

1. Das streitbetroffene Grundstück liegt gemäss geltender Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X (BZO) in der Wohnzone W2 und ist mit einem Wohnhaus überstellt, das Bestandteil eines Doppeleinfamilienhauses bildet. Gemäss angefochtenem Beschluss betreibt die Bewohnerin und Mitbeteiligte im streitbetroffenen Hausteil ein Airbnb. Sie bietet unter dem Pseudonym «Y» auf der Internet-Plattform «airbnb.ch» drei Schlafzimmer mit insgesamt sieben Betten als Unterkunft für Reisende resp. Gäste an. Die Vorinstanz ist der Ansicht, die (teilweise) Umnutzung des bislang zu Wohnzwecken dienenden Gebäudes in ein Airbnb stelle keine baurechtlich relevante Nutzungsänderung dar und sei damit nicht bewilligungspflichtig.

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, dass die Airbnb-Nutzung mangels Infrastrukturanlagen, wie z.B. Rezeption und Restaurantangebot, weniger Betriebscharakter als ein klassisches Bed & Breakfast oder gar ein Hotel habe und daher nicht unter den Gewerbe- resp. Betriebsbegriff im Sinne des PBG falle. Dementsprechend verursache die vorliegende, zeitweise Airbnb-Beherbergung in drei Zimmern des regulär bewohnten Einfamilienhauses für max. sechs Erwachsene und drei Kinder keine mit dem Wohnen nicht verträgliche Immissionen, denen mit raumplanerischen Mitteln entgegengewirkt werden müsste. Dabei richte sich die Beurteilung der Erheblichkeit von Lärmimmissionen nicht nach der individuellen Störung und dem subjektiven Empfinden des Einzelnen, sondern es sei auf einen repräsentativen Teil der Bevölkerung abzustellen. Die Nutzung des Einfamilienhauses im beschriebenen Umfang sei daher als zonenkonform in der Wohnzone W2 zu betrachten. Aufgrund dessen könne auch nicht gesagt werden, die streitbetroffene Liegenschaft habe «eine rechtsrelevante und bewilligungspflichtige Nutzungsänderung» erfahren. Die Einforderung eines nachträglichen Umnutzungsgesuchs und die Durchführung eines öffentlichrechtlichen Baubewilligungsverfahrens seien somit abzulehnen. Auf dem Gemeindegebiet und auch in den umliegenden Gemeinden würden Zimmer auf der Plattform Airbnb angeboten. Reklamationen seien kaum zu vermelden, und wenn ja, hätten die Gastgeber umgehend Massnahmen getroffen. Das Fehlverhalten von Bewohnern und/oder Besuchern/Gäste könne nicht baurechtlich geahndet oder unterbunden werden. (...)

5.1 Ganz allgemein dürfen nach Art. 22 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Das kantonale Recht verdeutlicht und ergänzt die eidgenössische Rahmenordnung. Es enthält in § 309 Abs. 1 PBG einen Katalog bewilligungspflichtiger Objekte und Massnahmen. Massnahmen geringfügiger Bedeutung werden durch Verordnung von der Bewilligungspflicht befreit (§ 309 Abs. 3 PBG; § 1 der Bauverfahrensverordnung [BVV]).

Gemäss § 309 Abs. 1 lit. b PBG ist für Nutzungsänderungen bei Räumlichkeiten und Flächen, denen baurechtliche Bedeutung zukommt, eine baurechtliche Bewilligung nötig. Eine Nutzungsänderung liegt vor, wenn ein Bauwerk – mit oder ohne Eingriff in seine äussere Gestalt – einem neuen Zweck zugeführt wird. Nicht jede Nutzungsänderung fällt unter den Bewilligungszwang

von § 309 Abs. 1 lit. b PBG. Vielmehr trifft dies nach Massgabe der gebotenen Gesamtbetrachtung und des Verhältnismässigkeitsprinzips dann zu, wenn die neue Nutzung unter eine andere baurechtliche Kategorie fällt oder die mit der neuen Bewerbung verbundenen Auswirkungen in irgendeiner rechtlich relevanten Hinsicht intensiver sein können als die bisherigen. Dies ist insbesondere bei einer deutlichen Zunahme der Immissionen der Fall (vgl. BGr, 16. Januar 2015, 1C\_347/2014, E.3.2; VGr, 21. November 2007, VB.2007.00472, E. 4.2.2). Diesfalls muss die Baubewilligungsbehörde in einem formellrechtlichen Bewilligungsverfahren in die Lage versetzt werden, die veränderten Auswirkungen zu prüfen und materiell zu beurteilen.

Bei der Frage, ob ein baurechtliches Verfahren einzuleiten sei, steht der Baubehörde ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Bestehen für sie Anhaltspunkte, dass ein bewilligungspflichtiger Sachverhalt vorliegen könnte, ist im Zweifelsfall ein Bewilligungsverfahren einzuleiten. Vor allem bei Nutzungsänderungen bestehender Bauten und Anlagen wird oft erst eine genauere Untersuchung ergeben, ob die Zweckänderung der baurechtlichen Bewilligungspflicht untersteht. Das Nichteinleiten eines Baubewilligungsverfahrens setzt somit einen klaren Fall voraus, bei welchem von vornherein gesagt werden kann, dass kein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer nachträglichen Kontrolle besteht (VGr, 23. Mai 2019, VB.2019.00081, E. 4.2.).

Die Baubewilligungspflicht hat eine präventive Funktion; sie soll vorsorglich verhindern, dass ein Bauvorhaben bzw. eine Nutzungsänderung öffentlich-rechtliche Vorschriften verletzt. Die Baubewilligungspflicht ist daher stets vorab losgelöst von der Bewilligungsfähigkeit eines Vorhabens zu klären. Im Zweifelsfall ist die Einleitungspflicht zu bejahen (VB.2004.00074 = BEZ 2004 Nr. 47). Insbesondere entbindet eine durch die Bewilligungsbehörde antizipierte Zonenkonformität oder gar umfassende Bewilligungsfähigkeit nicht von der Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens.

5.2 Das rekursbetroffene Wohnhaus befindet sich nach der geltenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X in der Wohnzone W2, wo gemäss Art. 14 BZO neben der Wohnnutzung Betriebe zulässig sind, die höchstens nicht störende Einwirkungen verursachen und sich mit dem Wohnen auch im übrigen vertragen oder ausschliesslich der Quartiersversorgung dienen (Abs.1). In den Wohnzonen E2, W2 und W3 darf der Anteil der gewerblich genutzten Flächen auf dem gleichen Grundstück höchstens 25% aller Geschossflächen betragen (Abs.2).

§ 49a Abs. 3 PBG sieht vor, dass die Bau- und Zonenordnungen zwischen der Nutzung zu Wohn- oder zu gewerblichen Zwecken unterscheiden; der Wechsel von der einen zur anderen Nutzungsart stellt damit immer einen bewilligungspflichtigen Tatbestand dar. Im vorliegenden Fall stellt sich damit die Frage, ob die kurzzeitige Vermietung von Räumlichkeiten über Plattformen wie Airbnb noch unter den Begriff «Wohnen» subsumiert werden kann oder ob es sich um eine gewerbliche Tätigkeit handelt, welche baurechtlich eine andere Nutzungskategorie darstellt.

Die Mitbeteiligte bietet in der rekursbetroffenen Liegenschaft unter dem Namen «Y» auf der Plattform Airbnb drei Zimmer mit insgesamt sieben Betten zur Vermietung an, wobei maximal sechs Erwachsene und drei Kinder beherbergt werden können (vgl. [www.airbnb.ch](http://www.airbnb.ch), Zimmer nahe Zürich – [...]). Die rekurrentische Behauptung, dass 21 Betten angeboten würden, ist falsch. Die Zimmer sind aufgrund der Flughafennähe auf die kurzzeitige Vermietung an Touristen ausgerichtet. Sie können täglich von anderen Personen genutzt werden. Diese Nutzung unterscheidet sich jedoch nicht grundsätzlich von der Wohnnutzung. Ob Mieter nur wenige Tage oder mit unbefristetem Mietvertrag wohnen, macht in der Nutzung der Räumlichkeiten noch keinen Unterschied. Der Hauptzweck liegt weiterhin beim Wohnen. Das Anbieten oder Überlassen von Wohnungen und Zimmern über entsprechende Plattformen sind mit der eigentlichen Wohnnutzung somit eng verwandt, sowohl in Bezug auf die Bauweise wie auch auf die Nutzweise der Bauten. Der Nutzungszweck von kurzzeitig über Airbnb vermieteten Räumen ist damit der gleiche wie bei einer dauerhaft vermieteten Wohnung. Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich jedoch, wenn die Vermieter für Gäste gastgewerbliche Leistungen erbringen, z.B. Frühstück oder Verpflegungsmöglichkeiten anbieten. Unter den Gewerbetrieb fällt damit eine gewerbliche Bed & Breakfast- bzw. Hotelnutzung. Eine solche setzt jedoch ein Mindestmass an organisatorischer Infrastruktur voraus, wie z.B. eine Rezeption, Frühstück (entsprechend der Bezeichnung «Bed & Breakfast»), Reinigung der Zimmer, eine Kontaktperson in unmittelbarer Nähe für Fragen/Anliegen etc. (BRGE V Nr. 0122/2015 vom 19. August 2015 = BEZ 2015 Nr. 48).

Entgegen der rekurrentischen Behauptung steht im vorliegenden Fall kein eigentliches Bed & Breakfast in Frage. Zwar ist den zu den Akten gereichten Bewertungen von Gästen zu entnehmen ist, dass die Mitbeteiligte offenbar in der Vergangenheit gelegentlich Speisen und Getränke angeboten hat. Solche gastgewerblichen Leistungen werden laut Inseratsbeschreibung nicht (mehr) angeboten. Auch ist der autonome Zugang zur Liegenschaft durch eine Schlüsselbox gewährleistet. Eine eigentliche Rezeption existiert somit nicht, auch wenn die Mitbeteiligte in der Liegenschaft wohnt und die Gäste bisweilen persönlich begrüsst. Ebenso wenig widerspricht der Umstand, dass die Zimmer regelmässig geputzt werden, gegen eine Wohnnutzung, leisten sich doch auch gewöhnliche Haushalte eine Reinigungskraft. Schliesslich vermag auch die gegenüber einer Wohnnutzung wohl höhere Anzahl an Personen die Qualifikation der Nutzung als Wohnen nicht zu entkräften, kennt doch das öffentliche Baurecht keine Belegungsvorschriften für Einfamilienhäuser. Damit fällt die Vermietung der bisher zu Wohnzwecken genutzten Räumlichkeiten über Airbnb nicht unter eine andere Nutzungskategorie als die bisherige.

Entgegen der rekurrentischen Behauptung geht mit der strittigen Nutzung auch keine wesentliche Nutzungsintensivierung einher oder ist ein planungs- und baurechtlich geschütztes Rechtsgut neu oder anders betroffen. Solche baurechtlich relevanten Auswirkungen scheinen die Rekurrierenden aus den geltend gemachten Immissionen abzuleiten. Objektiv führt das Anbieten bzw. Überlassen von Wohnungen nicht zu mehr oder anderen Immissionen als dauernde Mietverhältnisse. Wie bei der Wohnnutzung sind Ruhestörungen unzulässig, die inadäquatem Verhalten von Bewohnern oder deren Gästen

entspringen. Solche Verhaltensweisen können nicht einfach antizipiert und der Beurteilung zu Grunde gelegt werden; vielmehr ist – nicht anders als etwa im Kontext mit Gewerbelärm – zunächst von einer ordnungsgemässen und sich namentlich auch im Rahmen des Polizeirechtes haltenden Nutzung auszugehen. So darf insbesondere nicht vorweggenommen werden, dass Airbnb-Gäste bei der An- und Abreise generell Lärm verursachen und regelmässig bis in die späten Abend- und Morgenstunden ausgelassen feiern. Solches Verhalten wird im Übrigen gemäss den Hausregeln ausdrücklich verboten und es gilt eine Ruhezeit von 22.00-06.00 Uhr. Damit liegen die Parallelen von Wohnnutzung und Räumlichkeiten, die über Airbnb gemietet werden können, auf der Hand. Auch sind die Immissionen vergleichbar. Deshalb ist auch funktional keine Unvereinbarkeit dieser beiden Nutzweisen erkennbar, zumal ein kleines Airbnb mit drei Zimmern in Frage steht. Es ist damit keine Beeinträchtigung der Wohnqualität zu erwarten. Ebenso wenig ergibt sich hinsichtlich der Anzahl Abstellplätze ein Abklärungsbedarf, richtet sich diese bei Wohngebäuden nach der anrechenbaren Bruttogeschossfläche und nicht nach der Anzahl Zimmer (vgl. Art. 28 BZO). Bei einem Einfamilienhaus sind mindestens zwei Abstellplätze erforderlich.

Aus den dargelegten Gründen ergibt sich, dass die blosser Umnutzung von bislang Wohnzwecken dienenden Räumen in ein Airbnb im konkreten Fall keine baurechtlich beachtliche Zweck- bzw. Nutzungsänderung darstellt. Damit entfällt auch eine Bewilligungspflicht.