



**Stadt  
Lucern**

Stadtrat

## Stellungnahme

zum

### Postulat 400

Jules Gut namens der GLP-Fraktion  
vom 12. März 2020  
(StB 578 vom 2. September 2020)

**Wurde anlässlich  
Ratssitzung vom  
4. Februar 2021  
teilweise überwiesen.**

### **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.**

Der Stadtrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

#### **Ausgangslage**

Für den Postulanten ist die heutige Regulierung zur kurzzeitigen Vermietung von Wohnraum in der Stadt Luzern intransparent und mit grosser Unsicherheit verbunden. Er fordert für die kurzzeitige Vermietung von Wohnraum die Schaffung einer kommunalen Registrierungspflicht ab 1. Januar 2022 durch Ausgabe einer Lizenz. Ausgenommen von der vorgeschlagenen Regelung seien Beherbergungsbetriebe, die über eine Gastgewerbebewilligung nach Kantonalem Gastgewerbegesetz verfügen. Zum Erwerb einer Lizenz muss die Person laut Postulant in der gleichen Liegenschaft oder einem Nebengebäude wohnen, und pro Person kann nur eine Lizenz erworben werden. Die Lizenz sei an gewisse Bedingungen gebunden (schriftliche Zustimmung der Eigentümerschaft, Hinterlegung von Kontaktdaten, Abrechnungspflicht gegenüber Steueramt usw.). Sie sei maximal fünf Jahre gültig, kostenpflichtig, und ein Regelverstoss würde mit Busse bestraft sowie eine Anzeige nach sich ziehen. An juristische Personen sei die Vergabe einer Lizenz ohne Gastgewerbebewilligung verboten. Zudem wird der Stadtrat angehalten, Ausnahmen wegen Geringfügigkeit vorzusehen. Durch die Registrierungspflicht erhofft sich der Postulant klare Spielregeln für alle Marktteilnehmenden auf Vermieter- wie Mieterseite sowie eine Grundlage, um Tätigkeiten kontrollieren und falls nötig sanktionieren zu können.

Zum Thema der kurzzeitigen Vermietung von Wohnraum wurden bereits verschiedene parlamentarische Vorstösse beantwortet bzw. überwiesen (Interpellationen 355 2012/2016 und 258 2016/2020, Postulate 107 und 207 sowie Motion 264, alle 2016/2020). Zurzeit erarbeitet die Stadtverwaltung auf Basis der Motion 264, Cyrill Studer Korevaar, Luzia Vetterli und Martin Wyss namens der SP/JUSO-Fraktion vom 31. Januar 2019: «Professionelles Airbnb: agieren statt reagieren», Regulierungsmassnahmen für kommerzielle Kurzzeitvermietungsangebote. Im Folgenden wird deshalb der aktuelle Stand dieser Abklärungen erläutert, bevor auf die Forderungen des Postulanten eingegangen wird.

Der Stadtrat unterbreitete mit dem B+A 21 vom 3. Juli 2019: «Städtische Wohnraumpolitik III. 1. Controllingbericht» dem Grossen Stadtrat eine Bestandsaufnahme zur Kurzzeitvermietung in der Stadt Luzern und hielt fest, dass es Massnahmen zum Schutz des Wohnraums braucht. Hierbei sah er die Prüfung einer Anpassung des Bau- und Zonenreglements im Rahmen der Zusammenführung der Bau- und Zonenordnungen Littau und Luzern vor. Zudem wurde der Aufbau eines Monitorings und das Prüfen des Erlasses einer Planungszone in Aussicht gestellt. Gemäss der Protokollbemerkung zum B+A 21/2019 hat der Stadtrat der Baukommission Anfang 2020 dargelegt, welche Möglichkeiten bestehen, um die kommerzielle Kurzzeitvermietung in der Stadt Luzern zu regulieren. Im Vorfeld dazu hat die Baudirektion ein Gespräch am runden Tisch mit Hoteliers und zwei Anbieterinnen von kommerziellen Kurzzeitvermietungsangeboten durchgeführt und dabei verschiedene Regulierungsmassnahmen diskutiert. Im laufenden Jahr werden ausgewählte Regulierungsmöglichkeiten einer vertieften rechtlichen Prüfung unterzogen. Der Stadtrat plant nach wie vor, einen Artikel zu dieser Thematik in die zusammengeführte Bau- und Zonenordnung Littau und Luzern aufzunehmen. Im Herbst 2020 soll die Baukommission über einen konkreten Vorschlag informiert werden. Die öffentliche Auflage ist im Jahr 2022 geplant, nach erfolgter öffentlicher Mitwirkung und kantonaler Vorprüfung. Da die öffentliche Auflage der Bau- und Zonenordnung der Wirkung einer Planungszone gleichkommt, würde der Artikel im Bau- und Zonenreglement zu den kommerziellen Kurzzeitvermietungsangeboten ab diesem Zeitpunkt Anwendung finden.

Der Erlass einer Planungszone im Jahr 2020 zur Beschleunigung der Rechtswirksamkeit einer Regulierung wurde zwischenzeitlich geprüft. Die Situation rund um den Ausbruch von COVID-19 hat gegenwärtig zu einem deutlichen Rückgang der Nachfrage nach Tourismusangeboten in der Stadt Luzern geführt. Die Gefahr einer starken zusätzlichen Umnutzung von Erstwohnungen zu kurzzeitig vermieteten Zweitwohnungen wird bis zur Erholung des Tourismus als gering eingeschätzt, weshalb der Stadtrat eine Planungszone momentan nicht als verhältnismässig erachtet. Mitte 2021 soll die Situation aufgrund der neuen Zahlen zu den Kurzzeitvermietungsangeboten erneut geprüft und es soll entschieden werden, ob vorgängig zur öffentlichen Auflage der Bau- und Zonenordnung Littau und Luzern im Jahr 2022 der Erlass einer Planungszone erforderlich ist.

Im Folgenden wird vertieft auf die zentralen Elemente des Regulierungsvorschlags des Postulanten eingegangen.

### **Kein Regulierungsbedarf bei Erstwohnungen**

Das im Postulat vorgeschlagene Lizenzsystem betrifft sowohl die Vermietung von Erst- wie auch von Zweitwohnungen. Die Regulierung von Erstwohnungen, welche über eine temporäre Dauer unter- bzw. weitervermietet werden (z. B. bei Ferienabwesenheit der Bewohnerschaft) steht für den Stadtrat nicht im Fokus der Regulierungsfrage. Auf das Hauptproblem bei der Kurzzeitvermietung von Wohnungen – die Verdrängung von Wohnraum für Ortsansässige – hat die temporäre Vermietung von Erstwohnungen derzeit kaum einen Einfluss. Vielmehr kann die temporäre Vermietung einer Wohnung, in welcher eine Person dauerhaft wohnhaft ist, als eigentliches «Homesharing» bezeichnet werden. Diese effiziente Nutzung von bestehendem Wohnraum begrüsst der Stadtrat grundsätzlich und sieht bei Erstwohnungen keinen Regulierungsbedarf im Sinne des Postulanten (vgl. dazu auch die Stellungnahmen zu Motion 264 und Postulat 207 und die Antworten auf die Interpellationen 355 und 258).

Mit den vom Postulanten vorgeschlagenen Lizenzkosten von Fr. 1'000.– für die Erstaussstellung sowie jährlichen Lizenzkosten von mind. Fr. 500.– würde die temporäre Untervermietung von Erstwohnungen stark erschwert bzw. praktisch unterbunden. Der Aufwand zur Umsetzung einer Registrierungspflicht für die Beherbergenden wie auch für die zuständigen Behörden ist bei diesen nicht kommerziellen Kurzzeitvermietungsangeboten nach Ansicht des Stadtrates weder angezeigt noch verhältnismässig.

### **Regulierungsbedarf bei Zweitwohnungen zur kommerziellen Kurzzeitvermietung**

Der Stadtrat beschränkt sich bei der geplanten Regulierung von kurzzeitig vermieteten Wohnungen deshalb auf Zweitwohnungen nach Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes. Dabei handelt es sich in erster Linie um Wohnungen, die weder durch Personen mit Wohnsitz in der entsprechenden Gemeinde noch zu Berufs- oder Ausbildungszwecken genutzt werden. Hotels sollen mit der Regulierung nicht tangiert werden. Bed and Breakfast stellt einen Grenzfall dar. Sofern es sich dabei um Wohnungen handelt, in welchen niemand einen Wohnsitz hat und welche über eine Kocheinrichtung verfügen, sind sie von der geplanten Regulierung ebenfalls betroffen.

Im Gegensatz zum Vorschlag im Postulat stehen dabei auch Angebote im Fokus, welche dem Kantonalen Gastgewerbegesetz unterliegen bzw. über eine Gastgewerbebewilligung verfügen. Nach dem Gastgewerbegesetz als bewilligungspflichtig gelten Häuser oder Wohnungen mit mehr als zehn Betten, sowie wenn drei oder mehr Wohnungen bzw. Liegenschaften extra angemietet oder zur Verfügung gestellt werden, welche ausschliesslich für die Beherbergung von Gästen angeboten werden.

Es handelt sich dabei um Zweitwohnungen, welche für die langfristige Vermietung an Ortsansässige nicht zur Verfügung stehen. Die gastgewerbepflichtigen Zweitwohnungen sind daher für die Problematik der Wohnraumverdrängung von besonderer Bedeutung.

### **Lizenzsystem/Registrierungspflicht**

Das Bau- und Zonenreglement ist das zentrale Planungsinstrument zur räumlichen Steuerung von Nutzungen im Stadtgebiet, weshalb es vom Stadtrat als das geeignetste Instrument zur Regulierung von Kurzzeitvermietungsangeboten beurteilt wird. Im Fokus der aktuellen Abklärungen der Stadt Luzern liegt daher die Verankerung einer Regelung zu kommerziellen Kurzzeitvermietungsangeboten im Bau- und Zonenreglement. Der Vollzug über den Baubewilligungsprozess hat gegenüber der Schaffung eines neuartigen Lizenzwesens Vorteile, da auf bestehende Strukturen (Baugesuchsbearbeitung, Kontroll- und Bussenregelungen) zurückgegriffen werden kann. Gleichzeitig ist durch das Baubewilligungsverfahren die Erfassung der bewilligungspflichtigen Angebote möglich und die Zustimmung der Grundeigentümerschaft für diese Angebote gewährleistet. Zwar stellt auch die Erfassung und Steuerung von kommerziellen Kurzzeitvermietungsangeboten über das Baubewilligungsverfahren einen Zusatzaufwand für die zuständigen Behörden (Bereich Baugesuche der Dienstabteilung Städtebau) dar, jedoch wird dieser als geringer eingeschätzt als bei einer Einführung eines neuartigen Lizenzwesens.

Andere Schweizer Gemeinden wie Interlaken oder die Städte Bern und Zürich haben als hauptsächliches Instrument zur Regulierung von Kurzzeitvermietungsangeboten ebenfalls die Bau- und Zonenordnung gewählt.

Für die Einführung eines Lizenzsystems im Sinne des Postulanten wäre die Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage notwendig. Es ist unklar, inwiefern ein solches Lizenzsystem für die Nutzung von privatem Grund rechtlich möglich ist. Ähnliche Systeme in Luzern beziehen sich auf öffentlichen Grund (z. B. Taxi, Marktstände), jedoch nicht auf Privatgrund.

Das Anliegen des Postulanten, eine Registrierungsnummer für Kurzzeitvermietungsangebote zu vergeben, welche bei Bekanntmachung eines Inserats (auf Vermietungsplattformen, sonstigen Webseiten, Zeitungsinseraten usw.) angegeben werden muss, kann den Vollzug einer Regulierung vereinfachen. Entsprechend soll die Einführung einer entsprechenden Registrierungsnummer geprüft werden, dies jedoch beschränkt auf die kommerziellen Angebote. Ein Anbringen der Registrierungsnummer bei der Wohnungstür und ein öffentliches Register erachtet der Stadtrat jedoch als nicht zielführend. Bei Verdacht auf Missbrauch können sich Personen an die Stadtverwaltung wenden, welche die erforderlichen Schritte einleiten wird.

Das Postulat macht einen Vorschlag zur Regelung der Strafbestimmungen bei Verstössen gegen die dargelegten Vorgaben des Lizenzsystems. Die vorgeschlagenen Bussen reichen dabei bis zu Fr. 500'000.–. Wie bereits ausgeführt, sieht der Stadtrat eine Regulierung der kommerziellen Kurzzeitvermietung im Rahmen des Bau- und Zonenreglements (BZR) vor. Für die geplante Umsetzung sind im kantonalen Baugesetz bereits Strafbestimmungen vorhanden, welche bei Widerhandlung gegen die Vorgaben Anwendung finden würden. Dafür muss kein zusätzliches System eingeführt werden. So soll die Nutzungsänderung zur kommerziellen Kurzzeitvermietung durch die explizite Nennung im BZR nach § 184 Abs. 1 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735) klar baubewilligungspflichtig werden. Vorsätzliche oder fahrlässige Widerhandlungen gegen diese Baubewilligungspflicht für die Nutzungsänderung zur kommerziellen Kurzzeitvermietung werden gemäss § 213 Abs. 1 PBG mit Busse bis Fr. 20'000.–, in schweren Fällen oder im Wiederholungsfall bis Fr. 40'000.– bestraft.

### **Kommunikation und Transparenz der geltenden Regeln**

Es ist dem Stadtrat bewusst, dass es sich bei der Kurzzeitvermietung um ein Angebot handelt, welches durch zahlreiche Regularien auf unterschiedlichen Staatsebenen betroffen ist. Dabei handelt es sich beispielsweise um das Mietrecht auf Bundesebene, die Gastgewerbegesetzgebung sowie das Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt auf Ebene des Kantons oder auch das Kurztaxenreglement und die Bau- und Zonenordnung auf Ebene der Stadt Luzern. Der Postulant stellt daher zu Recht fest, dass bei dieser Vielzahl an bestehenden Regeln rasch die Übersicht zu der Frage verloren gehen kann, welche Nutzung nun zulässig ist und welche nicht. Um diese Situation zu verbessern, sieht der Stadtrat die Aufschaltung einer übersichtlichen Informationsseite zu wichtigen Grundlagen und Regeln für die Kurzzeitvermietung auf der städtischen Website vor.

## **Fazit**

Der Stadtrat stimmt mit dem Postulanten überein, dass eine höhere Transparenz und eine stärkere Regulierung im Bereich der Kurzzeitvermietung notwendig sind. Diese sollen jedoch über das Instrument der Bau- und Zonenordnung bzw. über das Baubewilligungsverfahren erzielt werden und nicht über ein Lizenzsystem. Das Anliegen des Postulanten zur Ausgabe einer Registrierungsnummer für die Kurzzeitvermietung, die bei der Bekanntmachung eines Inserats angegeben werden muss, wird geprüft, allerdings ausschliesslich für kommerzielle Kurzzeitvermietungsangebote und im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens. Ausserdem nimmt der Stadtrat die grundsätzliche Forderung des Postulanten entgegen, die Transparenz bezüglich der geltenden Regeln zur Kurzzeitvermietung von Wohnraum zu erhöhen. Hierzu sieht der Stadtrat die Aufschaltung einer Information auf der Website der Stadt Luzern vor.

Im Gegensatz zum Postulanten will sich der Stadtrat bei seiner Lösung zur Erfassung und Regulierung von Kurzzeitvermietungen auf kommerzielle Angebote beschränken, dabei aber auch gastgewerbepflichtige Angebote mitsteuern. Die temporäre Vermietung von Erstwohnungen soll hingegen nicht erschwert und entsprechend auch nicht mit einer Registrierungsspflicht belegt werden. Aus diesem Grund lehnt er auch die umfangreichen Voraussetzungen zur Erlangung einer Registrierungsnummer ab und strebt eine schlankere Erfassung und Steuerung über das Baubewilligungsverfahren an.

**Der Stadtrat nimmt das Postulat teilweise entgegen.**

Stadtrat von Luzern

