



An den Grossen Rat

24.5107.02

BVD/P245107

Basel, 13. Mai 2026

Regierungsratsbeschluss vom 12. Mai 2026

Anzug Ivo Balmer und Konsorten betreffend Wohnen ist kein Gewerbe - gewerbliches «Airbnb» und Business Apartments regulieren

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 12.6.2024 den nachstehenden Anzug Ivo Balmer dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Bestehender Wohnraum geht in Basel durch gewerbliches «Airbnb» und möblierte Business Appartements verloren. Ganze Mehrfamilienhäuser werden zu Apartmenthäuser umgewandelt und betrieben¹. Ebenso steigt die Vermietung von ganzen Wohnungen über Sharing-Plattformen nach den pandemiebedingten Einbrüchen wieder². Das Problem dieser «Wohnraumfresser» wurde bereits mehrfach und schon lange von verschiedenen parlamentarischen Vorstössen aufgegriffen und thematisiert (bspw. Anzug René Brigger «Stopp den Wohnraumfressern» 18.5050.02 oder Schriftlichen Anfrage Tim Cunod betreffend «Fall möglicher Zweckentfremdung Delsbergerallee 92» P18528702). Auch wurde der Regierungsrat bereits im Bereich Tourismus aktiv und hat «Airbnb» und Appartements im Gasttaxengesetz geregelt. Seit 2018 müssen sämtliche erhebungspflichtige Anbieter, auch solche der Sharing Economy, ihre Übernachtungen registrieren und Aufenthalte dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) melden. Ebenso hält das Basler Appellationsgericht in mehreren Urteilen fest, dass Apartmenthäuser und gewerbliches «Airbnb» im Sinne des Wohnraumfördergesetzes (WRFG) keine Wohnnutzung darstellen. Solche Apartmenthäuser mit Internetauftritt, Serviceleistungen etc. gelten demnach als Gewerbe und sind durch das Bau- und Gewerbeinspektoren (BGI) zu bewilligen. Man scheint sich also einig, dass gewerbliche Kurzzeitvermietungen und «Business Apartments» durch kommerzielle Anbieter zu regulieren sind. Die bisherige Regulierungspraxis des Bau- und Gewerbeinspektorat (BGI) zeigt allerdings, dass die dafür notwendigen Zweckänderungen gemäss WRFG in den meisten Fällen nicht beantragt wird, und somit die Zweckentfremdung von Wohnraum durch gewerbliche Nutzungen auch ungenügend unterbunden werden. Eine proaktive Überprüfung der zulässigen Wohn- und Gewerbeanteile durch das zuständige Bau- und Gewerbeinspektorat (BGI) findet nicht statt, überprüft wird nur auf Anzeige Dritter.

Diese Lücke im Gesetzesvollzug beim BGI ist einem ersten Schritt zu überprüfen. Die Unterzeichnenden fordern die Regierung des Kantons Basel-Stadt weiter dazu auf, gesetzliche Anpassungen zu prüfen, damit folgende Grundsätze in die Bewilligungspraxis ihre Anwendung finden.

1. Ganze Wohnungen dürfen für höchstens 90 Tage pro Kalenderjahr an Personen vermietet werden, welche sich gemäss § 4 des Gesetzes betreffend die Erhebung einer Gasttaxe (650.400) in Basel-Stadt aufhalten.
2. Die kommerzielle Vermietung von möblierten Wohnungen mit Serviceleistungen, sogenannten «Business Appartements», die während mehr als 90 Tagen pro Kalenderjahr vermietet sind, stellen eine gewerbliche Nutzung dar. Die Bestimmungen des entsprechenden Wohnanteilsplans sind einzuhalten.

1 <https://www.wowliving.ch/de/serviced-apartments/basel>

2 <https://www.bazonline.ch/airbnb-wird-in-der-schweiz-zum-milliardengeschaeft-849383456817>

Ivo Balmer, Bülent Pekerman, Christoph Hochuli, Alex Ebi, Patrizia Bernasconi, Pascal Pfister, Tonja Zürcher, Tim Cuénod, René Brigger, Lea Wirz, Fina Girard, Stefan Wittlin»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Vorbemerkungen

Der vorliegende Anzug bezieht sich auf Geschäftsmodelle, die sich dynamisch und im Gleichschritt mit Veränderungen in unserer Gesellschaft entwickeln. Typische oder typisierte Geschäftsmodelle sind nicht definiert und es existiert keine Legaldefinition von gewerblichem Airbnb, Business Apartments oder Serviced Apartments. Insofern haben wir es mit verschiedenen Angeboten zu tun, die nur aufgrund der genauen Analyse des konkreten Vertrags richtig beurteilt werden können. Im Anzug wird ein konkreter Anbieter genannt, der in einigen Liegenschaften in Basel Unterkünfte anbietet. Das Betriebskonzept wurde überprüft. Dabei wurde festgestellt, dass es sich nicht um eine Zweckentfremdung von Wohnraum handelt. Die zuständige Behörde geht Hinweisen aus der Bevölkerung zu möglichen Zweckentfremdungen nach. Stellt die Behörde aufgrund eines Hinweises oder aufgrund eigener Feststellung eine solche fest, so erfolgt eine konsequente Rückführung.

Mit dem Erlass des Zivilgesetzbuches (ZGB) und des Obligationenrechts (OR) hat der Bund das Zivilrecht abschliessend geregelt. Die Miete ist Teil des Obligationenrechts und somit ebenfalls vom Bund abschliessend geregelt worden. Insofern ist der Erlass kantonaler Mietbestimmungen in der Regel nur bei Vorliegen eines entsprechenden gesetzlichen Vorbehalts zulässig. Daraus folgt, dass der Erlass zivilrechtlicher Bestimmungen für die Kantone generell stark eingeschränkt ist.

Gemäss der schweizweiten Praxis und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handelt es sich bei kurzfristigen Vermietungen ab wenigen Tagen bis zu drei Monaten nicht mehr um Vermietung von Wohnraum, sondern um hotelähnliche Vermietungen. Geschieht dies in einer Liegenschaft respektive Wohnung überwiegend, so handelt es sich um eine Zweckentfremdung von Wohnraum in gewerblich genutzten Raum, die bewilligungspflichtig ist. Auch gemäss kantonaler Bau- und Planungsverordnung ist die Zweckentfremdung von Wohnraum bewilligungspflichtig und muss beim Bau- und Gastgewerbeinspektorat als zuständige Behörde beantragt werden.

2. Inhalt des Anzugs

Der Schutz des Wohnraums vor Zweckentfremdung ist eine der zentralen Aufgaben des Kantons. Verschiedenartige Geschäftsmodelle und Branchen¹ bedrohen den Wohnraum. Der Anzug wünscht eine stärkere Kontrolle und Regulierung der Vermietung von möblierten Wohnräumen, die nebst der Vermietung Dienstleistungselemente wie Reinigung, Bettwäsche, Abfallentsorgung, Fahrzeugmiete etc. beinhalten.

3. Einbettung in Bundesrecht

3.1 Keine Unterscheidung von möbliertem und unmöbliertem Wohnraum im Bundeszivilrecht

Die Vermietung von Wohnraum kann möbliert oder unmöbliert erfolgen. Ein Verbot oder eine zeitliche Einschränkung der Vermietung von möbliertem Wohnraum besteht aufgrund der aktuellen

¹ Beilage: Dominique Mia Meier, Beherbergung im Zeitalter von Sharing Economy - Airbnb & Co. als Herausforderung für die basel-städtische Rechtsanwenderin, BJM 2019 S. 114ff.: im Zusammenhang mit dem vorliegenden Anzug verweisen wir speziell auf Kapitel 3.3 des BJM-Aufsatzes.

Rechtslage nicht. Da das Mietrecht abschliessend durch Bundeszivilrecht geregelt ist, scheint es dem Regierungsrat fraglich, ob die Einführung einer kantonal gesetzlichen Grundlage, die die Vermietung von möbliertem Wohnraum mit weiteren Dienstleistungskomponenten auf 90 Tage beschränkt, bundesrechtskonform wäre.

3.2 Abgrenzung kurzfristige und langfristige Vermietung

Gemäss bundesrechtlicher Praxis und Rechtsprechung handelt es sich bei kurzfristigen Vermietungen ab wenigen Tagen bis zu drei Monaten nicht mehr um Vermietung von Wohnraum, sondern um hotelähnliche Vermietungen. Geschieht dies in einer Liegenschaft respektive Wohnung überwiegend, so handelt es sich um eine Zweckentfremdung von Wohnraum in gewerblich genutzten Raum, die bewilligungspflichtig ist.

3.3 Abgrenzung überwiegende Wohnnutzung respektive gewerbliche Nutzung

Ob eine Liegenschaft respektive Wohnung überwiegend gewerblich genutzt wird, ist gemäss kantonomer Praxis und Rechtsprechung in einer Gesamtbetrachtung zu beurteilen. Dazu gehören die absolute und relative Dauer, die Buchungsmethode, die Serviceleistungen, die Vertragsantritts- und -beendigungsmodalitäten, die Nutzungs- und Zahlungsmodalitäten, die Tatsache der Begründung des Steuerwohnsitzes etc. Insbesondere die Dauer der kurzzeitigen Vermietung spielt eine wesentliche Rolle. Eine kurzzeitige Vermietung einer Wohneinheit von kumuliert mehr als 90 Tagen pro Jahr ist dabei als klares Indiz für eine überwiegend gewerbliche Nutzung zu beurteilen. Die Zweckentfremdung von bestehendem Wohnraum setzt gemäss kantonomer Gesetzgebung ein ordentliches Baubewilligungsverfahren voraus (BPV § 26 Abs. 2 lit. c). Für die Bewilligungserteilung müssen auch die Bestimmungen des Wohnanteilsplans eingehalten werden.

4. Einordnung des im Anzug genannten Anbieters

Die im Anzug genannte Organisation wowliving vermietet in Basel in einigen Liegenschaften möblierte Wohnungen.

4.1 Betriebskonzept von wowliving

Die angebotenen Wohnungen eignen sich für Menschen, die aufgrund der aktuellen Lebenssituation eine möblierte Wohnung mit Zusatzdienstleistungen suchen. Dies kann diverse Gründe haben. Beispielsweise ein neuer Arbeitsplatz, eine Trennung, die Unbewohnbarkeit der eigenen Wohnung oder des eigenen Hauses aufgrund eines Schadens, einer Sanierung oder eines Umbaus, Engagements im Sport oder Kulturbereich etc.. Vermietungen erfolgen für eine durchschnittliche Aufenthaltsdauer von drei und mehr Monaten. Bei den Mietenden handelt es sich nicht um Reisende, sondern Menschen, die in Basel wohnen, arbeiten und Steuern bezahlen.

4.2 Prüfung der Zweckentfremdung von Wohnraum

Das Bau- und Gastgewerbeinspektorat hat das beschriebene Betriebskonzept überprüft und stellte fest, dass es sich bei den im Anzug genannten Angeboten nicht um eine Zweckentfremdung von Wohnraum handelt. Wie bereits erwähnt, gilt: Eine Vermietung von Wohnraum für mehr als drei Monate – auch wenn dieser möbliert ist und gewisse Zusatzleistungen erbracht werden – entspricht gemäss Bundesrecht nicht einer Zweckentfremdung von Wohnraum. Ähnliche Modelle sind auch bei Seniorenresidenzen, Unterkünfte für Studierende und Alterswohnungen sowie bei betreutem Wohnen bekannt.

5. Verbesserung der statistischen Auswertung der verschiedenen Vermietungsformen

Um die mannigfaltige Ausgestaltung des Vermietungsmarktes besser verstehen und die diversen Geschäftsmodelle besser einordnen zu können, ist eine Verbesserung der statistischen Daten wertvoll. In diesem Zusammenhang verweist der Regierungsrat auf seinen Bericht an die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates vom 16. September 2025, S. 16/28²:

«Vielfältige Wohnraumentwicklung transparenter machen

Die GPK empfiehlt, eine gesonderte Statistik für Kurzzeitapartements zu führen.

In Zusammenarbeit mit der Kantons- und Stadtentwicklung erarbeitet das Statistische Amt Lösungen, Kurzzeitapartements im Sinne von möblierten Wohnungen in der Neubaustatistik systematisch zu erfassen und auszuweisen.»

Diese Ankündigung wurde in der Zwischenzeit bereits umgesetzt (vgl. [Medienmitteilung zum Wohnungsbau in Basel-Stadt 2025](#)). Für eine Erfassung von kurzzeitig vermietbaren möblierten Wohnungen im gesamten Wohnungsbestand wären zusätzliche Erhebungen, Erschliessungen von zusätzlichen Datenquellen und somit ein erheblicher Ausbau der Wohnungsstatistik nötig. Im Rahmen des kürzlich vom Grossen Rat überwiesenen Anzug Ivo Balmer und Konsorten «zum Ausbau der statistischen Grundlagen im Bereich Wohnen» werden die Möglichkeiten und Herausforderungen einer entsprechenden Differenzierung des Wohnungsbestandes geprüft und die dafür notwendigen Ressourcen eruiert.

6. Stellungnahme und Antrag

Der Regierungsrat hält fest, dass neben der abschliessenden Bundesgesetzgebung im Mietrecht kaum Raum für kantonale Bestimmungen besteht. Wird eine unbewilligte Zweckentfremdung auf Hinweis einer Drittperson oder situativ durch die Behörde festgestellt, so erfolgt eine konsequente Rückführung. Die Meldung einer vermuteten Zweckentfremdung von Wohnraum kann heute über die Website des Kantons gemeldet werden (Link: [Reklamationen | Kanton Basel-Stadt](#)). Das Bau- und Gastgewerbeinspektorat will neu – wie dies beispielsweise in Berlin möglich ist – einen Speziallink auf der Website des Kantons einrichten. Damit sollen vermutete Zweckentfremdungen noch direkter und niederschwelliger gemeldet werden können.

Wie in Kapitel 5 erwähnt, will der Regierungsrat diesen Vermietungsmarkt noch besser verstehen und prüft einen Ausbau der Wohnungsstatistik. Mit einem besseren Verständnis können bei Bedarf weitere Massnahmen ergriffen werden.

² Stellungnahme des Regierungsrates zu den Erwartungen der Geschäftsprüfungskommission im Bericht 25.5291.01 zum Rechenschaftsbericht und Bericht zum Jahresbericht 2024 des Regierungsrats

7. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Ivo Balmer und Konsorten betreffend «Anzug Ivo Balmer und Konsorten betreffend Wohnen ist kein Gewerbe - gewerbliches «Airbnb» und Business Apartments regulieren» stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Marco Greiner
Vizestaatschreiber

Beilage

- Dominique Mia Meier, Beherbergung im Zeitalter von Sharing Economy - Airbnb & Co. als Herausforderung für die basel-städtische Rechtsanwenderin, BJM 2019 S. 114ff. (insbesondere Kapitel 3.3)

| | |
|-------------|---|
| Dokument | BJM 2019 S. 114 |
| Autor | Dominique Mia Meier |
| Titel | Beherbergung im Zeitalter von Sharing Economy - Airbnb & Co. als Herausforderung für die basel-städtische Rechtsanwenderin |
| Seiten | 114-152 |
| Publikation | Basler Juristische Mitteilungen |
| Herausgeber | Basler Juristenverein |
| ISSN | 0522-456X |
| Verlag | Basler Juristische Mitteilungen |

BJM 2019 S. 114

Beherbergung im Zeitalter von Sharing Economy - Airbnb & Co. als Herausforderung für die basel-städtische Rechtsanwenderin¹

von Dominique Mia Meier, BLaw

I. Einleitung

1. Sharing Economy in der Beherbergungsindustrie

Sharing Economy, die Ökonomie des Teilens,² und mit ihr Plattformen wie Airbnb, welche die Philosophie verfolgt, dass Menschen «ihr Zuhause oder auch ihre Leidenschaften, Interessen und Lieblingsorte mit anderen teilen»,³ haben die Beherbergungsindustrie weltweit revolutioniert.⁴ Auch in der Schweiz erfreut sich Airbnb enormer Beliebtheit: So verzeichnete die Plattform gemäss eigenen Erhebungen im vergangenen Jahr fast 900 000 Gästeankünfte,⁵ und bereits im Juni 2017 entsprach in Basel der Anteil von Airbnb-Betten 49% des Hotelbettenangebots.⁶ Allerdings blieb diese Entwicklung insbesondere von der Hotellerie nicht unbemerkt und stösst auch bei der ansässigen Wohnbevölkerung teilweise auf Unbehagen; vor allem in städtischen Räumen besteht die Befürchtung, dass sich die Wohnungsknappheit

BJM 2019 S. 114, 115durch die kurzzeitige Vermietung von Wohnraum über Onlineplattformen weiter zuspitzt.⁷

¹ Vorliegend handelt es sich um die gekürzte und aktualisierte Fassung der im Frühjahrssemester 2018 an der Universität Basel bei Prof. Dr. Daniela Thurnherr verfassten Masterarbeit.

² Eine einheitliche Definition für Sharing Economy ist bislang nicht auszumachen. Dem *Oxford Dictionary* ist folgende prägnante Definition zu entnehmen: «An economic system in which assets or services are shared between private individuals, either free or for a fee, typically by means of the internet», <https://en.oxforddictionaries.com/definition/sharing_economy> (besucht am 3. Februar 2019).

³ Airbnb, Über uns, <<https://press.airbnb.com/de/about-us/>> (besucht am 3. Februar 2019).

⁴ Ausführlich zu Gründung, Aufstieg und auch Kontroversen von Airbnb siehe *Gallagher Leigh*, Die Airbnb-Story, Wie drei Studenten die Reiseindustrie revolutionierten, München 2017.

⁵ Airbnb Reisebericht 2018, <<https://press.airbnb.com/wp-content/uploads/sites/4/2018/11/Airbnb-Reisebericht-Schweiz-2018.pdf>> (besucht am 3. Februar 2019), S. 5.

⁶ Walliser Tourismus Observatorium, Das Angebot von Airbnb in der Schweiz und im Wallis, Juni 2017, <https://www.tourob.ch/media/268008/annexes_de_octobre2017.pdf> (besucht am 3. Februar 2019) (zit.: Walliser Tourismus Observatorium 2017), S. 4.

⁷ Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Sharing Economy in der Beherbergungsindustrie

2. Rechtsfragen im Kontext der Sharing Economy

Die kurzzeitige Vermietung von Wohnraum über Sharing-Plattformen wirft zahlreiche rechtliche und gesellschaftspolitische Fragen auf. Ersteren will der vorliegende Beitrag nachgehen und eine juristische Auseinandersetzung mit der Sharing Economy in der Beherbergungsindustrie vor dem Hintergrund der aktuellen Gesetzeslage im Kanton Basel-Stadt vornehmen.

Im Zentrum steht dabei zum einen das basel-städtische Gesetz über die Wohnraumförderung vom 5. Juni 2013 (Wohnraumförderungsgesetz, WRFG): Daraus resultieren im vorliegenden Kontext Fragen hinsichtlich einer eventuellen Zweckentfremdung von Wohnraum und der daraus folgenden Bewilligungspflicht. Zum anderen gilt es, die Kurzzeitvermietung von Wohnraum über Airbnb & Co. unter dem Blickwinkel ausgewählter Aspekte der basel-städtischen Baurechtsgesetzgebung zu betrachten: Unter welchen Voraussetzungen ist eine Zweckentfremdung von Wohnraum baubewilligungspflichtig bzw. bewilligungsfähig? Ist sie zonenkonform? Wie wirkt sie sich brandschutzrechtlich aus? Unter welchen Voraussetzungen ist eine Betriebsbewilligung nach dem Gastgewerbegesetz einzuholen? Anschliessend wird anhand einzelner Bestimmungen der basel-städtischen Gasttaxengesetzgebung aufgezeigt, wie der Kanton Basel-Stadt der Sharing Economy im Beherbergungssektor im Kontext der Gasttaxe begegnet und unter welchen Voraussetzungen ein Gast abgabepflichtig ist. Abschliessend werden die gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst und ein Fazit gezogen: Wie kann der Kanton Basel-Stadt der Sharing Economy in der Beherbergungsindustrie begegnen? Verfügt er bereits über griffige rechtliche Instrumente, um auf Begleiterscheinungen von Airbnb & Co. zu reagieren? Und ist Regulierung *de lege ferenda* denn überhaupt wünschenswert bzw. zielführend?

BJM 2019 S. 114, 116

II. Wohnraumförderungsgesetz (WRFG)

Dass die kurzzeitige Vermietung von Wohnraum über Airbnb & Co. eine wohnraumrelevante Thematik ist, zeigt nicht nur die mediale Berichterstattung;⁸ diesen Schluss legen vielmehr auch diverse politische Vorstösse im Kanton Basel-Stadt nahe.⁹ Massgebliche Bedeutung kommt dabei dem Wohnraumförderungsgesetz zu. Im Zentrum steht die Frage, ob die kurzzeitige Vermietung von Wohnraum über Beherbergungsplattformen eine bewilligungspflichtige Zweckentfremdung im Sinne des Wohnraumförderungsgesetzes darstellt. Reduziert man die nachfolgende juristische Auseinandersetzung auf ihren Kern, bleiben folgende Fragen zu beantworten: Wie weit geht Wohnen? Und wo beginnt die Beherbergung?

1. Zweck und Geltungsbereich

1.1 Zweck

Gemäss § 1 WRFG bezweckt das Gesetz die Schaffung und den Erhalt von Wohnraum, welcher vielfältigen Ansprüchen genügt. Explizit genannt wird dabei die Förderung familiengerechten Wohnraums. Der Zweckartikel zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass er die Berücksichtigung der Wohnraumbedürfnisse der *gesamten* Bevölkerung vorschreibt und damit alle Angebotsstufen miteinbezieht;¹⁰ eine Einschränkung auf die Förderung preisgünstigen Wohnraums unter Ausserachtlassung anderweitiger Wohnbedürfnisse, bspw. die Nachfrage nach gehobenem Wohnraum, ist nicht vorgesehen.

BJM 2019 S. 114, 117

siehe Bericht des Bundesrates über die zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft vom 11. Januar 2017 (zit.: Bericht Bundesrat digitale Wirtschaft), S. 95 ff.

⁸ So etwa Handelszeitung vom 3. Oktober 2017, «Studie warnt: Airbnb befeuert Schweizer Wohnungsnot», <<https://www.handelszeitung.ch/unternehmen/studie-warnt-airbnb-befeuert-schweizer-wohnungsnot-1494636>> (besucht am 3. Februar 2019).

⁹ Siehe zu den politischen Vorstössen Ausführungen unter II.3.4.

¹⁰ Ratschlag und Bericht des Regierungsrates betreffend Kantonale Initiative «Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!» und Gegenvorschlag für ein Gesetz über die Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz WRFG) und für eine Rahmenausgabenbewilligung für den Erwerb von Arealen und Liegenschaften zu Gunsten des gemeinnützigen Wohnraumbereichs sowie Bericht zur Motion Jörg Vitelli und Konsorten sowie zu mehreren Anzügen vom 22. August 2012, Geschäftsnummer 12.1202, Dokumentnummer 12.1202.01 (zit. Ratschlag und Bericht WRFG), S. 94.



1.2 Geltungsbereich

Das Gesetz bezieht sich gemäss § 3 auf «*alle Arten von Wohnraum*», wobei exemplarisch Miet-, Genossenschafts- und Eigentumswohnungen sowie Einfamilienhäuser genannt werden. Diese nicht abschliessende Aufzählung dient der Klarstellung, dass Hotels, Herbergen, Heime o.Ä. nicht unter Wohnraum zu subsumieren und damit von der Anwendung des Wohnraumförderungsgesetzes ausgenommen sind.¹¹

2. Ausgewählte Begriffe

2.1 § 4 Abs. 1 WRFG - Wohnraum

Als Wohnraum gelten gemäss § 4 Abs. 1 WRFG «*alle ständig dem Wohnen dienenden Räume*». Diese Bezeichnung findet im Gesetz für sämtliche Arten von Wohnungen Verwendung.¹²

2.2 § 4 Abs. 3 WRFG - Zweckentfremdung

Eine Zweckentfremdung nach WRFG liegt gemäss § 4 Abs. 3 dann vor, wenn Wohnraum als Verwaltungsräume oder zu gewerblichen Zwecken anstatt zu Wohnzwecken verwendet wird. Als gewerblicher Zweck gilt dabei jede Tätigkeit, welche selbständig und mit der Absicht des dauernden Erwerbs ausgeübt wird.¹³ Gemäss Ratschlag und Bericht des Regierungsrates zum WRFG reicht hierfür eine Umsatzabsicht aus;¹⁴ eine im Vergleich dazu weitergehende Gewinnabsicht ist für die Annahme einer gewerblichen Tätigkeit somit nicht vorausgesetzt.

BJM 2019 S. 114, 118

3. § 8 WRFG - Zweckentfremdung von Wohnraum

3.1 § 8 WRFG im Kontext von Airbnb & Co.

§ 8 Abs. 1 WRFG statuiert eine allgemeine Bewilligungspflicht für die Zweckentfremdung von Wohnraum.¹⁵ Fraglich ist, ob die kurzzeitige Vermietung von Wohnraum über Beherbergungsplattformen eine bewilligungspflichtige Zweckentfremdung im Sinne von § 8 WRFG darstellt.

3.2 Die basel-städtische Rechtsprechung

Mit dieser Fragestellung haben sich sowohl die Baurekurskommission als auch das Appellationsgericht auseinandergesetzt.¹⁶ In beiden Fällen war eine Umnutzung von Wohnen zu einem Hotelleriebetrieb strittig. Die betreffenden Urteile sind insofern als wegweisend zu betrachten, als sich die basel-städtischen Gerichte erstmals mit dem Tatbestand der Zweckentfremdung gemäss § 8 WRFG vor dem Hintergrund des Phänomens der kurzzeitigen Vermietung von Wohnraum über Beherbergungsplattformen auseinandersetzen hatten. Gestützt auf diese Entscheide werden nachfolgend die Kriterien, welche von den Gerichten sowie den Parteien zur Be- bzw. Entkräftung einer potentiellen Zweckentfremdung herangezogen wurden, dargestellt.

¹¹ Ratschlag und Bericht WRFG, S. 96.

¹² Ibid.

¹³ A.a.O., S. 97.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ § 8 Abs. 1 WRFG: «Jede Zweckentfremdung von bestehendem Wohnraum bedarf einer Bewilligung».

¹⁶ Entscheid der Baurekurskommission des Kantons Basel-Stadt vom 27. April 2016 (zit.: BRK-Entscheid WRFG, E. S.); Entscheid des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 23. November 2017, VD.2016.139 (zit.: App.G.-Entscheid WRFG, E.).



3.2.1 Zur Verfügung gestellte Infrastruktur

Eine allfällige Zweckentfremdung von Wohnraum lässt sich einerseits anhand der vorhandenen Infrastruktur beurteilen. So nimmt das Appellationsgericht etwa Bezug auf die sich unmittelbar vor der Haustüre befindenden Briefkästen, welche nummeriert (APT 01, 02, 11, 12, 22, 31, 32, 41, 42), hingegen nicht mit Namen beschriftet sind.¹⁷ Des Weiteren wurden in beiden Fällen

BJM 2019 S. 114, 119

anlässlich eines Augenscheins digitale Schlüsselkästen (sog. «digisafes») angetroffen, welche den jederzeitigen Bezug und Rückgabe des Wohnungsschlüssels mittels Zugangscode ermöglichen.¹⁸ Auch die Zurverfügungstellung bzw. Aufbewahrung grösserer Mengen von Bett- und Küchenwäsche sowie Toilettenpapier erkennen die Gerichtsinstanzen als Aspekt, der für eine Differenzierung zur klassischen Wohnnutzung spricht.¹⁹ Unter die gleiche Prämisse ordnet das Appellationsgericht sodann ein in der Wohnung vorgefundenes Schreiben ein, welches über Check-out, Nachtruhe, WLAN-Passwort und Rauchverbot informiert.²⁰ Weiter hält das Appellationsgericht fest, dass die anlässlich eines Augenscheins besichtigte Wohnung zwar durchaus mit einer klassischen Wohnungseinrichtung ausgestattet sei, hingegen keinerlei Gegenstände persönlicher Art vorzufinden seien.²¹

Der Rekurrent seinerseits erachtet in der von der Baurekurskommission beurteilten Konstellation die vorhandene Infrastruktur als das wesentliche Abgrenzungsmerkmal zur klassischen Wohnnutzung. Ermöglichte diese eine selbständige Lebensführung, so sei von einer Wohnnutzung auszugehen. Dazu müssten sämtliche Infrastruktureinrichtungen vorhanden sein, was bei einem Beherbergungsbetrieb, welcher lediglich auf die Übernachtung der Gäste ausgerichtet sei und damit bspw. keine Kochmöglichkeiten zur Verfügung stelle, klarerweise nicht zutrefte.²² Die Baurekurskommission entkräftet diese Argumentation in ihrem Entscheid mit dem Hinweis, dass auch ein Studentenzimmer dem Wohnen diene, obwohl dieses möglicherweise nicht über eine eigene Kochnische oder Waschgelegenheit verfüge. Sodann verweist sie darauf, dass eine Wohnung, welche über Küche und Bad und damit eine umfassende Infrastruktur verfügt, ebenso ausschliesslich als Arbeitsstätte genutzt werden könne.²³

BJM 2019 S. 114, 120

3.2.2 Angebotene Dienstleistungen

Mit dem Betrieb eines Hotels, eines Bed and Breakfasts oder einer Herberge einher geht das Angebot zusätzlicher Dienstleistungen wie Frühstück oder Rezeption.²⁴ Die Erbringung derartiger Serviceleistungen konnte in beiden Fällen nicht festgestellt werden.²⁵ Hingegen zieht das Appellationsgericht in diesem Zusammenhang das Angebot eines wöchentlichen Reinigungsservices, eines Handtuch- und Bettwäschewechsels, einer Endreinigung sowie der Müllentsorgung in Erwägung und befindet, das Angebot des Gastgebers rücke damit in die Nähe derjenigen einer Beherbergung.²⁶

Die Baurekurskommission erwähnt in diesem Kontext die Zurverfügungstellung eines Babybetts sowie die Abfallentsorgung durch das Reinigungspersonal. Auch sie ist der Ansicht, dass derartige Dienstleistungen durch den Gastgeber dafür sprechen, dass keine klassische Wohnnutzung vorliege.²⁷

¹⁷ App.G.-Entscheid WRFG, E. 2.1.

¹⁸ App.G.-Entscheid WRFG, E. 2.1; BRK-Entscheid WRFG, E. 20 S. 11.

¹⁹ App.G.-Entscheid WRFG, E. 2.1; BRK-Entscheid WRFG, E. 23 S. 11.

²⁰ App.G.-Entscheid WRFG, E. 2.1.

²¹ Ibid.

²² BRK-Entscheid WRFG, E. 14 S. 8; ähnlich auch App.G.-Entscheid WRFG, E. 2.3, «für das Wohnen typische Verhaltensmuster».

²³ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.3; BRK-Entscheid WRFG, E. 19 S. 10 mit Verweis auf *Higi Peter*, Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, V. Band: Obligationenrecht, Teilband V2b: Die Miete, Erste Lieferung, [Art. 253–265 OR](#), 3. Auflage, Zürich 1994, Art. 253a–253b N 16.

²⁴ So auch App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.4; zu den Dienstleistungen im Beherbergungs- und Bewirtungsgewerbe im Einzelnen siehe *Bettoja Luca*, *Der Gastaufnahmevertrag*, Eine systematische Darstellung, Diss. Zürich 1999, Zürich 2000, S. 7 ff.

²⁵ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.4; BRK-Entscheid WRFG, E. 19 S. 10.

²⁶ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.4.

²⁷ BRK-Entscheid WRFG, E. 23 S. 11.

3.2.3 Zivilrechtlicher Wohnsitz

Das Bau- und Gastgewerbeinspektorat des Kantons Basel-Stadt (BGI), welches als Bewilligungsbehörde und damit als Vorinstanz der Baurekurskommission fungiert, hatte zur Definition der Wohnnutzung den zivilrechtlichen Wohnsitz herangezogen. Dieser Argumentation folgen weder die Baurekurskommission noch das Appellationsgericht: Es könne zur Definition des Wohnraums nicht auf den zivilrechtlichen Wohnsitz abgestellt werden,²⁸ da eine Wohnung auch dann zu Wohnzwecken benutzt werden könne, wenn die Bewohnerin am betreffenden Ort keinen zivilrechtlichen

BJM 2019 S. 114, 121

Wohnsitz begründe.²⁹ Das Appellationsgericht verweist in diesem Zusammenhang auf den Wochenaufenthalterstatus.³⁰

3.2.4 Internetauftritt/Modalitäten Vertragsabschluss

In beiden Fällen preist der Rekurrent auf der Internetseite seine Unterkunft als «*clevere Alternative zum Hotel*» an. Reservationen können über ein elektronisches Formular oder über eine separate Buchungsmaschine, welche über dieselbe Benutzeroberfläche wie die allseits bekannten Hotelbuchungsportale verfügt, vorgenommen werden.³¹ Es sind dazu die Daten von Check-in und Check-out sowie die Anzahl Personen anzugeben, woraufhin die Website die verfügbaren Räumlichkeiten unter Angabe variabler Tages- bzw. Monatspreise anzeigt.³² Sowohl die Baurekurskommission wie auch das Appellationsgericht würdigen diese Umstände als Indiz für das Vorliegen einer typischen Beherbergungsnutzung.³³

3.2.5 Ausnahme gemäss § 8 Abs. 2 lit. a) WRFG - Wohnverwandte Nutzungen

§ 8 Abs. 2 lit. a) WRFG nimmt die Nutzung von Wohnraum für wohnverwandte Nutzungen, insbesondere betreutes Wohnen und Kindertagesstätten, von der Bewilligungspflicht von Zweckentfremdungen aus. Die Rechtsmittelinstanzen führen dazu aus, dass der Gesetzgeber mit der exemplarischen Erwähnung des betreuten Wohnens und der Kindertagesstätten sozialpolitische Ziele verfolgt habe. Die Umnutzung von Wohnraum zu Hotels und Herbergen und damit die Verfolgung eines gewerblichen Zweckes hingegen seien von der Bewilligungsbefreiung ausgeschlossen.³⁴

BJM 2019 S. 114, 122

3.2.6 Dauer der Vermietung

Von den Parteien und den Gerichten eingängig diskutiert wird die Relevanz der jeweiligen Dauer der Vermietung für die Frage der Zweckentfremdung. In beiden Fällen konnten Übernachtungen bereits ab einem Tag gebucht werden.³⁵ Die Bewilligungsbehörde ging aufgrund dieser Tatsache von einer gewerblichen Nutzung aus.³⁶ Sie stützte ihre Einschätzung auf ein Urteil des Appellationsgerichts, welches eine Vermietung nach «*Person und Tag*» - wenigstens aus brandschutzrechtlicher Sicht - einer Beherbergungsnutzung gleichstellte.³⁷

²⁸ Siehe zur Definition des Wohnraums auch *Weber Roger*, Kommentar zu [Art. 253–274g OR](#), in: Honsell Heinrich/Vogt Nedim Peter/Wiegand Wolfgang (Hrsg.), *Basler Kommentar, Obligationenrecht I*, [Art. 1–529 OR](#), 6. Auflage, Basel 2015, Art. 253a/253b N 4.

²⁹ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.3; BRK-Entscheid WRFG, E. 21 S. 11.

³⁰ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.3; auch der Rekurrent entkräftet mit dem Hinweis auf Wochenaufenthalter und Studenten, BRK-Entscheid WRFG, E. 14 S. 8.

³¹ App.G.-Entscheid WRFG, E. 2.2; BRK-Entscheid WRFG, E. 20 S. 10.

³² App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.4; BRK-Entscheid WRFG, E. 20 S. 10.

³³ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.4; BRK-Entscheid WRFG, E. 20 S. 10.

³⁴ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.6; BRK-Entscheid WRFG, E. 17 S. 9. Die Gerichte stützen sich in ihrer Auffassung insbesondere auf Ratschlag und Bericht WRFG, S. 104.

³⁵ App.G.-Entscheid WRFG, E. 2.1; BRK-Entscheid WRFG, E. 20 S. 10.

³⁶ BRK-Entscheid WRFG, E. 13 S. 7.

³⁷ A.a.O., E. 15 S. 8 mit Verweis auf Entscheid des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 4. Mai 2012, VD.2011.48, E. 4.2.2.



Der Rekurrent seinerseits erachtet die Zeitdauer als untaugliches Kriterium für die vorliegende Frage der Zweckentfremdung.³⁸ Insbesondere weist er auf den Umstand hin, dass in der betroffenen Liegenschaft die jeweilige Mietdauer sehr uneinheitlich ausfalle: Manche Gäste mieteten die Räumlichkeiten für einzelne Tage, währenddem andere Wochen, Monate oder Jahre in den Wohnungen lebten. Auch hätten die Gäste unterschiedliche Motive für einen kürzeren oder eben längeren Aufenthalt: So benötigten gewisse Gäste eine Unterkunft nur für wenige Tage, um bspw. einer Messe beizuwohnen, währenddem andere aus beruflichen Gründen eine flexibel verlänger- und kündbare Unterkunft benötigen.³⁹

Die Rechtsmittelinstanzen hingegen erkennen in der Dauer des Aufenthaltes ein Schlüsselement zur Beantwortung der vorliegenden Frage. Mit Verweis auf den von der Bewilligungsbehörde beigezogenen Entscheid des Appellationsgerichts halten sie fest, dass diese kurzfristigen Vermietungen nicht einem Mietverhältnis gemäss Obligationenrecht entsprechen.⁴⁰ Letzteres zeichnet sich nämlich durch eine gewisse Dauerhaftigkeit und Absicht längeren Verbleibens aus und unterscheidet sich damit bspw. von

BJM 2019 S. 114, 123

der Nutzung eines Hotelzimmers.⁴¹ Diese Stetigkeit vermöge der Rekurrent auch nicht mit der Behauptung nachzuweisen, gewisse Mieter bewohnten die Wohnungen über Monate oder gar Jahre.⁴² Selbst wenn dies zuträfe, ändere dies nichts an der Tatsache, dass die Wohnräume zur kurzzeitigen Vermietung angeboten werden.⁴³

Das Appellationsgericht führt weiter aus, dass die vorliegend kurzzeitigen Vermietungen zudem zu kontinuierlichen Wechseln der Bewohner führen und der Rekurrent diese wohl auch nicht mit derselben gehörigen Sorgfalt auswähle, wie wenn er langfristige Mietverträge abschliessen würde. Aufgrund mangelnder Verbindlichkeit der vorliegenden Nutzung könne daher nicht mehr von einer Wohnnutzung ausgegangen werden.⁴⁴

3.2.7 Charakter der Nutzung

Zur Beurteilung einer bewilligungspflichtigen Zweckentfremdung ist sodann der Charakter der Nutzung zu berücksichtigen. § 4 Abs. 1 WRFG definiert in diesem Zusammenhang Wohnraum als alle ständig dem Wohnen dienende Räume.⁴⁵ Gemäss dem Gesetzgeber ist das Wohnen durch typische Verhaltensweisen wie Schlafen, Essen, Kochen, der Aufbewahrung von Effekten, der Körperpflege und einer individuellen Einrichtung geprägt.⁴⁶ Der Rekurrent macht denn auch geltend, die Nutzung seiner Räume entspreche, abgesehen von der individuellen Gestaltung, durchaus den vorgenannten Eigenschaften und Merkmalen.⁴⁷

Die Rechtsmittelinstanzen gelangen hingegen zu einem anderen Schluss: Zwar anerkennen sie, dass die Einrichtung der betreffenden Wohnungen mit Kochmöglichkeiten durchaus Wohnen im oben beschriebenen Sinne zulasse. Hingegen befinden sie, dass alleine aufgrund der vom Vermieter zur Verfügung gestellten Infrastruktur nicht darauf geschlossen werden könne, es handle sich

BJM 2019 S. 114, 124

bei den Räumlichkeiten um Wohnraum i.S.v. § 4 Abs. 1 WRFG.⁴⁸ Vielmehr sei der Charakter der Nutzung in seiner Gesamtheit in die Wertung miteinzubeziehen.⁴⁹

Sodann kommt das Appellationsgericht auf das Kriterium der Dauer der Vermietung zurück und weist darauf hin, dass der Rekurrent im strittigen Fall seine Wohnungen nicht über einen bloss beschränkten Zeitraum hinweg vermiete und diese damit nicht lediglich einer vorübergehenden Beherbergungsnutzung zuführe.

³⁸ App.G.-Entscheid WRFG, E. 2.3; BRK-Entscheid WRFG, E. 14 S. 8.

³⁹ BRK-Entscheid WRFG, E. 14 S. 8.

⁴⁰ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.3; BRK-Entscheid WRFG, E. 20 S. 10 mit Verweis auf Entscheid des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 4. Mai 2012, VD.2011.48, E. 4.2.2.

⁴¹ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.3; BRK-Entscheid WRFG, E. 20 S. 10; siehe dazu *Higi*, Art. 253a–253b N 14.

⁴² App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.3; BRK-Entscheid WRFG, E. 20 S. 10.

⁴³ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.4; BRK-Entscheid WRFG, E. 20 S. 10 mit Verweis auf Entscheid des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 4. Mai 2012, VD.2011.48, E. 4.2.2.

⁴⁴ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.3.

⁴⁵ Vgl. hierzu Ausführungen unter Kapitel II.2.1.

⁴⁶ *Higi*, Art. 253a–253b N 15.

⁴⁷ App.G.-Entscheid WRFG, E. 2.3.

⁴⁸ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.3; BRK-Entscheid WRFG, E. 19 S. 10.

⁴⁹ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.3; BRK-Entscheid WRFG, E. 17 S. 9 und E. 19 S. 10.

Vielmehr handle es sich vorliegend um Apartments, welche ausschliesslich der Beherbergung von Gästen dienen; diese könnten Aufenthalte ab einem Tag oder auch für längere Zeit reservieren.⁵⁰ Der vorliegende Sachverhalt lasse sich daher insbesondere nicht mit Wohnungen vergleichen, welche konventionell genutzt werden.⁵¹ Solche sollen auch für eine kurze Zeit, bspw. für den Besuch einer Messe, ohne bürokratische Hürden vermietet werden können, da mit einer derartigen Nutzung keine Verdrängung von Wohnraum einhergeht.⁵² Entscheidend ist somit der primäre Nutzungscharakter.⁵³

Das Appellationsgericht folgert aus den vorgehenden Ausführungen, dass zur Bestimmung einer Zweckentfremdung von Wohnraum eine Gesamtbeurteilung vorzunehmen sei, im Rahmen deren sämtliche vorab genannten Kriterien in Relation zur hauptsächlichen Nutzung des Wohnraumes zu setzen sind.⁵⁴ Beim Gesichtspunkt des Charakters der Nutzung handelt es sich damit wohl um das ausschlaggebende Kriterium, da es generalklauselartig die zuvor aufgezeigten Aspekte in ihrer Gesamtheit vereint.

In diesem Sinne haben sowohl die Baurekurskommission wie auch das Appellationsgericht unter Berücksichtigung der Mietdauer, der angebotenen Dienstleistungen, der zur Verfügung gestellten Infrastruktur sowie der Modalitäten des Vertragsabschlusses eine Zweckentfremdung von Wohnraum i.S.v. § 4 Abs. 3 WRFG erkannt.⁵⁵

BJM 2019 S. 114, 125

3.3 Würdigung der basel-städtischen Rechtsprechung

Die vorgehende Darstellung der basel-städtischen Rechtsprechung hat gezeigt, welche Kriterien die Rechtsmittelinstanzen bei der Klärung der Frage nach der Zweckentfremdung von Wohnraum im Kontext von Sharing Economy in der Beherbergungsindustrie als relevant erkannt und geprüft haben. Dabei zeigt sich, dass sich die Entscheidungsfindung an den Lebenswirklichkeiten und -sachverhalten orientiert.

Die Einschätzung einer potentiellen Zweckentfremdung ist stets anhand einer Gesamtbeurteilung vorzunehmen. Die Behörden haben in ihrer Entscheidungsfindung den Einzelfall zu beurteilen, indem sie das vom Gastgeber angewandte Geschäftsmodell berücksichtigen sowie der individuellen Lebenssituation der beteiligten Parteien Beachtung zu schenken.

3.4 Politische Vorstösse im Kanton Basel-Stadt

Wie die beiden Gerichtsurteile zeigen, ist bei der Beurteilung der Zweckentfremdung von Wohnraum vor allem entscheidend, ob eine gewerbliche Nutzung des Gastgebers festgestellt und nachgewiesen werden kann. Diese Gewerbsmässigkeit ist sodann auch Gegenstand diverser politischer Vorstösse im Kanton Basel-Stadt.⁵⁶ Diese zielen vorrangig auf sog. «Multi-Owners», d.h. Personen, welche mehrere Mietobjekte gleichzeitig auf Sharing-Plattformen anbieten.⁵⁷ Deren Geschäftsmodell sei ursächlich für die «*schleichende Industrialisierung von Kurzzeit-Vermietungen*»

BJM 2019 S. 114, 126

⁵⁰ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.5.

⁵¹ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.5; BRK-Entscheid WRFG, E. 21 S. 11.

⁵² App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.5 mit Verweis auf Ratschlag und Bericht WRFG, S. 169.

⁵³ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.5.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.; BRK-Entscheid WRFG, E. 26 S. 12.

⁵⁶ Interpellation Nr. 21 Peter Bochsler betreffend gewerbsmässiger Kurzzeit-Vermietung von Zimmern und Wohnungen, Geschäftsnummer 16.5089; Interpellation Nr. 109 Peter Bochsler betreffend Wettbewerbsverzerrungen im Beherbergungsmarkt, Geschäftsnummer 17.5338; Anzug Stephan Schiesser und Konsorten betreffend gleich lange Spiesse für Basler Hotels, Geschäftsnummer 17.5355; Anzug René Brigger und Konsorten betreffend Stopp den Wohnraumfressern, Geschäftsnummer 18.5050.

⁵⁷ Text Interpellation Bochsler Nr. 21, eingereicht vor der Grossratssitzung vom 9. März 2016, Dokumentnummer 16.5089.01; Text Interpellation Bochsler Nr. 109, eingereicht vor der Grossratssitzung vom 17. Oktober 2017, Dokumentnummer 17.5338.01; Text Anzug Schiesser und Konsorten vom 18. Oktober 2017, Dokumentnummer 17.5355.01; Text Anzug Brigger und Konsorten vom 8. Februar 2018, Dokumentnummer 18.5050.01.

⁵⁸ Unter Gentrifizierung versteht man «[...] den sozioökonomischen Strukturwandel grossstädtischer Viertel durch eine Attraktivitätssteigerung zugunsten zahlungskräftigerer Eigentümer und Mieter als vorher und deren anschliessenden Zugang. [...]», <<https://de.wikipedia.org/wiki/Gentrifizierung>> (besucht am 3. Februar 2019).



und die «Gentrifizierung⁵⁸ von Szene-Quartieren».⁵⁹ Vor diesem Hintergrund befürchten gewisse politische Kreise nicht nur den Verlust von Wohnraum,⁶⁰ sondern erkennen auch eine nachteilige Wettbewerbssituation zu Ungunsten traditioneller Gastgeber bzw. Hoteliers und fordern in regulatorischer Hinsicht «gleich lange Spiesse» für alle Akteure im Beherbergungssektor.⁶¹

Der Regierungsrat führt in seiner Antwort zur Interpellation Bochsler Nr. 21 aus, das Angebot kurzzeitiger Vermietungen von Wohnraum in Basel-Stadt sei nicht statistisch erfasst. Allerdings nahm er dabei selbst Recherchen vor und gelangte zum Schluss, dass im Kanton 34 bis 125 Anbieter auf Airbnb als gewerblich eingestuft werden können. Als gewerblich qualifiziert der Regierungsrat dabei Vermieter, welche zwei oder mehr Objekte gleichzeitig anbieten.⁶² Weiter beurteilt er den Einfluss der angesprochenen «Multi-Owners» auf den basel-städtischen Wohnungsmarkt als beschränkt und führt aus, mit der bestehenden Informationslage könne nicht festgestellt werden, ob durch die gewerbmässige Kurzzeitvermietung dem Markt effektiv Wohnraum entzogen würde.⁶³ Auch beurteilt er eine potentielle Gentrifizierung gewisser Stadtteile weniger kritisch als der Interpellant: Besucher aus aller Welt könnten die Quartiere beleben und bereichern. Die Vermietung einzelner Zimmer in ansonsten dauernd bewohnten Wohnungen führe ferner zu einer effizienteren Nutzung des Wohnraums. Zudem sei es im Interesse des Kantons, dass während grosser Messen (Art Basel, Baselworld) möglichst viele Besucher eine Unterkunft innerhalb des Kantonsgebiets finden, wozu die Sharing Economy einen bedeutsamen Beitrag leisten könne.⁶⁴ Bezüglich der Forderung nach gleich langen Spiesen in regulatorischer Hinsicht äussert der Regierungsrat eine gewisse

BJM 2019 S. 114, 127

Skepsis: Eine einheitliche Regulierung der Sharing Economy sei aufgrund von deren grosser Dynamik sowie der Komplexität der unterschiedlichen Angebotsformen nur schwer zu bewerkstelligen. Ausserdem erachtet er es als verfrüht, diesbezüglich verbindliche Normierungen zu erlassen, da die wirtschaftlichen Folgen des Phänomens noch nicht schlüssig in seiner Gesamtheit erfasst seien.⁶⁵ Eine verstärkte behördliche Kontrolle von Kurzzeit-Vermietern wird ebenfalls abgelehnt: Eine Erweiterung des Vollzugs sei zumindest bis zur rechtlichen Klärung von Kurzzeit-Vermietungen sowie der Bestätigung der Behördenpraxis unverhältnismässig und daher nicht angezeigt.⁶⁶ Vielmehr ist der Regierungsrat von der Effizienz der sog. Selbstregulierungssysteme der Sharing-Plattformen⁶⁷ überzeugt: Diese seien die wirkungsvollsten Instrumente zur Regulierung der entsprechenden Angebote und Dienstleistungen, da sie über ausgeprägte Glaubwürdigkeit unter den Plattform-Nutzern verfügen, für diese sichtbare Konsequenzen generieren und direkten Einfluss auf das Renommee eines Sharing-Unternehmens haben.⁶⁸

Auch der Bundesrat hat sich in seinem Bericht zur digitalen Wirtschaft mit den Auswirkungen von Kurzzeit-Vermietungen auf den Wohnungsmarkt befasst.⁶⁹ Darin beschreibt er einen möglichen Zusammenhang zwischen Kurzzeitvermietungen über Airbnb & Co. und Wohnungsknappheit als «wenig plausibel».⁷⁰ Insbesondere hält er fest, dass in regulatorischer Hinsicht kein Handlungsbedarf bestehe; die betroffenen Städte verfügten mit den lokalen Nutzungsvorschriften über ein ausreichendes Handlungsinstrumentarium, um unerwünschten Nebenfolgen zu begegnen.⁷¹

⁵⁹ Text Interpellation Bochsler Nr. 21.

⁶⁰ Text Anzug Brigger und Konsorten.

⁶¹ Text Interpellation Bochsler Nr. 21; Text Interpellation Bochsler Nr. 109; Text Anzug Schiesser und Konsorten.

⁶² Schreiben des Regierungsrates vom 6. April 2016 Interpellation Bochsler Nr. 21, Dokumentnummer 16.5089.02, S. 4.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ A.a.O., S. 4 f.

⁶⁵ A.a.O., S. 3.

⁶⁶ Schreiben des Regierungsrates vom 1. November 2017 Interpellation Bochsler Nr. 109, Dokumentnummer 17.5338.02, S. 2; siehe auch Schreiben des Regierungsrates Interpellation Bochsler Nr. 21, S. 7, wonach eine systematische Überwachung von Kurzzeit-Vermietern einen unverhältnismässig grösseren Verwaltungsaufwand nach sich ziehen würde.

⁶⁷ Bei Airbnb etwa können der Gast und der Gastgeber nach erfolgtem Aufenthalt online mittels Kommentaren ihr Erlebnis bewerten und damit eine Referenz für künftige Buchungen hinterlassen.

⁶⁸ Schreiben des Regierungsrates Interpellation Bochsler Nr. 21, S. 3.

⁶⁹ Bericht Bundesrat digitale Wirtschaft, S. 121 ff.

⁷⁰ A.a.O., S. 123; für eine differenziertere Auseinandersetzung siehe Studie Hochschule Luzern & Interface, Sharing-Economy-Plattformen, Mögliche Auswirkungen auf den schweizerischen Wohnungsmarkt, Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), Grenchen 2018, S. 28 ff.

⁷¹ Bericht Bundesrat digitale Wirtschaft, S. 123.

III. Bewilligungspflicht

Wird die Vermietung von Wohnraum über Beherbergungsplattformen als gewerbliche Nutzung und damit als Zweckänderung qualifiziert, zieht dies diverse Folgen in bewilligungsrechtlicher Hinsicht nach sich. Diese sollen nachfolgend dargestellt werden.

1. Die Baubewilligung

1.1 Die Baubewilligungspflicht im Kontext der Zweckentfremdung

1.1.1 Nach Bundesrecht

Ausgangspunkt für die Beurteilung der Baubewilligungspflicht bilden Art. 22 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, [RPG](#)) sowie die diesbezügliche Rechtsprechung des Bundesgerichts.⁷² Demgemäss bedarf nebst der Errichtung auch die Änderung von Bauten und Anlagen einer behördlichen Bewilligung.

Wird eine Baute oder Anlage einem neuen Zweck zugeführt, liegt eine Nutzungsänderung⁷³ vor, selbst wenn die äusserliche Erscheinung nicht umgestaltet wird.⁷⁴ Zweckänderungen ohne bauliche Veränderungen fallen unter die Baubewilligungspflicht, sofern sie örtlich fassbare Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung herbeiführen.⁷⁵ Hingegen sind Zweckänderungen von der Baubewilligungspflicht ausgenommen, wenn (auch) der

neue Verwendungszweck mit der in der betreffenden Zone zulässigen Nutzung übereinstimmt oder sie lediglich unwesentliche Auswirkungen auf Umwelt und Planung nach sich ziehen.⁷⁶ Die Beurteilung dieser Auswirkungen der fraglichen Nutzungsänderung kann sich dabei nach Kriterien wie bspw. Immissionsträchtigkeit, Infrastruktur- bzw. Umweltbelastung oder Anzahl der nutzenden Personen richten.⁷⁷

1.1.2 Nach kantonalem Recht

Beim Begriff der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen gemäss [Art. 22 Abs. 1 RPG](#) handelt es sich um einen bundesrechtlichen Begriff. Dieser kann von den Kantonen weiter gefasst werden; eine engere Umschreibung hingegen ist nicht zulässig.⁷⁸

Der basel-städtische Gesetzgeber regelt den Umfang der Baubewilligungspflicht in § 26 Bau- und Planungsverordnung vom 19. Dezember 2000 ([BPV](#)).⁷⁹ Dessen Abs. 2 lit. a) unterstellt die Zweckänderungen von Bauten und Anlagen, die nach den Vorschriften über die zulässigen Arten der

⁷² *Hänni Peter*, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Auflage, Bern 2016, S. 309; *Ruch Alexander*, Umwelt – Boden – Raum, in: Koller Heinrich/Tanquerel Thierry/Tschannen Pierre/Uhlmann Felix (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht (SBVR), Band VI, Basel 2010 (zit. *Ruch*, Umwelt – Boden – Raum), Rz. 1498; *Waldmann Bernhard/Hänni Peter*, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 22 N 1.

⁷³ Als Synonyme gelten Umnutzung, Zweckänderung bzw. -entfremdung.

⁷⁴ Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Raumplanung, Bern 1981 (zit. Erläuterungen [RPG](#)), Art. 22 N 10.

⁷⁵ Erläuterungen [RPG](#), Art. 22 N 12; *Hänni*, S. 311 m.w.Verw. auf die Rechtsprechung; *Ruch Alexander*, Kommentar zu [Art. 22 RPG](#), in: Aemisegger Heinz/Kuttler Alfred (bis 1999)/Moor Pierre/Ruch Alexander/Tschannen Pierre (ab 2007) (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 1999, einschliesslich 1. und 2. Nachlieferung 2009 sowie 3. Nachlieferung 2010 (zit. *Ruch*, Kommentar [RPG](#)), Art. 22 N 34; *Waldmann/Hänni*, Art. 22 N 17.

⁷⁶ [BGE 113 Ib 210 E. 4d S. 223](#), in: Pra 76/1987, Nr. 265, S. 933 ff.

⁷⁷ Erläuterungen [RPG](#), Art. 22 N 13; Urteil des BGer vom 27. Januar 1983, in: [ZBI 1983, S. 504 ff., E. 2 S. 505](#).

⁷⁸ *Hänni*, S. 311; *Ruch*, Kommentar [RPG](#), Art. 22 N 4; *Derselbe*, Umwelt – Boden – Raum, Rz. 1498; *Waldmann/Hänni*, Art. 22 N 13; Urteil des BGer [1C 226/2008 vom 21. Januar 2009 E. 2.2](#).

⁷⁹ *Feldges Vera/Barthe Caroline*, Raumplanungs- und Baurecht, in: Buser Denise (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Festgabe zum 125-jährigen Jubiläum der Advokatenkammer in Basel, 2. Auflage, Basel 2008, S. 767 ff., S. 818; *Gebhardt Daniel/Meyer Christoph/Nertz Christoph/Piolino Marina*, Die Baubewilligung im Kanton Basel-Stadt, Basel 2014, S. 17.

baulichen Nutzung, nach der Gesetzgebung über den Umweltschutz und über die Energie oder für das Verkehrsaufkommen wesentlich⁸⁰ sind, der Bewilligungspflicht. Gestützt darauf ist eine Umnutzung von Wohnraum aufgrund der gewerbmässigen Vermietung über Beherbergungsplattformen bewilligungspflichtig, weshalb ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen ist.

BJM 2019 S. 114, 130

1.2 Das Baubewilligungsverfahren

Vorliegend interessiert primär das Verfahrensstadium der Prüfung des Baubehrens. Im Kanton Basel-Stadt ist gemäss § 33 Abs. 1 BPV das BGI Baubewilligungsbehörde. Dieses leitet im Rahmen des Prüfungsverfahrens gemäss § 40 Abs. 1 BPV die Baugesuchsunterlagen an die mitwirkenden Behörden weiter.⁸¹ Letztere geben ihre Stellungnahme zu den sie betreffenden Fachgebieten ab, welche inhaltlich jeweils als Auflage erfasst und gemäss § 51 Abs. 2 BPV zusammen mit dem Bauentscheid eröffnet wird.⁸² Die Berücksichtigung dieser Stellungnahmen im Endentscheid erfolgt gemäss § 41 Abs. 1 BPV gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung des BGI.⁸³

1.3 Ausgewählte Aspekte der Baubewilligung im Kontext der Zweckentfremdung

Im Folgenden werden jene Aspekte der Baubewilligung dargestellt, die spezifische Fragen der Umnutzung von Wohnraum zu einem Hotelleriebetrieb behandeln.

1.3.1 Zweckentfremdung von Wohnraum - § 26 Abs. 2 lit. c) *BPV* i.V.m. § 8 WRFG

§ 26 Abs. 2 lit. c) *BPV* unterstellt, als zusätzlicher Bewilligungstatbestand zur Zweckänderung gemäss lit. a), die Zweckentfremdung von *Wohnraum* explizit der Baubewilligungspflicht.⁸⁴ Die Beurteilung der Frage, ob Wohnraum im Sinne dieser Bestimmung zweckentfremdet wird und ob diese Zweckentfremdung bewilligungsfähig ist, richtet sich nach den Vorgaben des Wohnraumförderungsgesetzes.⁸⁵ Vorausgesetzt ist demnach eine Zweckentfremdung von Wohnraum i.S.v. § 4 Abs. 3 WRFG.⁸⁶ Kann eine sol-

BJM 2019 S. 114, 131

che festgestellt werden, zieht dies eine Bewilligungspflicht gemäss § 8 Abs. 1 WRFG nach sich.

Zuständig für die Beurteilung einer Zweckentfremdung sowie deren Bewilligungsfähigkeit ist das BGI bzw. die dort angesiedelte WRFG-Prüfstelle.⁸⁷ Deren Stellungnahme als mitwirkende Fachinstanz fliesst als Auflage in den Bauentscheid zur Zweckänderung gemäss § 26 Abs. 2 lit. a) *BPV* ein.⁸⁸

§ 8 Abs. 3 WRFG nennt die Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung zur Zweckentfremdung von Wohnraum. Die Norm enthält einerseits eine Generalklausel («*Die Bewilligung kann erteilt werden, wenn es die Umstände rechtfertigen, [...]»*), andererseits nennt sie vier spezifische Bewilligungsgründe.⁸⁹ Wenn sich der WRFG-Prüfstelle in ihrer Entscheidungsfindung gestützt auf § 8 Abs. 3 WRFG einen Ermessensspielraum eröffnet, hat diese eine Interessenabwägung unter Berücksichtigung des Schutzzweckes des Wohnraumförderungsgesetzes, nämlich die Schaffung und der Erhalt von Wohnraum, vorzunehmen.⁹⁰

⁸⁰ Zum Begriff der Wesentlichkeit der Zweckentfremdung siehe App.Ger.-Entscheid vom 8. September 2003, in: [BJM 2006, S. 218 ff., E. 3a S. 221](#).

⁸¹ Gebhardt/Meyer/Nertz/Piolino, S. 82.

⁸² A.a.O., S. 110.

⁸³ A.a.O., S. 83.

⁸⁴ Der Bewilligungstatbestand der Zweckentfremdung von Wohnraum gemäss § 26 Abs. 2 lit. c) *BPV* wurde mit Inkrafttreten des WRFG gestützt auf § 11 Abs. 1 Verordnung über den Abbruch und die Zweckentfremdung von Wohnraum vom 17. Juni 2014 (VAZW) eingefügt.

⁸⁵ App.G.-Entscheid WRFG, E. 3.2; BRK-Entscheid WRFG, E. 11 S. 7.

⁸⁶ Siehe dazu Ausführungen unter II.2.2.

⁸⁷ Das BGI wurde mit Erlass des WRFG als Bewilligungsinstanz für Zweckentfremdungen von Wohnraum ernannt, Ratschlag und Bericht WRFG, S. 88 und S. 168; vgl. auch § 2 Abs. 1 VAZW.

⁸⁸ Siehe dazu Ausführungen unter III.1.2.

⁸⁹ Vgl. § 8 Abs. 3 lit. a)–d) WRFG.

⁹⁰ Ratschlag und Bericht WRFG, S. 106.

§ 8 Abs. 4 WRFG sieht weiter vor, dass die Bewilligungsbehörde bei ihrer Entscheidung das verträgliche Mass gewerblicher Nutzung im betroffenen Quartier mitberücksichtigt. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Regelung zum Ausdruck bringen, dass das Angebot gewisser Dienstleistungen in einem Quartier durchaus erwünscht ist und darüber hinaus auch raumplanerischen Überlegungen gerecht wird; Gewerbe soll also nicht per se untersagt werden. Vielmehr soll mit dieser Vorgabe ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen der Wohnnutzung einerseits und der im betreffenden Quartier verträglichen Gewerbetätigkeit andererseits erreicht werden.⁹¹ Zur unter § 8 Abs. 3 WRFG vorzunehmenden Interessenabwägung haben sich sowohl die Baurekurskommission als auch das

BJM 2019 S. 114, 132

Appellationsgericht geäussert.⁹² Diese richterliche Konkretisierung des Bewilligungstatbestandes von § 8 WRFG soll nachfolgend erläutert werden:

(1) § 8 Abs. 3 lit. b) WRFG

Gemäss § 8 Abs. 3 lit. b) WRFG kann die Bewilligung erteilt werden, wenn die Zweckänderung einem Bedürfnis der Wohnbevölkerung des Quartiers entspricht.

Der Rekurrent im Appellationsgerichtsentscheid vertritt die Ansicht, dass die Umnutzung der Wohnung in ein Bed and Breakfast einem Bedürfnis der Wohnbevölkerung des betreffenden Quartiers entspreche und stützt sich dabei auf die regierungsrätliche Beantwortung zur Interpellation Nr. 21 Peter Bochsler, wonach Besucher aus aller Welt die Quartiere beleben und bereichern.⁹³

Das Appellationsgericht erwägt demgegenüber, dass vielfältige Nutzungen von Wohnraum denkbar seien, welche zu einer Belebung und Bereicherung des Quartierlebens führen können. Alleine daraus liesse sich jedoch kein Bedürfnis der Wohnbevölkerung konstruieren, ansonsten der Schutzzweck des Wohnraumförderungsgesetzes ausgehöhlt würde. Vielmehr müsse ein über einen allgemeinen Bereicherungs- und Belebungseffekt hinausgehenden direkter Bezug zu den Bedürfnissen der ansässigen Bevölkerung bestehen, damit eine Bewilligung gemäss § 8 Abs. 3 lit. b) WRFG erteilt werden könne.⁹⁴

(2) § 8 Abs. 3 lit. c) WRFG

Gemäss § 8 Abs. 3 lit. c) WRFG kann die Bewilligung erteilt werden, wenn die Zweckänderung einem Bedürfnis an der Erweiterung oder Verlegung eines im Kanton bestehenden Betriebs entspricht.

Das um Bewilligung ersuchende Hotel fordert im von der Baurekurskommission beurteilten Fall, dass die Interessenabwägung zugunsten der Erweiterung seines Betriebes erfolge und argumen-

BJM 2019 S. 114, 133

tiert dabei mit wirtschaftlichen Überlegungen, da ein weiteres, natürliches Wachstum in den bestehenden Strukturen nicht möglich sei.⁹⁵ Das private Interesse an der Erweiterung des Betriebes überwiege das öffentliche Interesse am Erhalt des Wohnraums, weil die von der Zweckentfremdung betroffene Liegenschaft sanierungsbedürftig und der darin enthaltene Wohnraum entsprechend wenig schutzbedürftig sei.⁹⁶ Zudem würden durch eine Betriebserweiterung Arbeitsplätze und Lehrstätten nachhaltig gesichert sowie Steuersubstrat generiert. Weiter bestehe ein öffentliches Interesse nicht nur einseitig am Erhalt von Wohnraum, sondern auch an der Förderung der Kultur und des Tourismus in der Stadt.⁹⁷

Die Baurekurskommission hält in ihrer Entscheidung zum einen fest, dass der Spezialtatbestand des § 8 Abs. 3 lit. c) WRFG angesichts des Zwecks des Gesetzes eng auszulegen sei. Mit einer restriktiven Anwendung des Bewilligungstatbestandes soll verhindert werden, dass gerade in engen räumlichen Verhältnissen wie in der Altstadt eine Bewilligungspraxis Einzug halte, die auch viele andere dort ansässige Betriebe begünstige

⁹¹ Ibid.

⁹² Entscheid der Baurekurskommission des Kantons Basel-Stadt vom 29. Juni 2016 betreffend Umnutzung eines Wohnhauses mit 38 Wohnungen zu einem Hotel mit *serviced apartments* (zit.: BRK-Entscheid *serviced apartments*, E. S.); Entscheid des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 23. August 2018, VD.2017.159 betreffend die Umnutzung einer Wohnung zu einem Bed and Breakfast (zit.: App.G.-Entscheid *B&B*, E.).

⁹³ Siehe zur regierungsrätlichen Beantwortung Fn. 64.

⁹⁴ App.G.-Entscheid *B&B*, E 4.2.

⁹⁵ BRK-Entscheid *serviced apartments*, E. 6 S. 3.

⁹⁶ A.a.O., E. 6 S. 4.

⁹⁷ A.a.O., E. 7 S. 4.

und so der Zielsetzung des Wohnraumförderungsgesetzes widerspreche.⁹⁸ Daher habe ein um Bewilligung ersuchender Betrieb u.a. seine Suchbemühungen für einen alternativen Standort darzulegen.⁹⁹ Diesen Nachweis vermag das Hotel nach Auffassung der Baurekurskommission nicht zu erbringen.¹⁰⁰

Zum selben Schluss gelangt auch das Appellationsgericht: Der um Bewilligung ersuchende Rekurrent begründe sein Interesse an der Erweiterung seines Restaurationsbetriebes um ein Bed and Breakfast damit, dass dieses als Nebengeschäft zum bestehenden Betrieb geführt werden und damit als zusätzliche Einnahmequelle neben dem schwach rentierenden Restaurant dienen solle. Von einer solchen Angebotskombination könnten zudem auch die Gäste profitieren.¹⁰¹ Das Appellationsgericht lässt das Argument

BJM 2019 S. 114, 134

der Quersubventionierung eines schlecht rentierenden Betriebs aufgrund des Schutzzwecks des Wohnraumförderungsgesetzes nicht gelten. Um dem Ausnahmecharakter von § 8 Abs. 3 lit. c) WRFG gerecht zu werden, fordert es vielmehr einen direkten betrieblichen Zusammenhang zwischen dem bestehenden Betrieb und dessen Erweiterung. Dieser erfordere eine Koordination in örtlicher, zeitlicher und funktionaler Hinsicht, welche der Rekurrent jedoch nicht darzubringen vermöge: Zum einen liege die Wohnung, die zu einem Bed and Breakfast umgenutzt werden soll, mehrere hundert Meter vom Restaurant entfernt. Zum anderen habe der Rekurrent in seinem Baugesuch auch nicht um dem Bed and Breakfast angepassten Öffnungszeiten seines Restaurants ersucht. Schliesslich kann das Gericht auch keine funktionale Koordination der Angebote der beiden Betriebsteile erkennen: Anstatt das Frühstück im eigenen Restaurant anzubieten, sehe das Betriebskonzept des Bed and Breakfasts vor, den übernachtenden Gästen Gutscheine für den Einkauf in einem Supermarkt auszuhändigen.¹⁰²

(3) Generalklausel gemäss § 8 Abs. 3 WRFG

Betreffend die im Rahmen der *Generalklausel* von § 8 Abs. 3 WRFG vorzunehmende Interessenabwägung hält die Baurekurskommission sodann fest, diese beinhalte das Erweiterungsinteresse des um Bewilligung ersuchenden Betriebs, das raumplanerische Interesse an der Errichtung von Beherbergungsbetrieben an dafür geeigneten Orten sowie das sozialpolitische Interesse an der Erhaltung von Wohnraum.¹⁰³ In ihren weiteren Erwägungen führt sie aus, dass besagtes Erweiterungsinteresse nicht nur betriebswirtschaftlicher Natur sein könne und hebt dabei das für die Stadt einzigartige Konzept des Hotels hervor. Dieses zeichne sich durch die Verbindung von Hotel, Kunst, Gastronomie und Theater aus und erfülle damit auch einen kulturellen Auftrag. Darüber hinaus anerkennt die Baurekurskommission den Stellenwert des Hotels als touristischen Faktor sowie dessen Rolle und Engagement als Arbeitgeber und Ausbilder von Lernenden.¹⁰⁴ Diese Aspekte seien dem Interesse am Erhalt des Wohnraums gegenüberzustellen.

BJM 2019 S. 114, 135

Der fragliche Wohnraum müsste im vorliegenden Fall in absehbarer Zeit einer umfassenden Sanierung unterzogen werden, womit auch eine Mietzinserhöhung einhergehen würde. Ihm kommt damit ein vermindertes Schutzinteresse zu.¹⁰⁵ Im Ergebnis stellt die Baurekurskommission ein Überwiegen der Gründe zu Gunsten der Gesuchstellerin fest. Die vorliegende Zweckentfremdung sei daher gemäss der *Generalklausel* von § 8 Abs. 3 WRFG - und nicht etwa gemäss § 8 Abs. 3 lit. c) WRFG - zu bewilligen.¹⁰⁶

Anders entscheidet das Appellationsgericht im Fall des Bed and Breakfasts: Die betreffende Wohnung liege in einer Zone, die eine ausschliessliche Wohnnutzung vorsieht. Zudem befinde sie sich in tadellosem Zustand und eigne sich bestens als Wohnraum für Familien mit Kindern. Mit Verweis auf die Wohnungsleerstandsquote im Kanton Basel-Stadt sowie den Gesetzeszweck urteilt das Appellationsgericht, dass das private, rein wirtschaftliche Interesse des Rekurrenten an der Erzielung einer gegenüber der

⁹⁸ A.a.O., E. 11 S. 6.

⁹⁹ Ibid., mit Verweis auf Entscheid des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 28. Februar 2003, H.V. u. L.V., E. 3c.

¹⁰⁰ BRK-Entscheid *serviced apartments*, E. 11 S. 6.

¹⁰¹ App.G.-Entscheid B&B, E 4.3.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ BRK-Entscheid *serviced apartments*, E. 12 S. 6, mit Verweis auf Entscheid des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 26. Mai 2015, VD.2014.105, E. 5.2.

¹⁰⁴ BRK-Entscheid *serviced apartments*, E. 14 S. 7.

¹⁰⁵ A.a.O., E. 15 S. 7.

¹⁰⁶ A.a.O., E. 16 S. 8.

Wohnnutzung höherer Rendite sowie der Quersubventionierung seines Restaurants die raumplanerischen und sozialpolitischen Interessen nicht zu überwiegen vermöge.¹⁰⁷

(4) Würdigung

Die beiden Entscheide zeigen, dass nicht nur für die Feststellung einer Zweckentfremdung,¹⁰⁸ sondern auch für deren Bewilligungsfähigkeit auf die Umstände des Einzelfalls einzugehen ist. Daraus ergibt sich eine grosse Fülle von Argumenten und Sichtweisen, die im Zuge der Entscheidungsfindung Relevanz erlangen können. Es ist dabei Aufgabe der Bewilligungsbehörde wie auch der Rechtsmittelinstanzen, ihre Abwägung stets im Hinblick auf ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen den Wohnraumbedürfnissen der baselstädtischen Bevölkerung und den (diesen teilweise widerstrebenden) Interessen der Gewerbetreibenden vorzunehmen und nachvollziehbar zu begründen.

BJM 2019 S. 114, 136

1.3.2 Verordnung betreffend den Wohnflächenanteil, Wohnanteilplan

Weiter ist eine Zweckänderung von Wohnraum nur bewilligungsfähig, sofern sie zonenkonform ist.¹⁰⁹ Entsprechend ist für den vorliegenden Kontext die basel-städtische Verordnung betreffend den Wohnflächenanteil vom 20. Juni 1995 sowie der Wohnanteilplan zu berücksichtigen.

Im Rahmen von [Art. 18 Abs. 1 RPG](#), wonach der Kanton nebst den bundesrechtlich vorgeschriebenen¹¹⁰ weitere Nutzungszonen vorsehen kann,¹¹¹ hat der Kanton Basel-Stadt ein seinen spezifischen städtebaulichen Bedürfnissen entsprechendes Zonensystem geschaffen. Dieses sieht, nebst der Gewerbe- und Industriezone, der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse, der Grünzone und der Stadt- und Dorfbildschutz- und -schonzone, verschiedene Bauzonen vor, namentlich die Bauzonen 2, 2a, 3, 4, 5, 5a und 6. Die Ziffern geben dabei gemäss § 10 Abs. 1 des basel-städtischen Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999 ([BPG](#)) die zulässige Anzahl oberirdischer Vollgeschosse an.¹¹²

Die *Art der Nutzung* der Bauzonen wird im Kanton Basel-Stadt nicht gesetzlich geregelt, sondern durch die für die Festsetzung der Nutzungspläne zuständigen Planungsbehörde bestimmt. Diese bedienen sich dabei des im Vergleich zum Gesetz flexibleren Zonenplans.¹¹³ § 95 Abs. 1 Ziff. 4 BPG hält denn auch fest, dass mittels Zonenplänen die zulässige Art der baulichen Nutzung wie Wohnen und Gewerbe geregelt wird. Bis die zulässige Art der baulichen Nutzung durch Zonenpläne von der Planungsbehörde festgesetzt ist, richtet sich diese gemäss § 179 Abs. 1 BPG nach der

BJM 2019 S. 114, 137

Verordnung betreffend den Wohnflächenanteil.¹¹⁴ Gemäss deren § 3 Abs. 1 ist bei einem Vorhaben, welches eine Baubewilligung erfordert, der im Wohnanteilplan Nr. 11962 vom 5. Dezember 1994¹¹⁵ enthaltene Mindestwohnflächenanteil einzuhalten.

Die Verordnung betreffend den Wohnflächenanteil wurde im Jahr 1985 zur Konkretisierung des damals in Kraft stehenden § 15 des Gesetzes zur Förderung des Wohnungsbaus erlassen. Es sollte dem gesetzlichen Auftrag, nämlich den Bedürfnissen des Wohnungsbaus zu entsprechen, nachgekommen und der

¹⁰⁷ App.G.-Entscheid *B&B*, E 4.4.

¹⁰⁸ Siehe dazu Ausführungen unter Kapitel II.3.2.

¹⁰⁹ Art. 22 Abs. 2 lit. a) [RPG](#): «Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass: a. die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen [...]».

¹¹⁰ [Art. 14 Abs. 1 RPG](#): «Sie [die Nutzungspläne] unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzone».

¹¹¹ Siehe zu [Art. 18 Abs. 1 RPG](#) anstatt vieler *Brandt Eric/Moor Pierre*, Kommentar zu [Art. 18 RPG](#), in: Aemisegger Heinz/Kuttler Alfred (bis 1999)/Moor Pierre/Ruch Alexander/Tschannen Pierre (ab 2007) (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 1999, einschliesslich 1. und 2. Nachlieferung 2009 sowie 3. Nachlieferung 2010, Art. 18 N 14 ff.

¹¹² *Feldges/Barthe*, S. 776; *Gebhardt/Meyer/Nertz/Piolino*, S. 33 ff.

¹¹³ *Feldges/Barthe*, S. 783; *Gebhardt/Meyer/Nertz/Piolino*, S. 35; Zonenpläne sind Rahmennutzungspläne, ausführliche Darstellung dazu anstatt vieler *Haller Walter/Karlen Peter*, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Auflage, Zürich 1999, Rz. 228 ff.

¹¹⁴ *Feldges/Barthe*, S. 783; *Gebhardt/Meyer/Nertz/Piolino*, S. 35.

¹¹⁵ Der Wohnanteilplan ist online auf dem Geoportale des Kantons Basel-Stadt abrufbar, https://map.geo.bs.ch/?lang=de&baselayer_ref=Grundkarte%20farbig > Themen > Raumplanung > Wohnanteilplan Basel (besucht am 3. Februar 2019).

Verdrängung von Wohnflächen in den Wohngebieten Einhaltung geboten werden.¹¹⁶ Der Wohnanteilplan legt in den zum Wohnen geeigneten Gebieten einen Mindestwohnanteil fest und definiert, wie viele Geschosse maximal gewerblich genutzt werden dürfen.¹¹⁷ Dieses Mass stellt m.a.W. ein Maximum an zulässiger gewerblicher Nutzung dar, auf dessen Ausschöpfung der Einzelne allerdings keinen Anspruch hat. Ein Gesuchsteller, der eine Zweckentfremdung von Wohnraum zu seinen Gunsten erwirken möchte, kann sein Begehren also nicht auf den Wohnanteilplan abstützen.¹¹⁸ Vielmehr muss die zuständige Behörde im Rahmen des durch die Richtzahlen eröffneten Spielraumes¹¹⁹ gemäss § 3 Abs. 2 der Verordnung betreffend den Wohnflächenanteil eine einzelfallweise Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Eigenschaften des Grundstücks und des Quartiercharakters vornehmen.¹²⁰ Bei

BJM 2019 S. 114, 138

Erlass des Wohnanteilplans hat sich die zuständige Behörde an den bestehenden Verhältnissen sowie dem Charakter des jeweiligen Quartiers orientiert,¹²¹ weshalb er als wichtiger Indikator zur Beurteilung des verträglichen Masses an gewerblicher Nutzung auch im Rahmen der Interessenabwägung von § 8 WRFG herangezogen werden kann.¹²²

Das BGI berücksichtigt den Wohnanteilplan in seinem Bauentscheid gestützt auf die Anträge bzw. Stellungnahme des für nutzungsplanerische Fragen zuständigen Planungsamtes.¹²³ Dieses beurteilt eine Hotelnutzung als wohnverwandte Nutzung, da der vordergründige Zweck das temporäre Wohnen mit Übernachtung ist. Die gewerbsmässige Kurzzeitvermietung von Wohnraum über Sharing-Plattformen entspricht damit dem basel-städtischen Wohnanteilplan.¹²⁴

1.3.3 Brandschutzrechtliche Vorschriften

Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu beachten sind des Weiteren die brandschutzrechtlichen Vorschriften. Das Brandschutzrecht beinhaltet all diejenigen Normen, welche die Gewährleistung eines wirksamen Schutzes von Menschen, Tieren und Sachwerten vor Gefahren des Naturelements Feuer zum Gegenstand haben.¹²⁵

Wird die kurzzeitige Vermietung von Wohnraum über Airbnb & Co. von der Bewilligungsbehörde als Zweckentfremdung qualifiziert, so fragt sich, wie sich die Situation aus brandschutzrechtlicher Sicht darstellt. Diese Beurteilung obliegt gemäss § 1 Abs. 2 der basel-städtischen Verordnung über den Brandschutz vom 21. Dezember 2004 (Brandschutzverordnung) der Feuerpolizei. Diese

BJM 2019 S. 114, 139

setzt mittels Auflagen die einschlägigen Brandschutzvorschriften fest, die ebenfalls Eingang in den Bauentscheid finden.¹²⁶

¹¹⁶ Siehe zu den Hintergründen des Erlasses Bericht des Baudepartementes des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat vom 24. Januar 1985 zur Verordnung betreffend den Wohnflächenanteil, einsehbar im Staatsarchiv Basel-Stadt unter der Referenz BD-REG 1e 105-36 (zit. Bericht Baudepartement Wohnflächenanteil); *Ruch Alexander*, Die Entwicklung des basel-städtischen Bau- und Raumordnungsrechts in der Gesetzgebung von 1970 bis heute, in: *BJM 1987, S. 113 ff.* (zit. *Ruch*, Entwicklung), S. 135 f.; siehe zur Zulässigkeit der Delegation für die Festsetzung des Mindestanteils der Wohnfläche wie auch zur Rechtsnatur des Wohnanteilplans [BGE 115 Ia 378](#).

¹¹⁷ Gebhardt/Meyer/Nertz/Piolino, S. 35.

¹¹⁸ Vgl. § 3 Abs. 1 Verordnung betreffend den Wohnflächenanteil: «[...], wobei die angegebenen Geschosshöhen als Richtzahlen gelten»; Ratschlag und Bericht WRFG, S. 107.

¹¹⁹ Dieser Spielraum variiert je nach Anzahl zulässiger Arbeitsgeschosse; diese betragen 0, max. 1, max. 2, max. 3, max. 4 oder alle Geschosse. Der Wohnanteil Innerstadt wurde mit Erlass des Planes invariabel festgelegt und ist in diesem Mischverhältnis zu erhalten.

¹²⁰ *Ruch*, Entwicklung, S. 136; dies ist auch den Materialien zur Verordnung zu entnehmen, Bericht Baudepartement Wohnflächenanteil, S. 2.

¹²¹ Bericht Baudepartement Wohnflächenanteil, S. 2.

¹²² Ratschlag und Bericht WRFG, S. 107; vgl. zur Interessenabwägung von § 8 WRFG Ausführungen unter III.1.3.1.

¹²³ § 5 Abs. 2 Verordnung betreffend den Wohnflächenanteil.

¹²⁴ Mündliche Auskunft des BGI vom 6. Juli 2018.

¹²⁵ *Rebsamen Andreas*, Die rechtliche Regelung des Brandschutzes in der Schweiz, Ein Beitrag zu einem wenig bekannten Rechtsgebiet, Diss. Basel 1992, Arlesheim 1993, S. 25.

¹²⁶ § 1 Abs. 2 Brandschutzverordnung: «In den Zuständigkeitsbereich der Feuerpolizei fallen: [...] das Festsetzen der Brandschutzaufgaben im Baubewilligungsverfahren für folgende Bauten und Anlagen [...]»; vgl. Ausführungen unter III.1.2.

§ 2 Abs. 1 Brandschutzverordnung erklärt die Schweizerischen Brandschutzvorschriften VKF als kantonales Recht anwendbar.¹²⁷ Gemäss Art. 4 Abs. 1 der BSN¹²⁸ bestehen die Brandschutzvorschriften aus der Brandschutznorm und der Brandschutzrichtlinie. Bestehende Bauten und Anlagen sind nach Art. 2 Abs. 2 lit. a) BSN verhältnismässig an die Brandschutzvorschriften anzupassen, wenn wesentliche bauliche oder betriebliche Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen vorgenommen werden.

Fraglich ist somit im Falle einer Zweckentfremdung von Wohnraum, ob eine wesentliche Änderung vorliegt und falls ja, ob die deswegen aufzuerlegenden brandschutzrechtlichen Anpassungen verhältnismässig sind. Die basel-städtischen Gerichte haben sich auch bereits mit diesen Fragestellungen beschäftigt.¹²⁹

Bezüglich der Wesentlichkeit der Nutzungsänderung werden aus brandschutzrechtlicher Sicht einerseits dieselben Aspekte herangezogen, welche im Rahmen des Wohnraumförderungsgesetzes von Bedeutung sind.¹³⁰ Es wird an dieser Stelle auf die diesbezüglichen Ausführungen verwiesen.¹³¹ Andererseits wird erwogen, dass sich langfristige Mieter nach dem Einzug üblicherweise mit der neuen Umgebung und der dort verfügbaren Fluchtwegen ver-

BJM 2019 S. 114, 140

traut machen und sich mit der Bedrohungslage eines Brandfalls vor Ort auseinandersetzen. Auch kennen sich die Mieter einer Liegenschaft mit langfristigen Mietverhältnissen wohl untereinander, weshalb sie sich im Brandfall eher Beistand leisten und unterstützen würden. Diese Annahmen träfen im Falle von kurzzeitigen, häufig wechselnden Beherbergungsverhältnissen nicht zu, da die Gäste mit den örtlichen Verhältnissen nicht gleichermassen bekannt und möglicherweise auch der Sprache nicht mächtig seien. In Anbetracht dieser Umstände ist nach Ansicht des Appellationsgerichts im Interesse der Gäste eine Güte des Brandschutzes zu gewährleisten, welche über diejenige klassischer Wohnverhältnisse hinausgeht.¹³²

Die aufgrund der wesentlichen Nutzungsänderung verlangten Brandschutzvorschriften müssten zudem verhältnismässig sein.¹³³ Da diese den Schutz von Leib und Leben bezwecken, entspreche deren Einhaltung sowie die konsequente Erhöhung des feuerpolizeilichen Standards einem gewichtigen öffentlichen Interesse.¹³⁴ Bezüglich Eignung und Erforderlichkeit der angeordneten Brandschutzmassnahmen hält das Gericht denn auch fest, dass eine im Vergleich zur Wohnnutzung erhöhte Personenbelegung eines Beherbergungsbetriebes evidenterweise das Risiko einer Panikreaktion sowie gegenseitiger Fluchtbehinderung der Gäste vergrössere. Die Beherbergungsnutzung stelle aus brandschutzrechtlicher Sicht die gefährlichere Nutzung als die Wohnnutzung dar.¹³⁵ Vor diesem Hintergrund sei auch auf die nutzungsbezogenen Sonderbestimmungen der Brandschutznorm hinzuweisen: Werden in den Brandschutzvorschriften Anforderungen aufgrund der Nutzung, Gebäudegeometrie und Geschosshöhe festgelegt, definiert Art. 13 Abs. 2 lit. a) BSN Hotels, Pensionen und Ferienheime, in denen dauernd oder vorübergehend 20 oder mehr Personen aufgenommen werden und die nicht auf fremde Hilfe angewiesen sind, als Beherbergungsbetriebe. An diese werden strengere

¹²⁷ Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind die Schweizerischen Brandschutzvorschriften VKF unmittelbar (also ohne Verweis im kantonalen Erlass) anwendbar, Urteil des BGer [1C_303/2010 vom 28. September 2010 E. 2.1](#). Hingegen zweifeln Teile der juristischen Lehre an der unmittelbaren Anwendbarkeit, da es sich bei den Brandschutzvorschriften um das Regelwerk einer privaten Organisation handelt, siehe dazu *Trajkova Renata*, Bauphysikalische und sicherheitspolizeiliche Anforderungen, in: Griffel Alain/Liniger Hans U./Rausch Heribert/Thurnherr Daniela (Hrsg.), *Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis*, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 289 ff., Rz. 3.669; vgl. zum Ganzen *Rebsamen*, S. 139 ff.

¹²⁸ Brandschutznorm (BSN), Stand 1.1.2015, im Internet einsehbar unter <https://services.vkg.ch/rest/public/georg/bs/publikation/documents/BSPUB-1394520214-57.pdf/content> (besucht am 3. Februar 2019).

¹²⁹ Entscheid des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 4. Mai 2012, VD.2011.48 (zit.: App.G.-Entscheid Brandschutz 1, E.); Entscheid des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 13. Juli 2017, VD.2016.36 (zit.: App.G.-Entscheid Brandschutz 2, E.); Entscheid der Baurekurskommission des Kantons Basel-Stadt vom 27. September 2017 (zit.: BRK-Entscheid Brandschutz, E. S.).

¹³⁰ Siehe dazu Ausführungen in App.G.-Entscheid Brandschutz 1, E. 4.2.1–4.2.2.

¹³¹ Siehe dazu Ausführungen unter Kapitel II.3.2.

¹³² App.G.-Entscheid Brandschutz 1, E. 4.2.2; App.G.-Entscheid Brandschutz 2, E. 3.2.

¹³³ In diesem Sinne müssen die Brandschutzvorschriften zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich sein sowie in einem vernünftigen Verhältnis zur dem Privaten auferlegten Belastung stehen, siehe zum Verhältnismässigkeitsgrundsatz anstatt vieler *Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, § 8 Rz. 514 ff.

¹³⁴ App.G.-Entscheid Brandschutz 2, E. 5.2.1.

¹³⁵ App.G.-Entscheid Brandschutz 2, E. 5.2.2; BRK-Entscheid Brandschutz, E. 34–35 S. 11.

BJM 2019 S. 114, 141

brandschutzrechtliche Anforderungen gestellt.¹³⁶ § 4 Abs. 1 der basel-städtischen Brandschutzverordnung sowie Art. 11 Abs. 1 BSN sehen vor, dass alternativ andere Brandschutzmassnahmen auferlegt werden können, sofern sie gleichwertig sind. Ob diese Gleichwertigkeit erreicht wird, müsse anhand des konkreten Einzelfalls überprüft werden.¹³⁷

Die behördliche Anwendung dieser nutzungsbezogenen Sonderbestimmungen für Beherbergungsbetriebe vermag den unter dem Aspekt der Zumutbarkeit vorgebrachten Argumenten der Betreiber, wonach eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung durch die für sie geltenden Brandschutzvorschriften verunmöglicht werde,¹³⁸ standzuhalten: Das Gericht anerkennt zwar das private Interesse an einer besseren Rendite.¹³⁹ Dieses sei im Rahmen einer Interessenabwägung dem öffentlichen bzw. feuerpolizeilichen Interesse am Schutz von Leib und Leben gegenüberzustellen, wobei Letzteres deutlich überwiege.¹⁴⁰

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass für die Anwendung der Brandschutzvorschriften, im Gegensatz zu den vorgehend dargestellten Bewilligungsaspekten, nicht eine allfällige Gewerblichkeit der Kurzzeitvermietung von Wohnraum über Sharing-Plattformen ausschlaggebend ist, sondern die Anzahl beherbergter Personen. Es ist sodann Sache der Bewilligungsbehörde, im Einzelfall festzustellen, ob in einer konkreten Liegenschaft 20 oder mehr Personen aufgenommen werden (können), was zur Folge hätte, dass die Brandschutzvorschriften für Beherbergungsbetriebe zum Tragen kommen.

Mit Blick auf die Statistik ist davon auszugehen, dass diese nutzungsbezogenen Sonderbestimmungen in der überwiegenden Zahl der Fälle einer Kurzzeitvermietung von Wohnraum über Airbnb & Co. aufgrund der vergleichsweise niedrigen Anzahl angebotener Betten und der damit einhergehenden beschränkten Aufnahme-

BJM 2019 S. 114, 142

fähigkeit der einzelnen Objekte nicht zur Anwendung gelangen.¹⁴¹ Die Kurzzeitvermietung einzelner Zimmer und Wohnungen lässt sich folglich aus brandschutzrechtlicher Sicht der Wohnnutzung zuordnen.¹⁴² Anders gestaltet sich die Situation möglicherweise bei Apartmenthäusern, deren Wohnungen kurzzeitig vermietet werden: Je nach Anzahl angebotener Wohneinheiten bzw. Aufnahmekapazität kann ein Apartmenthaus als Beherbergungsbetrieb im brandschutzrechtlichen Sinne gelten.¹⁴³

2. Betriebsbewilligung nach Gastgewerbegesetz

Die kurzzeitige Vermietung von Wohnraum zur Beherbergung von Gästen über Sharing-Plattformen kann auch bewilligungsrechtliche Konsequenzen gestützt auf das basel-städtische Gesetz über das Gastgewerbe vom 15. September 2004 (Gastgewerbegesetz, GGG) haben. Dessen Geltungsbereich umfasst gemäss § 2 Abs. 1 lit. a) GGG u.a. die entgeltliche Beherbergung von Gästen. § 4 Abs. 1 sieht eine Bewilligungspflicht für das Führen eines Beherbergungsbetriebes vor. Als solchen definiert § 10 Abs. 2 GGG Hotels jeder Art und Pensionen mit jeweils mehr als sechs Betten.

Die Erteilung der Betriebsbewilligung ist gemäss § 6 GGG an bestimmte sachliche und persönliche Voraussetzungen geknüpft.¹⁴⁴ Die Bewilligung zur Führung eines Beherbergungsbetriebes ermächtigt den Bewilligungsinhaber nach § 10 Abs. 1 GGG, Gäste zu beherbergen und ihnen Speisen und Getränke abzugeben.

¹³⁶ Vgl. hierzu Art. 9 Abs. 1 lit. a) BSN: «Die Anforderungen an den Brandschutz in Bauten und Anlagen werden insbesondere bestimmt nach Massgabe von: [...] Nutzung [...]».

¹³⁷ Diese Überprüfung geschieht unter dem Aspekt der Erforderlichkeit, App.G.-Entscheid Brandschutz 2, E. 6.2–6.5; BRK-Entscheid Brandschutz, E. 22–26 S. 9, E. 37–38 S. 11 f.

¹³⁸ App.G.-Entscheid Brandschutz 2, E. 7.2; BRK-Entscheid Brandschutz, E. 40 S. 12.

¹³⁹ App.G.-Entscheid Brandschutz 2, E. 7.3; BRK-Entscheid Brandschutz, E. 41 S. 12.

¹⁴⁰ App.G.-Entscheid Brandschutz 2, E. 7.5–7.6; BRK-Entscheid Brandschutz, E. 42 S. 12.

¹⁴¹ Im Juni 2017 lag im Kanton Basel-Stadt die durchschnittliche Anzahl Betten pro über Airbnb angebotenes Objekt bei 1.90, Walliser Tourismus Observatorium 2017, S. 9.

¹⁴² Vgl. Schreiben RR Interpellation Bochsler Nr. 21, S. 5.

¹⁴³ Vgl. bspw. App.G.-Entscheid WRFG, E. 2.1, wonach das Apartmenthaus über zehn Wohnungen verfügt.

¹⁴⁴ Die erforderlichen baulichen, betrieblichen und persönlichen Voraussetzungen werden in §§ 15–21 GGG genannt.

Zuständig für die Erteilung der Betriebsbewilligung ist gemäss § 1 Abs. 1 der Verordnung über das Gastgewerbe vom 12. Juli 2005 das BGI. Es handelt sich somit um dieselbe Bewilligungsbehörde, welche auch das Baubewilligungsverfahren im Falle einer Zweckentfremdung durchführt.¹⁴⁵ § 25 Abs. 1 GGG gibt in diesem Zusammenhang vor, dass die Bewilligungsbehörde erst *nach* dem Vorliegen einer Baubewilligung über die persönlichen Vorausset-

BJM 2019 S. 114, 143

zungen der Gesuchstellerin in einer begründeten Verfügung, der Betriebsbewilligung, befindet. Eine Koordination der objektbezogenen Baubewilligung mit der subjektbezogenen Betriebsbewilligung findet demnach nicht statt.¹⁴⁶

Bezüglich der kurzzeitigen Vermietung von Wohnraum über Beherbergungsplattformen kann an dieser Stelle somit festgehalten werden, dass vom Gastgeber eine Betriebsbewilligung gemäss GGG einzuholen ist, sofern mehr als sechs Betten pro Objekt zur Verfügung gestellt werden.¹⁴⁷ Der Regierungsrat hat in diesem Zusammenhang denn auch deutlich gemacht, dass Anbieter von weniger als sechs Betten auch zukünftig keiner Bewilligungspflicht unterliegen sollen.¹⁴⁸ Bemerkenswert ist damit, dass neben dem Kriterium der Gewerblichkeit für die Frage der Zweckentfremdung, der Anzahl beherbergter Personen für die Anwendung der Brandschutzvorschriften nun im Kontext des GGG ein weiterer, andersartiger Anknüpfungspunkt heranzuziehen ist.

3. Würdigung der basel-städtischen Bewilligungspflicht

Die Ausführungen in diesem Kapitel zeigen, dass die Beherbergung im Zeitalter von Sharing Economy in der Tat eine Herausforderung für die basel-städtische Rechtsanwenderin sein kann. Die vorgehenden Darstellungen verdeutlichen, dass der Sachverhalt der kurzzeitigen Vermietung von Wohnraum über Beherbergungsplattformen mannigfaltige Auswirkungen in bewilligungsrechtlicher Hinsicht nach sich zieht.

Die Baubewilligung ist das zentrale Instrument, mittels dem die Rechtskonformität besagter Nutzung überprüft werden kann. Der Beizug der Fachinstanzen ermöglicht eine umfassende Überprüfung und Analyse der Sachlage und stellt die Erfüllung der unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen sicher. Wie gezeigt, haben

BJM 2019 S. 114, 144

die betrachteten Aspekte der Baubewilligung¹⁴⁹ bzw. das jeweils einschlägige Recht unterschiedliche Anknüpfungspunkte. Nach vorliegend vertretener Ansicht schafft diese Tatsache eine gewisse Komplexität des Baubewilligungsverfahrens wie auch der in dessen Rahmen vorzunehmenden Sachverhaltsfeststellung.

Das BGI kann aufgrund eigener Feststellungen oder aufgrund von Hinweisen aus der Bevölkerung aktiv werden und ein Baubewilligungsverfahren zur Überprüfung einer potentiellen Nutzungsänderung einleiten.¹⁵⁰ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine systematische Erfassung (politisch) erwünscht bzw. angestrebt wird und falls ja, wie diese vollzogen werden soll. Der Regierungsrat hat sich in seiner Beantwortung zur Interpellation Bochsler Nr. 109 dahingehend geäußert, dass er eine Intensivierung des Gesetzesvollzugs als nicht verhältnismässig erachtet.¹⁵¹

¹⁴⁵ Vgl. § 33 Abs. 1 BPV.

¹⁴⁶ BRK-Entscheid WRFG, E. 7 S. 5; siehe für die Unterscheidung von objekt- und subjektbezogenen Bewilligungen *Tschannen Pierre/Zimmerli Ulrich/Müller Markus*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 44 N 22.

¹⁴⁷ Bezüglich sog. «Multi-Owners» gilt es festzuhalten, dass jeder Standort hinsichtlich der Anzahl Betten gesondert beurteilt wird, m.a.W. «[...] können 40 Betten an 40 verschiedenen Standorten nicht als Hotel qualifiziert werden», Schreiben RR Interpellation Bochsler Nr. 109, S. 3. In der Praxis zählt die Bewilligungsbehörde ein Doppelbett als ein (Anzahl 1) Bett, mündliche Auskunft des BGI vom 22. Juni 2018.

¹⁴⁸ Schreiben RR Interpellation Bochsler Nr. 21, S. 5.

¹⁴⁹ Siehe Ausführungen unter III.1.3; die Pflicht zur Einholung einer Betriebsbewilligung seinerseits ist wiederum an andere Voraussetzungen geknüpft, siehe Ausführungen unter III.2.

¹⁵⁰ Vgl. § 3 Abs. 2 ABPV.

¹⁵¹ Schreiben RR Interpellation Bochsler Nr. 109, S. 2.

4. Vorschlag für eine künftige gesetzliche Handhabung

Unter dem Eindruck mehrerer politischer Vorstösse wie auch einiger herausfordernder Fragestellungen im Kontext der Bewilligungspflicht ist nach Möglichkeiten der Optimierung der gegenwärtigen Rechtslage Ausschau zu halten. Angebracht scheint in bewilligungsrechtlicher Hinsicht eine vereinheitlichende Normierung bezüglich des künftigen Umgangs mit der Kurzzeitvermietung von Wohnraum über Sharing-Plattformen. Für die Ausgestaltung einer solchen Regelung könnten etwa § 27 BPV i.V.m. § 7 Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung vom 29. März 2018 (ABPV), welche eine bloss Meldepflicht bei geringfügigen Bauvorhaben vorsehen, § 31 BPV i.V.m. § 12 ABPV, welche ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren für Vorhaben von geringer Bedeutung ermöglichen oder § 28 BPV i.V.m. § 14 ABPV, welche gewisse Bauvorhaben von der Bewilligungspflicht gänzlich befreien, als Vorlage dienen. Mittels Festlegung einer jährlichen Maximaldauer der Kurzzeitvermietung, die als bloss meldepflichtig bzw. bewilligungsfrei deklariert oder dem vereinfachten Verfahren unterstellt würde, könnten sodann die Grenzen

BJM 2019 S. 114, 145

der Bewilligungspflicht konkretisiert und damit für mehr Rechtssicherheit gesorgt werden.¹⁵²

Hierbei gilt es jedoch zu bedenken, dass die Angebote der Sharing Economy von der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) geschützt sind.¹⁵³ Staatliche Massnahmen, welche diese einschränken, dürfen sich gemäss [Art. 94 Abs. 4 BV](#) nicht gegen den Wettbewerb richten.¹⁵⁴ Kritisch zu betrachten sind daher Regelungen, welche den Wettbewerb zwischen herkömmlichen und neuartigen Angeboten beeinträchtigen, indem sie Angebote der Sharing Economy benachteiligen oder gar vom Markt ausschliessen.¹⁵⁵ Zulässig hingegen sind Regelungen, welche polizeiliche oder sozialpolitische Zwecke verfolgen.¹⁵⁶

Eine basel-städtische Regelung gemäss obigem Vorschlag liesse sich wohl durch sozialpolitische Zwecke rechtfertigen. Genannt sei namentlich das Interesse am Schutz und Erhalt des hiesigen Wohnraumes. Fraglich ist indes, ob eine ausreichende Datengrundlage besteht, um ein derartiges Interesse belegen und eine Normierung legitimieren zu können.¹⁵⁷ Eine solche scheint zum jetzigen Zeitpunkt jedenfalls nicht vorzuliegen.¹⁵⁸ Anzumerken bleibt zudem, dass eine vereinheitlichende Normierung auch die Problematik der Sachverhaltsfeststellung durch die Bewilligungsbehörde wohl nicht zu lösen vermöchte.

BJM 2019 S. 114, 146

¹⁵² Eine ähnliche Regelung gilt bereits in der Stadt London: Eigentümer dürfen dort ihren Wohnraum temporär bis maximal 90 Tage pro Kalenderjahr bewilligungs- und registrierungsfrei vermieten, Bericht Bundesrat digitale Wirtschaft, S. 132.

¹⁵³ *Abegg Andreas/Bernauer Christof*, Das Recht der Sharing Economy, Welchen Regulierungsbedarf schaffen Airbnb, Uber & Co?, Zürich/Basel/Genf 2018, Rz. 9.

¹⁵⁴ Siehe allgemein zu den Voraussetzungen staatlicher Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit *Müller Jörg Paul/Schefer Markus*, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der [EMRK](#) und der UNO-Pakte, 4. Auflage, Bern 2008, S. 1067 ff.; *Vallender Klaus A./Hettich Peter/Lehne Jens*, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, Grundzüge des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, 4. Auflage, Bern 2006, § 5 N 75 ff.; spezifische Ausführungen zu grundsatzwidrigen Eingriffen *Müller/Schefer*, S. 1067 ff.; *Vallender/Hettich/Lehne*, § 5 N 82 ff.

¹⁵⁵ *Abegg/Bernauer*, Rz. 11.

¹⁵⁶ Zu den grundsatzkonformen Eingriffen siehe *Müller/Schefer*, S. 1074 ff.; *Vallender/Hettich/Lehne*, § 5 N 76 ff., für eine ausführliche Darstellung der Kasuistik dazu § 5 N 104.

¹⁵⁷ Vgl. *Abegg/Bernauer*, Rz. 11, 13.

¹⁵⁸ Schriftliche Auskunft des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt vom 3. Januar 2019, wonach im Kanton Basel-Stadt zum Angebot von Airbnb keine Zahlen erhoben werden; Schreiben RR Interpellation Bochsler Nr. 21, S. 4, wonach keine offiziellen Statistiken zum Wohnangebot von Kurzzeitvermietungen existieren.

¹⁵⁹ Siehe etwa Luzerner Zeitung vom 9. April 2017, «Unterkünfte: Airbnb-Erfolg ruft Kritiker auf den Plan»,



IV. Gasttaxenpflicht

1. Die Forderung nach «gleich langen Spiessen»

Insbesondere die Hotellerie erkennt im Geschäftsmodell von Airbnb & Co. eine Ungleichbehandlung zu ihren Ungunsten und verlangt, dass die Anbieter von Wohnraum via Sharing-Plattformen denselben Auflagen hinsichtlich Sicherheitsvorschriften oder Besteuerung unterworfen werden wie Hotels.¹⁵⁹ Die nachfolgenden Ausführungen legen den Fokus auf die Gasttaxe.¹⁶⁰

2. Die basel-städtische Lösung

2.1 Totalrevision des Gasttaxengesetzes

Die Wirtschafts- und Steuerpolitik des Kantons Basel-Stadt hat sich dieser Thematik angenommen. Unter anderem die Entstehung neuartiger Beherbergungsformen führte zur Totalrevision des Gasttaxengesetzes. Die Parahotellerie¹⁶¹ und Beherbergungsmöglichkeiten wie Airbnb & Co. sollten einer klaren gesetzlichen Regelung zugeführt und damit gleich lange Spiesse in der basel-städtischen Beherbergungsindustrie geschaffen werden.¹⁶² Nachfolgend wird anhand einzelner Bestimmungen des totalrevidierten Gasttaxengesetzes aufgezeigt, wie seit dessen Inkrafttreten am 1. Januar 2018 im Kanton Basel-Stadt mit dem Phänomen neuartiger Beherbergungsformen im Kontext der Gasttaxe umgegangen wird.

BJM 2019 S. 114, 147

2.2 § 6 Gasttaxengesetz

2.2.1 Erhebungs- und Ablieferungspflicht

Das Gasttaxengesetz in seiner ursprünglichen Form unterstellte die Gäste von Hotels, Pensionen und anderen «klassischen» Beherbergungsbetrieben der Gasttaxenpflicht. Unklar war, inwiefern Gäste der Parahotellerie bzw. von Airbnb & Co. ebenfalls abgabepflichtig sind.¹⁶³ Neu ist in § 6 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Erhebung einer Gasttaxe vom 18. Oktober 2017 (Gasttaxengesetz) explizit festgehalten, dass die Beherbergungsbetriebe zum Einzug der Gasttaxe bei den Gästen und zur Ablieferung an den Kanton verpflichtet sind.¹⁶⁴ Der Begriff des Beherbergungsbetriebes wurde in § 6 Abs. 2 Gasttaxengesetz derart konkretisiert, dass auch neuartige Übernachtungskonzepte von der Abgabepflicht erfasst sind: Als Beherbergungsbetriebe gelten nebst klassischen Einrichtungen wie Hotels oder Pensionen nun auch Angebote der Parahotellerie sowie andere Unterkünfte, die zur wiederholten Gästebeherbergung geeignet sind. Es ist demnach nicht relevant, ob die Beherbergung gewerbsmässig geschieht und ob die entsprechende Lokalität privater oder gewerblicher Art ist.¹⁶⁵

§ 5 der Verordnung zum Gesetz betreffend die Erhebung einer Gasttaxe vom 12. Dezember 2017 (Gasttaxenverordnung) hält in Konkretisierung zu § 6 Abs. 1 Gasttaxengesetz fest, dass erhebungs- und abgabepflichtig diejenigen Betreiber eines Beherbergungsbetriebes sind, welche gewerbsmässig bzw. während mindestens 5 Tagen pro Kalenderjahr entgeltlich Gäste beherbergen. Mit dieser Bestimmung werden Personen, welche in sehr geringem Ausmass ihren Wohnraum entgeltlich vermieten, von der Erhebungs- und Ablieferungspflicht befreit.¹⁶⁶

<https://www.luzernerzeitung.ch/schweiz/unterkuenfte-airbnb-erfolg-ruft-kritiker-auf-den-plan-ld.82998> (besucht am 3. Februar 2019).

¹⁶⁰ Als Synonyme gelten auch die Begriffe Kurtaxe, Aufenthaltstaxe, City Tax oder Übernachtungsabgabe.

¹⁶¹ Als Parahotellerie können «[...] sämtliche Unterkunftsmöglichkeiten verstanden werden, die zwar Hotellerie bieten, aber kein Hotel sind. Sie sind meist günstiger und mit weniger oder gar keinem Service ausgestattet [...]», <https://de.wikipedia.org/wiki/Parahotellerie> (besucht am 3. Februar 2019).

¹⁶² Ratschlag des Regierungsrates zu einer Totalrevision des Gesetzes betreffend die Erhebung einer Gasttaxe (Gasttaxengesetz) vom 17. Mai 2017, Geschäftsnummer 17.0732, Dokumentnummer 17.0732.01 (zit. Ratschlag Gasttaxengesetz), S. 3 f.

¹⁶³ A.a.O., S. 5.

¹⁶⁴ Steuersubjekt ist somit der Gast, vgl. § 4 Abs. 1 Gasttaxengesetz.

¹⁶⁵ Ratschlag Gasttaxengesetz, S. 8.

¹⁶⁶ Erläuterungen des Regierungsrates zur Totalrevision der Verordnung zum Gesetz betreffend die Erhebung einer Gasttaxe (Gasttaxenverordnung, SG 650.410), ohne Datumsangabe, Präsidialnummer P171872, S. 2.

BJM 2019 S. 114, 148

Konsequenz der Revision bildet, dass die Übernachtungen sämtlicher Beherbergungszweige, und damit auch von Airbnb & Co., im Umfang der Gasttaxe verteuert werden. In der Praxis werden damit gleich lange Spiesse für klassische Beherbergungsbetriebe und Anbieter neuartiger Beherbergungsformen geschaffen.¹⁶⁷

2.2.2 Vereinbarung zwischen Vermittler und Behörde

§ 6 Abs. 4 Gasttaxengesetz sieht neu die Möglichkeit vor, dass die zuständige Behörde¹⁶⁸ mit einem Angebotsvermittler eine Vereinbarung über ein pauschales Inkasso abschliessen kann. Als Angebotsvermittler gilt jemand, der gegenüber dem Gast eine Vielzahl von Angeboten zusammenfasst und zur Nutzung bereitstellt.¹⁶⁹

Derartige Vereinbarungen zwischen Behörde und Vermittler über ein pauschales Inkasso verfügen über den Vorteil, dass sich der Aufwand zur Erhebung der Gasttaxe in Grenzen hält. Im Vergleich zu einem individuellen Inkasso können die Gasttaxenerträge damit auch effizienter in touristische Einrichtungen und Veranstaltungen reinvestiert werden.¹⁷⁰

2.2.3 Aktuelle Situation

Gäste der Parahotellerie bzw. neuartiger Übernachtungskonzepte sind somit seit dem 1. Januar 2018 gasttaxenpflichtig. Die Gasttaxe wird mittels individuellen Inkassos vom Gastgeber erhoben und von diesem an die zuständige Behörde abgeliefert. Der Kanton Basel-Stadt hat per 1. September 2018 eine Vereinbarung mit Airbnb abgeschlossen. Bei der Buchung einer Unterkunft über die Webseite von Airbnb wird seither die Gasttaxe automatisch von den Gästen eingezogen und an das AWA weitergeleitet. Betreiber von Beherbergungsbetrieben, welche Buchungen über

BJM 2019 S. 114, 149

Airbnb abwickeln, sind für diese Übernachtungen von der individuellen Erhebungs- und Ablieferungspflicht befreit.¹⁷¹

2.3 § 7 Gasttaxengesetz**2.3.1 Registrierungspflicht**

§ 7 Abs. 1 i.V.m. § 12 Gasttaxengesetz sieht die Möglichkeit der Einführung eines Registers aller Beherbergungsbetriebe durch den Regierungsrat vor. Würde ein solches eingeführt, wären die Beherbergungsbetriebe verpflichtet, sich vor Aufnahme von Gästen bei der zuständigen Behörde zu registrieren. Den Gesetzesmaterialien ist zu entnehmen, dass in § 12 Gasttaxengesetz bewusst eine «Kann-Formulierung» gewählt wurde.¹⁷² Zum Zeitpunkt des Gesetzeserlasses wurde auf die Einführung eines Registers verzichtet, da noch nicht abschätzbar war, ob ein solches zur Erfüllung der gesetzlichen Ziele notwendig ist. Zudem sollte die administrative Belastung insb. der kleineren Anbieter möglichst gering gehalten und die Regulierungsdichte minimiert werden.¹⁷³

Der regierungsrätliche Ratschlag zum Gasttaxengesetz hält des Weiteren fest, dass ein Register nicht nur der Erhebung und Ablieferung der Gasttaxe, sondern auch der Durchsetzung anderer Verpflichtungen dienlich sein kann. Genannt wird in diesem Zusammenhang beispielhaft die Bewilligungspflicht einer Zweckentfremdung von Wohnraum.¹⁷⁴ Nach vorliegend vertretener Ansicht wäre ein solches Vorgehen insb.

¹⁶⁷ Ratschlag Gasttaxengesetz, S. 9.

¹⁶⁸ Zuständige Behörde ist gemäss § 1 Abs. 2 Gasttaxenverordnung das Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Basel-Stadt (AWA).

¹⁶⁹ Ratschlag Gasttaxengesetz, S. 8.

¹⁷⁰ A.a.O., S. 9.

¹⁷¹ Information für private Zimmervermietung: Neue Regelungen zur Gasttaxe in Basel-Stadt seit Januar 2018 (inklusive Update vom 31.7.2018), abrufbar auf der Webseite des AWA <<http://www.awa.bs.ch/standortfoerderung/tourismusoerderung/gasttaxe-und-baselcard.html>> (besucht am 3. Februar 2019).

¹⁷² Ratschlag Gasttaxengesetz, S. 9.

¹⁷³ A.a.O., S. 9 und S. 10.

¹⁷⁴ A.a.O., S. 10.

mit Blick auf die unter Kapitel III besprochene bewilligungsrechtliche Situation ein interessanter Anknüpfungspunkt: Das Register könnte der Bewilligungsbehörde im Sinne einer Informations- bzw. Datenquelle als Grundlage dienen, an welcher sie ihre Bewilligungsarbeit und Kontrolltätigkeit orientiert. Die Behörde müsste die Daten dabei nicht selber beschaffen, sondern könnte auf ein Register zurück-

BJM 2019 S. 114, 150

greifen, das sich aus von den Betreibern zugetragenen Informationen speist. Auf diesem Weg wäre möglicherweise auch der regelmässig beanstandete unverhältnismässige Verwaltungsaufwand,¹⁷⁵ welcher durch eine systematische Überprüfung allfälliger Zweckentfremdungen von Wohnraum durch Kurzzeitvermietung zweifellos generiert würde, auf ein vertretbares Mass reduzierbar. In seiner Antwort zur Interpellation Nr. 109 von Peter Bochsler hat der Regierungsrat jüngst die Verwendung eines Registers zur Durchsetzung anderer Verpflichtungen allerdings abgelehnt: Das Gasttaxengesetz sei kein umfassendes Gesetz, sondern auf das Rechtsgebiet der Gasttaxe und deren Durchsetzung beschränkt. Die Tätigkeiten anderer Verwaltungsstellen stützten sich auf eigene Rechtserlasse, die für sich einen wirksamen und verhältnismässigen Vollzug zu ermöglichen vermögen.¹⁷⁶

V. Fazit

Die Sharing Economy hat ihren festen Platz in der Beherbergungsindustrie eingenommen. Während sich Reisende eines authentischen Reiseerlebnisses erfreuen, entsteht durch die Auswirkungen neuartiger Beherbergungsformen allerdings bisweilen ein Spannungsverhältnis zur lokalen Gesetzeslage. Dieses wurde in der vorliegenden Arbeit bezogen auf den Kanton Basel-Stadt untersucht.

Es konnte festgestellt werden, dass die bestehenden Gesetzesbestimmungen durchaus geeignet sind, um dem Phänomen kurzzeitiger Vermietung von Wohnraum über Beherbergungsplattformen zu begegnen. Ein Defizit wurde hingegen in der Vielzahl unterschiedlicher Anknüpfungspunkte, welche zur Anwendung der einzelnen Bestimmungen führen, erkannt. Konsequenz bilden ein heterogener Gesetzesvollzug und eine komplexe Behördenzusammenarbeit.

Gesetzgeberisches Potential ist vorhanden: Bei Festlegung einer jährlichen Maximaldauer der kurzzeitigen Vermietung, welche

BJM 2019 S. 114, 151

bewilligungsfrei bzw. geringeren verfahrensrechtlichen Vorgaben unterstellt würde, könnten die Grenzen der Bewilligungspflicht klar und nachvollziehbar ausgestaltet sowie für erhöhte Rechtssicherheit gesorgt werden. Überdies würde dadurch eine transparente Beratungstätigkeit i.S. eines *Service public* seitens der Behörden gegenüber der interessierten Bevölkerung ermöglicht.

Eine solche vereinheitlichende Normierung entspräche jedoch einem Richtungswechsel gegenüber der Einzelfallbetrachtung, die von der Bewilligungsbehörde bis anhin vorgenommen und von den baselstädtischen Gerichten bestätigt wurde. Die Lebenswirklichkeit bringt eine Vielzahl von Sachverhalten hervor, welche es zu würdigen und in die Abwägung mit einzubeziehen gilt.

Festzuhalten ist sodann, dass eine solche Bestimmung, die den Schutz des Wohnraums bezweckt, einem Grundrechtseingriff, namentlich in die Wirtschaftsfreiheit, gleichkäme. Dieser setzt eine ausreichende Datengrundlage voraus, welche bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorzuliegen scheint. Hier kann an die Möglichkeit zur Erstellung eines Registers gemäss Gasttaxengesetz angeknüpft werden: Würde der Regierungsrat von dieser Gebrauch machen, könnte eine koordinierte Erhebung zu Gunsten mehrerer Behörden derjenigen Daten erfolgen, welche für den Vollzug der unterschiedlichen Gesetzesbestimmungen erforderlich sind.

Letztlich hängt es vom politischen Willen ab, ob dieses gesetzgeberische Potential ausgeschöpft wird oder nicht. Maxime darf dabei nicht sein, Angebote der Sharing Economy in der Beherbergungsindustrie zu benachteiligen oder gar zu verunmöglichen; diese bringen nämlich neue Impulse sowie beträchtliche Wertschöpfung und werden wohl auch in Zukunft fester Bestandteil der Wirtschaftsordnung sein. Gleichzeitig dürfen Realitäten nicht ausgeblendet werden und die politischen Entscheidungsträger der Romantik von Airbnb & Co. nicht widerspruchlos verfallen.

¹⁷⁵ Siehe Fn. 66.

¹⁷⁶ Schreiben RR Interpellation Bochsler Nr. 109, S. 3.



Mit der bestehenden Gesetzeslage, explizit genannt sei an dieser Stelle das Wohnraumförderungsgesetz, einher geht ein entsprechender Vollzugsauftrag an die Regierung. Es gilt dabei einen steten, offenen und ehrlichen Dialog mit der Bevölkerung zu führen und mancherlei Fragen nachzugehen: Wieviel und welche Art

BJM 2019 S. 114, 152

von Tourismus wollen wir zulassen? Wie realisieren wir ein stabiles Gleichgewicht zwischen wirtschaftlichen Bedürfnissen einerseits und solchen der ansässigen Bevölkerung an ihren Wohnraum andererseits? Und wie ist dieser Wohnraum zur Erreichung besagten Gleichgewichts künftig auszugestalten, sodass der Kanton Basel-Stadt auch künftig ein lebenswertes Zuhause seiner Bevölkerung bleibt?