



KURZZEITVERMIETUNG ALS «ZWECKENTFREMDUNG» VON WOHNRAUM

Prof. Dr. Nicolas Diebold

Andermatt Tourism Law Forum
10. März 2023

ÜBERSICHT

Problemstellung

Baubewilligungspflicht


Regulierungsansätze Schweiz

Verfassungsrahmen

Regulierung Ausland

PROBLEMSTELLUNG: AUSGANGSLAGE

Durch die Umnutzung von Wohnobjekten in gewerbliche Kurzzeitvermietungsangebote für Feriengäste, Geschäftsleute besteht nach Auffassung der Politik die **Gefahr**, dass zu viel **Wohnraum für die ortansässige Bevölkerung verloren** gehen könnte.



Die Befürchtung einer zunehmenden **Wohnungsknappheit** beruht auf **drei Annahmen**:

Höhere Rendite im Vergleich zur Dauermiete

Umwandlung von dauerhaft vermieteten Objekten in Ferienwohnungen

Beschränktes Angebot an Wohnraum

PROBLEMSTELLUNG: STAND KURZZEITVERMIETUNG LISSABON

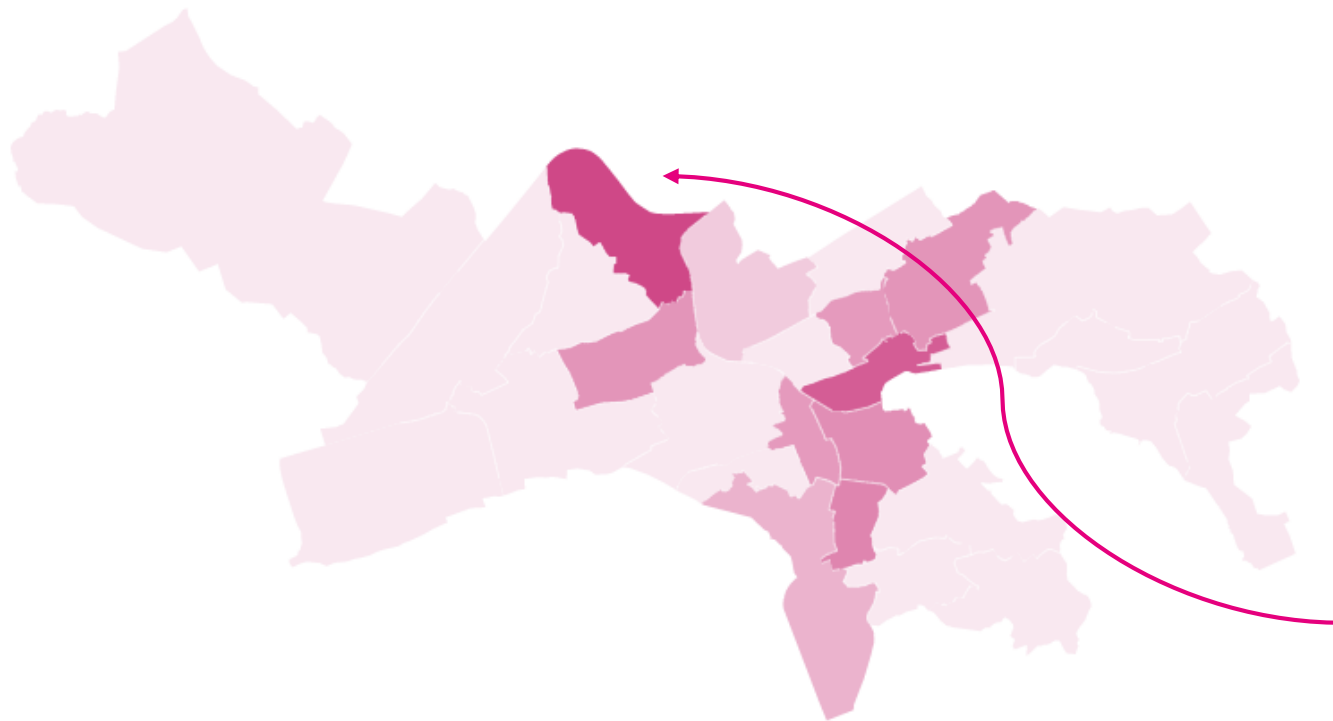


Ein Drittel aller Wohnungen werden als Ferienwohnungen vermietet, in der Innenstadt gar mehr als die Hälfte.

Hochbaudepartement Zürich, 2017

PROBLEMSTELLUNG: STAND KURZZEITVERMIETUNG LUZERN

Zweitwohnungen zur Kurzzeitvermietung, Anteil am Gesamtwohnungsbestand pro Quartier, in Prozent, 2022



2022

390 Wohnungen

2021

330 Wohnungen

Insgesamt befanden sich 2022 knapp 10% aller in Luzern zur Miete angebotenen Zweitwohnungen im Reussbühl-Quartier.

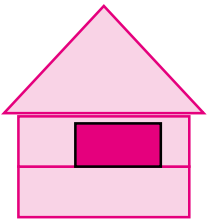
Quelle: Stadt Luzern / Luzerner Zeitung

PROBLEMSTELLUNG: POLITISCHE VORSTÖSSE

			
<p>Intention der Initianten</p>	<p>Schutz des dauerhaft bewohnten Wohnraums vor Umnutzung in Zweitwohnungen oder andere Formen von temporären Kurzaufenthalten.</p>	<p>Langfristige (effiziente) Vermietung von Wohnraum an die lokale Bevölkerung.</p>	<p>Rahmenbedingungen für die Aktivitäten der Plattform von AirBnB.</p>
<p>Anlass für den politischen Vorstoss</p>	<p>Verdrängung des klassischen Wohnraums; fehlende Steuereinnahmen; kein Engagement für lokale Gepflogenheiten.</p>	<p>Zu hohe Mieten für die Einheimischen; kein Zugang zu attraktiven Immobilien; Zerstörung von Nachbarschaftsverhältnissen.</p>	<p>Ungleichbehandlung gegenüber Hotels, die Auflagen und Bewilligungen unterliegen (Hygiene, Brandschutz, Kurtaxe, etc.)</p>

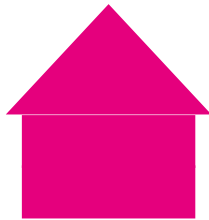
PROBLEMSTELLUNG: BEGRIFF «KURZZEITVERMIETUNG»

«Zimmer»



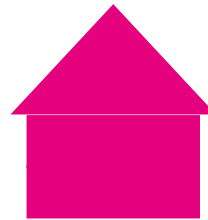
Vermietung von
Zimmern in
Erstwohnung

«Untermiete»



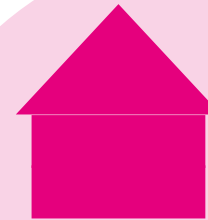
Vorübergehende
Vermietung während
Abwesenheit
(Ausland, Spital)

«Ferienwohnung»

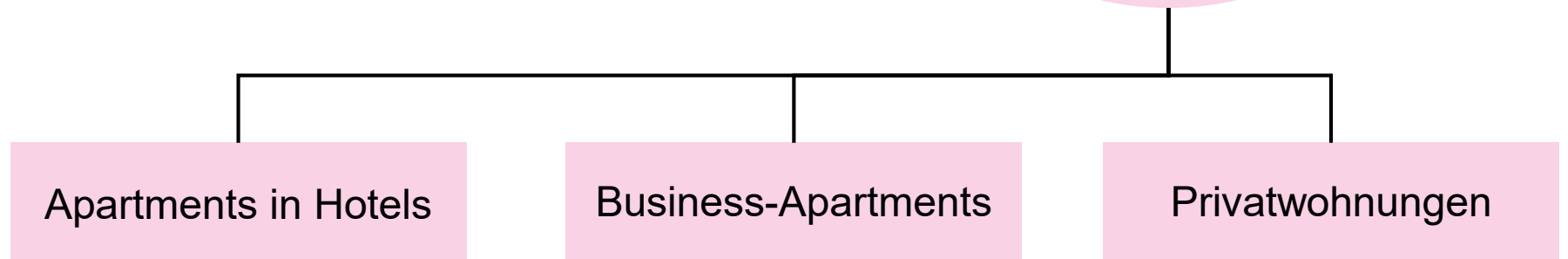


Vermietung von
selbstgenutzten
Ferienwohnungen
an Dritte

«Kapitalanlage»



Kurzzeitvermietung von
nicht selbstgenutzten
(Ferien-)wohnungen



PROBLEMSTELLUNG: REGULIERUNGSMITTEL

Bewilligungspflicht

- Regelungsort (Baubewilligung / Spezialgesetz?)
- Bewilligungsvoraussetzungen?
- Rechtsanspruch / Ermessensentscheid?
- Aufsicht und Vollzug?

Kontingent

- Regelungsort (Baubewilligung / Spezialgesetz?)
- Bestimmung Quote?
- Vergabeverfahren und Auswahlkriterien?
- Aufsicht und Vollzug?

Verbot

- Regelungsort (Baubewilligung / Spezialgesetz?)
- Ausnahmegewilligung?
- Aufsicht und Vollzug?

- **Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit** (Art. 27 BV) und die **Besitzstandgarantie** (kantonales Baurecht) → Legalitätsprinzip / öffentliches Interesse / Verhältnismässigkeit
- **Gleichbehandlung von Konkurrenten** (Art. 27/94 BV)

GRUNDSATZFRAGE: BAUBEWILLIGUNGSPFLICHT?

- Auch reine Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen unterstehen der **Baubewilligungspflicht**.
- **Ausnahme:** Wenn «nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge» kein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn besteht, die Übereinstimmung der Nutzungsänderung mit den öffentlich-rechtlichen Bau- und Nutzungsvorschriften vorgängig zu kontrollieren.
- Bewilligungspflicht gegeben, wenn:

Zweckänderung von Wohnen zu Gewerbe



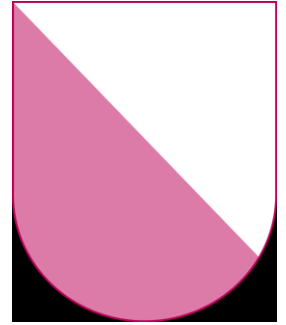
Ist die Vermietung von Wohnungen über Airbnb eine «gewerbliche» Nutzung?

Mehr als geringfügige Intensität der Auswirkungen auf Umwelt und Planung



Hat die Vermietung von Wohnungen über Airbnb Auswirkung auf Nachbarschaft?

Zweck: Einhaltung von baupolizeiliche Anforderungen; Zonenkonformität, Einhaltung des **Nutzungsverhältnisses** zwischen Wohn- und Arbeitsanteilen im Gebäude,



STADT ZÜRICH: WOHNANTEILSPFLICHT

- Bauordnung verlangt **Wohnanteils**pflcht innerhalb eines Gebäudes, z.B. 80% Wohnanteil bei fünfgeschossiger Wohnzone (4 Geschosse Wohnen, 1 Geschoss Gewerbe)
- Hotelbetrieb und Kurzzeitvermietung sind bis anhin dem Wohnanteil zugerechnet worden.
- Der Gemeinderat der Stadt Zürich hat 2021 beschlossen, «Airbnb»-Wohnungen und Businessapartments nicht mehr zum Wohnanteil zu zählen (noch nicht in Kraft):

«Die Wohnung als **Ganzes** wird dem Wohnanteil (...) nicht angerechnet, sobald sie oder Teile davon **regelmässig** befristet für **weniger als ein Jahr gewerblich** zur Verfügung gestellt wird und zugleich in der Wohnung keine Person ihren Hauptwohnsitz hat (...).»

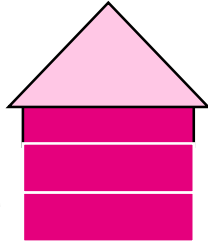
<https://www.gemeinderat-zuerich.ch/geschaeftedetailansicht-geschaeft?gld=c8cda4d5-a0ae-4289-874d-24ac75ee6b95>



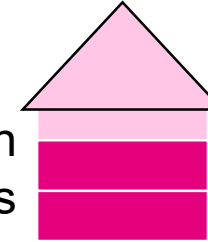
STADT BERN: VERMIETUNGSVERBOT VON GEBÄUDETEILEN

- Bauordnung behält gewisse Gebäudeteilen eines Altstadthauses **zwingend dem «Wohnen»** vor.

Obere Altstadt:
Dachgeschosse



Untere Altstadt: Wohnungen
über dem zweiten Wohngeschoss



- Kurzzeitvermietung ist bis anhin als «Wohnen» qualifiziert worden. Mit Abstimmung vom 13. Februar 2022 gilt Kurzzeitvermietung nicht mehr als Wohnen.

«Nicht zulässig sind Zweitwohnungen im Sinne der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes, wenn

- a. diese **wiederholt** für eine Dauer von **weniger als drei Monaten** vermietet werden und
- b. die gesamte Vermietungsdauer für solche Kurzzeitvermietungen pro **Kalenderjahr 90 Logiernächte überschreitet.**»

- In den übrigen Gebäudeteilen eines Altstadthauses können Kurzzeitvermietungen weiterhin angeboten werden.



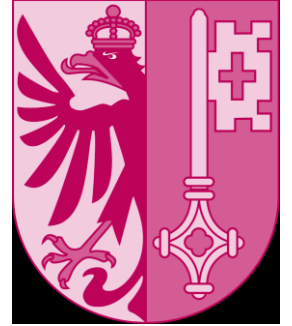
BASEL-STADT: BEWILLIGUNG FÜR ZWECKENTFREMdung

- Gesetz über die Wohnraumförderung unterstellt **Zweckentfremdung** von Wohnraum der (Bau-)bewilligungspflicht.

«Als **Zweckentfremdung** gilt die Verwendung von Wohnraum als Verwaltungsräume oder zu gewerblichen Zwecken.»

→ Kriterien zur Beurteilung von Kurzzeitvermietung gemäss Praxis und Rechtsprechung

- Bewilligung «kann» erteilt werden, wenn es die Umstände rechtfertigen, insbesondere wenn:
 - die betreffenden Wohnräume nicht mehr zum Wohnen geeignet sind
 - Bedürfnis der Wohnbevölkerung des Quartiers
 - Erweiterung oder Verlegung eines im Kanton bestehenden Betriebs
 - richt- und nutzungsplanerisch angestrebten Entwicklung des Quartiers

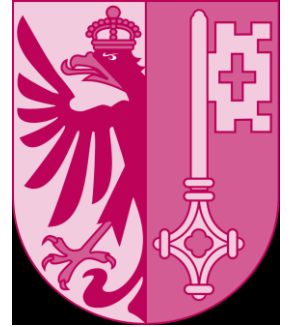


STADT GENÈVE: UMNUTZUNGSVERBOT

- Gesetz über den Erhalt von Wohnraum (Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, LDTR-GE) enthält ein **Umnutzungsverbot**.
- Seit April 2018 gilt die Vermietung von Wohnungen über Vermietungsplattformen von mehr als 90 Tagen pro Jahr als Umnutzung von Wohn- zu Gewerbenutzung.

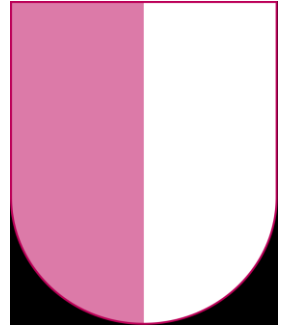
«La location de la totalité d'un logement au travers de **plates-formes de location** est considérée comme un changement d'affectation au sens de la loi si elle **excède 90 jours par an.**»

- Eine solche Umnutzung ist gemäss Art. 7 LDTR-GE grundsätzlich verboten, ausser es wird eine Ausnahmegewilligung nach Art. 8 LDTR-GE erteilt: «Si une dérogation est souhaitable et compatible avec les conditions de vie du quartier, le département peut l'accorder si les circonstances le justifient».
- Die Bestimmung enthält verschiedene Abwägungskriterien, doch der Entscheid über die Erteilung der Ausnahmegewilligung liegt im Ermessen der Behörden (kann-Bestimmung).



STADT GENÈVE: UMNUTZUNGSVERBOT

- Gemäss dem **kantonalen Cour de Justice** handelt es sich um eine verhältnismässige Regelung.
- Allerdings verlangte das kantonale Gericht, dass das Verbot bzw. die Ausnahmegewilligungspflicht aus Gründen der Verhältnismässigkeit nicht bereits ab 60, sondern erst ab mehr als 90 Vermietungstagen pro Jahr greift (CdJ, ACST/19/2018 vom 15. August 2018, E. 10.c).
- Der Beschwerdeführer machte vor **Bundesgericht** geltend, dass ein Verbot ab 90 Vermietungstagen pro Jahr gar nicht mehr geeignet sei, das angestrebte Ziel zu erreichen, weil eine Wohnung rentabel während 90 Tagen über Airbnb vermietet werden könne, auch wenn sie die restliche Zeit hindurch leer stünde.
- Weil der Beschwerdeführer seine Rüge anhand neuer Beweismittel belegen wollte, trat das Bundesgericht nicht auf die Beschwerde ein (BGer, 1C_472/2018 vom 25. März 2019, E. 6). Insofern enthält das Bundesgerichtsurteil keine präjudiziellen Erwägungen zur Frage der Verhältnismässigkeit des Umnutzungsverbots selber.



STADT LUZERN: KONTINGENT

- **Kontingentierung** von Wohnungen zur Kurzzeitvermietung
 - Baubewilligungspflicht mit Kontingent? → Vermischung Polizei-/Kontingentbewilligung; Spannungsverhältnis zum kantonalen Recht (PBG)
 - Neues Reglement über die Kontingentierung von Wohnungen zur Kurzzeitvermietung (Volksabstimmung am 12. März 2023)

«Der Bewilligungspflicht unterliegen alle Zweitwohnungen und den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen gemäss Art. 2 Abs. 3 lit. b, d und h Zweitwohnungsgesetz des Bundes, sofern sie für mehr als 90 Nächte pro Jahr an Dritte vermietet werden.»

- Die Bewilligung wird nur erteilt, wenn der Anteil der bewilligungspflichtigen Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand in den jeweiligen statistischen Quartieren die Werte gemäss Anhang nicht überschreitet (1 – 1.5 %).
- Vergabeverfahren nach Eingang der Gesuche.

VERFASSUNGSRAHMEN

Legalitätsprinzip

- Zu grosser Ermessensspielraum der Behörde bei «kann-»Bewilligungen? (GE)

Öffentliches Interesse

- Schutz von Wohnraum grds. anerkanntes Interesse der Raumplanung
- Schutz der Hotelbetriebe vor Konkurrenz?

Verhältnismässigkeit: Eignung und Erforderlichkeit

- Ist Wohnknappheit in einem Quartier ausgewiesen?
- Wird Wohnknappheit durch Kurzzeitvermietung tatsächlich (mit-)verursacht? Kausalität?
- Geographische Eingrenzung?
- Wird «Untermiete» und «Selbstgenutzte Ferienwohnung» auch beschränkt?
- Faktisches Verbot für Geschäftsmodell «Business-Apartments»?

VERFASSUNGSRAHMEN

Grundsatz der Gleichbehandlung von Konkurrenten

- Bevorteilung von Hotelbetrieben gegenüber von Business-Apartments?

Besitzstandgarantie

- Übergangsfristen für bestehende Angebote

Vollzug und Aufsicht

- Verzeichnis von allen zur Kurzzeitvermietung zugelassenen Wohnungen?
- Überwachung der Vermietung von mehr als 90 Tage pro Jahr?

FRANKREICH / PARIS



- Wohnungsbesitzer brauchen in Grossstädten mit über 200'000 Einwohner/innen und in der Nähe von Paris eine **Genehmigung**, wenn sie **regelmässig** möblierte Wohnungen kurzfristig **vermieten**.
- Wohnungen, die dem Vermieter als eigener Hauptwohnsitz dienen, sind von dieser Regelung ausgenommen.
- Die **Bewilligungsvoraussetzungen** werden von den Gemeinden unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten festgelegt (bspw. Ausgleichspflicht).
- Umnutzungsgenehmigung ist an die betreffende Person gebunden; wurde die Genehmigung von einem Ausgleich abhängig gemacht, ist die Bewilligung an den betreffenden Raum gebunden.

BERLIN



- Eine zeitweise Ferienwohnungsvermietung gilt als **Zweckentfremdung** und ist daher **genehmigungspflichtig**
- Die Genehmigung kann befristet, bedingt oder unter Auflagen erteilt werden.
- Eine Genehmigung wird erteilt, **wenn das schutzwürdige private Interesse** das öffentliche Interesse an der Erhaltung des betroffenen Wohnraums **überwiegt**. Es wird zwischen Haupt- und Nebenwohnung differenziert:
 - **Hauptwohnung**: Kann während der eigenen Abwesenheit zu anderen als Wohnzwecken vermietet werden. Der grundsätzliche Charakter als Hauptwohnung darf nicht angetastet werden.
 - **Nebenwohnung**: Kann als Ferienwohnung / Fremdenbeherbergung an höchstens 90 Tagen im Jahr vermietet werden. ...

AMSTERDAM



- Verbot von Kurzzeitvermietungen an Touristen in drei zentralen Stadtkreisen.
- In den restlichen Vierteln auf **30 Tage / Jahr** begrenzt.
- Hängiges Gerichtsverfahren, welches über die Zulässigkeit der Beschränkung befinden soll.

FRAGEN UND ANREGUNGEN

nicolas.diebold@unilu.ch