problematik, dass sich das Phänomen räumlich in nicht regulierte Gebiete verlagern könnte und der Anwendungspereimeter entsprechend laufend vergrössert werden müsste.

#### 4.2.2 Kontingent

Wie in Kapitel 2.2, Tab. 1 und Abb. 1, aufgezeigt, bewegen sich die ungefähren prozentualen Bestandesanteile an Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung am Gesamtwohnungsbestand in den Quartieren in einer Spannweite von mehr als 3 Prozent bis zu unter 0,5 Prozent.

Aufgrund der hohen Bedeutung von zentrumsnahen Lagen für den Tourismus und Geschäftsreisende ist es aus Sicht des Stadtrates angebracht, die Einteilung in zwei Kategorien vorzunehmen. In den zentrumsnahen Quartieren Altstadt/Wey, Bruch/Gibraltar, Neustadt/Voltastrasse und Hirschmatt/Kleinstadt soll das Kontingent bei 1,5 Prozent festgelegt werden. In Gebieten, welche stärker der Wohnbevölkerung vorbehalten werden sollen, wird das Kontingent bei 1 Prozent festgelegt (Abb. 4).



Abb. 4: Quartiere mit Kontingent von 1,5 Prozent sind in Grau dargestellt, solche mit Kontingent von 1 Prozent in Weiss.

In Tab. 2 ist dargestellt, in welchen Quartieren das Kontingent für den Anteil Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung im jeweiligen Jahr theoretisch überschritten bzw. noch nicht erreicht gewesen wäre, wenn die Kontingentsbeschränkung bereits damals gegolten hätte.

Quartiere	2019 (%)	2021 (%)	Kontingent (%)
Altstadt/Wey	*2,4	*3,1	1,5
Neustadt/Voltastrasse	0,5	*1,9	1,5
Wesemlin/Dreilinden	*1,5	*1,6	1
Bruch/Gibraltar	0,8	*1,6	1,5
Udelboden	0,6	*1,6	1
Hirschmatt/Kleinstadt	1,5	1,1	1,5
Obergrund/Allmend (ohne Allmendzone)	0,7	0,9	1
Kantonsspital/Ibach	0,9	0,5	1
Hochwacht/Zürichstrasse	0,1	0,5	1
Alle weiteren Quartiere	< 0,1	<0,1	1
<b>Total</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	

Tab. 2: Mit Stern markierte Prozentzahlen bedeuten, dass das Kontingent für den Anteil Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung im jeweiligen Jahr theoretisch überschritten gewesen wäre.

## 5 Parlamentarische Vorstösse

### 5.1 Motion 126: «Griffiger, fairer und verhältnismässiger Gegenvorschlag zur Ferienwohnungsverbots-Initiative»

Mit der Motion 126, Christian Hochstrasser und Martin Abele namens der G/JG-Fraktion sowie Stefan Sägesser namens der GLP-Fraktion vom 8. September 2021: «Griffiger, fairer und verhältnismässiger Gegenvorschlag zur Ferienwohnungsverbots-Initiative» ([Link](#)) wird der Stadtrat angeregt, die Ablehnung der Volksinitiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» zu beantragen, da diese über das Ziel hinauschiessse. Die Motionäre vertreten den Standpunkt, dass ein Verbot aller professionell vermieteten Ferienwohnungen in der Stadt Luzern weder touristisch noch gesellschaftlich sinnvoll wäre. Sie begründen dies damit, dass für Familien oder preissensible Gäste Hotelübernachtungen keine akzeptable Alternative seien und auch Business Apartments für Geschäftsreisen einem Bedürfnis entsprechen würden. Der Stadtrat wird beauftragt, der Initiative im Bericht und Antrag einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Damit soll laut den Motionären reglementarisch die Grundlage für eine faire und verhältnismässige Lösung geschaffen werden, welche den Wohnraum schützt, einen massvollen Tourismus aber weiterhin ermöglicht.

Sie schlagen folgende Eckpunkte vor, die der Gegenvorschlag beinhalten soll:

- Die Anzahl Ferienwohnungen soll pro Stadtteil auf max. 1 Prozent beschränkt werden. Im Stadtteil «Innenstadt» liegt die Beschränkung bei 1,5 Prozent der Wohnungen.

Der Stadtrat macht mit der vorliegenden Regelung wie von den Motionären vorgeschlagen eine Differenzierung nach den zwei Kontingenten für 1 Prozent und für 1,5 Prozent. Bezüglich der Regulierungsebene hält der Stadtrat weiterhin an den Quartieren fest, um Konzentrationen besser vorzubeugen. Beispielsweise wären mit einer Regelung auf Ebene des Stadtkreises («Stadtteil») in den Quartieren Wesemlin/Dreilinden und Udelboden noch zusätzliche Wohnungen möglich, mit der Regelung des Stadtrates auf Ebene Quartier hingegen nicht. Für vier Quartiere des Stadtkreises Innenstadt soll ein Kontingent von 1,5 Prozent gelten und 1 Prozent für das Quartier Tribtschen/Unterlachen, welches sich ebenfalls im Stadtkreis Innenstadt befindet. Dieses Quartier weist heute mit 0,3 Prozent einen sehr geringen Anteil auf und soll der Wohnbevölkerung vorbehalten werden. In den restlichen Quartieren deckt sich der Vorschlag des Stadtrates mit demjenigen der Motionäre.

- Der Betrieb einer Ferienwohnung erfordert eine Bewilligung oder Lizenz der Stadt Luzern. Ausnahme ist die Vermietung einer Wohnung von dauerhaft angemeldeten Personen im Umfang von max. 90 Tagen pro Jahr sowie von Wohnungen in der Tourismus- und der Landwirtschaftszone. Wer dauerhaft eine Ferienwohnung betreibt, ohne eine Lizenz vorweisen zu können, muss gebüsst werden können. Allenfalls ist dies im Rahmen der BZO-Revision zu verankern.

Laut den Motionären soll die Vermietung einer Erstwohnung nicht unbeschränkt, sondern maximal im Umfang von 90 Tagen pro Jahr möglich sein. Dem Stadtrat ist es wichtig, dass dauerhaft angemeldete Personen in der Vermietung nicht eingeschränkt sind. Sie sollen ihre Wohnung bei längerer Abwesenheit (z. B. Reisen) an Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter vermieten können. Die Regulierung soll jedoch bei Zweitwohnungen greifen, die an mindestens 90 Nächten im Jahr vermietet werden. Wohnungen in der Tourismus- und der Landwirtschaftszone werden wie von den Motionären vorgeschlagen von der Regelung ausgenommen. Zusätzlich von der Regelung ausgenommen werden soll nach Ansicht des Stadtrates die Allmendzone. Ein Verstoß gegen die Regelung wird, wie von den Motionären verlangt, mit Busse bestraft (Kap. 4.1.8).

- Die Vergabe der Bewilligungen soll unter rechtsgleichen und wettbewerbskonformen Bedingungen erfolgen. Nach einer Übergangsfrist sollen Betreiber\*innen mit Besitzstandsgarantie den anderen Interessent\*innen gleichgestellt werden können.

Die Vergabe der Kontingentbewilligung erfolgt nach Eingangsdatum, und es wird eine Warteliste geführt. Die Bewilligung ist auf zehn Jahre befristet. Dieser Zeitraum ist notwendig, um Investitionen amortisieren zu können. Bei ausgeschöpftem Kontingent erhalten danach andere Anbietende den Zugang zum Markt. Diese Vorgehensweise entspricht rechtsgleichen und wettbewerbskonformen Bedingungen. Die Besitzstandsgarantie wird auf zehn Jahre befristet und erfolgt durch ein Anrecht auf eine Bewilligung bei der Erstvergabe der Bewilligungen, selbst bei ausgeschöpftem Kontingent.

- Eine Vergabe oder Versteigerung von Bewilligungen (Lizenzen) soll dabei geprüft werden. Diese sollen langfristig vergeben werden und auch innerhalb des entsprechenden Stadtteils weitergegeben werden können.

Die Bewilligungen werden für maximal zehn Jahre vergeben. Die Versteigerung und der Handel wurden geprüft, jedoch soll nach Ansicht des Stadtrates der Erwerb einer Bewilligung nicht von der Kaufkraft abhängig sein, weshalb diese beiden Möglichkeiten ausgeschlossen wurden.

- Lizenzen für den Betrieb einer Ferienwohnung in Liegenschaften des städtischen Finanzvermögens sollen nicht zulässig sein.

Die Stadt verfügt über zirka 500 Wohnungen im Finanzvermögen. Diese werden ausschliesslich an dauerhaft angemeldete Personen vermietet. Wollen diese Mietenden die Wohnung aufgrund einer temporären Abwesenheit, wie beispielsweise einer Reise, untervermieten, müssen sie dazu das Einverständnis der Stadt einholen. Diese stellt sicher, dass keine übersetzte Miete verlangt wird. Eine spezielle Regelung diesbezüglich ist nicht erforderlich.

Der Stadtrat beantragt gemäss den vorausgehenden Ausführungen die Ablehnung der Initiative und legt, wie es die Motion fordert, einen Gegenvorschlag in Form des Reglements über die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung vor. Da aber nicht alle vorgeschlagenen Eckpunkte gemäss Motion übernommen wurden, wird die Motion teilweise entgegengenommen und gleichzeitig deren Abschreibung beantragt.

## 5.2 Vorstösse und Antrag zur Abschreibung

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag und dem Reglement über die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung beabsichtigt der Stadtrat diese Thematik abschliessend zu regeln und stellt für folgende Vorstösse einen Antrag zur Abschreibung:

- Mit Postulat 207, Cyrill Studer Korevaar und Mario Stübi namens der SP/JUSO-Fraktion vom 18. Mai 2018: «**Ja zu Vermietungsplattformen – aber nicht auf Kosten von Wohnraum**» ([Link](#)), wurde der Stadtrat aufgefordert, die geplante Regelung der Stadt Bern zu analysieren und eine auf die Stadt Luzern angepasste Regelung zur Verhinderung von kommerziellen Angeboten auf Kosten von Wohnraum für Ortsansässige vorzuschlagen und voranzutreiben. Der Grosse Stadtrat hat das Postulat am 31. Januar 2019 überwiesen. Die geplante Regelung der Stadt Bern hat der Stadtrat in seiner Stellungnahme zum Postulat bereits analysiert. Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag legt der Stadtrat eine Regelung vor. Das Postulat wird daher zur Abschreibung beantragt.
- Mit Motion 264, Cyrill Studer Korevaar, Luzia Vetterli und Martin Wyss namens der SP/JUSO-Fraktion vom 31. Januar 2019: «**Professionelles Airbnb: agieren statt reagieren**» ([Link](#)), wurde der Stadtrat aufgefordert, möglichst rasch aufzuzeigen, mit welchen Mitteln professionelle Airbnb- und ähnliche Angebote in der Stadt gesteuert bzw. unterbunden werden können. Der Grosse Stadtrat hat die Motion im Rahmen des B+A 21/2019: «Städtische Wohnraumpolitik III» ([Link](#)) am 19. September 2019 überwiesen. Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag legt der Stadtrat eine Regelung vor. Die Motion wird daher zur Abschreibung beantragt.

– Mit Postulat 400, Jules Gut namens der GLP-Fraktion vom 12. März 2020: **«Einführung einer Registrierungspflicht (Ausgabe einer Lizenz) für kurzzeitige Wohnungsvermietungen ab dem 1.1.2022. Eine ethische oder verantwortungsvolle Marktwirtschaft braucht klare, transparente und für alle Marktteilnehmer geltende Regeln.»** ([Link](#)), wurde der Stadtrat zur Schaffung einer kommunalen Registrierungspflicht für kurzzeitige Wohnungsvermietungen aufgefordert. Der Grosse Stadtrat überwies das Postulat am 4. Februar 2021 teilweise. Die teilweise Überweisung war insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Stadtrat bereits damals beabsichtigte, eine Regulierung einzuführen, jedoch nicht in der Form, wie sie vom Postulanten vorgeschlagen wurde. Zur Prüfung entgegen nahm der Stadtrat jedoch den Vorschlag einer Registrierungsnummer, die bei Bekanntmachung eines Inserats angegeben werden muss. Das neue Reglement sieht vor, dass für Wohnungen, die im Rahmen der vorliegenden Regelung eine Kontingentbewilligung erhalten werden, eine entsprechende Nummer im Inserat angegeben werden muss. Ausserdem nahm der Stadtrat die Forderung des Postulanten entgegen, die Transparenz bezüglich der geltenden Regeln zur Kurzzeitvermietung von Wohnraum zu erhöhen. Hierzu sieht der Stadtrat die Aufschaltung einer Informationsseite zum Thema vor, welche im Rahmen der Umsetzung des vorliegenden Reglements erstellt wird. Diese beiden Forderungen des Postulanten werden umgesetzt und das Postulat daher zur Abschreibung beantragt.

Mit B+A 13/2020 vom 1. April 2020: «Teilrevision der Bau- und Zonenordnung Stadtteil Luzern» ([Link](#)) überwies der Grosse Stadtrat den Auftrag, «das Thema Airbnb [...] möglichst rasch anzugehen». Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag legt der Stadtrat eine Regelung vor. Der Auftrag wird daher zur Abschreibung beantragt.

## 6 Finanzielle Auswirkungen

Gemäss Art. 7 Gebühren ist vorgesehen, dass jährlich Bewilligungsgebühren für Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung und «Platzgebühren» für die Warteliste erhoben werden (vgl. Kapitel 4.1.6). Der effektive Ertrag ist somit abhängig von der Anzahl Bewilligungen und Wartelistengesuche und wird voraussichtlich in der Grössenordnung von jährlich Fr. 120'000.– ausfallen.<sup>2</sup>

Für die Umsetzung des Reglements gibt es einen grossen Initialaufwand, der insbesondere im Jahr 2023 (Inkrafttreten des Reglements) anfällt. Die erforderlichen Erfassungstools und Prozesse müssen erstellt und festgelegt werden. Alle Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie Haushaltungen sind zu informieren. Alle bestehenden Angebote (schätzungsweise 330) sind nach Eingang des Gesuchs auf ihre Besitzstandsgarantie zu überprüfen, und die entsprechenden Bewilligungen sind zu erteilen bzw. mittels anfechtbaren Verfügungen zu verweigern. Nach Abschluss der Meldefrist von drei Monaten für bestehende Angebote sind neue Gesuche zu prüfen und bewilligen, bei ausgeschöpftem Kontingent ist eine Warteliste zu führen. Ziel ist, dass diese Initialarbeiten innerhalb eines halben Jahres durchgeführt werden können.

In der Folge bzw. den Folgejahren ist der Aufwand geringer und umfasst das jährliche Festlegen der Kontingente, welches aufgrund des schwankenden Gesamtwohnungsbestandes erforderlich ist, die Prüfung neuer Gesuche und das Ausstellen der entsprechenden Bewilligungen in Gebieten, in denen das Kontingent noch nicht ausgeschöpft ist. Weiter sind die Wartelisten stets zu aktualisieren und Wartelistengesuche zu bearbeiten, sofern Kontingente wieder frei werden. Hinzu kommt die jährliche Rechnungsstellung an alle bewilligten Objekte. Auch ist vorgesehen, einmal jährlich die erteilten Bewilligungen mit den Angeboten auf den Vermietungsplattformen abzugleichen, um Umgehungen auszuschliessen. Aufgrund der Befristung der Bewilligung ist beim Auslauf der erstmalig erteilten Bewilligungen nach zehn Jahren wieder mit erhöhtem Aufwand zu rechnen, zumal die Bewilligungen dann neu vergeben werden müssen.

Die Einführung und Umsetzung des Reglements ist eine neue Aufgabe, die nicht über die bestehenden Ressourcen erfolgen kann. Es werden damit auch keine bestehenden Prozesse abgelöst oder entlastet, da es sich um ein völlig neues Thema handelt. Sinnvollerweise werden diese neuen Aufgaben der Dienstabteilung Städtebau zugeordnet, da bei gastgewerbepflichtigen Gesuchen gleichzeitig ein Baugesuch notwendig ist. Es wird von einem konstanten Pensum von 20 Stellenprozent ausgegangen. Im ersten Jahr sind die Stellenprozent aufgrund des grossen Initialaufwandes für die Erstellung der Erfassungstools, Festlegung der Prozesse und Bearbeitung der Erstgesuche befristet auf die Einführungszeit von rund einem halben Jahr auf zirka 60 Stellenprozent zu erhöhen. Da der Aufwand sehr stark abhängig ist von der effektiven Anzahl der eingehenden Gesuche, sind genauere Angaben zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Entsprechend sind Erfahrungswerte zu sammeln für die Folgejahre.

Die Finanzierung des personellen Aufwands und der mit dem Reglement verbundenen Sachkosten (u. a. Information der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie Haushaltungen, Erstellung von Plattformen) erfolgt über die jährlichen Erträge aus den Gebühren. Die Ausgabenbewilligung für die entsprechenden Aufwände liegt auf Stufe Direktion. Sowohl Ertrag als auch Aufwand fallen im Globalbudget der Dienstabteilung Städtebau an. Es ist diesbezüglich von einem positiven Saldo auszugehen.

---

<sup>2</sup> Gerechnet ausgehend vom heutigen Bestand von 330 Wohnungen plus zusätzlichen 70 Bewilligungen (Schätzung) = 400 Bewilligungen à Fr. 300.–/Jahr = Fr. 120'000.–.

## 7 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen:

- die Initiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» in eigener Kompetenz für gültig zu erklären;
- den Stimmberechtigten die Ablehnung der Initiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» zu empfehlen;
- das Reglement über die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung zu erlassen;
- dieses den Stimmberechtigten als Gegenvorschlag zur Initiative in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten;
- die Motion 126, Christian Hochstrasser und Martin Abele namens der G/JG-Fraktion sowie Stefan Sägesser namens der GLP-Fraktion vom 8. September 2021: «Griffiger, fairer und verhältnismässiger Gegenvorschlag zur Ferienwohnungsverbots-Initiative», teilweise zu überweisen und als erledigt abzuschreiben;
- das Postulat 207, Cyrill Studer Korevaar und Mario Stübi namens der SP/JUSO-Fraktion vom 18. Mai 2018: «Ja zu Vermietungsplattformen – aber nicht auf Kosten von Wohnraum», als erledigt abzuschreiben;
- die Motion 264, Cyrill Studer Korevaar, Luzia Vetterli und Martin Wyss namens der SP/JUSO-Fraktion vom 31. Januar 2019: «Professionelles Airbnb: agieren statt reagieren», als erledigt abzuschreiben;
- das Postulat 400, Jules Gut namens der GLP-Fraktion vom 12. März 2020: «Einführung einer Registrierungspflicht (Ausgabe einer Lizenz) für kurzzeitige Wohnungsvermietungen ab dem 1.1.2022. Eine ethische oder verantwortungsvolle Marktwirtschaft braucht klare, transparente und für alle Marktteilnehmer geltende Regeln.», als erledigt abzuschreiben;
- den im Rahmen des B+A 13/2020 vom 1. April 2020: «Teilrevision der Bau- und Zonenordnung Stadtteil Luzern» überwiesenen Auftrag: «Das Thema Airbnb ist möglichst rasch anzugehen» als erledigt abzuschreiben.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 6. Juli 2022



Beat Züsli  
Stadtpräsident



Michèle Bucher  
Stadtschreiberin

## Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 21 vom 6. Juli 2022 betreffend

### **Initiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» – Reglement über die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung,**

gestützt auf den Bericht der Baukommission,

in Anwendung von § 11 Abs. 1 lit. b und § 68 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007, § 43 des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern vom 4. Mai 2004, Art. 9 lit. b, Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 55i des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

#### **beschliesst:**

- I. In eigener Kompetenz:  
Die Volksinitiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» ist gültig.
- II. Zuhanden der Stimmberechtigten:  
Die Volksinitiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» wird abgelehnt.
- III. Es wird das folgende Reglement erlassen:

#### **Reglement über die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung**

vom ...

*Der Grosse Stadtrat von Luzern,*

gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

*beschliesst:*

#### **I. Allgemeine Bestimmungen**

##### **Art. 1 Zweck und Geltungsbereich**

<sup>1</sup> Dieses Reglement regelt und koordiniert die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung und die dazu notwendigen Bewilligungen.

<sup>2</sup> Es findet in der Allmendzone, der Tourismuszone und der Landwirtschaftszone keine Anwendung.

##### **Art. 2 Kontingentbewilligung**

<sup>1</sup> Die Nutzung von Zweitwohnungen gemäss Zweitwohnungsgesetz des Bundes, die für mehr als 90 Nächte pro Jahr an Dritte vermietet werden, unterliegt der Bewilligungspflicht.

<sup>2</sup> Die Bewilligung wird nur erteilt, wenn der Anteil der gemäss Abs. 1 bewilligungspflichtigen Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand in den jeweiligen statistischen Quartieren die Werte gemäss Anhang nicht überschreitet.

<sup>3</sup> Die Erteilung einer Bewilligung nach diesem Gesetz entbindet nicht vom Einholen anderer erforderlicher Bewilligungen.

## II. Erteilung und Entzug der Bewilligung

### Art. 3 *Geltungsdauer der Bewilligung*

- <sup>1</sup> Die Bewilligung wird für maximal zehn Jahre erteilt.
- <sup>2</sup> Endet die Bewilligung infolge Zeitablaufs, besteht kein Rechtsanspruch auf eine neue Bewilligung.
- <sup>3</sup> Das Gesuch um Erneuerung einer bestehenden Bewilligung kann frühestens zwölf Monate vor Ablauf der geltenden Bewilligung gestellt werden.
- <sup>4</sup> Bei einer Handänderung geht die Bewilligung samt Auflagen an die neue Eigentümerschaft über.

### Art. 4 *Reihenfolge der Berücksichtigung*

- <sup>1</sup> Massgebend für die Berücksichtigung eines Gesuchs ist das Eingangsdatum.
- <sup>2</sup> Reicht das Kontingent gemäss Anhang für eine sofortige Berücksichtigung aller am gleichen Tag eingereichten Gesuche nicht aus, entscheidet das Los zwischen diesen Gesuchen über die Zuteilung.

### Art. 5 *Warteliste*

- <sup>1</sup> Ist das Kontingent gemäss Anhang erreicht, werden die nicht bewilligten Gesuche nach Eingangsdatum in eine öffentlich geführte Warteliste aufgenommen.
- <sup>2</sup> Die Bewilligungsbehörde teilt den Gesuchstellenden mit, dass ihre Gesuche in die Warteliste aufgenommen werden.
- <sup>3</sup> Steht wieder Kapazität zur Verfügung, erfolgt die Zuteilung anhand der Reihenfolge der Warteliste (Eingangsdatum).
- <sup>4</sup> Wer die jährliche Gebühr für den Wartelistenplatz gemäss Art. 7 Abs. 2 nach Mahnung nicht bezahlt, wird aus der Warteliste gestrichen.

### Art. 6 *Bewilligungsentzug*

- <sup>1</sup> Eine Bewilligung nach diesem Reglement wird entzogen, wenn
  - a. die Zweitwohnung während zweier aufeinanderfolgender Jahre nicht für mehr als 90 Nächte pro Jahr an Dritte vermietet wird,
  - b. die Gebühren nach Mahnung nicht bezahlt werden oder
  - c. bei der Ausübung der bewilligten Tätigkeit in schwerwiegender Weise gegen dieses Reglement, seine Vollzugsbestimmungen, darauf gestützte Verfügungen oder gegen das Strafrecht verstossen wird.
- <sup>2</sup> In leichten Fällen kann eine Verwarnung ausgesprochen, der Bewilligungsentzug angedroht oder die Bewilligung mit Auflagen verbunden werden.

### Art. 7 *Gebühren*

- <sup>1</sup> Die Bewilligungsgebühr beträgt pro Kalenderjahr Fr. 300.–.
- <sup>2</sup> Für den Platz auf der Warteliste wird pro Kalenderjahr eine Gebühr von Fr. 30.– erhoben.

## III. Vollzug und Strafen

### Art. 8 *Vollzug*

- <sup>1</sup> Für die Erteilung der Bewilligung ist der Stadtrat zuständig. Er kann die Bewilligungskompetenz an eine von ihm bezeichnete Stelle delegieren.
- <sup>2</sup> Es kann ein Register zur Nutzungsart von Zweitwohnungen geführt werden, wofür die zuständige Behörde regelmässige Befragungen durchführen kann.

### Art. 9 *Strafbestimmungen*

- <sup>1</sup> Wer gegen Art. 2 Abs. 1 (fehlende Kontingentbewilligung), Art. 8 Abs. 2 (Nichtangabe oder Falschangabe Befragung) oder gestützt auf dieses Reglement erlassene Verfügungen vorsätzlich oder fahrlässig verstösst, wird mit Busse bestraft.

## IV. Übergangs- und Schlussbestimmungen

### Art. 10 Übergangsbestimmungen

<sup>1</sup> Zweitwohnungen, die im Jahr vor Inkrafttreten des Reglements bereits für mehr als 90 Nächte rechtmässig an Dritte vermietet wurden, haben bei der Erstvergabe Anrecht auf den Erhalt einer Bewilligung für zehn Jahre (Besitzstandsgarantie).

<sup>2</sup> Wer sich auf diese Besitzstandsgarantie berufen will, hat sich innert dreier Monate seit Inkrafttreten dieses Reglements bei der zuständigen Behörde zu melden und schriftlich nachzuweisen, dass die Voraussetzungen nach Abs. 1 erfüllt sind.

<sup>3</sup> Wer den Nachweis nach Abs. 2 nicht oder nach Fristablauf erbringt, erhält nur dann eine Bewilligung nach diesem Gesetz, wenn das Kontingent gemäss Anhang noch nicht erreicht ist. Bei ausgeschöpftem Kontingent werden die nicht bewilligten Gesuche nach Eingangsdatum in die Warteliste aufgenommen.

### Art. 11 Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieses Reglement tritt am 1. Juli 2023 in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Das Reglement ist zu veröffentlichen.

## Anhang

Statistische Quartiere	Kontingent in Prozent
Altstadt/Wey	1,5
An der Emme	1
Basel-/Bernstrasse	1
Bellerive/Schlössli	1
Bramberg/St. Karli	1
Bruch/Gibraltar	1,5
Halde/Lützel matt	1
Hirschmatt/Kleinstadt	1,5
Hochwacht/Zürichstrasse	1
Kantonsspital/Ibach	1
Langensand/Matthof	1
Littau Dorf	1
Littauerberg	1
Maihof/Rotsee	1
Matt	1
Neustadt/Voltastrasse	1,5
Ober-/Untergütsch	1
Obergrund/Allmend	1
Oberseeburg/Rebstock	1
Reussbühl	1
Ruopigen	1
Sternmatt/Hochrüti	1
Udelboden	1
Unterlachen/Tribschen	1
Wesemlin/Dreilinden	1
Würzenbach/Schädrüti	1

In der nachfolgenden Karte sind die Quartiere mit Kontingent von 1,5 Prozent in Grau und diejenigen mit Kontingent von 1 Prozent in Weiss dargestellt.



- IV. Die Motion 126, Christian Hochstrasser und Martin Abele namens der G/JG-Fraktion sowie Stefan Sägesser namens der GLP-Fraktion vom 8. September 2021: «Griffiger, fairer und verhältnismässiger Gegenvorschlag zur Ferienwohnungsverbots-Initiative», wird teilweise überwiesen und als erledigt abgeschrieben.
- V. Das Postulat 207, Cyrill Studer Korevaar und Mario Stübi namens der SP/JUSO-Fraktion vom 18. Mai 2018: «Ja zu Vermietungsplattformen – aber nicht auf Kosten von Wohnraum», wird als erledigt abgeschrieben.
- VI. Die Motion 264, Cyrill Studer Korevaar, Luzia Vetterli und Martin Wyss namens der SP/JUSO-Fraktion vom 31. Januar 2019: «Professionelles Airbnb: agieren statt reagieren», wird als erledigt abgeschrieben.
- VII. Das Postulat 400, Jules Gut namens der GLP-Fraktion vom 12. März 2020: «Einführung einer Registrierungspflicht (Ausgabe einer Lizenz) für kurzzeitige Wohnungsvermietungen ab dem 1.1.2022. Eine ethische oder verantwortungsvolle Marktwirtschaft braucht klare, transparente und für alle Marktteilnehmer geltende Regeln.», wird als erledigt abgeschrieben.
- VIII. Der im Rahmen des B+A 13/2020 vom 1. April 2020: «Teilrevision der Bau- und Zonenordnung Stadtteil Luzern» überwiesene Auftrag: «Das Thema Airbnb ist möglichst rasch anzugehen» wird als erledigt abgeschrieben.
- IX. Der Beschluss gemäss Ziffer II unterliegt dem obligatorischen Referendum, derjenige gemäss Ziffer III wird dem obligatorischen Referendum unterstellt. Änderungen des Reglements unterstehen dem fakultativen Referendum. Ziffer III ist den Stimmberechtigten als Gegenvorschlag zur Initiative in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

**Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates von Luzern,**  
(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderung)

**Der Grosse Stadtrat von Luzern,**

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 21 vom 6. Juli 2022 betreffend

**Initiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren»**  
– **Reglement über die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung,**

gestützt auf den Bericht der Baukommission,

in Anwendung von § 11 Abs. 1 lit. b und § 68 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007, § 43 des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern vom 4. Mai 2004, Art. 9 lit. b, Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 55i des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

**beschliesst:**

- I. In eigener Kompetenz:  
Die Volksinitiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» ist gültig.
- II. Zuhanden der Stimmberechtigten:  
Die Volksinitiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» wird abgelehnt.
- III. Es wird das folgende Reglement erlassen:

**Reglement über die Kontingentierung von Wohnungen Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung**

vom ...

*Der Grosse Stadtrat von Luzern,*

gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

*beschliesst:*

**I. Allgemeine Bestimmungen**

**Art. 1 Zweck und Geltungsbereich**

<sup>1</sup> Dieses Reglement regelt und koordiniert die Kontingentierung von Wohnungen Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung und die dazu notwendigen Bewilligungen.

<sup>2</sup> Es findet in der Allmendzone, der Tourismuszone und der Landwirtschaftszone keine Anwendung.

**Art. 2 Kontingentbewilligung**

<sup>1</sup> Der Bewilligungspflicht unterliegen alle Zweitwohnungen und den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen gemäss Art. 2 Abs. 3 lit. b, d und h des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen, sofern sie für mehr als 90 Nächte pro Jahr an Dritte vermietet werden. Die Nutzung von Zweitwohnungen gemäss Zweitwohnungsgesetz des Bundes, die für mehr als 90 Nächte pro Jahr an Dritte vermietet werden, unterliegt der Bewilligungspflicht.

<sup>2</sup> Die Bewilligung wird nur erteilt, wenn der Anteil der gemäss Abs. 1 bewilligungspflichtigen Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand in den jeweiligen statistischen Quartieren die Werte gemäss Anhang nicht überschreitet.

<sup>3</sup> Die Erteilung einer Bewilligung nach diesem Gesetz entbindet nicht vom Einholen anderer erforderlicher Bewilligungen.

## II. Erteilung und Entzug der Bewilligung

### Art. 3 Geltungsdauer der Bewilligung

<sup>1</sup> Die Bewilligung wird für maximal zehn Jahre erteilt.

<sup>2</sup> Endet die Bewilligung infolge Zeitablaufs, besteht kein Rechtsanspruch auf eine neue Bewilligung.

<sup>3</sup> Das Gesuch um Erneuerung einer bestehenden Bewilligung kann frühestens zwölf Monate vor Ablauf der geltenden Bewilligung gestellt werden.

<sup>4</sup> Bei einer Handänderung geht die Bewilligung samt Auflagen an die neue Eigentümerschaft über.

### Art. 4 Reihenfolge der Berücksichtigung

<sup>1</sup> Massgebend für die Berücksichtigung eines Gesuchs ist das Eingangsdatum.

<sup>2</sup> Reicht das Kontingent gemäss Anhang für eine sofortige Berücksichtigung aller am gleichen Tag eingereichten Gesuche nicht aus, entscheidet das Los zwischen diesen Gesuchen über die Zuteilung.

### Art. 5 Warteliste

<sup>1</sup> Ist das Kontingent gemäss Anhang erreicht, werden die nicht bewilligten Gesuche nach Eingangsdatum in eine öffentlich einsehbare geführte Warteliste aufgenommen.

<sup>2</sup> Die Bewilligungsbehörde teilt den Gesuchstellenden mit, dass ihre Gesuche in die Warteliste aufgenommen werden.

<sup>3</sup> Steht wieder Kapazität zur Verfügung, erfolgt die Zuteilung anhand der Reihenfolge der Warteliste (Eingangsdatum).

<sup>4</sup> Wer die jährliche Gebühr für den Wartelistenplatz gemäss Art. 7 Abs. 2 nach Mahnung nicht bezahlt, wird aus der Warteliste gestrichen.

### Art. 6 Bewilligungsentzug

<sup>1</sup> Eine Bewilligung nach diesem Reglement wird entzogen, wenn

- a. die Wohnung während zweier aufeinanderfolgender Jahre nicht für mehr als 90 Nächte pro Jahr an Dritte vermietet wird,
- b. die Gebühren nach Mahnung nicht bezahlt werden oder
- c. bei der Ausübung der bewilligten Tätigkeit in schwerwiegender Weise gegen dieses Reglement, seine Vollzugsbestimmungen, darauf gestützte Verfügungen oder gegen das Strafrecht verstossen wird.

<sup>2</sup> In leichten Fällen kann eine Verwarnung ausgesprochen, der Bewilligungsentzug angedroht oder die Bewilligung mit Auflagen verbunden werden.

### Art. 7 Gebühren

<sup>1</sup> Die Bewilligungsgebühr beträgt pro Kalenderjahr Fr. 300.–.

<sup>2</sup> Für den Platz auf der Warteliste wird pro Kalenderjahr eine Gebühr von Fr. 30.– erhoben.

## III. Vollzug und Strafen

### Art. 8 Vollzug

<sup>1</sup> Für die Erteilung der Bewilligung ist der Stadtrat zuständig. Er kann die Bewilligungskompetenz an eine von ihm bezeichnete Stelle delegieren.

<sup>2</sup> Es kann ein Register zur Nutzungsart von bewilligungspflichtigen Wohnungen geführt werden, wofür die zuständige Behörde regelmässige Befragungen durchführen kann.

**Art. 9** *Strafbestimmungen*

<sup>1</sup> Wer gegen Art. 2 Abs. 1 (fehlende Kontingentbewilligung), Art. 8 Abs. 2 (Nichtangabe oder Falschangabe Befragung) oder gestützt auf dieses Reglement erlassene Verfügungen vorsätzlich oder fahrlässig verstösst, wird mit Busse bestraft.

**IV. Übergangs- und Schlussbestimmungen****Art. 10** *Übergangsbestimmungen*

<sup>1</sup> Bewilligungspflichtige Wohnungen ~~Zweitwohnungen~~, die im Jahr vor Inkrafttreten des Reglements bereits für mehr als 90 Nächte rechtmässig an Dritte vermietet wurden, haben bei der Erstvergabe Anrecht auf den Erhalt einer Bewilligung für zehn Jahre (Besitzstandsgarantie).

<sup>2</sup> Wer sich auf diese Besitzstandsgarantie berufen will, hat sich innert dreier Monate seit Inkrafttreten dieses Reglements bei der zuständigen Behörde zu melden und schriftlich nachzuweisen, dass die Voraussetzungen nach Abs. 1 erfüllt sind.

<sup>3</sup> Wer den Nachweis nach Abs. 2 nicht oder nach Fristablauf erbringt, erhält nur dann eine Bewilligung nach diesem Gesetz, wenn das Kontingent gemäss Anhang noch nicht erreicht ist. Bei ausgeschöpftem Kontingent werden die nicht bewilligten Gesuche nach Eingangsdatum in die Warteliste aufgenommen.

**Art. 11** *Inkrafttreten*

<sup>1</sup> Dieses Reglement tritt am 1. Juli 2023 in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Das Reglement ist zu veröffentlichen.

**Anhang**

<b>Statistische Quartiere</b>	<b>Kontingent in Prozent</b>
Altstadt/Wey	1,5
An der Emme	1
Basel-/Bernstrasse	1
Bellerive/Schlössli	1
Bramberg/St. Karli	1
Bruch/Gibraltar	1,5
Halde/Lützel matt	1
Hirschmatt/Kleinstadt	1,5
Hochwacht/Zürichstrasse	1
Kantonsspital/Ibach	1
Langensand/Matthof	1
Littau Dorf	1
Littauerberg	1
Maihof/Rotsee	1
Matt	1
Neustadt/Voltastrasse	1,5
Ober-/Untergütsch	1
Obergrund/Allmend	1
Oberseeburg/Rebstock	1
Reussbühl	1
Ruopigen	1
Sternmatt/Hochrüti	1
Udelboden	1
Unterlachen/Tribschen	1

Wesemlin/Dreilinden	1
Würzenbach/Schädrüti	1

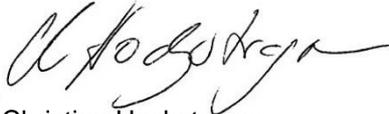
In der nachfolgenden Karte sind die Quartiere mit Kontingent von 1,5 Prozent in Grau und diejenigen mit Kontingent von 1 Prozent in Weiss dargestellt.



- IV. Die Motion 126, Christian Hochstrasser und Martin Abele namens der G/JG-Fraktion sowie Stefan Sägesser namens der GLP-Fraktion vom 8. September 2021: «Griffiger, fairer und verhältnismässiger Gegenvorschlag zur Ferienwohnungsverbots-Initiative», wird teilweise überwiesen und als erledigt abgeschrieben.
- V. Das Postulat 207, Cyrill Studer Korevaar und Mario Stübi namens der SP/JUSO-Fraktion vom 18. Mai 2018: «Ja zu Vermietungsplattformen – aber nicht auf Kosten von Wohnraum», wird als erledigt abgeschrieben.
- VI. Die Motion 264, Cyrill Studer Korevaar, Luzia Vetterli und Martin Wyss namens der SP/JUSO-Fraktion vom 31. Januar 2019: «Professionelles Airbnb: agieren statt reagieren», wird als erledigt abgeschrieben.
- VII. Das Postulat 400, Jules Gut namens der GLP-Fraktion vom 12. März 2020: «Einführung einer Registrierungspflicht (Ausgabe einer Lizenz) für kurzzeitige Wohnungsvermietungen ab dem 1.1.2022. Eine ethische oder verantwortungsvolle Marktwirtschaft braucht klare, transparente und für alle Marktteilnehmer geltende Regeln.», wird als erledigt abgeschrieben.
- VIII. Der im Rahmen des B+A 13/2020 vom 1. April 2020: «Teilrevision der Bau- und Zonenordnung Stadtteil Luzern» überwiesene Auftrag: «Das Thema Airbnb ist möglichst rasch anzugehen» wird als erledigt abgeschrieben.
- IX. Der Beschluss gemäss Ziffer II unterliegt dem obligatorischen Referendum, derjenige gemäss Ziffer III wird dem obligatorischen Referendum unterstellt. Änderungen des Reglements unterstehen dem fakultativen Referendum. Ziffer III ist den Stimmberechtigten als Gegenvorschlag zur Initiative in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Luzern, 27. Oktober 2022

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Christian Hochsträsser  
Ratspräsident



Michèle Bucher  
Stadtschreiberin

### **Protokollbemerkungen des Grossen Stadtrates**

B+A 21/2022 «Initiative "Wohnraum schützen - Airbnb regulieren". Reglement über die Kontingentierung von Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung»

Die **Protokollbemerkung** zu Kapitel 2.3 «Gastgewerbegesetz» auf Seite 9 lautet:

«Der Stadtrat gewährleistet, dass er von der kantonalen Behörde über neu erteilte Gastrobewilligungen in Kenntnis gesetzt wird.»

Die **Protokollbemerkung** zu Kapitel 4.1.2 «Kontingentbewilligung» auf Seite 14 lautet:

«Preisgünstige Zimmervermietungen für Mitarbeitende und Patientenangehörige (beispielsweise Personalzimmer des Kantonsspitals) sind von der Regelung der Initiative ausgenommen.»

Die **Protokollbemerkung** zu Kapitel 4.1.4 «Reihenfolge der Berücksichtigung (Art. 4) und Warteliste (Art. 5)» auf Seite 16 lautet:

«Die Gesuchstellenden können sich über ihren Rang und den voraussichtlichen Zeitpunkt der Bewilligungserteilung informieren. Es wird öffentlich über die Länge der Warteliste informiert.»

**Anhang**

**Initiativtext**



Volksinitiative Stadt Luzern

# WOHNRAUM SCHÜTZEN – AIRBNB REGULIEREN

Gestützt auf § 131 des Stimmrechtsgesetzes und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern verlangen die unterzeichneten Stimmberechtigten der Stadt Luzern in Form der Anregung vom Stadtrat, dem Grossen Stadtrat Bericht und Antrag mit folgendem Zweck vorzulegen:

## Änderung der Bau- und Zonenordnung in folgendem Sinne:

Regulierung kurzzeitiger Wohnungsvermietungen

- Ganze Wohnungen dürfen höchstens 90 Tage pro Jahr an Personen vermietet werden, welche sich gemäss §7 des Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Luzern aufhalten.
- Aus bisherigen kommerziellen Nutzungen, die über das vorliegend definierte Mass hinausgehen, lässt sich kein Anspruch ableiten. Hiervon ausgenommen sind lediglich Ansprüche, die sich aus übergeordnetem Recht ergeben.
- Von dieser Regelung ausgenommen sind Wohnungen oder Liegenschaften in der Landwirtschafts- und Tourismuszone.

Auf dieser Liste können nur Stimmberechtigte der Stadt Luzern unterschreiben. Wer das Begehren unterstützt, muss Namen und Vornamen handschriftlich und leserlich auf die Unterschriftenliste schreiben und sie unterzeichnen. Wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht (Art. 262 des Strafgesetzbuches) oder wer bei der Unterschriftensammlung besticht oder sich bestechen lässt (Art. 281 des Strafgesetzbuches), macht sich strafbar.

	Name / Vorname in Blockschrift	Geburtsdatum Tag/Monat/Jahr	Wohnadresse Strasse und Hausnummer	Eigenhändige Unterschrift	Kontrolle (Ja/Nein)
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13					
14					
15					

Bestätigung der Stimmberechtigung (wird von der Stadtverwaltung ausgefüllt)

Diese Unterschriftenliste enthält \_\_\_\_\_ (in Worten) gültige Unterschriften von Stimmberechtigten der Stadt Luzern

Luzern, \_\_\_\_\_

Der/die Stimmregisterführende/rin: \_\_\_\_\_

Das Initiativkomitee kann mit einfacher Mehrheit die Volksinitiative zurückziehen und besteht aus:

André Marty, Kellerstrasse 28b, 6005 Luzern – Mario Stübi, Gebeneggweg 14, 6005 Luzern – Jörg Häfliger, Dreilindenstrasse 75b, 6006 Luzern – Lena Hafen – Ursula Moser – Simone Brunner – David Roth – Léon Schulthees

Publikation im Kantonsblatt: 19. Juni 2021; Ablauf der Sammelfrist: 18. August 2021. Diese Unterschriftenliste ist sofort, spätestens aber bis 04. August 2021, zu senden an: SP Stadt Luzern, Theaterstrasse 7, 6003 Luzern

# ERLÄUTERUNGEN



## Airbnb regulieren – weshalb?

### Wohnraum schützen

Durch Airbnb, Business Apartments und andere Formen der Sharing Economy wurde in Luzern bis zum Jahr 2019 bereits der Wohnraum von über 750 Personen vernichtet. Diese Wohnungen werden zweckentfremdet und fehlen der lokalen Bevölkerung. Zusätzlich kassieren die Anbieter oft fünfmal höhere Preise als bei normal genutzten Wohnungen.

### Bewohner:innen bezahlen

Den Preis bezahlen die Bewohner:innen der Stadt Luzern. Sie bezahlen höhere Mieten, höhere Steuern und verlieren den Zugang zu Wohnungen an attraktiven Wohnlagen. Nachbarschaftsverhältnisse werden zerstört, weil durch die Kurzzeitvermietung in vielen Häusern täglich die Mieter:innen wechseln.

### Stadtrat liefert untaugliche Lösungen

Lösungsansätze, um Airbnb in den Griff zu bekommen, liegen schon lange auf dem Tisch. Nachdem der Stadtrat das Problem aber lange vor sich herschob, präsentierte er 2021 einen untauglichen Lösungsvorschlag.

Die Zerstörung von Wohnraum könnte in fast allen Stadtteilen ungebremst weitergehen und hunderte zusätzlicher Wohnungen würde für die zweckfremde Vermietung genutzt. Deshalb ist es dringend notwendig, dass die Bevölkerung Leitplanken setzt.

### Sharing Economy zulassen

Wohnraum ist ein knappes Gut. Deshalb macht es auch Sinn, ihn möglichst effizient zu nutzen. Die Initiative will die Sharing Economy nicht verbieten, sondern in ihrer ursprünglich gedachten Form weiterhin zulassen.

Wer ein Zimmer zu viel hat oder wer drei Monate im Ausland verbringt, soll seine Wohnung weiterhin untervermieten können. Bei der Sharing Economy steht das Teilen und nicht die Profitmaximierung im Vordergrund.

### Wohnraum für Luzerner:innen

Durch die Initiative werden Wohnungen, die heute meist an Tourist:innen vermietet werden, wieder frei für längere Vermietungen. Wohnungen können so wieder von der Bevölkerung genutzt werden.

Aus einer aktuell bestehenden Vermietung oder Untervermietung an Tourist:innen kann aus Sicht des Komitees nach Artikel 178 des Planungs- und Baugesetzes kein Anspruch für künftige Mietverhältnisse abgeleitet werden. Damit besteht auch keine Besitzstandsgarantie. Ausgenommen sind Ansprüche, die sich durch einen Gerichtsentscheid ergeben.

---

**Vielen Dank für Ihre Unterstützung!**