



**Stadt
Lucern**

Stadtrat

Stellungnahme

zum

Postulat 207

Cyrill Studer Korevaar und Mario Stübi
namens der SP/JUSO-Fraktion
vom 18. Mai 2018
(StB 606 vom 31. Oktober 2018)

**Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
31. Januar 2019
überwiesen.**

Ja zu Vermietungsplattformen – aber nicht auf Kosten von Wohnraum

Der Stadtrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

Die Postulanten halten fest, dass die Zunahme an Angeboten von professionellen Anbietern auf Vermietungsplattformen wie Airbnb negative Auswirkungen auf die Gesellschaft als Ganzes habe. Einerseits, weil professionelle Anbieter den Mangel an verfügbarem Wohnraum verschärften; andererseits, weil sie weniger Vorschriften als Hotelanbieter erfüllen müssten und weniger Steuerertrag als Anwohnende bringen würden, gleichwohl aber städtische Infrastrukturen beanspruchten. Die Postulanten bitten daher den Stadtrat, die geplante Regelung der Stadt Bern zu analysieren, welche mit einer Änderung der Bauordnung professionelle Angebote von Vermietungsplattformen in der Altstadt einschränken möchte. Zudem fordern die Postulanten, dass eine auf die Stadt Lucern angepasste Regelung zur Verhinderung von kommerziellen Angeboten auf Kosten von Wohnraum für Ortsansässige vorzuschlagen und voranzutreiben sei.

Auswirkungen von Vermietungsplattformen auf den Wohnungsmarkt

Vermietungsplattformen bieten für den Tourismus Chancen, da sie spezifische Bedürfnisse von Gästen in der Stadt Lucern abdecken und das Beherbergungsangebot ergänzen. Wer als Privatperson z. B. während eines Ferienaufenthalts seinen Wohnraum kurzzeitig auf einer Beherbergungsplattform zur Miete anbietet, ermöglicht die Nutzung von ansonsten leer stehender Wohnfläche im Sinne der Sharing Economy. Neben solchen privaten Anbieterinnen und Anbietern hat die Zahl professionalisierter Angebote auf der Vermietungsplattform Airbnb in den vergangenen Jahren schweizweit ein Wachstum verzeichnet, insbesondere in den Städten und klassischen Ferientestinationen. Im Kanton Lucern bieten mittlerweile 48 Prozent¹ aller Gastgebenden mehr als ein Objekt auf Airbnb zur Miete an, in der Stadt Lucern sind es 10 Prozent².

Grundsätzlich gibt es verschiedene Wohnsharing-Typen mit unterschiedlichen positiven und negativen Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt. Die fallweise Wohnraumvermietung von Privatunterkünften hat keine Reduzierung des Wohnangebots zur Folge. Sie kann aber die Wohnraumnachfrage insofern beeinflussen, als sich die Bewohnenden dank lukrativer Untervermietungen teurere bzw. grössere Wohnungen leisten können. Für die Postulanten ist diese Form des Wohnsharings genügend geregelt. Ihre Forderung zielt auf die Einschränkung der regelmässig wechselnden

¹ AirDNA, Kanton Lucern, 2018.

² Airbnb, Die Airbnb-Community in Lucern (Stadt), 2018.

Wohnvermietung an temporäre Mieterschaften wie Touristinnen und Touristen oder Geschäftsreisende ab. Diese Form des Wohnsharings kann gemäss einer im Auftrag des Mieterinnen- und Mieterverbands Zürich erstellten Studie von INURA Zürich Institut zu Unterkunft-Vermittlungsplattformen zur Folge haben, dass sich das Wohnraumangebot für Ortsansässige reduziert, da entsprechende Wohnobjekte auf dem regulären Markt nicht mehr zur Verfügung stehen. Eine solche Verlagerung des Angebots von Ortsansässigen auf Touristen ist vor allem in Städten und touristischen Regionen beobachtbar.³ Dieselbe Studie stellt fest, dass durch ein vermehrtes Angebot an Airbnb-Objekten in einem Quartier die Immobilienpreise ansteigen. Mit Blick auf die von den Postulanten genannten, stark vom boomenden Städtetourismus betroffenen Metropolen wie Barcelona, Berlin oder San Francisco ist gemäss der Studie von INURA Zürich Institut zudem anzunehmen, dass eine enorme Zunahme an Airbnb-Angeboten oft mit einer «Touristifizierung» bestimmter Quartiere und der Verdrängung der lokalen Wohnbevölkerung einhergeht. Die Studie zeigt auf, dass sich die Identität und der (Wohn-)Charakter eines Quartiers dadurch rasch stark verändern können.

Aktuelle Situation in der Stadt Luzern

In der Stadt Luzern wurden per Ende 2017 rund 530 aktive Unterkünfte⁴ auf Airbnb angeboten, was nahezu einer Verdoppelung des Angebots seit 2015 gleichkommt⁵. Dieser Zuwachs ist einerseits auf die zunehmende Beliebtheit dieser Angebotsform bei privaten Gelegenheitsgastgebern zurückzuführen, andererseits nutzen immer mehr Anbieter von Business-Apartments, Bed and Breakfast oder Hostel- bzw. Hotelzimmern auch Airbnb als einen Kanal zur Vermarktung ihrer Angebote. Bei den 530 aktiven Unterkünften auf Airbnb handelt es sich somit nicht ausschliesslich um reguläre Wohnungen, sondern auch um Hotelzimmer und dergleichen, die inzwischen auf verschiedenen parallel laufenden Kanälen vermarktet werden.

Im Vergleich dazu gibt es in der Stadt Luzern rund 3'600 Gäste- und Hotelzimmer.⁶ Gemessen am Gesamtwohnungsbestand werden lediglich rund 1 Prozent aller Wohnungen auf Stadtgebiet zuweilen via Airbnb vermietet.⁷ Zwar verteilen sich die Angebote auf das gesamte Stadtgebiet, jedoch kann eine Konzentration in den Quartieren Altstadt/Wey, Neustadt/Voltastrasse und Hirschmatt/Kleinstadt festgestellt werden. Dabei boten 2017 zirka 10 Prozent aller Gastgeberinnen und Gastgeber in der Stadt Luzern mehr als eine Unterkunft an. Rund 5 Prozent sind dabei Anbieter mit drei oder mehr Angeboten. Diese Handvoll professioneller Anbieter sind teilweise bereits seit Jahren auf anderen Immobilienplattformen aktiv und nutzen neu auch Airbnb als Vertriebskanal. Rund 80 über Airbnb auftretende Kleinanbieterinnen und Kleinanbieter haben im Jahr 2017 für zirka 9'300 Logiernächte Kurtaxen und Beherbergungsabgaben abgerechnet.⁸ Das macht 0,7 Prozent aller Logiernächte in der Stadt Luzern aus. Mit einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von 2,5 Nächten handelt es sich bei Buchungen via Airbnb meist um Kurzaufenthalte. Inwiefern eine Zunahme an Wohnobjekten auf Vermietungsplattformen einen Einfluss auf die Mietpreis- und Quartierstruktur in

³ Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), Sharing Economy Plattformen. Mögliche Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt, 2018.

⁴ Airbnb, Die Airbnb-Community in Luzern (Stadt), 2018.

⁵ INURA Zürich Institut, Unterkunft-Vermittlungsplattformen: Effekte, Regulierungen und Erfahrungen, 2017.

⁶ Bundesamt für Statistik, Beherbergungsstatistik, 2017.

⁷ Der Wohnungsbestand in der Stadt Luzern betrug 2016 45'884 (LUSTAT Statistik Luzern).

⁸ Zahlen aus den Vorjahren können der Stellungnahme zum Postulat 107, Judith Wyrch und András Ozvegyi namens der GLP-Fraktion vom 20. Juni 2017: «Kurtaxen Airbnb auch in Luzern einführen (smart Luzern)», entnommen werden.

der Stadt Luzern hat, lässt sich derzeit nicht abschliessend abschätzen. Allgemein ist die Lage auf dem Wohnungsmarkt in der Stadt Luzern gemäss den Richtwerten des Bundesamts für Wohnungswesen BWO als angespannt zu beurteilen (Leerwohnungsstand zwischen 1 und 1,5 Prozent). Der Leerwohnungsstand stieg im vergangenen Jahr 2017 auf knapp über 1 Prozent (2010: 0,52 Prozent, 2018: 1,02 Prozent).

Aufgrund der erhobenen Daten lässt sich kein unmittelbarer Handlungsbedarf für die Stadt Luzern ableiten. Die fallweise Wohnraumvermietung von sehr beschränkter Dauer von Privatunterkünften durch nicht professionelle Anbieter überwiegt in Luzern bislang deutlich. Als eine der führenden Touristenstädte der Schweiz⁹ und angesichts der Zunahme von Angeboten auf Vermietungsplattformen ist die Stadt Luzern jedoch gefordert, die künftige Entwicklung weiterhin zu beobachten und negative Tendenzen frühzeitig zu erkennen.

Geplante Regelung der Stadt Bern

Zahlreiche grössere Städte (u. a. Genf, Berlin, Frankfurt, Amsterdam) haben einen Handlungsbedarf bezüglich kurzzeitig vermieteten Wohnraums erkannt und Regelungen beschlossen oder eingeleitet. Parlamentarische Vorstösse, der öffentliche Diskurs sowie Medienberichte führten auch in der Stadt Bern zur geplanten Gesetzesänderung der Bauordnung (laufende Teilrevision).¹⁰ Ein Handlungsbedarf bezüglich regelmässiger Kurzzeitvermietung von Wohnraum wurde primär in der Altstadt festgestellt, da dort im Verhältnis zur Einwohnerzahl und der bestehenden Anzahl Wohnungen deutlich am meisten Mietangebote über die Plattform Airbnb angeboten werden. Zudem ist eine Zunahme von hotelähnlichen Nutzungen in einzelnen Altstadtgebäuden feststellbar. Die geplante Gesetzesänderung beschränkt sich deshalb auf die obere und untere Altstadt.

Die Stadt Bern beabsichtigt, das geltende Gesetz so zu ändern, dass in den Gebäudeteilen der Altstadt, in denen nach Bauordnung «Wohnen» vorgeschrieben ist (in der oberen Altstadt über dem obersten Vollgeschoss, in der unteren Altstadt über dem zweiten Vollgeschoss), die regelmässige Kurzzeitvermietung von Zweitwohnungen untersagt wird. In diesen Gebäudeteilen nicht mehr zulässig sind «Zweitwohnungen im Sinne von Art. 2 des Bundesgesetzes vom 20. März 2015 über Zweitwohnungen (ZWG), wenn sie regelmässig für eine Dauer von höchstens drei Monaten vermietet werden». Als regelmässige Vermietung wird dabei eine Häufigkeit von ab 5 Mal pro Jahr definiert. Der Zeitraum von drei Monaten orientiert sich an der Dauer, ab der Einwohnerinnen und Einwohner anmeldepflichtig sind. Nicht betroffen von der neuen Regelung sind als Erstwohnsitz genutzte Wohnungen. Bei diesen ist auch eine regelmässige Kurzzeitvermietung weiterhin möglich (klassisches Homesharing).

Eine Umnutzung in hotelähnliche Betriebe wie z. B. Business-Apartments, die regelmässig nur für kurze Dauer (weniger als drei Monate) vermietet werden, oder die Neuerstellung von Zweitwohnungen zu diesem Zweck wären zukünftig in den betreffenden Gebäudeteilen nicht mehr möglich. Von der Regelung nicht betroffen sind Zweitwohnungen, die dem Eigengebrauch dienen und gar

⁹ 2017 wurde insgesamt in der Stadt Luzern mit 1'343'229 Logiernächten ein neuer Rekord verzeichnet. Die Anzahl Logiernächte nimmt seit Jahren zu und liegt seit 2007 kontinuierlich über der 1-Million-Marke (LUSTAT Statistik Luzern).

¹⁰ Stadtplanungsamt Stadt Luzern, Temporäre Wohnformen in der Stadt Bern. Grundlagenbericht, 2018.

nicht oder nur gelegentlich für kurze Zeit (max. 4 Mal pro Jahr für weniger als drei Monate) vermietet werden. Mit der Berner Regelung werden demnach regelmässige Vermietungen an temporäre Mieterschaften in der Altstadt künftig unterbunden, sofern der Gebäudeteil im Nutzungszweck «Wohnen» liegt. In allen anderen Gebäudeteilen hingegen, in denen Arbeitsnutzung erlaubt ist, ist eine solche Vermietung von Wohnungen weiterhin möglich. Bei selbstgenutzten und regelmässig fremdvermieteten Zweitwohnungen besteht somit die Gefahr, dass diese künftig häufiger leer stehen. Zweitwohnungen, die bereits heute professionell vermietet werden, haben Besitzstandsgarantie.

Übertragbarkeit auf die Stadt Luzern

Die Einführung einer gesetzlichen Regelung erfordert die Ausweisung eines entsprechenden Handlungsbedarfs. Dieser ist aus Sicht des Stadtrates momentan aufgrund der geringen Anzahl professioneller Anbieter nicht gegeben. Eine Regelung für die Stadt Luzern einzuführen, wäre deshalb verfrüht. Es lassen sich jedoch Aussagen dazu machen, ob eine Regelung ähnlich der Stadt Bern für Luzern überhaupt möglich wäre.

Wie die Stadt Bern verfügt auch das Bau- und Zonenreglement (BZR) des Stadtteils Luzern über eine Regelung zum Wohn- und Arbeitsanteil (Art. 14 BZR). Analog zur Stadt Bern könnte im BZR vorgesehen werden, dass regelmässig für kurze Zeit vermietete Zweitwohnungen nicht länger dem Wohnanteil angerechnet werden können, sondern als gewerbsmässige Nutzung einzustufen und deshalb dem Arbeitsanteil anzurechnen sind. Es müsste definiert werden, ab wann ein Angebot als «professionell» gilt, was als «regelmässige» Vermietung einer Zweitwohnung eingestuft wird und was «für kurze Zeit» bedeutet. Da sich die Stadt Luzern und die Stadt Bern hinsichtlich der Bedeutung des Tourismus und ihres Umgangs mit der Hotellerie unterscheiden, zeigt sich auf den zweiten Blick, dass das Vorgehen aus der Stadt Bern für die Stadt Luzern nicht umsetzbar ist. In Bern werden Hotels als Arbeitsnutzung beurteilt. Mit der geplanten Regelung werden gewerbsmässig vermietete Zweitwohnungen in der Altstadt in Zukunft mit Hotels gleichgestellt und als Arbeitsnutzung behandelt. Das BZR des Stadtteils Luzern lässt die Möglichkeit offen, Hotelräume dem Wohn- oder Arbeitsanteil anzurechnen (Art. 14 Abs. 6 BZR). Dies bedeutet, dass viele Hotels heute dem Wohnen vorbehaltene Flächen nutzen. Eine Ungleichbehandlung von Hotels und für kurze Zeit vermieteten Zweitwohnungen kommt für den Stadtrat nicht infrage.

Es ist ferner zu beachten, dass eine Regelung, wie sie die Stadt Bern vorsieht, im Vollzug Schwierigkeiten mit sich bringt und zu einem beachtlichen Kontrollaufwand führen kann. Eine Umwandlung von einer Erstwohnung in eine regelmässig für kurze Dauer vermietete Zweitwohnung würde eine Zweckänderung bedeuten, wofür eine Baubewilligung eingeholt werden müsste. Da damit aber meist keine tatsächlich bauliche Veränderung einhergeht, wären nicht gemeldete Zweckänderungen schwierig zu bemerken. Kontrollen zur Feststellung solcher Gesetzesverstösse wären sehr aufwendig. Es stellt sich daher die Frage nach der Verhältnismässigkeit von Aufwand und Wirkung.

Fazit

Ziel des Stadtrates ist es, die hohe Lebensqualität der Stadt Luzern für Einwohnerinnen und Einwohner sowie Besucherinnen und Besucher zu gewährleisten. Lebendige Quartiere und ein vielfältiges Wohnraumangebot sind dafür essenziell. Gleichzeitig muss auch der Bedeutung des Tourismus für die Stadt und Region Luzern sowie der hiesigen Wirtschaft Rechnung getragen werden. Aufgrund der angespannten Lage des Wohnungsmarktes erachtet es der Stadtrat für wichtig, dass der mögliche Einfluss von professionellen Angeboten auf Vermietungsplattformen auf den Wohnungsmarkt weiter beobachtet und in regelmässigen Abständen analysiert wird. In den Controllingberichten zur städtischen Wohnraumpolitik, welche alle fünf Jahre und erstmals 2019 dem Parlament vorgelegt werden, soll das Thema deshalb jeweils aufgegriffen werden.

Das Vorantreiben einer auf die Stadt Luzern zugeschnittenen Massnahme zur Eindämmung professioneller Angebote auf Vermietungsplattformen hält der Stadtrat aufgrund der überschaubaren Anzahl professioneller Angebote zum aktuellen Zeitpunkt für verfrüht. Neben den dargelegten Schwierigkeiten, was die Übertragung der Regelung der Stadt Bern auf die Stadt Luzern betrifft, sind derzeit auf nationaler und kantonaler Ebene verschiedene Regelungen betreffend Online-Vermietungsplattformen in Erarbeitung. Auf Bundesebene läuft die Vernehmlassung über die Änderung der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG). Auf kantonaler Ebene sind infolge der als Postulat überwiesenen Motion 205 «Keine Vernichtung von Wohnraum – gleich lange Spiesse für alle Übernachtungsanbieter» Gespräche mit Airbnb unter Federführung der kantonalen Behörden im Gang. Zudem sind Kanton und Stadt im Gespräch bezüglich bestehender Instrumente, Handlungsbedarf und möglicher Lösungsansätze. Sinnvollerweise sind allfällige kommunale Massnahmen auf die nationalen und kantonalen Massnahmen abzustimmen.

Der Stadtrat ist sich der Wichtigkeit des Themas bewusst und anerkennt dessen Brisanz. Auch wenn zum jetzigen Zeitpunkt in der Stadt Luzern keine direkten negativen Auswirkungen von professionellen Airbnb-Anbietern festgestellt werden können, muss deren Zunahme im Auge behalten werden. Angesichts der Entwicklung in anderen Städten weltweit und der rasanten Veränderungen, welche durch digitale Plattformen ausgelöst werden können, erachtet es der Stadtrat ausserdem als wichtig, sich bereits jetzt mit möglichen Massnahmen auseinanderzusetzen. Er hat deshalb die Übertragbarkeit des Vorgehens der Stadt Bern auf die Stadt Luzern analysiert und dargelegt, wieso es sich für die Stadt Luzern nicht eignet. Von der Einführung einer Massnahme zur Eindämmung kommerzieller Angebote über Vermietungsplattformen in der Stadt Luzern möchte er zum jetzigen Zeitpunkt jedoch absehen, da sich aus der aktuellen Datenlage noch kein unmittelbarer Handlungsbedarf ableiten lässt. Er wird die Entwicklung von Angeboten auf Vermietungsplattformen in der Stadt Luzern aber weiter beobachten und prüft denkbare künftige Massnahmen, um mögliche negative Auswirkungen auf die Gesellschaft, die soziale Durchmischung der Quartiere und den

Wohnungsmarkt zu unterbinden. Sollte sich in Zukunft Handlungsbedarf abzeichnen, wird er eine Lösung vorschlagen, die auf die örtlichen Gegebenheiten sowie nationale und kantonale Massnahmen abgestimmt ist.

Der Stadtrat nimmt das Postulat entgegen.

Stadtrat von Luzern

