

LU_GERICHTE 7R 24 2 vom 10. November 2025

LU Gerichte, 2025-11-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7R_24_2

FR: LU_GERICHTE 7R 24 2 du 10 novembre 2025

IT: LU_GERICHTE 7R 24 2 del 10 novembre 2025

Regeste

Erlassprüfung. Reglement über die Kurzzeitvermietung der Stadt Luzern. Frage danach, ob sich das kommunale Reglement auf eine hinreichende Rechtsgrundlage stützt. Gemeindeautonomie. Verhältnis des kommunalen Reglements zum OR sowie zum RPG und PBG (zum Ganzen E. 6). Frage danach, ob die angefochtenen Bestimmungen des Reglements mit dem höherrangigen Verfassungsrecht, insbesondere mit der Eigentumsgarantie (Bestandes- und Besitzstandsgarantie), der Wirtschaftsfreiheit, dem Rückwirkungsverbot, dem Rechtsgleichheitsgrundsatz und dem System der freien Marktwirtschaft, im Einklang stehen (E. 7). Verwendung privatrechtlicher Begriffe im öffentlichen Recht (E. 8.2). | Art. 8 Abs. 1 BV, Art. 9 BV, Art. 26 Abs. 1 BV, Art. 27 BV, Art. 36 BV, Art. 41 Abs. 1 lit. e BV, Art. 49 Abs. 1 BV, Art. 50 Abs. 1 BV, Art. 94 Abs. 1 BV, Art. 94 Abs. 4 BV, Art. 122 Abs. 1 BV; Art. 6 Abs. 1 ZGB; Art. 19 OR, Art. 253 ff. OR, Art. 269 ff. OR; § 4 Abs. 2 KV, § 11 lit. b KV, § 12 Abs. 3 KV, § 68 KV, § 69 KV; § 3 GG; § 188 Abs. 1 VRG; Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 Gemeindeordnung Stadt Luzern, Art. 28 Abs. 1 Gemeindeordnung Stadt Luzern. | Erlassprüfung

Erwägungen

E. 1

Die Antragstellerin 4 zog ihr Gesuch um Erlassprüfung am 29. November 2024 zurück, womit das Verfahren in Bezug auf sie in Anwendung von § 109 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. 40) als erledigt zu erklären ist.

E. 2.1

Gemäss § 188 Abs. 1 VRG prüft das Kantonsgericht auf Antrag, ob bestimmte Rechtssätze verwaltungsrechtlichen Inhalts in Erlassen der Gemeinwesen (§ 1 VRG) verfassungs- oder gesetzwidrig sind oder sonstwie einem übergeordneten Rechtssatz widersprechen. Ausgenommen von dieser Prüfung sind u.a. die Kantonsverfassung, die kantonalen Gesetze und die Dekrete (§ 188 Abs. 2 lit. a VRG).

E. 2.2.1

Gegenstand eines Prüfungsantrags können ausschliesslich bestimmte Rechtssätze sein. Als Rechtssatz gilt eine generell-abstrakte Anordnung bzw. Norm, die sich an eine unbestimmte Zahl von Adressaten richtet und auf die Regelung unbestimmt vieler Fälle abzielt. Inhaltlich begründet der Rechtssatz Rechte und Pflichten der Bürger oder regelt Organisation, Zuständigkeit oder Aufgaben der Behörden oder das Verfahren (zum Ganzen: BGE 125 I 313 E. 2a, 121 II 473 E. 2b, 112 Ib 249 E. 2b, 101 Ia 73 E. 3a; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 340; Tschannen/Müller/Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, N 289, 291). Als Rechtssatz gilt im Übrigen nicht allein die konditionale, zur Subsumtion unmittelbar geeignete Norm ("wenn

Tatbestand, dann Rechtsfolge"), sondern ebenso die finale, zur konditionalen Norm hinzutretende und bloss einen Entscheidungsgesichtspunkt bietende Norm. Zu diesem Typus gehören Zweck-, Ziel- oder Grundsatzbestimmungen (Tschannen/Müller/Kern, a.a.O., N 292). Rechtssätze unterstehen nur dann der gerichtlichen Normenkontrolle, wenn sie einen verwaltungsrechtlichen Inhalt haben. Nach konstanter Rechtsprechung des Gerichts sind darunter Vorschriften zu verstehen, die vom Kantonsgericht in seiner Tätigkeit als Verwaltungsgericht und von Verwaltungsbehörden anzuwenden sind (zum Ganzen: LGVE 2021 IV Nr. 5 E. 1.2, 2018 III Nr. 1 E. 1.2, 2009 II Nr. 38 E. 3b mit Hinweis).

E. 2.2.2

Die vorliegend beanstandeten, per 1. Januar 2025 in Kraft getretenen Bestimmungen des Reglements über die Kurzzeitvermietung lauten wie folgt: Art. 1 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3: "1Dieses Reglement regelt die Zulässigkeit der Kurzzeitvermietung zur Beherbergung von Personen in der Stadt Luzern. 2Es bezweckt die Rückführung und den Erhalt von Wohnraum für die Wohnbevölkerung. 3Das Reglement findet in der Tourismuszone und der Landwirtschaftszone keine Anwendung." Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 lit. g: "1Die kurzzeitige Vermietung von Räumlichkeiten für mehr als 90 Nächte pro Kalenderjahr ist verboten. 2Räumlichkeiten dürfen uneingeschränkt kurzzeitig vermietet werden, wenn damit nachweislich kein Wohnraum verdrängt wird und eine Bestätigung nach Art. 3 Abs. 4 vorliegt. 3Unter kurzzeitiger Vermietung wird die entgeltliche Beherbergung von Personen verstanden, sofern diese: g. nicht in Räumlichkeiten beherbergt werden, die von mindestens einer Person genutzt werden, die dort ihren Hauptwohnsitz hat und die mit der Beherbergung keine missbräuchliche Rendite erzielt." Art. 3 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 4 lit. a und b: "1Die Absicht der kurzzeitigen Vermietung muss bei der Vollzugsbehörde angemeldet werden. 2Räumlichkeiten erhalten nach der Anmeldung eine Identifikationsnummer, die beim Anbieten und Bewerben der Unterkunft gut sichtbar anzugeben ist. 3Die Identifikationsnummern sind den Räumlichkeiten fest zugeteilt; neue Nutzungsberechtigte haben der Vollzugsbehörde den Rechtsübergang an der Räumlichkeit unverzüglich mitzuteilen. 4Räumlichkeiten erhalten eine Bestätigung zur uneingeschränkten Kurzzeitvermietung, sofern glaubhaft dargelegt werden kann, dass a. die Räumlichkeiten seit 2010 nicht als Wohnraum genutzt wurden; oder b. für die Erstellung der Räumlichkeiten seit 2010 kein Wohnraum verdrängt oder vernichtet wurde." Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2: "1Die Vollzugsbehörde ist berechtigt, alle für die Vollzugs- und Kontrolltätigkeit benötigten Daten bei den betroffenen Personen und weiteren Stellen einzufordern. 2Sie kann ein Register zur Nutzungsart von Räumlichkeiten führen." Art. 5: "Wer gegen Art. 2 Abs. 1-2 sowie Art. 3 Abs. 1-3 dieses Reglements vorsätzlich oder fahrlässig verstösst, wird mit Busse bestraft." Art. 6 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3: "1Für Räumlichkeiten, die im Kalenderjahr 2023 rechtmässig bereits für mehr als 90 Nächte kurzzeitig vermietet wurden, gilt ab Annahme der Volksinitiative «Wohnraum schützen – Airbnb regulieren» eine Übergangsfrist von fünf Jahren. 2Wer diese Übergangsfrist nutzen will, hat sich innert dreier Monate seit Inkrafttreten des Reglements bei der zuständigen Behörde zu melden und schriftlich nachzuweisen, dass die Voraussetzungen nach Abs. 1 erfüllt sind. 3Wer den Nachweis nach Abs. 2 nicht oder nach Fristablauf erbringt, fällt nicht unter die Übergangsfrist."

E. 2.2.3

Das Reglement zielt auf die Umsetzung der städtischen Wohnraumpolitik ab und hat eine sozialpolitische Komponente. Die angefochtenen Bestimmungen des Reglements über die Kurzzeitvermietung richten sich an Personen, welche Wohnraum in der Stadt Luzern kurzzeitig vermieten wollen. Ohne an dieser Stelle bereits vertieft auf diese einzugehen, handelt es sich damit bei den zitierten Rechtsgrundlagen unzweifelhaft um generell-abstrakte Anordnungen, d.h. Normen, die sich an eine unbestimmte Zahl von Adressaten richten und auf die Regelung unbestimmt vieler Fälle abzielen. Damit kommt ihnen (verwaltungsrechtlicher) Rechtssatzcharakter zu, weshalb sie Gegenstand eines Normprüfungsverfahrens sein können.

E. 2.3.1

Gemäss § 189 lit. a VRG kann den Prüfungsantrag jedermann stellen, dessen schutzwürdige Interessen in absehbarer Zeit durch die Anwendung der angefochtenen Rechtssätze verletzt werden können. Aus Ziel- und Zwecksetzung der selbständigen verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle heraus sind an die Voraussetzungen des schutzwürdigen Interesses keine allzu hohen Anforderungen zu stellen (eingehend zur Legitimationsfrage: LGVE 1982 II Nr. 42 E. 1a und b). Es genügt "virtuelle Betroffenheit", d.h. die Anforderungen sind erfüllt, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die antragstellende Person durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (vgl. BGE 146 I 62 E. 2.1, 137 I 77 E. 1.4, 136 I 17 E. 2.1, 133 I 206 E. 2.1).

E. 2.3.2

Das Reglement über die Kurzzeitvermietung regelt die Zulässigkeit der Kurzzeitvermietung zur Beherbergung von Personen in der Stadt Luzern. Nach dem neuen Reglement dürfen Räumlichkeiten nur noch dann uneingeschränkt bzw. für mehr als 90 Nächte pro Kalenderjahr kurzzeitig vermietet werden, wenn damit nachweislich seit 2010 kein Wohnraum verdrängt wurde (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 4 des Reglements). Das Reglement gilt spätestens ab dem 11. März 2028 auch für Räumlichkeiten, die im Kalenderjahr 2023 rechtmässig bereits für mehr als 90 Nächte kurzzeitig vermietet wurden (Art. 6 des Reglements). Die Antragstellerinnen 1 - 3 vermieten gemäss ihren Angaben seit 2018 resp. 2019 eigens angemietete Wohnungen in der Stadt Luzern zur Kurzzeitmiete, was Teil ihres Geschäftsmodells ist. Die Antragstellerin 1 erbringt auch Vermittlungsdienstleistungen in Zusammenhang mit der Kurzzeitvermietung von Unterkünften. Sie sind vom neuen Reglement somit unmittelbar betroffen und ihr Antragsrecht i.S.v. § 189 lit. a VRG ist ohne weiteres zu bejahen.

E. 2.4

Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind vorliegend erfüllt (vgl. § 190 f. i.V.m. §§ 132-141 VRG, § 107 VRG). Insbesondere erfolgte der Antrag innert 30 Tagen seit Veröffentlichung des Erlasses (§ 190 VRG; vgl. Luzerner Kantonsblatt Nr. 25 vom 22.6.2024, https://www.luzernerkantonsblatt.ch/Kantonsblatt/Archiv/pdf_2024/kb-24-25.pdf#pagemode=bookmarks, besucht am 16.10.2025), weshalb auf den Prüfungsantrag einzutreten und dieser materiell zu beurteilen ist.

E. 3.1

Im Normprüfungsverfahren sind die Vorschriften über das Rechtsmittelverfahren (§§ 132-141 VRG) sinngemäss anwendbar (§ 191 VRG). Dem Charakter einer erstinstanzlichen gerichtlichen Prüfung entspricht sodann, dass wie im Verwaltungsbeschwerdeverfahren die

tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Prüfungsentscheids massgeblich sind (vgl. § 146 VRG; LGVE 2021 IV Nr. 5 E. 1.4).

E. 3.2

Die Normprüfungseingabe gemäss §§ 188 ff. VRG muss einen bestimmten Antrag und dessen Begründung enthalten (§ 191 i.V.m. § 133 Abs. 1 VRG). Demnach ist im Prüfungsantrag im Einzelnen darzulegen, welche konkreten Bestimmungen überprüft werden sollen (§ 188 Abs. 1 VRG spricht ausdrücklich von bestimmten Rechtssätzen) und inwiefern diese Gesetzes- oder Verfassungsbestimmungen oder anderen übergeordneten Rechtssätzen widersprechen. Im Verfahren betreffend die Prüfung von Erlassen hat sich das Kantonsgericht darauf zu beschränken, angefochtene Bestimmungen in Bezug auf die von den Antragstellern ausdrücklich gerügten rechtlichen Mängel zu untersuchen. Zudem sind an die Begründung der Vorbringen hohe Anforderungen zu stellen. Einzig sich aus der Natur der Sache ergebende Mängel sowie offensichtliche, in die Augen springende Verfassungs- und Gesetzeswidrigkeiten sind auch ohne entsprechende Hinweise der Antragsteller zu berücksichtigen (LGVE 2021 IV Nr. 5 E. 1.5 mit Hinweisen).

E. 4

Der rechtserhebliche Sachverhalt für die vorliegend zu entscheidenden Fragen ergibt sich hinlänglich aus den Akten. Auf weitere Beweismassnahmen, welche im Übrigen nicht beantragt sind, kann deshalb verzichtet werden (antizipierte Beweiswürdigung; BGE 141 I 60 E. 3.3 und 136 I 229 E. 5.3 mit Hinweisen).

E. 5

Ist im Verfahren nach den §§ 188 ff. VRG eine Norm auf ihre Verfassungs- oder Gesetzmässigkeit zu überprüfen, ist in Anlehnung an die bundesgerichtliche Praxis massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit dem angerufenen Verfassungs- oder Gesetzesrecht vereinbar erscheinen lässt. Dabei dürfen Erklärungen der Behörde über die beabsichtigte künftige Anwendung der Vorschrift berücksichtigt werden. Die angefochtene Norm ist nur aufzuheben, wenn sie sich einer verfassungs- oder gesetzeskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Sodann sind im abstrakten Normenkontrollverfahren die möglichen Auswirkungen einer neuen Vorschrift, selbst wenn deren Inhalt klar bestimmt ist und der rechtsanwendenden Behörde keinerlei Spielraum offen zu stehen scheint, nie völlig übersehbar. Erscheint eine generell-abstrakte Regelung bezogen auf normale Verhältnisse, wie sie vom Gesetzgeber zugrunde gelegt werden durften, als verfassungsrechtlich haltbar, so vermag die ungewisse Möglichkeit, dass sie sich in besonderen Einzelfällen als verfassungs- oder gesetzeswidrig auswirken könnte, ein Eingreifen im Stadium der abstrakten Normenkontrolle im Allgemeinen noch nicht zu rechtfertigen, vor allem dann nicht, wenn im fraglichen Sachbereich die Möglichkeit der späteren konkreten Normenkontrolle den Betroffenen einen hinreichenden Schutz bietet. Wird im dargelegten Sinn das Vorliegen einer Verfassungs- oder Gesetzesverletzung im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle verneint, hindert dies den Bürger nicht, die Verfassungs- oder Gesetzeswidrigkeit der betreffenden Vorschriften anlässlich ihrer Anwendung im Einzelfall erneut geltend zu machen (LGVE 2021 IV Nr. 5 E. 2 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 146 I 62 E. 4, 146 I 70 E. 4, 134 I 293 E. 2 und 120 Ia 286 E. 2b, je mit Hinweisen).

E. 6.1

Die Antragstellerinnen 1 - 3 bringen in materieller Hinsicht zunächst vor, das Reglement über die Kurzzeitvermietung könne sich auf keine genügende Rechtsgrundlage stützen, was zur Nichtigkeit des gesamten Reglements, eventualiter dessen Aufhebung führe. In jedem Fall seien die gerügten Bestimmungen infolge fehlender Rechtsgrundlage bzw. Verstosses gegen übergeordnetes Recht antragsgemäss aufzuheben.

E. 6.2.1

Unter dem Titel "Keine direkte Kompetenz in der KV" machen die Antragstellerinnen 1 - 3 geltend, vorliegend sei nicht ersichtlich, inwiefern das kantonale Recht den Sachbereich "kurzfristige Vermietung" ganz oder teilweise den Gemeinden überlasse. Aus einer vollständig fehlenden kantonalen Regelung könne nicht geschlossen werden, dass automatisch und vollumfänglich die Gemeinden zuständig seien. Eine solche Kompetenzverteilungsregelung zugunsten der Gemeinden kenne die Luzerner Kantonsverfassung nicht. Eine Gemeinde könne nicht "aus dem Nichts heraus" Aufgaben erfinden und regeln. Die Stadt Luzern benötige für ihr Reglement eine Grundlage in der Kantonsverfassung oder in einem kantonalen Gesetz. Eine solche Grundlage fehle vorliegend.

E. 6.2.2

Die Bundesverfassung gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 147 I 433 E. 4.1, 136 I 395 E. 3.2.1; LGVE 2024 IV Nr. 6 E. 4.1).

E. 6.2.3

Nach § 68 der Verfassung des Kantons Luzern (KV; SRL Nr. 1) sind die Gemeinden öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften und haben im Rahmen des kantonalen Rechts Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse (Abs. 1). Die Autonomie der Gemeinden ist gewährleistet. Die Gesetzgebung bestimmt ihren Umfang und gewährt einen möglichst grossen Handlungsspielraum (Abs. 2; vgl. zum Ganzen auch den nahezu gleichlautenden § 3 Gemeindegesetz [GG; SRL Nr. 150]). Gemäss Botschaft zur Kantonsverfassung ergeben sich die Autonomiebereiche aus den selbst gewählten Gemeindeaufgaben sowie aus den Aufgaben, die der Kanton den Gemeinden überträgt. Die Gemeinden haben eine grosse Bedeutung bei der Gestaltung der nahen Lebenswelt. Hinsichtlich der Aufgabenerfüllung unterscheidet § 69 KV zwischen den eigenen Aufgaben der Gemeinden, über deren Erfüllung sie selbständig entscheiden, und den vom Kanton übertragenen Aufgaben, wobei mit der Unterteilung in der Verfassung keine Rechtsfolgen verbunden sind. Viele Bereiche lassen sich nicht zur Gänze einer Kategorie zuordnen. Ob eine Aufgabe den Gemeinden zur

Erfüllung freisteht oder ihnen zugeteilt wird, hat der Gesetzgeber unter Wahrung der üblichen rechtsstaatlichen Grundsätze (§ 2 Abs. 2 KV: öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit) und des Subsidiaritätsprinzips (§ 4 Abs. 2 KV) zu bestimmen (zum Ganzen: Botschaft B 123 des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung vom 22.11.2005 [nachfolgend: Botschaft KV B 123], S. 79). § 11 KV legt in grundsätzlicher Art fest, dass der Kanton und die Gemeinden diejenigen Aufgaben wahrzunehmen haben, die ihnen durch die Gesetzgebung übertragen sind, beispielsweise in den Bereichen wirtschaftliche Entwicklung (§ 11 lit. b KV), soziale Sicherheit (§ 11 lit. e KV) oder Raumplanung (§ 11 lit. f KV). Aus dieser nicht abschliessenden Aufzählung können weder die Breite noch die Tiefe staatlicher Leistungen abgeleitet werden. Von einem sogenannten Verfassungsvorbehalt, der für jede Aufgabe eine Verfassungsgrundlage nötig gemacht hätte, wurde abgesehen, damit die staatliche Tätigkeit insgesamt flexibel über Gesetzesregelungen gesteuert werden kann. Der Begriff der "Gesetzgebung" ist gemäss Botschaft offen zu verstehen und kann hier einen kantonalen Erlass oder einen kommunalen Erlass umfassen (zum Ganzen: Botschaft KV B 123, S. 47, 79).

E. 6.2.4

Wenn die Antragsgegnerin § 11 lit. b i.V.m § 12 Abs. 3 KV unter Berücksichtigung der Botschaft dahingehend interpretiert, dass dem Kanton und den Gemeinden die Aufgabe zukomme, die wirtschaftliche Entwicklung zugunsten der allgemeinen Wohlfahrt und damit mit Blick auf die Grundbedürfnisse und Lebensqualität der Gesellschaft zu steuern, so ist dies schlüssig (vgl. Botschaft KV B 123, S. 48). Mit dem Reglement soll Wohnraum für die Einwohner der Stadt erhalten bzw. wiederhergestellt werden (vgl. auch Art. 1 Abs. 2 des Reglements über die Kurzzeitvermietung). Es wird mit der Absicht, die Lebensqualität der Stadtbevölkerung zu verbessern bzw. ihre materiellen Grundbedürfnisse sicherzustellen, auf die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt Einfluss genommen, weshalb sich das Reglement auf § 11 lit. b i.V.m § 12 Abs. 3 KV stützen lässt. Der Kanton hat im Bereich "Schutz des Wohnraums der Wohnbevölkerung vor Kurzzeitvermietung" bisher keine Regeln erlassen. Gestützt auf § 11 lit. b i.V.m § 12 Abs. 3 KV steht die Aufgabe somit zur Erfüllung den Gemeinden frei. Denn wie oben dargelegt, kann der in § 11 KV enthaltene Begriff "Gesetzgebung" gemäss Botschaft auch einen kommunalen Erlass umfassen und entscheiden die Gemeinden über die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben selbständig. Einer expliziten Delegation dieser Zuständigkeit durch das kantonale Recht bedarf es nicht. Dafür, dass die Stadt Luzern als Gemeinde im vorliegend streitigen Bereich befugt ist, selbständig eigene Regeln aufzustellen, spricht auch das in § 4 Abs. 2 KV verankerte Subsidiaritätsprinzip, wonach eine Regelungskompetenz auf tiefster staatlicher Stufe zu vermuten ist (vgl. LGVE 2024 IV Nr. 6 E. 4.2.3 m.H.). Mit Blick auf die Art der zu regelnden Materie macht dies denn auch durchaus Sinn. Vorliegend stehen die Interessen der Wohnbevölkerung der Stadt Luzern als Tourismusort und damit der lokale Charakter im Vordergrund. Ein Bedarf nach einer kantonal einheitlichen Regelung ist nicht auszumachen (vgl. dazu auch LGVE 2024 IV Nr. 6 E. 4, BGE 136 I 395 E. 3.2.3). Der betroffene Regelungsbereich lässt demnach ein kommunales Selbstbestimmungsrecht zu. Die Stadt Luzern verfügt diesbezüglich über Autonomie (vgl. dazu auch den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 27.9.2024 über die Genehmigung der Strafbestimmung im Reglement über die Kurzzeitvermietung).

E. 6.2.5

Der Grosse Stadtrat ordnet unter Vorbehalt des Referendums und in den Schranken des übergeordneten Rechts in der Form von Reglementen die Rechte und Pflichten der natürlichen und juristischen Personen, die städtische Organisation und das Verfahren vor den Behörden, soweit die Rechtsetzungsbefugnis nicht dem Stadtrat zusteht (Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern [sRSL 0.1.1.1.1]). Rechtsetzende Beschlüsse des Grossen Stadtrats, ausgenommen Erlasse nach Art. 28 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern, unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern). Nach dem zuvor Gesagten ist in Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern i.V.m. §§ 11 lit. b, 12 Abs. 3 und 68 Abs. 2 KV sowie § 3 Abs. 2 GG eine hinreichende Rechtsgrundlage für das kommunale Reglement über die Kurzzeitvermietung zu erblicken und die Regelungskompetenz der Stadt Luzern für den besagten Sachbereich somit zu bejahen.

E. 6.3.1

Die Antragstellerinnen 1 - 3 sehen im Reglement sodann einen Verstoß gegen das Obligationenrecht bzw. die Vertragsfreiheit. Letztere habe der – gemäss Art. 122 Abs. 1 BV dafür zuständige – Bundesgesetzgeber in Art. 19 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht [OR; SR 220]) und für das Mietrecht in den Art. 253 ff. OR geregelt. Der Bundesgesetzgeber sehe keine Beschränkungen in der Mietdauer vor. Vermieter und Mieter seien in diesem Punkt frei. Das Bundesprivatrecht enthalte keinerlei Kompetenzen der Kantone oder gar der Gemeinden, von dieser Vertragsfreiheit als zentralem Inhalt des Mietvertrags abzuweichen. Indem die Stadt Luzern den Vermietern (und den Mietern) verbieten wolle, Wohnräume mehr als 90 Nächte pro Kalenderjahr kurzzeitig zu vermieten (bzw. zu mieten), schränke sie deren Vertragsfreiheit ein und verstosse damit gegen Art. 49 BV, Art. 122 Abs. 1 BV, Art. 19 OR sowie Art. 253 ff. OR.

E. 6.3.2

Art. 6 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) enthält den allgemeinen Grundsatz, dass die Kantone in ihren öffentlich-rechtlichen Befugnissen durch das Bundeszivilrecht nicht beschränkt werden. Wie auch den anderen Bestimmungen der Einleitungsartikel des ZGB kommt Art. 6 Abs. 1 ZGB für das gesamte Gebiet des Bundeszivilrechts – und damit insbesondere auch für das Obligationenrecht – Geltung zu (Marti, Zürcher Komm., 3. Aufl. 1998, Art. 6 ZGB N 2 f.). Lehre und Praxis leiten aus Art. 6 Abs. 1 ZGB nicht nur die grundsätzliche Unabhängigkeit und sachliche Gleichberechtigung von Bundeszivilrecht und kantonalem öffentlichem Recht bzw. eine Relativierung des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts ab, sondern sehen darin auch die Anerkennung einer "expansiven Kraft" des kantonalen öffentlichen Rechts gegenüber dem Bundeszivilrecht. Ein vom Privatrecht erfasster Lebenssachverhalt kann auch Gegenstand des kantonalen öffentlichen Rechts sein. Dieses kann die privatrechtliche Ordnung nicht nur ergänzen, sondern diese – wie sich z.B. aus der Sondervorschrift von Art. 6 Abs. 2 ZGB ausdrücklich ergibt – durch eigene Regelungen auch ganz oder teilweise "ausser Kraft" setzen (z.B. durch Einschränkung der Vertragsfreiheit oder gar durch Statuierung eines Vertragsabschlussverbotes [BGE 146 I 70 E. 5.2.1; Marti, a.a.O., Art. 6 ZGB N 45 f.; vgl. auch Lardelli/Vetter, Basler Komm., 7. Aufl. 2022, Art. 6 ZGB N 2; Meise/Huguenin, Basler Komm., 7. Aufl. 2020, Art. 19/20 OR N 12, 21]). Art. 6 Abs. 1 ZGB spricht nur von öffentlich-rechtlichen Befugnissen "der Kantone". Damit sind aber nicht nur die entsprechenden Befugnisse der Kantone selbst und

ihrer eigenen Organe, sondern diejenigen aller Stellen gemeint, welche das kantonale Recht mit staatlichen Aufgaben betraut, also auch diejenigen (rechtlich verselbständigter) staatlicher Selbstverwaltungskörper (insbesondere Gemeinden). Die Beschränkung des Gesetzeswortlauts auf die Kantone ergibt sich daraus, dass grundsätzlich nur diese (direkte) Ansprechpartner des Bundes sind, während die nähere Organisation der Kantone diesen selbst obliegt. Das Bundesrecht erfasst daher mit seinen Normen nur ausnahmsweise direkt Gemeinden oder andere kantonale Selbstverwaltungskörper, doch sind diese in der Regel im Begriff "Kantone" bzw. "kantonal" mitenthalten. Die Delegation öffentlich-rechtlicher Befugnisse an staatliche Selbstverwaltungskörper und private Verwaltungsträger bedarf einer genügenden, in der Regel formell-gesetzlichen Grundlage. Die Gemeinden sind im Rahmen ihrer durch das kantonale Recht umschriebenen Zuständigkeit (Gemeindeautonomie) allgemein auch zur Rechtsetzung ermächtigt. Für die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen vom kantonalen an den kommunalen Gesetzgeber gelten die einschränkenden Anforderungen nicht, welche hinsichtlich der Gesetzesdelegation an Exekutivbehörden entwickelt worden sind (zum Ganzen: Marti, a.a.O., Art. 6 ZGB N 220-223). Kantonale bzw. kommunale öffentlich-rechtliche Einwirkungen auf den Anwendungsbereich des Bundeszivilrechts sind aber nicht uneingeschränkt möglich. Eine expansive Kraft des kantonalen oder kommunalen öffentlichen Rechts ist, auch wenn es an sich formell korrekt erlassen wurde, ausgeschlossen, soweit das Bundeszivilrecht einen bestimmten Lebenssachverhalt abschliessend (auch unter Berücksichtigung öffentlicher Interessen) geregelt hat oder soweit das kantonale öffentliche Recht sich nicht auf schutzwürdige öffentliche Interessen stützen kann bzw. gegen Sinn und Geist des Bundeszivilrechts verstösst, worunter insbesondere auch die grundsätzliche Vereitelung oder übermässige Erschwerung des Bundeszivilrechts fällt. Auch wenn eine bundesrechtliche Regelung in einem bestimmten Bereich umfassend ist, kann ein kantonales Gesetz im gleichen Bereich Bestand haben, wenn es ein anderes Ziel verfolgt als das vom Bundesrecht verfolgte (zum Ganzen: BGE 146 I 70 E. 5.2.1, 143 I 403 E. 7.1 [Pra 2017 Nr. 100]; Lardelli/Vetter, a.a.O., Art. 6 ZGB N 10; Marti, a.a.O., Art. 6 ZGB N 5, 50).

E. 6.3.3

Nach dem Gesagten kann einem Kanton oder auch einer Gemeinde somit durchaus die Kompetenz zustehen, mit eigens erlassenen öffentlich-rechtlichen Normen (indirekt) auf die privatrechtliche Vertragsfreiheit nach Art. 19 OR einzuwirken bzw. diese in gewissem Mass einzuschränken. Es wurde bereits ausführlich dargelegt, dass das vorliegend strittige Reglement bzw. die davon erfasste Materie in die Regelungskompetenz der Stadt Luzern fällt und auf einer hinreichenden kantonalen und kommunalen Rechtsgrundlage beruht (vgl. dazu E. 6.2 hiavor). Das Reglement stellt öffentliches Recht dar und wurde im ordentlichen kommunalen Gesetzgebungsverfahren beschlossen, womit es eine formell-gesetzliche Grundlage für die daraus resultierende indirekte Einschränkung der Vertragsfreiheit bildet (vgl. dazu auch E. 6.4 nachfolgend). Mit dem Reglement soll Wohnraum für die Wohnbevölkerung der Stadt Luzern erhalten und wiederhergestellt werden. Das Reglement ist sozialpolitisch motiviert und soll dem Schutz der Interessen der mietenden Wohnbevölkerung an der Bereitstellung von städtischem Wohnraum überhaupt sowie insbesondere preisgünstigem Wohnraum dienen. Gewisse Ausnahmen von der Vertragsfreiheit können insbesondere im Bereich des Wohnungswesens gerechtfertigt sein (BGE 142 I 76 E. 3.1, vgl. dazu auch die Kasuistik bei Lardelli/Vetter, a.a.O., Art. 6 ZGB N 14). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfen die Kantone nicht direkt in die Verträge zwischen Vermieter und Mieter eingreifen, weil das Bundesrecht diese Materie

abschliessend regelt. Den Kantonen bleibt es jedoch unbenommen, verhältnismässige Massnahmen zur Bekämpfung der Mietknappheit zu treffen, auch wenn diese Massnahmen indirekt das Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter beeinflussen können, indem sie z.B. höhere Mieten für die von den Massnahmen betroffenen Wohnungen verhindern. Kantonale bzw. kommunale Massnahmen, die dazu dienen, das knappe Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen zu erhalten bzw. zu erhöhen, haben eine andere Stossrichtung als die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Bekämpfung missbräuchlicher Mietzinse. An kantonalen Massnahmen bzw. kommunalen Massnahmen, die – wie vorliegend – darauf abzielen, das Bedürfnis der Bevölkerung an einem genügenden Angebot von Mietwohnungen in einem bestimmten Preissegment zu befriedigen, besteht ein schutzwürdiges öffentliches Interesse (zum Ganzen: BGE 146 I 70 E. 5.2.2 f.; BGer-Urteil 1C_759/2021 vom 19.12.2022 E. 4.2.2-4.3 [teilweise nicht publiziert in BGE 149 I 25]). In diesem Sinn regelt das Bundesprivatrecht die vom Reglement erfasste Materie nicht abschliessend, sondern lässt Raum für die im öffentlichen Interesse liegenden Massnahmen der Gemeinde (vgl. zum öffentlichen Interesse auch E. 7.6 nachfolgend). Dass sich die umstrittenen kommunalen Bestimmungen indirekt auf das Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter auswirken können, ändert daran nichts. Inwiefern die Bestimmungen des Reglements gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen oder dessen Durchsetzung beeinträchtigen oder vereiteln sollten, ist ebenfalls nicht ersichtlich (vgl. dazu auch BGE 146 I 70 E. 5.3). Das Obligationenrecht steht dem Reglement damit nicht entgegen.

E. 6.3.4

Nach dem Gesagten kann der Argumentation der Antragstellerinnen 1 - 3 nicht gefolgt werden. Die Rüge der Verletzung des Grundsatzes des Vorrangs des Bundesrechts und der Vertragsfreiheit bzw. des Verstosses gegen Art. 49 und Art. 122 Abs. 1 BV sowie Art. 19 und Art. 253 ff. OR erweist sich als unbegründet.

E. 6.4.1

Die Antragstellerinnen 1 - 3 sehen im Reglement schliesslich eine Umgehung des Raumplanungsrechts des Bundes sowie des kantonalen Bau- und Planungsrechts. Das Reglement sei klar dem Planungsrecht zuzuordnen, was sich auch aus dem B+A 47/2023 des Stadtrats sowie dem B+A der Baukommission ergebe. Entsprechend müsse es die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) und jene des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL Nr. 735) hinsichtlich Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG, § 6 PBG) sowie hinsichtlich eines formellen Festsetzungsverfahrens mit Vorprüfung, öffentlicher Auflage, Einsprache- und Beschwerdeverfahren (§§ 19, 61-64 PBG) einhalten. Beim Erlass des strittigen Reglements seien diese Verfahrensvorschriften des RPG und PBG nicht eingehalten worden, weshalb es gegen übergeordnetes Recht verstosse.

E. 6.4.2

Die kommerzielle Kurzzeitvermietung von Wohnungen/Appartements in der Stadt Luzern an Touristen und Geschäftsreisende stellt ein lukratives Geschäftsmodell dar. So haben auch die Antragstellerinnen 1 - 3 Wohnungen gemietet, um sie kurzzeitig weiterzuvermieten. Solche für die Kurzzeitvermietung an Nichtortsansässige eingesetzten Wohnungen könnten sonst der Luzerner Wohnbevölkerung zur Verfügung stehen. Durch das Geschäftsmodell werden somit Wohnungen bzw. wird Wohnraum der ständigen Luzerner Wohnbevölkerung entzogen. Das Reglement will dem, entsprechend der Initiative

"Wohnraum schützen – Airbnb regulieren", entgegenwirken, indem die Möglichkeit der Kurzzeitvermietung und damit das entsprechende Geschäftsmodell eingeschränkt werden soll. Von den im Reglement vorgesehenen Massnahmen sind Eigentümer, aber – wie sich gerade an den Antragstellerinnen 1 - 3 zeigt – insbesondere auch Mieter betroffen, die gemietete Wohnungen (oder Wohnhäuser) nicht selbst nutzen, sondern kurzfristig weitervermieten wollen. Entsprechend kann – wie bereits dargelegt – in § 11 lit. b i.V.m § 12 Abs. 3 KV die Grundlage für das Reglement über die Kurzzeitvermietung erblickt werden (vgl. E. 6.2.4 hiervor). Dies deckt sich denn auch mit der Auskunft des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements des Kantons Luzern (nachfolgend: BUWD) als zuständiger kantonaler Behörde für die Anwendung der Bau- und Nutzungsvorschriften vom 7./8. September 2021, gemäss welcher das Thema "kommerzielle Kurzzeitvermietung" nicht Teil des Mindestinhalts des Bau- und Zonenreglements der Stadt Luzern (BZR; sRSL 7.1.2.1.1) bilde und im Sinn von § 3 Abs. 2 GG in einem separaten kommunalen Reglement geregelt werden könne. Das Reglement will die kommerzielle Kurzzeitvermietung einschränken, um den durch Kurzzeitvermietung entzogenen Wohnraum wieder dem Mietwohnungsmarkt zurückzuführen. Im Sinn der Wohnraumförderung hat es einen wirtschafts- und insbesondere sozialpolitischen Charakter (vgl. dazu Art. 41 Abs. 1 lit. e BV). Daneben kommt ihm auch ein raumplanerischer Charakter zu, denn mit der Einschränkung des Geschäftsmodells soll der städtische Wohnraum der Wohnbevölkerung geschützt bzw. die Verdrängung der ständigen Wohnbevölkerung aus der Stadt verhindert werden. Das Reglement beinhaltet aber keine bauliche Planung oder bauliche Siedlungsentwicklung. Geregelt wird "nur", wie bzw. in welchem Mass Vermieter von (bestehenden oder künftigen) Wohnungen oder Wohnhäusern diese (weiter-)vermieten dürfen. Der raumplanungsrechtliche Charakter steht vorliegend gegenüber dem wirtschafts- und sozialpolitischen nicht derart im Vordergrund, dass von einer "klarerweise raumplanerischen Massnahme" gesprochen werden müsste. Daran ändert nichts, dass der Geltungsbereich des Reglements in seinem Art. 1 Abs. 3 dahingehend abgesteckt wird, dass dieses in der Tourismus- und Landwirtschaftszone keine Anwendung finde (vgl. dazu E. 7.9 nachfolgend). Auch die im B+A 47/2023 des Stadtrats und die im B+A der Baukommission enthaltenen (raumplanungsrechtlichen) Ausführungen und verwendeten Begrifflichkeiten vermögen daran nichts zu ändern. Im Übrigen ist dem B+A 47/2023 des Stadtrats ausdrücklich zu entnehmen, dass die zeitliche Begrenzung der Vermietungsangebote unter die Aufgaben im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung i.S.v. § 11 lit. b KV zu subsumieren sei. Mit dem BUWD ist damit davon auszugehen, dass die vorliegend strittige Thematik im Sinn der Wohnraumförderung nicht zwingend Eingang in das BZR finden muss, m.a.W. nicht zwingend den RPG- und PBG-Verfahrensvorschriften unterliegt (vgl. dazu auch Bundesamt für Wohnungswesen [BWO], Wohnungsmarkt, Rubrik Kurzzeitvermietung und Buchungsplattformen, Unterrubrik Rechtsgebiete mit Ampelsystem/Erhalt von Wohnraum, <https://www.bwo.admin.ch/de/kurzzeitvermietung-und-buchungsplattformen>, besucht am 16.10.2025).

E. 6.4.3

Gemeindeinitiativen können in Form der Anregung (nicht-formulierte Initiative) eingereicht werden (§ 131 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes [StRG; SRL Nr. 10]). Die nicht-formulierte Initiative enthält den Auftrag an die zuständige Behörde, eine Vorlage im Sinn des Initiativbegehrens auszuarbeiten, die dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterliegt (§ 131 Abs. 3 StRG). Die Ausarbeitung der konkreten Vorlage obliegt zunächst

der Exekutive und der Verwaltung, die mit dem Entwurf betraut sind, der sodann durch das Parlament bearbeitet und verabschiedet wird. Die Form der allgemeinen Anregung zeichnet sich daher durch einen (sehr) hohen Umsetzungsbedarf aus, der die materielle Konkretisierung und Redaktion des Anliegens sowie allenfalls die Wahl der Rechtsstufe durch die Behörden umfasst (Fuhrer, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Diss. Zürich 2019, S. 27 m.H.). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts haben die Behörden, welche den in einer nicht ausformulierten Initiative angenommenen Regelungsgehalt umsetzen, eine Regelung auszuarbeiten und zu verabschieden, die den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspricht. Dabei darf der Gegenstand des Begehrens nicht verlassen werden und ist der Sinn der Initiative einzuhalten. Innerhalb des entsprechenden Rahmens steht dem Umsetzungsorgan jedoch eine gewisse, wenn auch auf das mit der Initiative verfolgte Anliegen beschränkte Gestaltungskompetenz zu (BGE 143 I 361 E. 3.3). Bei der formellen Umsetzung gilt es zu ermitteln, welches die geeignete Erlassform für das Begehren darstellt. Das Bundesrecht, insbesondere Art. 34 Abs. 1 BV, schreibt den Kantonen nicht vor, in welcher Rechtsform eine allgemeine Anregung umzusetzen ist. Massgebend für die Beantwortung der Frage, ob eine solche Initiative formell korrekt umgesetzt wurde, ist das im konkreten Fall anwendbare kantonale Recht (BGE 141 I 186 E. 4.1; Fuhrer, a.a.O., S. 40). Wo dem kantonalen Recht keine eindeutige Antwort auf die Frage zu entnehmen ist, wem die Wahl über die Erlassform zukommt, ist von einer Bindung des Gesetzgebers an die im Begehren bezeichnete Rechtsform auszugehen. Ein Abweichen davon ist ausnahmsweise zulässig, wobei wann immer möglich der Dialog mit den Initianten zu suchen ist (Fuhrer, a.a.O., S. 43 ff. m.H.). Die Volksinitiative "Wohnraum schützen – Airbnb regulieren" wurde in der Form der Anregung formuliert und verlangte vom Stadtrat, dem Grossen Stadtrat Bericht und Antrag mit dem Zweck der Änderung der Bau- und Zonenordnung im Sinn der Regulierung kurzzeitiger Wohnungsvermietungen vorzulegen. Im Umsetzungsprozess zeigte sich u.a. der konkrete Umfang der gemäss angenommener Initiative zu regelnden Materie. Die Umsetzungsbehörde kam zum Schluss, dass der Einbau des Regelungsgegenstands in das BZR dessen Rahmen sprengen würde, weshalb sie – auch mit Blick auf die Dynamik und Schnellebigkeit des Geschäftsfelds, in welchem sich die Thematik befindet – vor dem Hintergrund der bereits im Jahr 2021 vom BUWD erhaltenen Auskunft den Erlass eines eigenständigen Reglements für geeigneter erachtete. Im folgenden Austausch zwischen der Stadt Luzern und dem Initiativkomitee erklärten sich die Initianten mit der Umsetzung der Initiative in Form eines eigenständigen Reglements anstelle einer Änderung der BZR einverstanden. Ein Abweichen von der – in der als allgemeine Anregung erlassenen Initiative – vorgesehenen Änderung der BZR und der Erlass des eigenständigen Reglements bei der formellen Umsetzung der Initiative war damit zulässig (vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt zuvor).

E. 6.4.4

Nach dem Gesagten wurde mit dem Erlass des strittigen Reglements über die Kurzzeitvermietung nicht gegen Verfahrensvorschriften des RPG oder PBG verstossen.

E. 6.5

Im Sinn eines Zwischenergebnisses steht somit fest, dass das übergeordnete eidgenössische und kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht dem kommunalen Reglement über die Kurzzeitvermietung als solchem bzw. der darin geregelten Materie (Einschränkung der Möglichkeit der Kurzzeitvermietung) nicht entgegenstehen. Das Reglement und die darin

enthaltenen Bestimmungen stützen sich auf Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern i.V.m. §§ 11 lit. b, 12 Abs. 3 und 68 Abs. 2 KV sowie § 3 Abs. 2 GG und beruhen damit auf einer hinreichenden Rechtsgrundlage. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die angefochtenen Bestimmungen des Reglements auch sonst mit dem höherrangigen Verfassungsrecht im Einklang stehen oder sie sich – wie von den Antragstellerinnen vorgebracht – als verfassungswidrig erweisen.

E. 7.1

Die Antragstellerinnen 1 - 3 machen in ihrem Prüfantrag in diesem Zusammenhang zunächst Ausführungen, welche für alle angefochtenen Bestimmungen gleichermassen gelten würden. Das Reglement bzw. dessen Bestimmungen würden insgesamt gegen verfassungsmässige Rechte – konkret die Eigentumsgarantie nach Art. 26 Abs. 1 BV und die Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV, das Rechtsgleichheitsgebot bzw.

Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 1 und Abs. 2 BV sowie das System der freien Marktwirtschaft nach Art. 94 Abs. 1 und Abs. 4 BV – verstossen. Danach folgen im Gesuch spezifische Bemerkungen zu den einzelnen, angefochtenen Bestimmungen des Reglements.

E. 7.2

Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage.

Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein (Art. 36 Abs. 1 BV). Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 2 und Abs. 3 BV). Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV).

E. 7.3

Dass das Reglement und dessen Bestimmungen auf einer ausreichenden Rechtsgrundlage beruhen, wurde bereits ausführlich dargelegt. Entgegen der Darstellung der Antragstellerinnen 1 - 3 zu Art. 1 Abs. 1 des Reglements erweisen sich die im Ingress des Reglements genannten Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern als ausreichende gesetzliche Grundlage. Das kommunale Reglement stützt sich auf Verfassung und Gesetz (vgl. E. 6 hiervor). Es wurde vom Grossen Stadtrat, dem kommunalen gesetzgebenden Organ, kompetenzmässig erlassen und unterstand dem fakultativen Referendum. Entsprechend stellt es eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn dar, welche nach Art. 36 Abs. 1 BV selbst für schwere Grundrechtseingriffe genügt (BGE 131 I 333 E. 4.3; BGer-Urteil 1C_469/2008 vom 26.5.2009 E. 2.1 [Pra 2010 Nr. 36]; Biaggini, Komm. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2017, Art. 36 BV N 13).

E. 7.4

Wie bereits mehrfach ausgeführt, bezweckt das Reglement über die Kurzzeitvermietung die Rückführung und den Erhalt von Wohnraum für die Wohnbevölkerung (Art. 1 Abs. 2 des Reglements). Zu diesem Zweck schränkt das Reglement die Zulässigkeit der Kurzzeitvermietung zur Beherbergung von Personen in der Stadt Luzern ein (vgl. Art. 1 Abs. 1 des Reglements). So ist die kurzzeitige Vermietung (zur Definition vgl. Art. 2 Abs. 3 des Reglements) von Räumlichkeiten für mehr als 90 Nächte pro Kalenderjahr grundsätzlich verboten (Art. 2 Abs. 1 des Reglements). Räumlichkeiten dürfen aber (weiterhin) uneingeschränkt kurzzeitig vermietet werden, wenn damit nachweislich kein Wohnraum verdrängt wird und eine Bestätigung nach Art. 3 Abs. 4 des Reglements vorliegt

(Art. 2 Abs. 2 des Reglements). Eine solche Bestätigung zur uneingeschränkten Kurzzeitvermietung wird erteilt, sofern glaubhaft dargelegt werden kann, dass (a.) die Räumlichkeiten seit 2010 nicht als Wohnraum genutzt wurden; oder (b.) für die Erstellung der Räumlichkeiten seit 2010 kein Wohnraum verdrängt oder vernichtet wurde (Art. 3 Abs. 4 des Reglements). Für Räumlichkeiten, die im Kalenderjahr 2023 rechtmässig bereits für mehr als 90 Nächte kurzzeitig vermietet wurden, gilt ab Annahme der Volksinitiative "Wohnraum schützen – Airbnb regulieren" eine Übergangsfrist von fünf Jahren (Art. 6 Abs. 1 des Reglements). Wer diese Übergangsfrist nutzen will, hat sich innert dreier Monate seit Inkrafttreten des Reglements bei der zuständigen Behörde zu melden und schriftlich nachzuweisen, dass die Voraussetzungen nach Art. 6 Abs. 1 des Reglements erfüllt sind. Wer diesen Nachweis nicht oder nach Fristablauf erbringt, fällt nicht unter die Übergangsfrist (Art. 6 Abs. 2 und 3 des Reglements).

E. 7.5.1

Die Bestimmungen tangieren die Eigentumsgarantie sowie die Wirtschaftsfreiheit. Es wird nachfolgend zu prüfen sein, ob die Regelungen im öffentlichen Interesse liegen sowie verhältnismässig sind und damit die weiteren Voraussetzungen nach Art. 36 BV erfüllen. Dabei ist zu beachten, dass die vorgesehene Regelung mit Art. 3 Abs. 4 des Reglements auf die räumlichen Verhältnisse seit 2010 abstellt. Dadurch kann die bisher rechtmässige Nutzung von Wohnungen zur Kurzzeitvermietung mit Inkrafttreten des Reglements unzulässig werden. Art. 6 des Reglements sieht für solche Fälle unter bestimmten Voraussetzungen eine Übergangsfrist vor. Die Antragstellerinnen 1 - 3 machen in diesem Zusammenhang auch einen Verstoss gegen die Bestandes- bzw. Besitzstandsgarantie als Ausfluss der Eigentumsgarantie sowie eine unzulässige echte Rückwirkung geltend.

E. 7.5.2

Gemäss Art. 26 Abs. 1 BV ist das Eigentum gewährleistet. In ihrer Funktion als Bestandesgarantie schützt die Eigentumsgarantie die konkreten, individuellen Eigentumsrechte vor unzulässigen staatlichen Eingriffen. Der Einzelne hat einen Anspruch darauf, sein Eigentum zu bewahren, zu nutzen und darüber zu verfügen (Waldmann, Basler Komm., Basel 2015, Art. 26 BV N 43). Ein Ausfluss der Bestandesgarantie ist die sog. Besitzstandsgarantie. Ihr Schutz bezieht sich auf den Weiterbestand der Eigentumsrechte, die sein Träger unter dem bisherigen Recht verwirklicht hat. Die Besitzstandsgarantie schützt m.a.W. den in der Folge der Wahrnehmung von Eigentumsrechten geschaffenen "Besitz" vor Eingriffen im Zuge der Einführung neuen Rechts. Entsprechend wird sie nicht nur aus der Eigentumsgarantie, sondern auch aus dem Vertrauensgrundsatz abgeleitet. Die Besitzstandsgarantie verpflichtet in erster Linie den Gesetzgeber, beim Erlass von neuen eigentumsbezogenen Vorschriften die unter der bisherigen Eigentumsordnung rechtmässig realisierten Nutzungen zu beachten und das neue Recht schonungsvoll einzuführen (Waldmann, a.a.O., Art. 26 BV N 45 f.; Vallender/Hettich, in: Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Komm. [Hrsg. Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer], 4. Aufl. 2023, Art. 26 BV N 30). Die Bestandesgarantie besteht nicht absolut. Staatliche Beschränkungen der konkreten Eigentumsrechte sind zulässig, wenn sie sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen, auf einem öffentlichen Interesse beruhen und verhältnismässig sind (Art. 36 Abs. 1 - 3 BV). Auch die Besitzstandsgarantie gilt nicht absolut. Ihr Schutz kann auf der Basis einer formell-gesetzlichen Grundlage eingeschränkt werden, sofern die Anwendung des neuen Rechts durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt

werden kann und verhältnismässig ist (Waldmann, a.a.O., Art. 26 BV N 44, 47).

E. 7.5.3

Im Grundsatz gelten Erlasse für Vorgänge, die sich zwischen Inkraftsetzung und Ausserkraftsetzung des Erlasses abspielen. Oder anders gesagt: Rechtssätze wirken für die zur Zeit ihrer Geltung sich ereignenden Sachverhalte und damit grundsätzlich in die Zukunft. Rückwirkendes Recht kann in Widerspruch zu Rechtssicherheit und Vertrauensschutz geraten. Auch besteht ein Spannungsfeld zum Legalitätsprinzip. Aus diesem Grund sind gewisse Formen der Rückwirkung verboten (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 266 f.; Tschannen/Müller/Kern, a.a.O., N 541). Echte Rückwirkung liegt vor, wenn neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet wird, der sich abschliessend vor Inkrafttreten dieses Rechts verwirklicht hat. Sie ist grundsätzlich unzulässig bzw. verboten. Unechte Rückwirkung liegt insbesondere bei der Anwendung neuen Rechts auf zeitlich offene Dauersachverhalte vor. Dies ist gegeben, wenn bei der Anwendung des neuen Rechts auf Verhältnisse abgestellt wird, die schon unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind und beim Inkrafttreten des neuen Rechts noch andauern. Die unechte Rückwirkung berührt die Anliegen der Rechtssicherheit weit weniger als die echte Rückwirkung. Dementsprechend ist sie grundsätzlich zulässig, sofern ihr nicht wohlerworbene Rechte entgegenstehen (zum Ganzen: Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 268 f., 279, 283; Tschannen/Müller/Kern, a.a.O., N 557, 560, 562; Schindler, in: Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Komm. [Hrsg. Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer], 4. Aufl. 2023, Art. 5 BV N 29). M.a.W. ist es verfassungsrechtlich nicht verboten, für zeitlich offene Dauersachverhalte in Zukunft andere Rechtsfolgen vorzusehen, sofern dem nicht wohlerworbene Rechte bzw. der Grundsatz des Vertrauensschutzes entgegenstehen (BGE 148 II 1 E. 5.1, 133 II 97 E. 4.1).

E. 7.5.4

Grundsätzlich besteht kein Anspruch auf Beibehaltung einer einmal geltenden Rechtsordnung. So ergibt es sich namentlich aus dem Demokratieprinzip, dass das Gesetz jederzeit geändert werden kann, wenn aufgrund geänderter politischer Anschauungen andere Lösungen vorgezogen werden. M.a.W. können Private in der Regel nicht auf den Fortbestand eines geltenden Gesetzes vertrauen, sondern müssen mit dessen Revision rechnen. Der Vertrauensgrundsatz nach Art. 9 BV vermag einer Rechtsänderung (bzw. ihrer Anwendung auf altrechtliche Fälle) nur entgegenzustehen, wenn diese gegen das Rückwirkungsverbot verstösst oder in wohlerworbene Rechte eingreift. Immerhin können unter Umständen angemessene Übergangsfristen für neue belastende Regelungen verfassungsrechtlich geboten sein, was das Bundesgericht in erster Linie unter Beachtung des Grundsatzes rechtsgleicher Behandlung, des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Willkürverbots sowie des Vertrauensschutzes beurteilt. Das Interesse am Vertrauensschutz ist abzuwägen gegenüber dem öffentlichen Interesse daran, dass Gesetzesänderungen aufgrund des Legalitätsprinzips grundsätzlich ohne Verzug in Kraft gesetzt werden müssen, wenn keine besonderen Gründe dagegen sprechen. Dabei hat die Rechtsprechung immer auch darauf abgestellt, ob mit den eingetretenen Rechtsänderungen gerechnet werden musste, selbst wenn nicht endgültig bekannt war, ob und wann sie in Kraft treten würden. Solche Übergangsfristen haben nicht den Zweck, die Betroffenen möglichst lange von der günstigeren bisherigen Regelung profitieren zu lassen, sondern einzig, ihnen eine angemessene Frist einzuräumen, sich an die neue Regelung anzupassen. Im Übrigen ist die

Ausgestaltung einer angemessenen Übergangsregelung dem Gesetzgeber anheimgestellt, dem hierbei ein weiter Spielraum des Ermessens zusteht (zum Ganzen: BGer-Urteil 1C_391/2022 vom 3.5.2023 E. 5.4 m.H.).

E. 7.5.5

Im Rahmen der nachfolgenden Prüfung, ob die Regelungen die Voraussetzungen des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit erfüllen (E. 7.6-7.7), wird daher auch geklärt, ob ein Verstoß gegen die Bestandes- bzw. Besitzstandsgarantie oder eine verfassungswidrige echte Rückwirkung vorliegt.

E. 7.6.1

In Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse machen die Antragstellerinnen 1 - 3 vorab geltend, der Stadtrat und die Baukommission suggerierten in ihren Berichten (B+A 47/2023 des Stadtrats und B+A der Baukommission) fälschlicherweise, dass mit der Kurzzeitvermietung ein unrechtmässiger Zustand geschaffen worden sei, den es mit dem Reglement zu beseitigen gelte. Das im Fokus des Reglements stehende kurzzeitige Vermieten von Wohnraum stelle jedoch auch "Wohnen" im Rechtssinne dar, weshalb bereits der Zweck bzw. das Ziel des Reglements unlogisch und widerrechtlich sei. Die kurzzeitig vermieteten Wohnungen würden dem Mietwohnungsmarkt gemäss Art. 253 ff. OR gar nicht entzogen und schon gar nicht zweckwidrig. Das Bundesrecht lasse unbefristete wie auch – auf kurze oder längere Zeit – befristete Mietverträge zu. Ein öffentliches Interesse an der Beseitigung eines rechtswidrigen/planungswidrigen Zustands bestehe per se nicht. Dass mit der Kurzzeitvermietung ein unrechtmässiger bzw. rechtswidriger Zustand geschaffen worden sei, geht aus den erwähnten Berichten nicht hervor. Im Gegenteil: Erst mit dem Reglement werden für die Kurzzeitvermietung rechtliche Schranken aufgestellt bzw. wird geregelt, was erlaubt ist und was nicht. Dies ergibt sich auch aus Art. 6 Abs. 1 des Reglements, nach welchem für Räumlichkeiten, die im Jahr 2023 – und damit vor Inkrafttreten des Reglements – rechtmässig bereits für mehr als 90 Nächte kurzzeitig vermietet wurden, eine Übergangsfrist gilt. Auch aus ihren weiteren, oben aufgeführten Argumenten können die Antragstellerinnen 1 - 3 nichts zu ihren Gunsten ableiten. Mit "Wohnbevölkerung" gemäss Art. 1 Abs. 2 des Reglements ist im Sinn der Initiative die einheimische Bevölkerung mit Haupt- oder Nebenwohnsitz in der Stadt Luzern gemeint. Der Zweck des Reglements, die Rückführung und der Erhalt von Wohnraum für die in der Stadt ansässige Wohnbevölkerung, erweist sich weder als unlogisch noch als widerrechtlich, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen.

E. 7.6.2

Im öffentlichen Interesse liegt all das, was der Staat zum Gemeinwohl vorkehren muss, um eine ihm obliegende Aufgabe zu erfüllen. Dazu gehören nicht nur polizeiliche Interessen. Auch wichtige öffentliche Interessen nichtpolizeilicher Natur – wie die Raumplanung oder sozialpolitische Interessen –, deren Wahrnehmung durch Aufgabennormen der Bundesverfassung vorausgesetzt oder sogar ausdrücklich vorgeschrieben wird, können die Beschränkung von Grundrechten rechtfertigen (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Aufl. 2024, N 328 f.; Schweizer/Krebs, in: Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Komm. [Hrsg. Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer], 4. Aufl. 2023, Art. 36 BV N 47). Ein verfassungsmässiges Sozialziel ist es, das Grundbedürfnis des Wohnens gesamtschweizerisch sicherzustellen. Im Sinn eines Handlungsauftrags haben sowohl Bund

als auch Kantone dafür zu sorgen, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familien eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können (Art. 41 Abs. 1 lit. e BV). Wie dargelegt kann dem Sozialziel "Wohnen" auch auf kommunaler Ebene nachgekommen werden. So beispielsweise als Teil der Bauordnung oder – wie vorliegend – in einem eigenständigen kommunalen Reglement. Wiederholt kurzzeitige Vermietungen von Wohnraum – bspw. über Online-Vermittlungsplattformen wie Airbnb oder Booking.com – können die Einhaltung des in der Bundesverfassung formulierten Sozialziels "Wohnen" primär auf kantonaler oder kommunaler Ebene erschweren. Besonders in Städten mit Wohnungsknappheit besteht die Gefahr, dass der lokalen Wohnbevölkerung durch derartige Vermietungspraxen bezahlbarer Erstwohnraum entzogen wird (BWO, Wohnungsmarkt, Rubrik Kurzzeitvermietung und Buchungsplattformen, Unterrubrik Erhalt von Wohnraum, <https://www.bwo.admin.ch/de/erhalt-von-wohnraum>, besucht am 16.10.2025). An kommunalen Massnahmen, die darauf abzielen, das Bedürfnis der ortsansässigen Bevölkerung an einem genügenden Angebot von Mietwohnungen in einem bestimmten Preissegment zu befriedigen, besteht damit – wie im Übrigen bereits in Erwägung 6.3.3 vorstehend ausgeführt – ein schutzwürdiges öffentliches Interesse (BGE 147 II 125 E. 10.2, 146 I 70 E. 5.2.2-5.3; BGer-Urteil 1C_759/2021 vom 19.12.2022 E. 4.2.2-4.3 [teilweise nicht publiziert in BGE 149 I 25]). Aus dem Umstand, dass die Antragsgegnerin in ihren Rechtsschriften in Bezug auf das öffentliche Interesse auch raumplanungsrechtlich argumentiert, kann im Übrigen nicht darauf geschlossen werden, dass das Reglement dem Raumplanungsrecht zuzuordnen ist und daher in der Art und Weise, wie es erlassen wurde (namentlich ohne öffentliche Auflage, Einsprachemöglichkeit etc.), gegen die Verfahrensvorschriften des RPG und PBG verstösst. Wie bereits ausgeführt, hat das Reglement einen wirtschafts- und insbesondere sozialpolitischen sowie auch einen raumplanungsrechtlichen Charakter. Letzterer steht vorliegend gegenüber dem wirtschafts- und sozialpolitischen nicht derart im Vordergrund, dass von einer "klarerweise raumplanerischen Massnahme" gesprochen werden müsste (vgl. dazu E. 6.4.2 hiervor). Auch wenn sich das Reglement auf Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern i.V.m. §§ 11 lit. b, 12 Abs. 3 und 68 Abs. 2 KV sowie § 3 Abs. 2 GG stützt, können nach dem Gesagten aber auch raumplanerische Interessen als öffentliche Interessen herangezogen werden.

E. 7.6.3.1

Die Antragstellerinnen 1 - 3 führen in Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse weiter aus, die von der Stadt Luzern erhobenen Zahlen zeigten, dass gar kein Eingreifen notwendig sei. Es gebe erst seit 2019 "ungefähre Zahlen zu den Wohnungen zur Kurzzeitvermietung". Dass nur "ungefähre Zahlen" existierten, sei angesichts des schweren Grundrechtseingriffs per se problematisch und für ein öffentliches Interesse nicht ausreichend. Die "ungefähren Zahlen" zeigten sodann, dass es sich einerseits um sehr wenige Wohnungen handle (absolut 455 von rund 50'000 Wohnungen im Jahr 2023 bzw. relativ 0,9 % aller Wohnungen) und andererseits keine Verschärfung der Situation vorliege (Anstieg um 0,1 % in den letzten drei Jahren bzw. 0,3 % in den letzten vier Jahren). Die Teilmenge von "ungefähr" 455 betroffenen Wohnungen auf insgesamt rund 50'000 Wohnungen auf dem Stadtgebiet sei derart untergeordnet, dass sie für den Wohnungsmarkt schlicht keine Rolle spiele. Auch der angebliche Anstieg müsse als Unschärfe abgetan werden, da insgesamt ja nur ungefähre Zahlen vorlägen. Damit könne angesichts der Fehlertoleranz bei solchen Angaben statistisch gesehen sogar von einem Nullanstieg ausgegangen werden. Es existiere somit keine "ungebremste Zunahme der

Kurzzeitvermietung". Der Stadtrat relativiere seine eigenen Zahlen mit seinen Hinweisen zu den Quartieren "Obergrund/Allmend" sowie "Reussbühl" im Übrigen selbst. Aus der Statistik zur Leerwohnungsziffer könne er schliesslich auch nichts zu seinen Gunsten ableiten. Vielmehr zeige diese, dass das Problem des knappen Wohnraums in der Stadt Luzern bereits 1989 bestanden habe. Die Wohnangebote zur Kurzzeitvermietung seien eher eine Erscheinung neueren Datums. Demnach könnten diese keinen negativen Einfluss auf den Wohnungsmarkt gehabt haben oder noch haben. Es bestehe gar kein Problem und schon gar keines, das einen derart schweren Eingriff in die Grundrechte rechtfertigen würde. Ein herbeigeredetes, nichtexistierendes Problem könne kein öffentliches Interesse für einen schweren Grundrechtseingriff darstellen.

E. 7.6.3.2

Gemäss Antragsgegnerin zeigten Datenerhebungen in der Stadt Luzern zu den Logiernächten verschiedener Anbieter, dass der Anteil der Logiernächte durch kurzzeitige Wohnungsvermietungen "professioneller Anbieterinnen und Anbieter" gemessen an allen verzeichneten Logiernächten von 2015 bis ins Jahr 2018 von 0,7 % auf 4,4 % und damit in dieser Zeitspanne um das Sechsfache angestiegen sei. Zwar bezieht sich diese Erhebung auf die Logiernächte und nicht auf die Anzahl der von professioneller bzw. kommerzieller Kurzzeitvermietung betroffenen Wohnungen. Es kann daraus aber dennoch geschlossen werden, dass die Anzahl solcher Wohnungen im besagten Zeitraum zugenommen hat. Inwiefern die Ausführungen der Antragsgegnerin zu dieser Entwicklung der – von professioneller Kurzzeitvermietung betroffenen – Logiernächte im Zeitraum 2015 bis 2018 "an der Sache vorbei gehen" sollen, wird von den Antragstellerinnen 1 - 3 nicht substantiiert vorgebracht und ist auch sonst nicht ersichtlich.

E. 7.6.3.3

Bei den Zahlen zu den Wohnungen zur ausschliesslichen Kurzzeitvermietung im Verhältnis zum Gesamtwohnungsbestand in der Stadt Luzern im Zeitraum zwischen 2019 bis 2023 gemäss B+A 47/2023 des Stadtrats handelt es sich sodann um "ungefähre" Zahlen i.S.v. Mindestzahlen. Die Antragsgegnerin legt nachvollziehbar dar, dass der Erhebung auch teilweise freiwillige Angaben zugrunde lägen und eine Dunkelziffer nicht ausgeschlossen werden könne, hinter jedem ausgewiesenen Objekt aber eine konkrete Wohnung stehe. Entsprechend ist nicht ersichtlich, weshalb auf die entsprechenden Zahlen und Prozentsätze sowie deren Entwicklung im Zeitraum zwischen 2019 und 2023 nicht abgestellt werden könnte.

E. 7.6.3.4

Die besagten Zahlen zeigen, dass von den insgesamt elf in der Statistik aufgelisteten Quartieren nur zwei Quartiere im Jahr 2023 unveränderte Zahlen im Vergleich zu jenen aus dem Jahr 2019 aufweisen ("Hirschmatt/Kleinstadt" mit je 1,6 % und "Wesemlin/Dreilinden" mit je 1,5 %). In allen anderen Quartieren ist ein Anstieg an Wohnungen zur Kurzzeitvermietung ausgewiesen. Als "Hotspot" kann das Quartier "Altstadt/Wey" bezeichnet werden (Anstieg von 2,6 % im Jahr 2019 auf 3,3 % im Jahr 2023). Aber auch in diversen anderen Quartieren sind zwischen 2019 und 2023 deutliche Anstiege ausgewiesen ("Udelboden": von 0,6 % auf 1,9 %; "Neustadt/Voltastrasse": von 0,5 % auf 1,7 %; "Hochwacht/Zürichstrasse": von 0,1 % auf 1,5 %; "Bruch/Gibraltar": von 0,8 % auf 1,4 %; "Bahnhof/Werft": von 0,4 % auf 1,2 %). In keinem der aufgelisteten Quartiere ist im Jahr 2023 eine Abnahme an entsprechenden Wohnungen im Vergleich zum

Jahr 2019 zu verzeichnen. Bei den insgesamt elf aufgelisteten Quartieren liegt der Prozentsatz im Jahr 2023 bei drei Quartieren über 3 % (konkret zwischen 3,3 % und 3,5 %), bei sieben Quartieren zwischen 1,2 % und 1,9 % und bei einem Quartier bei 0,4 %. Ins Auge fällt der Anstieg im Quartier "Reussbühl" von 0,1 % im Jahr 2019 bzw. 0,5 % im Jahr 2021 auf 3,4 % in den Jahren 2022 und 2023. Gemäss B+A 47/2023 des Stadtrats sei der hohe Anteil an Wohnungen zur Kurzzeitvermietung im Verhältnis zum Gesamtwohnungsbestand im Quartier "Obergrund/Allmend" (3,5 %) auf die Wohnungen zur Kurzzeitvermietung in den "HochZwei-Türmen" der Allmend zurückzuführen. Diese seien u.a. für Messebesuchende, Sporttreibende und Geschäftsleute gedacht und seit Beginn Bestandteil des Grundkonzepts Allmend. Laut B+A der Baukommission seien diese Wohnungen gemäss Art. 3 Abs. 4 des Reglements über die Kurzzeitvermietung auch weiterhin zulässig, da damit kein Wohnraum verdrängt werde. Weshalb "diese Zahlen" bzw. diese Wohnungen damit "noch subtrahiert" werden müssten und sich dadurch ein "Rückgang der Zahlen" ergäbe, wird von den Antragstellerinnen 1 - 3 nicht substantiiert erläutert und ist auch sonst nicht ersichtlich. Bei der Statistik geht es um den Anteil der Wohnungen, die ausschliesslich zur Kurzzeitvermietung angeboten werden und in denen niemand mit Hauptwohnsitz angemeldet ist, unabhängig davon, ob diese nach Inkrafttreten des Reglements noch zulässig sind oder nicht. Relativierend kann bei der Auslegung der Statistik berücksichtigt werden, dass das Angebot an solchen Wohnungen in den "HochZwei-Türmen" der Allmend Bestandteil des Gesamtkonzepts der neuen Allmend und in diesem Sinn von der Stadt "gewollt" ist. Die Türme und die entsprechenden Wohnungen wurden im Jahr 2011 fertiggestellt. Deshalb ist auch der Statistik für das Quartier "Obergrund/Allmend" im relevanten Zeitraum von 2019 bis 2023 ein durchwegs hoher Wert zu entnehmen (2019: 3,4 %, 2021-2023: 3,5 %). Die Wohnungen in den "HochZwei-Türmen" sind nicht erst im statistisch relevanten Zeitraum hinzugekommen und haben daher keinen Einfluss auf die Zunahme des Anteils an Wohnungen zur ausschliesslichen Kurzzeitvermietung von Total 0,6 % im Jahr 2019 auf Total 0,9 % im Jahr 2023. Schliesslich vermögen auch die Ausführungen der Antragstellerinnen 1 - 3 zum Quartier "Reussbühl" nicht zu überzeugen. Der Anteil erhöhte sich in diesem Quartier von 0,1 % im Jahr 2019 über 0,5 % im Jahr 2021 auf 3,4 % in den Jahren 2022 und 2023. Gemäss B+A 47/2023 des Stadtrats lasse sich der Anstieg auf ein umgenutztes Gebäude zurückführen. Weshalb der Anstieg um 3,3 % im besagten Quartier damit – wie von den Antragstellerinnen 1 - 3 vorgebracht – statistisch gesehen auf einen Zufall zurückzuführen und somit nicht von Relevanz sei, ist nicht nachvollziehbar. Der Anstieg im entsprechenden Quartier ist Fakt und liegt im allgemeinen Trend in der Stadt Luzern, unabhängig davon, ob sich ein Grossteil der betroffenen Wohnungen in der gleichen Liegenschaft befindet oder die Wohnungen über das ganze Quartier verteilt sind. Entgegen der Darstellung der Antragstellerinnen 1 - 3 ist schliesslich auch nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin versuche, mit diesem einen Gebäude einen markanten Anstieg in beinahe allen Quartieren "herbeizureden".

E. 7.6.3.5

Damit kann im Sinn eines Zwischenergebnisses gesagt werden, dass gemäss Statistik in nahezu sämtlichen aufgelisteten Quartieren – und damit nicht nur in sog. "Hotspot-Quartieren" – im Zeitraum zwischen 2019 und 2023 ein deutlicher Anstieg an Wohnungen zur ausschliesslichen Kurzzeitvermietung zu verzeichnen ist. Auch im Total ergibt sich eine steigende Tendenz entsprechender Wohnungen von 0,6 % im Jahr 2019 auf 0,9 % im Jahr 2023.

E. 7.6.4

Die Stadt Luzern ist unbestrittenermassen ein beliebtes Reiseziel. Insgesamt verzeichneten die Beherbergungsbetriebe in der Stadt Luzern im Jahr 2024 knapp 1'413'000 Logiernächte. Im Vergleich zum Jahr 2023 ist die Anzahl Logiernächte um gut 84'000 bzw. 6 % angestiegen. Erstmals liegt damit die Zahl der Logiernächte wieder höher als vor der Corona-Pandemie (LUSTAT Statistik Luzern, Monitoring, Kennzahlen Stadt Luzern, Tourismus, Logiernächte,

<https://www.lustat.ch/monitoring/kennzahlen-stadt-luzern/tourismus/logiernaechte>, besucht am 16.10.2025). Die Leerwohnungsziffer in der Stadt Luzern betrug am 1. Juni 2025 1,01 %. Damit ist sie erneut gesunken (von 1,14 % im Jahr 2023 auf 1,07 % im Jahr 2024 auf 1,01 % im Jahr 2025 [LUSTAT Statistik Luzern, Monitoring, Kennzahlen Stadt Luzern, Bauen und Wohnen, Leerwohnungsziffer, <https://www.lustat.ch/monitoring/kennzahlen-stadt-luzern/bauen-und-wohnen/leerwohnungsziffer>, besucht am 16.10.2025]). Der Wert zeigt einen angespannten Wohnungsmarkt in der Stadt Luzern. Dies deckt sich mit der schweizweiten Situation: Gemäss Bundesamt für Wohnungswesen würden sich aktuell auf dem Wohnungsmarkt Angebot und Nachfrage immer noch in unterschiedliche Richtungen entwickeln. Seit 2021 sei ein starker Rückgang der Leerwohnungsquote zu verzeichnen. Am 1. Juni 2024 hätten in der Schweiz 1,08 % des Gesamtwohnungsbestands leer gestanden. Die Zahl der Leerwohnungen dürfte sich auch im laufenden Jahr weiter reduziert haben (BWO, Der Wohnungsmarkt auf einen Blick 3/2025,

<https://www.bwo.admin.ch/de/wohnungsmarkt-auf-einen-blick-2>, besucht am 16.10.2025). Aufgrund der hohen und weiter gestiegenen touristischen Attraktivität und der damit einhergehenden hohen Standortgunst der Stadt Luzern für Wohnangebote zur Kurzzeitvermietung ist mit der Antragsgegnerin davon auszugehen, dass sich die Entwicklung der steigenden Tendenz entsprechender Wohnangebote in der Stadt Luzern ohne Reglementierung fortsetzen würde. In Anbetracht der angespannten Lage auf dem städtischen Wohnungsmarkt mit einer Leerwohnungsziffer von 1,01 % kommt den Anteilen an ausschliesslich zur Kurzzeitvermietung vermieteten Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand (vgl. E. 7.6.3.4 f.) eine massgebliche wohnpolitische Bedeutung zu. Langfristig bzw. an die ansässige Wohnbevölkerung vermietete Wohnungen wurden und werden in der Stadt Luzern – nicht nur in den Hotspot-Quartieren – zugunsten von Wohnangeboten zur Kurzzeitvermietung verdrängt und unterstehen auch künftig dieser Gefahr. Die Zahlen und deren Entwicklung gemäss der Statistik im B+A 47/2023 des Stadtrats sind nach dem Gesagten durchaus als aktuelles Problem und als sich fortsetzende Gefährdung des Wohnraums der Stadtluzerner Bevölkerung einzustufen. Denn jede Wohnung, die ausschliesslich kurzzeitig vermietet wird, ist bzw. wird der ortsansässigen Wohnbevölkerung entzogen und steht dieser nicht mehr zur Verfügung. Es handelt sich entgegen der Darstellung der Antragstellerinnen 1 - 3 damit um ein reales Problem. Nach dem Gesagten und insbesondere auch unter Berücksichtigung der vorgenannten Zahlen steht der Zweck des Reglements der Rückführung und des Erhalts von Wohnraum – und damit des Schutzes des Wohnraums – für die Wohnbevölkerung in der Stadt Luzern somit im öffentlichen Interesse. Gleichzeitig steht das Reglement im Einklang mit dem öffentlichen Interesse an bezahlbarem Wohnraum. Denn wenn das Angebot an "regulären" Mietwohnungen für die ansässige Wohnbevölkerung steigt, kann sich dies positiv auf die Mietpreise auswirken. Im Sinn eines positiven sozialen Effekts kann eine längerfristige Vermietung zudem auch eine allfällige Anonymität verringern bzw. nachbarschaftliche Beziehungen fördern.

E. 7.6.5

Die Antragstellerinnen 1 - 3 bringen vor, auf dem Stadtgebiet existiere eine berechtigte Nachfrage nach Wohnangeboten zur Kurzzeitvermietung. Da unter "Bevölkerung" i.S.v. Art. 3 Abs. 3 (Ingress) RPG auch "Nichtansässige" fielen, seien auch die Interessen der Nachfrager/-innen der Wohnangebote zur Kurzzeitvermietung zu berücksichtigen und zu schützen. Es gehe nicht an, diesen Personen Wohnmöglichkeiten zu entziehen und Wohnraum ausschliesslich für die "reguläre Wohnnutzung" bereitzustellen. Darüber hinaus könne auch die "ständige Wohnbevölkerung" in gewissen Lebenssituationen auf kurzfristig zu mietende möblierte Wohnungen angewiesen sein. Somit bestehe ein öffentliches/privates Interesse an der Bereitstellung von Wohnraum für verschiedene Lebenssituationen. Es liege im öffentlichen, raumplanerischen Interesse der Stadt Luzern, Wohnraum auch für die Kurzzeitvermietung bereitzustellen. Nur so könne den Bedürfnissen der ganzen Bevölkerung i.S.v. Art. 3 Abs. 3 (Ingress) RPG nachgekommen werden. Stehen sich bei einer zu beurteilenden Regelung verschiedene öffentliche Interessen gegenüber, so sind diese gegeneinander abzuwägen (vgl. BGE 147 II 125 E. 12, 145 II 70 E. 6.5 f., 6.8). Die Antragstellerinnen 1 - 3 machen ein öffentliches Interesse, das für die Kurzzeitvermietung bzw. die Bereitstellung vielseitiger (auch kurzfristiger) Wohnungsangebote spreche, geltend. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass mit dem strittigen Reglement nicht jegliche Kurzzeitvermietung von Wohnungen bzw. Wohnraum verboten wird. Das Reglement legt lediglich fest, unter welchen Voraussetzungen die Kurzzeitvermietung weiterhin uneingeschränkt erlaubt ist und in welchen Konstellationen sie nur noch beschränkt (bis maximal 90 Nächte pro Kalenderjahr) möglich ist. Soweit i.S.v. Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 4 des Reglements kein Wohnraum verdrängt wird, ist die Kurzzeitvermietung weiterhin uneingeschränkt erlaubt. Auch ist sie u.a. unbeschränkt möglich, wenn Personen mit Haupt- oder Nebenwohnsitz in der Stadt Luzern oder mit der Absicht auf Begründung eines solchen Wohnsitzes beherbergt werden (Art. 2 Abs. 3 lit. a und b des Reglements). Ebenso, wenn die Räumlichkeiten i.S.v. Art. 2 Abs. 3 lit. g des Reglements von mindestens einer Person genutzt werden, die dort ihren Hauptwohnsitz hat. Im Übrigen ist auch die – an sich wegen Verdrängung des Wohnraums – "verbotene" kurzzeitige Vermietung von Räumlichkeiten nur für mehr als 90 Nächte pro Kalenderjahr verboten bzw. im Umfang von bis zu 90 Nächten pro Kalenderjahr erlaubt. In Anbetracht dessen sowie der weiteren Beherbergungsmöglichkeiten (Hotels, Jugendherberge etc.) ist mit der Antragsgegnerin davon auszugehen, dass auch unter Geltung des Reglements dem Interesse an Angeboten der Kurzzeitvermietung Genüge getan wird und ausreichend Wohnraum insbesondere auch für Übergangslösungen vorhanden ist. Entsprechend ist nicht ersichtlich, inwiefern das Reglement dem öffentlichen raumplanerischen Interesse der Stadt Luzern, Wohnraum auch für die Kurzzeitvermietung bzw. ein vielseitiges Beherbergungsangebot bereitzustellen, entgegenstehen sollte. Doch selbst wenn dieses öffentliche Interesse dem Reglement entgegenstehen würde, m.a.W. ein öffentliches Interesse an der Bereitstellung von Wohnungsangeboten zur Kurzzeitvermietung in unbeschränktem Umfang existieren würde, so wäre dieses im Rahmen einer Gesamtwürdigung weniger hoch zu gewichten, als das vorliegend mit dem Reglement verfolgte öffentliche Interesse am Schutz des Wohnraums der städtischen Bevölkerung vor Verdrängung.

E. 7.6.6

Damit steht fest, dass das Reglement über die Kurzzeitvermietung und die damit einhergehenden Grundrechtsbeschränkungen durch ein öffentliches Interesse i.S.v. Art. 36

Abs. 2 BV gerechtfertigt sind.

E. 7.7.1

Das Gebot der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 BV verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist (BGE 146 I 70 E. 6.4).

E. 7.7.2.1

Die Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Das Element der Geeignetheit dient der Prüfung der Präzision staatlichen Handelns. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel vorbeischießt, d.h. keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zwecks sogar erschwert oder verhindert. Zu prüfen ist also die Zwecktauglichkeit einer Massnahme. Die Rechtsprechung ist bei der Beurteilung der Eignung grosszügig und sondert nur diejenigen Massnahmen aus, die sich als völlig ungeeignet zur Zielerreichung erweisen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 522).

E. 7.7.2.2

Die Verwaltungsmassnahme muss sodann im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein. Das Element der Erforderlichkeit dient der Prüfung der Intensität staatlichen Handelns. Die Massnahme darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen. Sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Eine mildere Massnahme fällt aber als ungeeignet ausser Betracht, wenn sie eine geringere Zwecktauglichkeit als die ursprünglich ins Auge gefasste Vorkehrung aufweist. Gleiches gilt, wenn die mildere Massnahme zwar zwecktauglich wäre, das Gemeinwesen aber einen grossen Mehraufwand in Kauf zu nehmen hätte. Die Prüfung der Erforderlichkeit entfällt, wenn lediglich eine geeignete Massnahme zur Verfügung steht (zum Ganzen: Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 527, 530; Tschannen/Müller/Kern, a.a.O., N 459; vgl. auch BGE 146 I 70 E. 6.4.2).

E. 7.7.2.3

Schliesslich ist eine Verwaltungsmassnahme nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch ihre Wirkungen beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen miteinander vergleicht. Die Massnahme muss durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Nur in diesem Fall ist sie den Privaten zumutbar. Für die Interessenabwägung massgeblich sind also einerseits die Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen und andererseits das Gewicht der betroffenen privaten Interessen. Eine Massnahme, an der nur ein geringes öffentliches Interesse besteht, die aber tiefgreifende Auswirkungen auf die Rechtstellung der betroffenen Privaten hat, soll unterbleiben. Die Bedeutung bzw. das Gewicht der involvierten öffentlichen und privaten Interessen kann nicht in abstrakter Weise bestimmt werden, weil hierfür allgemein gültige Massstäbe fehlen. Oft bieten die anwendbaren gesetzlichen Grundlagen aber Orientierungspunkte für das Gewicht der öffentlichen Interessen. Über allfällige gesetzliche Vorgaben hinaus sind im Rahmen der Zumutbarkeit aber auch die konkreten Umstände der Situation zu

beleuchten und im Rahmen der Interessenabwägung zu bewerten (zum Ganzen: Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 556-558).

E. 7.7.2.4

Genau lässt sich die Verhältnismässigkeit einer Massnahme erst im Einzelfall abschätzen. Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle genügt die Feststellung, dass sich die entsprechende Norm verhältnismässig handhaben lässt (Tschannen/Müller/Kern, a.a.O., N 474 mit Hinweisen; vgl. auch Schindler, a.a.O., Art. 5 BV N 61; vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 521).

E. 7.7.3

Die Antragstellerinnen 1 - 3 bestreiten die Geeignetheit der Massnahmen. Die Regelung werde keinen Einfluss auf den Wohnungsmarkt haben, denn dafür seien die Zahlen viel zu gering und zudem zu ungenau. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Wie bereits ausgeführt, handelt es sich bei den Zahlen gemäss Statistik im B+A 47/2023 des Stadtrats um Mindestzahlen (vgl. E. 7.6.3.3 hiervor). D.h. es ist davon auszugehen, dass Wohnungen zur ausschliesslichen Kurzzeitvermietung in den einzelnen aufgelisteten Quartieren und insgesamt auf dem Stadtgebiet mindestens im Umfang der Zahlen gemäss Statistik vorhanden sind. Wie ebenfalls bereits dargelegt, kommt diesen Zahlen in ihrer Höhe und ihrer Entwicklung angesichts des angespannten Wohnungsmarkts in der Stadt Luzern eine massgebliche wohnpolitische Bedeutung zu (vgl. E. 7.6.4 hiervor). Jede Wohnung, die aufgrund des Reglements nicht mehr für die (professionelle bzw. kommerzielle) Kurzzeitvermietung i.S.v. Art. 2 Abs. 1 des Reglements verwendet werden darf – eine Begrenzung auf 90 Nächte pro Kalenderjahr macht das Geschäftsmodell für kommerzielle Anbieter wirtschaftlich uninteressant –, kann wieder in den "regulären" Mietwohnungsmarkt zurückgeführt werden und so wieder für die ortsansässige Wohnbevölkerung zur Verfügung stehen. Zusätzlich verhindert das Reglement die Entstehung neuer professioneller Wohnangebote zur Kurzzeitvermietung in Wohnungen, die eigentlich der Wohnbevölkerung zur Verfügung stehen würden. Insgesamt wird so das Wohnangebot für die Stadtluzerner Wohnbevölkerung erhöht. Die Regelung ist damit geeignet, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel der Rückführung und des Erhalts und damit des (langfristigen) Schutzes des Wohnraums der Wohnbevölkerung der Stadt Luzern vor Verdrängung zu erreichen. An diesem Ergebnis ändern auch die weiteren Argumente der Antragstellerinnen 1 - 3 in diesem Zusammenhang nichts. Mit dem neuen Reglement kommt es nicht einfach nur zu einer (geografischen) Verschiebung der Angebote zur Kurzzeitvermietung innerhalb des Stadtgebiets zu Wohnungen, die nach 2010 erbaut wurden. Wurde die Räumlichkeit seit 2010 bereits einmal als Wohnraum genutzt oder wurde für die Erstellung der Räumlichkeit seit 2010 Wohnraum verdrängt oder vernichtet, so ist die kurzzeitige Vermietung auf 90 Nächte pro Jahr begrenzt (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 4 des Reglements). Als Wohnraum gelten dabei Räumlichkeiten, in denen sich Personen mit Haupt- oder Nebenwohnsitz auf Dauer niederlassen, so auch Personal- oder Studierendenwohnungen. Entscheidend ist damit nicht, wann die Liegenschaft bzw. die sich darin befindlichen Räumlichkeiten erbaut wurden, sondern wie diese seit 2010 oder seit ihrer späteren Erstellung genutzt wurden und ob für die Erstellung seit 2010 Wohnraum verdrängt oder vernichtet wurde. Wurden Räumlichkeiten seit 2010 nicht als Wohnraum genutzt, z.B. Räume zur Arbeitsnutzung (Büroräumlichkeiten, Praxen etc.) oder Schulen, dürfen diese umgewandelt und (sofern zonenrechtlich möglich) zur Beherbergung genutzt werden, ungeachtet in welcher Form, d.h. z.B. als Ferienwohnungen,

Hotelzimmer oder Business Apartments (Art. 3 Abs. 4 lit. a des Reglements). Zulässig sind bspw. auch Räumlichkeiten zur Kurzzeitvermietung, die durch einen Neubau auf der grünen Wiese oder den Umbau oder Ersatz eines Gebäudes entstanden sind, welches seit 2010 nicht mehr als Wohnraum gedient hat. Ferner dürfen auch bspw. in der Arbeitszone – sofern zonenrechtlich möglich – Räumlichkeiten zur Beherbergung erstellt und genutzt werden (Art. 3 Abs. 4 lit. b des Reglements). Einzig in diesem Sinn ist eine "Verschiebung" zulässig und denkbar. Von einem "Nullsummenspiel", wie von den Antragstellerinnen 1 - 3 vorgebracht, ist damit hinsichtlich des zu schützenden Wohnraums nicht auszugehen. Schliesslich sind die Antragstellerinnen 1 - 3 auch mit ihrem Einwand, das Reglement treffe mit dem Abstellen auf das Jahr 2010 nur die kleineren Anbieter und bevorzuge dadurch alle "grossen Player", welche die im Streit stehende Wohnungsart bereits länger als seit 2010 anböten, was wiederum dazu führe, dass der Effekt des Reglements "praktisch gleich Null" sei, nicht zu hören. Dass dem so wäre und sich das Reglement insoweit als ungeeignet erweisen würde, wird von den Antragstellerinnen 1 - 3 nicht substantiiert dargelegt und ist auch sonst nicht ersichtlich.

E. 7.7.4

Die Antragstellerinnen 1 - 3 führen weiter aus, angesichts der sehr tiefen Zahlen erweise sich die beschlossene Regelung auch nicht als erforderlich, da es mildere Mittel gebe. Den Bedenken der Stadt Luzern könne durch regelmässige Erhebung der Wohnungen zur Kurzzeitvermietung nachgekommen werden. Dabei sei zu beachten, dass die aktuell sehr schwache Datenlage verbessert werden müsse, damit nicht mehr von "ungefähren Zahlen" gesprochen werden müsse. Erst im Fall von spürbar ansteigenden Zahlen sei eine Reaktion zu prüfen. Insoweit könnte eine Meldepflicht als verhältnismässig bezeichnet werden. Ansonsten wäre auch die Festlegung einer Obergrenze von temporär vermietbaren Wohnungen eine Möglichkeit. Auch diesen Ausführungen ist das bereits in den vorstehenden Erwägungen Gesagte entgegenzuhalten (vgl. dazu E. 7.6.3.3 und E. 7.7.3 hiervor). Die Daten werden schon heute regelmässig erhoben, wie die Statistik zeigt. Von einer "aktuell sehr schwachen Datenlage" ist vorliegend nicht auszugehen. Eine Meldepflicht ist im Reglement vorgesehen (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 und Art. 4 Abs. 2). Wie bereits dargelegt, besteht aufgrund der hohen Standortgunst der Stadt Luzern für Kurzzeitvermietungen und des lukrativen Geschäftsmodells die berechtigte Annahme, dass – auch angesichts der hohen Zahl an Logiernächten – die Umnutzung langfristig vermieteter Wohnungen zu Kurzzeitvermietungsangeboten weiter zunimmt. Aufgrund der erhobenen Zahlen besteht vor dem Hintergrund der angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt der Stadt Luzern ein aktuelles Problem der Verdrängung von Wohnraum für die Wohnbevölkerung und die Gefahr der weiteren Verschlechterung der Situation (vgl. E. 7.6.3 f. hiervor). Daher ist die Sicherstellung bzw. der Schutz des Wohnraums der städtischen Wohnbevölkerung vor Verdrängung bzw. die Rückführung und der Erhalt des Wohnraums für die Wohnbevölkerung im Sinn des Reglements erforderlich. Eine reine bzw. ausschliessliche Meldepflicht – wie von den Antragstellerinnen 1 - 3 vorgeschlagen – wäre zwar milder, jedoch nicht annähernd gleich geeignet, sondern vielmehr ungeeignet, um den Wohnraum der in der Stadt Luzern ansässigen Bevölkerung zu sichern und zu schützen. Ein weiteres Zuwarten würde dem zu schützenden öffentlichen Interesse zuwiderlaufen. Auch die Festlegung einer Obergrenze an temporär vermietbaren Wohnungen wäre nicht gleich geeignet. Vorliegend geht es darum, den Wohnraum für die Wohnbevölkerung sicherzustellen und zu schützen. Die im Reglement vorgesehenen Massnahmen zielen genau darauf ab. Denn sie betreffen nur Wohnungen zur

Kurzzeitvermietung, mit denen Wohnraum bereits verdrängt wurde oder neu verdrängt würde. In den anderen Fällen ist der Wohnraum nicht gefährdet und daher keine Beschränkung vorgesehen (Art. 2 Abs. 2 des Reglements). Massgebliches Unterscheidungskriterium für die Zulässigkeit oder Beschränkung ist damit, ob Wohnraum verdrängt wird/wurde oder nicht. Eine generelle, hinsichtlich Wohnraumverdrängung undifferenzierte Obergrenze an temporär vermietbaren Wohnungen würde das Ziel der Rückführung und des Erhalts des Wohnraums nicht gleich wirksam umsetzen. Denn innerhalb der Obergrenze könnten Wohnangebote zur Kurzzeitvermietung weiterbestehen oder entstehen, obwohl damit Wohnraum verdrängt wird. Andererseits könnten bei Erreichen der Obergrenze Wohnangebote zur Kurzzeitvermietung nicht mehr weiterbestehen oder entstehen, obwohl mit diesen gar keine Wohnraumverdrängung einhergeht. Entsprechend wäre auch fraglich, ob sich eine Obergrenze im Vergleich zu der im Reglement vorgesehenen Lenkung (Verschiebung des Angebots der Kurzzeitvermietung auf Wohnungen ohne Wohnraumverdrängung) im Allgemeinen überhaupt als milderes Mittel erweisen würde. Mit dem Reglement wird kein generelles Verbot für die Kurzzeitvermietung von Wohnungen geschaffen. Entsprechend dem – im öffentlichen Interesse stehenden – Zweck des Reglements greift die Beschränkung von vornherein nur bei Räumlichkeiten, mit denen Wohnraum verdrängt wird oder wurde (Art. 2 Abs. 2 des Reglements). In diesem Sinn fällt denn auch die Vermietung von Räumlichkeiten an Personen mit Haupt- oder Nebenwohnsitz oder mit der Absicht der Begründung eines solchen Wohnsitzes in der Stadt Luzern oder durch eine Person, die in diesen Räumlichkeiten ihren Hauptwohnsitz hat und mit der Beherbergung keine missbräuchliche Rendite erzielt, nicht unter den Tatbestand der kurzzeitigen Vermietung (vgl. Art. 2 Abs. 3 des Reglements). Die Regelung trifft die kommerzielle bzw. professionelle Kurzzeitvermietung, mit welcher Wohnraum für die Wohnbevölkerung verdrängt wird, und geht damit in sachlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinaus. Auch in räumlicher Hinsicht bewegt sie sich im Rahmen des Notwendigen. Da gemäss Statistik in praktisch allen aufgelisteten Quartieren – und damit nicht nur in "Hotspot-Quartieren" – eine Zunahme an Wohnungen zur Kurzzeitvermietung zu verzeichnen ist, erweist es sich als erforderlich, dass die Regelung für das gesamte Stadtgebiet gilt. Dies auch, weil ansonsten ein Ausweichen auf reglementsbefreite Quartiere zu befürchten wäre. Zeitliches Abgrenzungskriterium für die Frage nach der Wohnraumverdrängung bildet gemäss Art. 3 Abs. 4 des Reglements das Jahr 2010. Wie bereits dargelegt, ist der Anteil der Logiernächte durch kurzzeitige Wohnungsvermietungen professioneller Anbieterinnen und Anbieter gemessen an allen verzeichneten Logiernächten zwischen 2015 und 2018 von 0,7 % auf 4,4 % und damit um mehr als das Sechsfache angestiegen (vgl. dazu E. 7.6.3.2 hiervor). Bereits im Jahr 2015 lag die Anzahl Logiernächte bei professionellen Anbietern bei 8'900 (im Vergleich zu 3'200 Nächten bei Kleinanbietern). Die Antragsgegnerin führt nachvollziehbar aus, dass die Aktivierung der Website von Airbnb im August 2008 den Anstoss für die Entwicklung der kurzzeitigen Vermietung von Wohnraum gegeben habe und in der Folge auch die kommerzielle Kurzzeitvermietung in der Stadt Luzern stetig an Bedeutung gewonnen habe. Das Abstellen auf das Jahr 2010 und damit auf die letzten 15 Jahre seit Inkrafttreten des Reglements erscheint vor diesem Hintergrund als sinnvoll und sachlich begründet. Ausserdem führt es zu einer Gleichbehandlung aller in den Geltungsbereich des Reglements fallenden Räumlichkeiten in diesem Zeitraum. Entgegen den Ausführungen der Antragstellerinnen 1 - 3 ist damit nicht davon auszugehen, dass das Jahr 2010 als Abgrenzungskriterium willkürlich gewählt wurde. Vielmehr lässt es sich auf sachliche

Gründe stützen. Ein Abstellen auf das Jahr 2019 wäre nach dem Gesagten im Hinblick auf die Zielerreichung der Rückführung des Wohnraums für die Wohnbevölkerung nicht gleich geeignet, denn damit wäre ein Grossteil der entzogenen Wohnungen vom Reglement nicht erfasst. Die Regelung geht damit im Ergebnis auch in zeitlicher Hinsicht nicht über das Notwendige hinaus und erweist sich damit insgesamt als erforderlich. Im Übrigen führt Art. 3 Abs. 4 des Reglements auch nicht zu einer unzulässigen echten Rückwirkung. Wie die Antragsgegnerin richtig ausführt, wird durch die gesetzliche Definition, wie der Nachweis der fehlenden Wohnraumverdrängung erbracht werden kann (und das Abstellen auf die Nutzung der Räumlichkeiten seit 2010 in diesem Zusammenhang), nicht neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet, der sich abschliessend vor Inkrafttreten dieses Rechts verwirklicht hat. Denn als Sachverhalt gilt nicht die frühere Nutzung als Wohnraum für die Wohnbevölkerung. Das neue Recht knüpft an die Nutzung von Wohnraum für die Kurzzeitvermietung an und damit an zeitlich offene Dauersachverhalte, die schon unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind und beim Inkrafttreten des neuen Rechts noch andauern. Das neue Recht findet gestützt auf diese Dauersachverhalte lediglich für die Zeit seit Inkrafttreten oder sogar erst nach Ablauf der Übergangsfrist (ex nunc et pro futuro) Anwendung. Es geht um die Neuregelung der inhaltlichen Ausgestaltung der Kurzzeitvermietung von Wohnraum in der Gegenwart und in der Zukunft. Entsprechend liegt keine echte, sondern höchstens eine unechte Rückwirkung vor. Diese erweist sich als zulässig, denn dass ein wohl erworbenes Recht auf Fortbestand der ursprünglich geltenden Rahmenbedingungen hinsichtlich Kurzzeitvermietungen bestehen würde, wird von den Antragstellerinnen 1 - 3 zu Recht nicht geltend gemacht. Nicht anders verhält es sich denn auch mit dem von den Antragstellerinnen 1 - 3 angeführten Beispiel: Das neue Recht macht nicht eine frühere, bereits abgeschlossene Nutzung rückwirkend unzulässig, sondern wirkt nur ab Inkrafttreten oder nach Ablauf der Übergangsfrist für die Zukunft. Das Abstellen auf eine bereits abgeschlossene Nutzung seit 2010 (bspw. eine Wohnnutzung zwischen 2010 und 2012) für die Frage, ob die Nutzung für die Kurzzeitvermietung künftig zulässig ist, ändert daran nichts.

E. 7.7.5

Die Antragstellerinnen 1 - 3 führen in Zusammenhang mit der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn aus, wie bereits dargelegt, bestehe vorliegend kein öffentliches Interesse an der Regelung. Wenn doch von einem öffentlichen Interesse auszugehen wäre, so wäre dieses angesichts des vorliegenden Zahlenmaterials als äusserst gering zu qualifizieren. Diesem (wenn überhaupt nur geringen) öffentlichen Interesse stünden primär die Interessen der Antragstellerinnen am Weiterbestand ihrer Mietobjekte und der Möglichkeit, auch künftig weitere Objekte auf dem Markt mieten zu können, gegenüber. Zudem bestehe ein eminentes Interesse an der Ausübung ihres Geschäftsmodells, nämlich möblierte Wohnungen/Apartments regelmässig auch kurzfristig vermieten zu dürfen. Mit der beanstandeten Regelung solle die Ausübung des Eigentums in gravierender Weise beschränkt und den Antragstellerinnen die Ausübung ihres Geschäftsmodells in der ganzen Stadt Luzern verunmöglicht werden. Das allfällige öffentliche Interesse an der beanstandeten Regelung vermöge die privaten Interessen der Antragstellerinnen nicht zu überwiegen. Der schwere Eingriff in die Eigentumsgarantie sowie Wirtschaftsfreiheit sei unverhältnismässig und damit unzumutbar. Die Sicherstellung des Wohnraums für die in der Stadt Luzern ansässige Wohnbevölkerung stellt angesichts der vorliegenden Zahlen und deren Entwicklung ein wichtiges öffentliches Interesse dar (vgl. E. 7.6.2-7.6.4 hiavor). Diesem öffentlichen Interesse stehen die privaten Interessen der Eigentümer und Mieter an

einer nicht im Sinn der umstrittenen Bestimmungen eingeschränkter Nutzung ihres Eigentums oder Mietobjekts bzw. an der unbeschränkten Ausübung ihres Geschäftsmodells und damit auch an der Erzielung einer höheren Rendite im Rahmen der Kurzzeitvermietung von Wohnungen entgegen. Wie dargelegt, kann sowohl die Bestandesgarantie als auch die Besitzstandsgarantie unter den Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 1 - 3 BV eingeschränkt werden (vgl. E. 7.5.2 hiervor). Wohnräume, welche von ihren Eigentümern oder Mietern bisher für die Kurzzeitvermietung genutzt wurden, können ohne grossen Aufwand in die Langzeitvermietung überführt werden. Auch ist entgegen der Darstellung der Antragstellerinnen 1 - 3 die Ausübung der professionellen Kurzzeitvermietung von Wohnungen in der Stadt Luzern weiterhin möglich. Das Reglement legt lediglich fest, dass dies nicht zu Lasten des Wohnraums der Wohnbevölkerung erfolgen darf. Wurde mit der Wohnung Wohnraum im Sinn des Reglements verdrängt, so besteht die Möglichkeit der Anpassung des Geschäftsmodells durch Ausrichtung des Angebots auf Personen mit Haupt- oder Nebenwohnsitz in der Stadt Luzern oder mit der Absicht auf Begründung eines solchen Wohnsitzes. In diesem Fall kann das angepasste Geschäftsmodell in denselben Wohnungen weitergeführt werden. Wurden – wie im Fall der Antragstellerinnen 1 - 3 – Wohnungen zur Ausübung des Geschäftsmodells der professionellen Kurzzeitvermietung angemietet, so kann das ursprüngliche Geschäftsmodell aber auch in andere Wohnungen, mit welchen kein Wohnraum verdrängt wird, verlegt und so weitergeführt werden. Art. 6 Abs. 1 des Reglements sieht sodann eine Übergangsfrist vor für Räumlichkeiten, die im Kalenderjahr 2023 rechtmässig bereits für mehr als 90 Nächte kurzzeitig vermietet wurden. Für diese gilt ab Annahme der Volksinitiative "Wohnraum schützen – Airbnb regulieren" eine Übergangsfrist von fünf Jahren, mithin bis zum 11. März 2028 (fünf Jahre ab dem 12.3.2023). Die Übergangsfrist steht nicht im Widerspruch zu § 178 PBG und erweist sich insoweit weder als verfassungs- noch als gesetzeswidrig. Dies allein schon deshalb nicht, weil das PBG vorliegend nicht anwendbar ist (vgl. hierzu E. 6.4.2 hiervor). Doch selbst wenn § 178 PBG vorliegend zur Anwendung gelangen würde, wäre eine Verletzung der darin enthaltenen Besitzstandsgarantie nicht auszumachen, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen (vgl. dazu auch E. 7.5.2 hiervor sowie BGer-Urteil 1C_391/2022 vom 3.5.2023 E. 5.5-5.9). Dass für den Fristbeginn der Zeitpunkt der Annahme der Volksinitiative gewählt wurde, ist nicht zu beanstanden. Die betroffenen Personen wussten mit der Annahme der Initiative am 12. März 2023, dass die Kurzzeitvermietung von Wohnraum in der Stadt Luzern auf 90 Nächte pro Jahr begrenzt wird und die neue Regelung auch die bereits bestehenden Anbieter treffen wird. Ab diesem Zeitpunkt mussten sie somit mit der eingetretenen Rechtsänderung rechnen, auch wenn das genaue Datum des Inkrafttretens noch nicht endgültig bekannt war (vgl. E. 7.5.4 hiervor, a.z.F.). Am Ergebnis würde sich aber selbst dann nichts ändern, wenn für den Beginn der Frist auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Reglements abgestellt würde. Wie dargelegt, haben Übergangsfristen nicht den Zweck, die Betroffenen möglichst lange von der günstigeren bisherigen Regelung profitieren zu lassen, sondern einzig, ihnen eine angemessene Frist einzuräumen, sich an die neue Regelung anzupassen. Das Reglement trat am 1. Januar 2025 in Kraft. Den betroffenen Personen stünde damit eine Frist von über drei Jahren und damit genügend Zeit für die Neuorientierung und Anpassung an die neuen gesetzlichen Vorschriften zur Verfügung. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass durch die Umwandlung von Kurz- in Langzeitvermietung, durch die Anpassung des Geschäftsmodells oder durch einen Wechsel der Wohnungen auf den Zeitpunkt des Ablaufs der Übergangsfrist hin namhafte Investitionen zunichte gemacht oder erhebliche finanzielle Aufwendungen notwendig

würden. Dies wird denn auch von den Antragstellerinnen 1 - 3 nicht geltend gemacht. Unter Berücksichtigung des weiten Ermessensspielraums des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung einer Übergangsregelung ist die vorliegende Übergangsfrist bis zum 11. März 2028 gemäss Art. 6 Abs. 1 des Reglements folglich als ausreichend und angemessen zu beurteilen. Mit Art. 6 Abs. 1 des Reglements wird das neue Recht im Sinn der Besitzstandsgarantie schonungsvoll eingeführt. Daran ändern schliesslich auch die Abs. 2 und 3 von Art. 6 des Reglements nichts. In Anbetracht einer allfälligen Dunkelziffer an betroffenen Wohnungen und des berechtigten Interesses an zeitnaher Rechtsklarheit bzw. Rechtssicherheit kann es nicht als grundsätzlich unverhältnismässig oder unzumutbar erachtet werden, dass die betroffenen Personen innert dreier Monate seit Inkrafttreten des Reglements eine Meldung machen und die Voraussetzungen nach Art. 6 Abs. 1 des Reglements nachweisen mussten, ansonsten sie nicht unter die Übergangsfrist fallen. Dies umso weniger, als gemäss Antragsgegnerin vor Inkrafttreten des Reglements alle der Vollzugsbehörde bekannten Anbieterinnen und Anbieter von Kurzzeitvermietungen in der Stadt Luzern aktiv mit der Aufforderung angeschrieben werden (bzw. zwischenzeitlich wurden), bei gegebenen Voraussetzungen ein Gesuch um Nutzung der Übergangsfrist zu stellen. Wie bereits ausgeführt, dürfen bei der Auslegung einer Norm Erklärungen der Behörde über die beabsichtigte künftige Anwendung der Vorschrift berücksichtigt werden (vgl. E. 5 hiavor). Vor diesem Hintergrund wirken die mit Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 4 sowie Art. 6 des Reglements über die Kurzzeitvermietung verbundenen Eingriffe in die Eigentumsгарantie (Bestandes- und Besitzstandsgarantie) sowie die Wirtschaftsfreiheit grundsätzlich nicht schwer (vgl. in Bezug auf die Eigentumsгарantie auch BGer-Urteil 1C_469/2008 vom 26.5.2009 E. 2.1 m.H. und E. 8.2 f. [Pra 2017 Nr. 100]). Eine Abwägung der sich entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen ergibt, dass die in Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 4 sowie Art. 6 des Reglements vorgesehenen Massnahmen den betroffenen Personen grundsätzlich zumutbar sind.

E. 7.7.6

Im Ergebnis erweisen sich die mit den Massnahmen einhergehenden Grundrechtsbeschränkungen somit auch als grundsätzlich verhältnismässig i.S.v. Art. 36 Abs. 3 BV.

E. 7.8

Damit steht fest, dass sich Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 4 sowie Art. 6 des Reglements über die Kurzzeitvermietung so auslegen und umsetzen lassen, dass mit ihrer Anwendung grundsätzlich keine ungerechtfertigten Eingriffe in die Eigentumsгарantie oder die Wirtschaftsfreiheit verbunden sind. Auch ergibt sich aus den Bestimmungen keine unzulässige echte Rückwirkung. Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 des Reglements erweisen sich als Zweckbestimmungen in diesem Sinn ebenfalls als verfassungskonform. Inwiefern Art. 2 Abs. 1 des Reglements die Niederlassungsfreiheit nach Art. 24 BV verletzen sollte, wird von den Antragstellerinnen 1 - 3 im Übrigen nicht substantiiert dargelegt und ist auch sonst nicht ersichtlich (vgl. dazu insbesondere auch E. 7.6.5 hiavor). Auf das Rechtsgleichheitsgebot bzw. Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 1 und Abs. 2 BV sowie das System der freien Marktwirtschaft nach Art. 94 Abs. 1 und Abs. 4 BV wird schliesslich nachfolgend eingegangen.

E. 7.9.1

Nach Art. 1 Abs. 3 des Reglements über die Kurzzeitvermietung findet dieses in der Tourismuszone und der Landwirtschaftszone keine Anwendung. Die Antragstellerinnen 1 - 3 führen aus, mit Inkrafttreten des Reglements würden fast alle kurzfristig vermieteten Wohnungen/Apartments illegal werden. Die Nachfrage nach solchen Räumlichkeiten würde aber gleich bleiben, was letztlich den Hotels in den Tourismuszonen zugutekäme. Durch das Reglement und den Ausschluss der Anwendbarkeit des Reglements in der Tourismuszone würden die Hotels bevorzugt und damit ungleich behandelt. Einen sachlichen Grund für die Bevorzugung der Hotels nenne die Stadt Luzern nicht. Das Reglement führe damit zu einer unzulässigen Ungleichbehandlung bzw. zu einer Diskriminierung.

E. 7.9.2

Der Rechtsgleichheitsgrundsatz nach Art. 8 Abs. 1 BV verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird insbesondere verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (BGE 136 I 17 E. 5.3).

E. 7.9.3

Die Tourismuszone in der Stadt Luzern dient dem Tourismus (Art. 10 Abs. 1 BZR bzw. Art. 11 Abs. 1 des neuen, öffentlich aufgelegenen BZR). Zulässig sind Bauten, Anlagen und Nutzungen insbesondere für Hotels und Restaurants sowie für Casinos (Art. 10 Abs. 2 BZR bzw. Art. 11 Abs. 2 des neuen, öffentlich aufgelegenen BZR). In der Tourismuszone der Stadt Luzern befinden sich insbesondere das Casino sowie mehrere grosse, traditionsreiche Hotelgebäude an prominenter Lage (insbesondere an der Seepromenade oder in Seenähe) mit Hotels im Luxussegment und einer hohen Dienstleistungsichte. Diese sind nicht nur für den Tourismus, sondern auch für das kulturelle Leben in der Stadt Luzern von besonderer Bedeutung (BGE 142 I 162 E. 3.7.3). Wenn die Antragsgegnerin also ausführt, dass sich diese Hotels in der Tourismuszone und die Wohnangebote zur Kurzzeitvermietung im übrigen Stadtgebiet nicht mit dem gleichen Angebot an das gleiche Publikum richten, so ist dies nicht von der Hand zu weisen. Dies ist aber vorliegend in Zusammenhang mit der Frage, ob eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgrundsatzes vorliegt, gar nicht ausschlaggebend. Entscheidend ist vielmehr, dass die Tourismuszone gerade dem Tourismus dient bzw. diesen – und damit insbesondere auch die Beherbergung von Touristen – bezweckt, so dass in dieser kein Wohnraum geschützt werden muss. Im Gegenteil: Ziel war es gerade, mit der Schaffung der Tourismuszone in der Stadt Luzern eine (weitgehende) Umnutzung der bestehenden Hotels für Gewerbe oder als Luxuswohnungen zu verhindern. Die Tourismuszone bezweckt die Erhaltung von Hotelbauten direkt am See – d.h. in einem städtebaulich und historisch besonders schutzwürdigen Bereich – für die publikumsorientierte Nutzung. Darüber hinaus soll gewährleistet werden, dass der attraktive Bereich am See der Bevölkerung und den Touristen erhalten bleibt (BGE 142 I 162 E. 3.5). Daraus ergibt sich, dass ein Schutz des Wohnraums für die Wohnbevölkerung dem Zweck der Tourismuszone gerade entgegenlaufen würde. Lediglich ergänzend sei sodann erwähnt, dass das Reglement über die Kurzzeitvermietung auf alle anderen Hotels auf dem Stadtgebiet ausserhalb der Tourismuszone – und damit auf den Grossteil der Hotels auf Stadtgebiet – Anwendung

findet. Die ursprünglich im B+A 47/2023 des Stadtrats vorgesehene Unterscheidung zwischen "Wohnräumlichkeit" und "Hotel" wurde von der Baukommission gestrichen. Das Reglement gilt für sämtliche Beherbergungsbetriebe ausserhalb der Tourismus- und Landwirtschaftszone. Ausserdem wurde bereits ausgiebig dargelegt, dass das Geschäftsmodell der professionellen Kurzzeitvermietung in angepasster Form oder in anderen Räumlichkeiten, mit denen kein Wohnraum verdrängt wird, auch nach Inkrafttreten des Reglements weitergeführt werden kann (vgl. dazu E. 7.7.5, 3. Abschnitt). Nach dem Gesagten stützt sich die Unterscheidung bzw. der Ausschluss der Geltung des Reglements über die Kurzzeitvermietung für die Tourismuszone auf sachliche, nachvollziehbare Gründe und ist damit gerechtfertigt. Entsprechend ist in Art. 1 Abs. 3 des Reglements über die Kurzzeitvermietung keine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots gemäss Art. 8 Abs. 1 BV und auch kein Verstoss gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV auszumachen.

E. 7.9.4

Wie bereits dargelegt, liefern die Antragstellerinnen 1 - 3 auch keine nachvollziehbare Begründung für ihre Aussage, mit Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 4 des Reglements bzw. mit dem Abstellen auf das Jahr 2010 als zeitliches Abgrenzungskriterium würden die grossen, seit längerem tätigen Anbieter gegenüber den kleineren, die erst nach 2010 auf dem Markt aufgetreten seien, bevorzugt. Ihre diesbezügliche Rüge einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung ist daher bereits mangels hinreichender Substantiierung nicht zu hören. Dass auf die Nutzung in den letzten 15 Jahren seit Inkrafttreten des Reglements abgestellt wird, spricht im Übrigen vielmehr für die Einhaltung des Rechtsgleichheitsgrundsatzes (vgl. dazu E. 7.7.4, 6. Abschnitt).

E. 7.9.5

In Bezug auf die raumplanerischen Ausführungen der Antragsgegnerin in Zusammenhang mit dem Rechtsgleichheitsgebot kann schliesslich auf Erwägung 7.6.2, letzter Abschnitt, verwiesen werden. Im Reglement über die Kurzzeitvermietung ist kein Verstoss gegen das RPG oder PBG auszumachen.

E. 7.10.1

Gemäss Art. 94 Abs. 1 BV halten sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Abweichungen von diesem Grundsatz, insbesondere Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind (Art. 94 Abs. 4 BV). Während Art. 27 BV den individualrechtlichen Gehalt der Wirtschaftsfreiheit schützt, gewährleistet Art. 94 BV als grundlegendes Ordnungsprinzip einer auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhenden Wirtschaftsordnung die systembezogene oder institutionelle Dimension der Wirtschaftsfreiheit (BGE 142 I 162 E. 3.2.1).

E. 7.10.2

Die Antragstellerinnen 1 - 3 machen unter dem Titel "Unzulässiger Eingriff in das System der freien Marktwirtschaft (Art. 94 Abs. 1 und 4 BV)" geltend, die aufgezeigte Privilegierung der Hotels stelle einen unzulässigen wirtschaftspolitischen Eingriff in den freien Wettbewerb dar. Dem kann nicht gefolgt werden. Wie bereits dargelegt, ist nicht davon auszugehen, dass sich die Hotels in der Tourismuszone und die vom Reglement betroffenen Wohnangebote zur Kurzzeitvermietung an das gleiche Kundensegment richten und damit als direkte Konkurrenten gelten können (vgl. dazu auch BGE 142 I 162 E. 3.7.3).

Diese Frage braucht aber letztlich nicht abschliessend geklärt zu werden. Denn wie ebenfalls bereits ausführlich erwogen, ist die strittige Massnahme sozialpolitisch motiviert. Die Massnahme bezweckt nicht, in den freien Wettbewerb einzugreifen, um gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen, oder in anderer Weise den Wettbewerb zu verzerren. Es geht mit der Massnahme darum, den Wohnraum für die ortsansässige Wohnbevölkerung zu schützen. Dies ist in der Tourismuszone offensichtlich nicht notwendig bzw. würde sogar deren Zweck zuwiderlaufen. Aus diesem – und keinem anderen – Grund wurde die Tourismuszone vom Geltungsbereich des Reglements über die Kurzzeitvermietung ausgenommen. In Art. 1 Abs. 3 des Reglements ist demnach auch kein unzulässiger Eingriff in das System der freien Marktwirtschaft nach Art. 94 Abs. 1 und Abs. 4 BV zu erblicken. Im Übrigen kann auf die vorstehenden Ausführungen in E. 7.9 hiuvor verwiesen werden. Insbesondere der antragstellerische Einwand der Bevorzugung bzw. Besserstellung der grossen Anbieter von Kurzzeitvermietungen durch das Abstellen von Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 4 des Reglements auf das Jahr 2010 als zeitliches Abgrenzungskriterium scheidert auch hier bereits wegen ungenügender Substantiierung.

E. 8.1

Soweit nicht bereits in der vorstehenden Erwägung 7 abgehandelt, wird nachfolgend noch auf die Ausführungen der Antragstellerinnen 1 - 3 zu den einzelnen angefochtenen Bestimmungen eingegangen.

E. 8.2.1

Gemäss Art. 2 Abs. 3 lit. g des Reglements wird unter kurzzeitiger Vermietung die entgeltliche Beherbergung von Personen verstanden, sofern diese nicht in Räumlichkeiten beherbergt werden, die von mindestens einer Person genutzt werden, die dort ihren Hauptwohnsitz hat und die mit der Beherbergung keine missbräuchliche Rendite erzielt. Die Antragstellerinnen 1 - 3 machen geltend, diese Bestimmung stelle einen Verstoss gegen den Vorrang von Bundesrecht i.S.v. Art. 49 Abs. 1 BV dar, denn das geplante Verbot missbräuchlicher Renditen greife direkt in das Verhältnis zwischen Vermietern, Mietern und Untermietern ein. In Art. 269 ff. OR fänden sich die Bestimmungen zum Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen bei der Miete von Wohn- und Geschäftsräumen. Es stelle einen Verstoss gegen Bundesrecht dar, wenn eine kommunale Verwaltungsbehörde die Beurteilung übernehme, ob ein Mietzins missbräuchlich sei oder nicht. Dafür seien im Streitfall die Zivilgerichte zuständig. Im Rahmen der Anwendung von Art. 2 Abs. 3 lit. g des Reglements werde die kommunale Behörde zu einem Zivilgericht und beurteile, was eine "missbräuchliche Rendite" sei. Missbräuchlich sei eine Rendite aber erst, wenn das zuständige Zivilgericht dies rechtskräftig festgestellt habe. Im Übrigen fehle es auch an einer Kausalität zwischen missbräuchlicher Rendite und Wohnungsknappheit. Das Kriterium der missbräuchlichen Rendite sei weder geeignet noch erforderlich, um sicherzustellen, dass der Hauptmieter im betreffenden Mietobjekt seinen Hauptwohnsitz habe. Entsprechend sei das Kriterium nicht geeignet, um Wohnraum zu schützen oder günstigen Wohnraum zu gewährleisten. Die Begründung für die Aufnahme des Kriteriums in Art. 2 Abs. 3 lit. g des Reglements erweise sich als unzulässig. Es werde eine Gefahr herbeigeredet, für die es keine Anhaltspunkte gebe. Den betroffenen Personen schon vorweg eine Umgehungsabsicht zu unterstellen, gehe zu weit. Die Regelung erweise sich daher auch als willkürlich.

E. 8.2.2

Auch diesen Ausführungen der Antragstellerinnen 1 - 3 kann nicht gefolgt werden. Kantone können bei der Ausübung ihrer öffentlich-rechtlichen Befugnisse gemäss Art. 6 Abs. 1 ZGB in gewissem Rahmen Privatrecht als kantonales öffentliches Recht anwenden. Es kann ein Bedürfnis bestehen, für bestimmte Fragen oder die nähere Regelung eines Instituts im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Rechtsetzung auf privatrechtliche Regeln zu verweisen. Dies kommt auch im öffentlichen Recht der Kantone vor und bewirkt, dass Privatrecht nicht als solches, sondern als subsidiäres öffentliches Recht zur Anwendung gelangt. Soweit eine entsprechende Anwendung des Privatrechts strittig ist, muss sie daher ebenfalls auf dem öffentlich-rechtlichen, nicht auf dem privatrechtlichen Rechtsweg überprüft werden (Marti, a.a.O., Art. 6 ZGB N 178 f.). Werden im öffentlichen Recht privatrechtliche Begriffe verwendet, kann sich die Frage stellen, ob die eine Hauptfrage entscheidende öffentlich-rechtliche Behörde Vorfragen aus dem Privatrecht selbständig beurteilen dürfe oder zunächst einen Entscheid der hierfür zuständigen Behörde des anderen Gebiets abwarten müsse. Nach schweizerischer Auffassung darf die für die Hauptfrage zuständige Behörde grundsätzlich – freilich nur mit Wirkung für den betreffenden Entscheid – auch über solche Vorfragen befinden, soweit die hierfür zuständige Behörde noch nicht entschieden hat. Soweit Begriffe und Regeln des anderen Gebiets übernommen werden, sind die Rechtsanwendungsorgane im Rahmen der massgebenden Auslegungsregeln und des Willkürverbots grundsätzlich frei, diese selbständig auszulegen. Da es sich um subsidiäres öffentliches Recht handelt, sind die rechtsanwendenden Behörden nicht an die privatrechtliche Auslegung gebunden, sondern dürfen Besonderheiten des öffentlich-rechtlichen Verhältnisses Rechnung tragen. Im Interesse der Einheit der Rechtsordnung sollten aber insbesondere gleichlautende Begriffe nicht ohne Grund uneinheitlich ausgelegt werden (Marti, a.a.O., Vorbemerkungen zu Art. 5-6 ZGB N 196). Im Rahmen der Anwendung von Art. 2 Abs. 3 lit. g des Reglements tritt die kommunale Behörde entgegen der Darstellung der Antragstellerinnen 1 - 3 somit nicht als Zivilgericht auf. Art. 2 Abs. 3 (lit. a-g) des Reglements beinhaltet die (öffentlich-rechtliche) Definition der kurzzeitigen Vermietung. Lit. g enthält die Umschreibung der nicht unter das Reglement fallenden Untermiete mit Hilfe eines zivilrechtlichen Begriffs ("missbräuchliche Rendite"). Die blossе Verwendung dieses zivilrechtlichen Begriffs als Kriterium bei der Definition der kurzzeitigen Vermietung ist nach dem zuvor Gesagten nicht zu beanstanden. Dies umso weniger, als sich die Definition der missbräuchlichen Rendite nach Art. 2 Abs. 3 lit. g des Reglements gemäss Antragsgegnerin an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum eidgenössischen Mietrecht lehnt bzw. auf die zivilrechtliche Berechnungsmethode abgestellt wird und bei Wohneigentum ein analoger Zuschlag auf die Quartier- und Ortsüblichkeit vorgesehen ist. Wie sodann bereits in Erwägung 6.3.2 f. ausführlich dargelegt, haben das Reglement über die Kurzzeitvermietung und seine Bestimmungen (und so insbesondere auch Art. 2 Abs. 3 lit. g), mit welchem Wohnraum für die Wohnbevölkerung der Stadt Luzern erhalten und wiederhergestellt werden soll, eine andere Stossrichtung als die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Bekämpfung missbräuchlicher Mietzinse. Vorliegend geht es um den Schutz eines öffentlichen Interesses, das nicht von den privatrechtlichen Bestimmungen erfasst ist. Mit Art. 2 Abs. 3 lit. g des Reglements wird denn auch nicht direkt in das vom Obligationenrecht geregelte Verhältnis zwischen Vermieter, Mieter und Untermieter hinsichtlich der Höhe des Mietzinses eingegriffen (vgl. dazu allein schon Art. 253a Abs. 2 OR). Entsprechend ist auch in Art. 2 Abs. 3 lit. g des Reglements keine Verletzung des Grundsatzes des Vorrangs des Bundesrechts i.S.v. Art. 49

Abs. 1 BV und auch kein Verstoss gegen Art. 253 ff. bzw. Art. 269 ff. OR zu erblicken (vgl. E. 6.3.2 f. hiervor; BGE 146 I 70 E. 5.2.1-5.3). Die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Miete von Wohn- und Geschäftsräumen gelten nicht für Ferienwohnungen, die für höchstens drei Monate gemietet werden (Art. 253a Abs. 2 OR). Bei einem Untermietverhältnis, das unter die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Miete von Wohn- und Geschäftsräumen fällt, findet daher keine Wohnraumverdrängung statt. Die Antragsgegnerin legt nachvollziehbar dar, dass "Alibi-Hauptwohnsitze" in Wohnungen gehalten werden könnten, um Kurzzeitvermietungen unbegrenzt betreiben zu können, und so ein Missbrauchspotential bestünde, wenn Wohnungen, in denen ein Hauptwohnsitz begründet ist, ausnahmslos bzw. ohne weitere Einschränkung von der Kurzzeitvermietungsbegrenzung ausgenommen wären. Um nicht kommerzielle Untermietverhältnisse von weniger als drei Monaten auch mit dem Reglement weiterhin zu ermöglichen, gleichzeitig aber auch der Missbrauchsgefahr durch vorgeschobene Hauptwohnsitze bzw. Hauptwohnsitze, die lediglich auf dem Papier bestehen, entgegenzuwirken, wurde das Kriterium in Art. 2 Abs. 3 lit. g des Reglements aufgenommen, dass mit der Beherbergung keine missbräuchliche Rendite erzielt wird. Das Kriterium der missbräuchlichen Rendite dient der Verhinderung, dass das Geschäftsmodell in "Alibi-Hauptsitz-Wohnungen" – d.h. in Wohnungen, die in Tat und Wahrheit dem Mietwohnungsmarkt für die ortsansässige Bevölkerung entzogen sind – (weiter-)betrieben wird, da die Begrenzung des Mietertragungspotentials das Geschäftsmodell wiederum uninteressant macht. Es ist damit durchaus geeignet, den Wohnraum für die Wohnbevölkerung zu schützen. Damit ist die Aufnahme des Kriteriums in die Bestimmung sachlich begründet sowie geeignet, den Wohnraum zu schützen. Der Verweis auf das Kriterium der missbräuchlichen Rendite in Art. 2 Abs. 3 lit. g des Reglements über die Kurzzeitvermietung ist nach dem Gesagten nicht zu beanstanden. Die Bestimmung verstösst weder gegen Art. 49 Abs. 1 BV noch gegen Art. 253 ff. OR – bzw. insbesondere Art. 269 ff. OR – und erweist sich auch nicht als willkürlich, sondern ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar.

E. 8.3

Zu den ebenfalls angefochtenen Art. 3 Abs. 1 - 3 sowie Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 des Reglements führen die Antragstellerinnen 1 - 3 lediglich aus, gegen eine reine Meldepflicht sei ihrer Auffassung nach nichts einzuwenden. Sie stelle einen massvollen Eingriff dar, der es den Behörden erlaube, genauere Daten über einen längeren Zeitraum zu sammeln. Die Antragstellerinnen 1 - 3 begründen damit nicht, weshalb die angefochtenen Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 sowie Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 des Reglements über die Kurzzeitvermietung – wie von ihnen beantragt – aufzuheben seien. Im Gegenteil, sie führen in Zusammenhang mit diesen angefochtenen Bestimmungen aus, gegen eine reine Meldepflicht sei nichts einzuwenden. Entsprechend ist der Antrag auf Aufhebung der Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 sowie Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 des Reglements über die Kurzzeitvermietung (ebenfalls) abzuweisen.

E. 8.4

Wie die vorstehenden Erwägungen schliesslich zeigen, erweisen sich die für die Strafbestimmung relevanten Bestimmungen des Reglements und damit letztlich auch Art. 5 selbst als verfassungskonform.

E. 9

Wie erwähnt, darf eine angefochtene Norm nur aufgehoben werden, wenn sie sich einer verfassungs- oder gesetzeskonformen Auslegung entzieht, nicht aber, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Dass letzteres der Fall ist, wurde in den Erwägungen ausführlich dargelegt. Die angefochtenen Bestimmungen des Reglements über die Kurzzeitvermietung stützen sich somit zusammenfassend – und soweit sie heute zu prüfen sind – auf eine genügende gesetzliche Grundlage und erweisen sich als mit dem übergeordneten Gesetzes- und Verfassungsrecht vereinbar. Sie lassen sich verfassungs- und gesetzeskonform auslegen. Soweit nicht bereits in den vorstehenden Erwägungen darauf eingegangen, vermögen an diesem Ergebnis auch die übrigen Einwände der Antragstellerinnen 1 - 3 – sofern diese denn überhaupt hinreichend substantiiert sind – nichts zu ändern.

E. 10

Zusammenfassend ist das Erlassprüfungsverfahren in Bezug auf die Antragstellerin 4 somit als erledigt zu erklären. In Bezug auf die Antragstellerinnen 1 - 3 ist der Antrag auf Aufhebung von Art. 1 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3, Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 lit. g, Art. 3 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 4 lit. a und lit. b, Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 5 und Art. 6 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 des Reglements über die Kurzzeitvermietung abzuweisen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.