



An den Grossen Rat

18.5050.02

PD/P185050

Basel, 22. April 2020

Regierungsratsbeschluss vom 21. April 2020

Anzug René Brigger und Konsorten betreffend «Stopp den Wohnraumfressern»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. April 2018 den nachstehenden Anzug René Brigger und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Klassischer Wohnraum geht verloren, indem in den letzten Jahren vermehrt ganze Häuser gekauft und in Apartmenthäuser umgewandelt und betrieben werden (Beispiele allein im Gundeli: Delsbergerallee 92, Dornacherstrasse 75 + 79). Im Urteil des Basler Appellationsgerichtes vom Dezember 2017 wurde festgehalten, dass Apartmenthäuser im Sinne des Wohnraumförderungsgesetzes (WRFG) nicht als Wohnraum gelten. Solche Apartmenthäuser mit meist kurzfristiger Belegung, ohne Wohnsitzbegründung, Internetauftritt, keinen personalisierten Briefkasten/Klingel etc. gelten richtigerweise als gewerbliche Nutzung. Das Wohnraumförderungsgesetz will im Interesse des Kantons den bestehenden Wohnraum in seiner klassischen Form wie Miet-, Genossenschafts- bzw. Eigentumswohnungen oder Einfamilienhäuser schützen und ausbauen. Nutzungen im Bereich Hotel, Apartmenthäuser, aber auch stetige Vermietungen über Internetplattformen wie airbnb oder B & B stellen keine geschützte Wohnnutzung dar. Es besteht dort kein steuerlicher Wohnsitz und die Nutzerschaft dieser Wohnungen oder Zimmer partizipiert auch nicht am gesellschaftlichen und politischen Leben unseres Kantons.

Eine kurzzeitige Vermietung während der Art oder der Baselworld der selbst gemieteten Wohnung ist hier öffentlich-rechtlich kein Problem. Problematisch sind jedoch die zu diesem Zweck angemieteten oder gekauften Wohnungen und Häuser, welche gewerblich im weitesten Sinne als Apartments vermarktet werden. Allein in der Stadt Basel bestehen über 300 airbnb Einträge im Internet (z. T. ganze Häuser). Mit den vorerwähnten Apartmenthäusern ist davon auszugehen, dass es sich um mehr als 1'000 zweckentfremdete Wohnungen handelt, die dem regulären Mietwohnungsmarkt entzogen werden. Dies wirkt sich zudem mietzinstreibend aus (weitere Verknappung des Angebotes, höherer Mietertrag mit alternativer Nutzung etc.). Das zuständige Bau- und Gastgewerbeinspektorat reagiert trotz Anzeigen der Nachbarschaft kaum auf solche Sachverhalte.

Wir bitten daher die Regierung, zu prüfen und zu berichten:

1. Wie viele Wohneinheiten im Kanton als Apartmenthäuser, reines airbnb oder ähnliches dauernd vermietet/vermarktet werden und so dem regulären Mietmarkt entzogen werden.
2. Wie diese Zweckänderungen von geschütztem Wohnraum ein- resp. zurückgedämmt werden können (nachträgliche Baubeglehen/Nutzungsänderung etc.).

3. Ob für alle nicht bewilligten Betriebe (Zweckentfremdung von Wohnraum gemäss § 8 WRFG) konsequent Bewilligungsgesuche eingefordert werden und bei Abweisung dieses Gesuchs die Rückführung in Wohnraum fristgerecht umgesetzt wird.
4. Wie und ob gemäss § 6 WRFG der Kanton diese Entwicklung im Rahmen seiner Richt- und Nutzungsplanung eindämmt.

René Brigger, Pascal Pfister, Edibe Gölgeli, Daniel Spirgi, Sibylle Benz, Peter Bochsler, Tim Cuénod, Raphael Fuhrer, Thomas Grossenbacher, Helen Schai-Zigerlig, Annemarie Pfeifer, Tanja Soland, Sebastian Kölliker, Nicole Amacher, Beda Baumgartner, Beatrice Isler, Stephan Schiesser“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitung

Der Regierungsrat Basel-Stadt beschäftigt sich immer wieder mit dem Thema der Vermietung von möblierten Wohnungen durch airbnb und ähnlichen Anbietern sowie deren Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt.

So nahm der Regierungsrat Basel-Stadt an der Vernehmlassung zur Änderung der eidgenössischen „Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen“ teil. Darin hatte der Bundesrat vorgeschlagen, in Zusammenhang mit der fortschreitenden Digitalisierung und den neuen Beherbergungsplattformen eine mietrechtliche Anpassung bei der Untermiete vorzunehmen. Diese ist in Artikel 262 des Obligationenrechts (OR) geregelt. Bei Bedarf sollte gemäss Bundesrat anstelle der bestehenden fallweisen Zustimmung des Vermieters die generelle Zustimmung eines Vermieters zur wiederholten kurzzeitigen Untervermietung eingeholt werden können. Der Regierungsrat Basel-Stadt lehnte die vorgeschlagene Änderung ab. Unter anderem, weil bei der Vermietung über Buchungsplattformen kein Wohnbedürfnis befriedigt wird, sondern dasjenige einer kurzzeitigen Beherbergung von Personen, die eigentlich andernorts wohnen. Weiter war der Regierungsrat der Auffassung, dass der Vorschlag des Bundesrates den negativen Auswirkungen auf die anderen Mietparteien und den Interessen der Vermieterschaft nicht genügend Rechnung trug. Der Regierungsrat regte an, eine alternative Lösung auf Gesetzesstufe zu erarbeiten (Regierungsratsbeschluss Nr. 18/20/72 vom 26. Juni 2018, P180357). In Folge dieser und weiterer ablehnender Rückmeldungen blieb die Regelung bezüglich kurzzeitiger Vermietungen im OR unverändert bestehen. Demnach darf eine Wohnung weiterhin nur mit der jeweiligen fallweisen Zustimmung des Vermieters ganz oder teilweise untervermietet werden. Die Zustimmung sollte vor Abschluss eines Untermietvertrages eingeholt werden. Der Vermieter kann die Untermiete ablehnen, wenn die Mieterin oder der Mieter sich weigert, die Bedingungen der Untermiete bekanntzugeben, wenn die Bedingungen der Untermiete im Vergleich mit dem Hauptmietvertrag missbräuchlich sind oder wenn dem Vermieter aus der Untermiete wesentliche Nachteile entstehen (Art. 262 Abs. 2 OR).

Zur Umsetzung der Bewilligungspflicht für Zweckänderungen gemäss § 8 WRFG nahm der Regierungsrat im Bericht zur Interpellation Peter Bochsler betreffend gewerbsmässiger Kurzzeitvermietung von Zimmern und Wohnungen (P165089) bereits ausführlich Stellung. Die Zweckänderungsbestimmung erfolgt basierend auf der seit 2016 gültigen Unterscheidung zwischen klassischem Wohnraum und Beherbergung. Eine kurzfristige Vermietung über eine Buchungsplattform, angepriesen als „clevere Alternative zum Hotel“ und die Zurverfügungstellung von Bett-, Küchenwäsche und Toilettenpapier etc. gilt demnach als Beherbergung und bedarf einer Bewilligung.

Die Rahmenbedingungen für kurzzeitige Vermietungen können auf der Website des Bau- und Gastgewerbeinspektorats eingesehen werden. Demnach gelten Vermietungen unter drei Monaten als kurzfristig und werden gemäss WRFG als bewilligungspflichtige gewerbliche Nutzung (Hotel oder Herberge) qualifiziert (<https://www.bgi.bs.ch/wrfg/faq-wrfg.html>). Wird eine Umwand-

lung in ein Appartement vorgenommen, das die oben genannten Merkmale nicht erfüllt (z.B. temporäres Wohnen für Angestellte in möblierten Wohnungen ohne Services, das gemäss Mietvertrag länger als drei Monate dauert), so gilt das Appartement im Umkehrschluss weiterhin als Wohnraum.

Zur Zweckänderung bei der Liegenschaft Delsbergerallee 92 hat sich der Regierungsrat ebenfalls geäußert und die Gründe für die dort gegebene Einhaltung gesetzlicher Rahmenbedingungen erläutert. So besitzt die Appartementnutzung Besitzstandsschutz, da die Umwandlung von Mietwohnungen zu Appartements bereits vor über dreissig Jahren erfolgte (siehe Antwort des Regierungsrates zur schriftlichen Anfrage Tim Cuénod betreffend „Fall möglicher Zweckentfremdung Delsbergerallee 92“, P18528702).

Unabhängig von den oben erläuterten Zweckänderungen ist die Erfassung von airbnb und Appartements kantonale im Bereich Tourismus geregelt. Hotels jeder Art und Beherbergungsbetriebe mit mehr als sechs Betten müssen gemäss Gastgewerbegesetz Übernachtungen der Polizei melden. Seit der Revision des Gasttaxengesetzes (2018) müssen sämtliche erhebungspflichtigen Anbieter, auch solche der Sharing Economy, Buch über ihre Übernachtungen führen und Aufenthalte dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) melden, wohin auch die Gasttaxe abgeführt wird. Airbnb erhebt die Gasttaxe von vier Franken pro Übernachtung bei Buchungen in Basel-Stadt automatisch und führt diese an das AWA ab. Die Meldung an Basel Tourismus berechtigt zudem zur Ausgabe der „Basel Card“.

2. Zu den einzelnen Anliegen

2.1 Wie viele Wohneinheiten im Kanton als Apartmenthäuser, reines airbnb oder ähnliches werden dauernd vermietet/vermarktet werden und so dem regulären Mietmarkt entzogen

Wohneinheiten, die als Appartements, airbnb oder ähnliches zur Verfügung gestellt werden, können im Kanton Basel-Stadt mangels gesetzlicher Grundlage statistisch nicht erfasst werden. Zwar lassen sich gemäss Statistischem Amt Basel-Stadt belegte und unbelegte Wohnungen basierend auf Eintragungen im Einwohner-, Gebäude- und Wohnungsregister unterscheiden. Wohnungen, die von Personen bewohnt werden, die sich beim Einwohneramt angemeldet haben, gelten als belegt. Dies sind insbesondere Personen mit Erstwohnsitz Basel-Stadt sowie registrierte Wochenaufenthalter. Andere Nutzungen werden hingegen nicht erfasst und gelten als unbelegt. Unbelegte Wohnungen sind demnach zum Beispiel Zweitwohnungen, Wohnungen, welche durch Personen mit arbeitsrechtlich begründetem Kurzaufenthalt genutzt werden, oder leerstehende Wohnungen.

Die Zusammenarbeit zwischen dem AWA und airbnb verläuft seit Inkrafttreten einer entsprechenden Vereinbarung im September 2018 erfolgreich (Medienmitteilung vom 11. Dezember 2019). So wurden im ersten Jahr Gasttaxen von rund 435'000 Franken an den Kanton abgeführt (vier Franken pro Übernachtung). Das AWA kann daraus jedoch keine genauen Angaben zur Anzahl der Anbieter von airbnb- und Ferienwohnungen sowie weiterer Appartements ableiten.

Allerdings liegt eine Stichprobenerhebung zur Anzahl airbnb-Wohnungen durch das Walliser Tourismus Observatorium vor, die herangezogen werden kann. Entsprechende Daten waren mit Stand Oktober 2015 bereits im Bericht zur Interpellation Bochsler enthalten. Eine Nachfrage im Zusammenhang mit der vorliegenden Anzugsbeantwortung ergab, dass mit Stand 2019 auf dem Kantonsgebiet von Basel-Stadt 2'537 Objekte erfasst sind. Vermieter, die zwei oder mehr als zwei Objekte verwalten, können mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit als gewerbsmässige Marktteilnehmer eingestuft werden.

Stand 2019:

Alle Objekte	Objekte	Anteil Objekte	Anbieter	Anteil Anbieter
1 Angebot	1`570	62%	1`570	83%
2 Angebote	452	18%	226	12%
>2 Angebote	515	20%	101	5%
Total	2`537	100%	1897	100%

Die Anzahl airbnb-Wohnungen muss bezüglich ihres Einflusses auf den Wohnungsmarkt jedoch vor dem Hintergrund der insgesamt 111'500 Wohnungen auf Kantonsgebiet gesehen werden. Zudem muss der vermehrte Auftritt von gewerblichen Vermietern auf der Internetplattform airbnb nicht unbedingt bedeuten, dass mehr Ferienwohnungen angeboten werden. Es könnte auch sein, dass gewerbliche Vermieter und sogenannte "Multi-Owners" die Internetplattform zusätzlich zur Bewerbung ihrer bisherigen Objekte nutzen. Mit den zur Verfügung stehenden Informationen kann also nicht eindeutig gesagt werden, wie viele Wohnungen dem Wohnungsmarkt entzogen wurden. Auch fehlt die Information, wofür die angebotenen Wohnungen früher genutzt wurden und ob einzelne Zimmer, die sonst allenfalls leer stünden, oder die ganze Wohnung vermietet wurden.

2.2 Wie diese Zweckänderungen von geschütztem Wohnraum ein- resp. zurückgedämmt werden können (nachträgliche Baubegehren/ Nutzungsänderung etc.)

Umnutzungen von Wohnraum bedürfen, wie einleitend dargelegt, einer Baubewilligung [§ 26 Abs. 1 lit. c) der Bau- und Planungsverordnung]. Das Bau- und Gastgewerbeinspektorat fordert diese ein, sofern eine Umnutzung ohne Baubewilligung erfolgt ist. Diesbezüglich stellt das Bau- und Gastgewerbeinspektorat fest, dass die Bevölkerung mehrheitlich weiss, dass solche Umnutzungen nicht ohne Baubewilligung vorgenommen werden dürfen. Das zeigt sich unter anderem an vermehrten Presseanfragen und Anzeigen aus der Nachbarschaft. Es sei in diesem Zusammenhang beispielsweise auf den Artikel „Appartements sind keine Wohnungen: Basler Appellationsgericht fordert nachträgliche Baubewilligung“ (6. Dezember 2017, «bz – Zeitung für die Region Basel») und die darin zitierte wegweisende Rechtsprechung verwiesen. Wie im erwähnten Fall dargelegt, forderte das Gastgewerbeinspektorat für fünf als Appartementhäuser genutzte Liegenschaften ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren, da sie in Hotelleriebetriebe umgewandelt wurden. Das Appellationsgericht teilt diesen Standpunkt.

2.3 Ob für alle nicht bewilligten Betriebe (Zweckentfremdung von Wohnraum gemäss § 8 WRFG) konsequent Bewilligungsgesuche eingefordert werden und bei Abweisung dieses Gesuchs die Rückführung in Wohnraum fristgerecht umgesetzt wird

Für Zweckentfremdungen werden konsequent Baubewilligungsbegehren eingefordert. Bei abgewiesenen Baubegehren wird eine Frist zur Rückführung in Wohnraum gesetzt. Selbstverständlich stehen den Adressaten dieses ablehnenden Bauentscheids Rechtsmittel zur Verfügung, welche ausgeschöpft werden können. Werden abgewiesene Bauentscheide mit Rückführungsfrist rechtskräftig, wird die Rückführung durch die Baukontrolle geprüft.

2.4 Wie und ob gemäss § 6 WRFG der Kanton diese Entwicklung im Rahmen seiner Richt- und Nutzungsplanung eindämmt

In der Richt- und Nutzungsplanung können keine Massnahmen zur Eindämmung der Vermarktung von Wohnungen mittels airbnb oder ähnlichem getroffen werden.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug René Brigger und Konsorten betreffend «Stopp den Wohnraumfressern» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin