



Bau- und Verkehrsdirektion

Reiterstrasse 11
3011 Bern
Telefon +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

BVD 110/2020/12

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 22. Juni 2020

in der Beschwerdesache zwischen

Beschwerdeführende 1 - 6

alle vertreten durch Frau Rechtsanwältin C. _____

und

Herrn D. _____
Beschwerdegegner 1

Herrn E. _____
Beschwerdegegner 2

beide vertreten durch Herrn Rechtsanwalt F. _____ und/oder Herrn Rechtsanwalt
A. _____

sowie

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Matten bei Interlaken, Bauverwaltung,
Baumgartenstrasse 14, 3800 Matten

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Matten bei Interlaken vom
30. Dezember 2019 (Baugesuch Nr. 12/19; Einbau von Nasszellen; Einbau eines Lifes und
Versetzen eines WC und eines Bads; Aufbau einer Dachlukarne)

I. Sachverhalt

1. Seit Dezember 2015 nutzen die Beschwerdegegner die Liegenschaft am I. _____ weg
21, Parzelle Matten bei Interlaken (nachfolgend: Matten) Grundbuchblatt Nr. J. _____ als
Gästeunterkunft mit dem Namen B. _____. Die Parzelle liegt in der Wohnzone W2. Im Winter
2016 / 2017 bauten sie unter anderem diverse sanitäre Anlagen ein und veränderten zum Teil
die inneren Raumstrukturen. Am 3. April 2017 reichten die Beschwerdegegner ein
nachträgliches Baugesuch für die Umnutzung des Einfamilienhauses in ein Gästehaus mit 8
Doppelzimmern resp. 19 Betten, für 16 Sitzplätze im Innern und 16 Sitzplätze auf der Terrasse,
für den Anschluss an die Fernwärme G. _____ sowie für eine Betriebsbewilligung nach

Gastgewerbegesetz¹ ein. Mit Gesamtentscheid vom 11. Dezember 2017 bewilligte das Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli das Bauvorhaben. Eine dagegen erhobene Beschwerde hiess die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion, seit 1. Januar 2020 Bau- und Verkehrsdirektion, mit Ausnahme des Anschlusses an die Fernwärme gut. In diesem Entscheid hielt sie fest, der ursprüngliche Zustand sei insofern wiederherzustellen als ab dem 30. November 2018 die Liegenschaft nicht mehr als Beherbergungsbetrieb genutzt werden dürfe. In Bezug auf die baulichen Massnahmen wies sie die Gemeinde darauf hin, ein baupolizeiliches Verfahren einzuleiten.

Am 12. Dezember 2018 forderte die Gemeinde die Beschwerdegegner auf, aktuelle Grundrisspläne einzureichen und die Zweckbestimmung aller Räume sowie sämtliche Veränderungen seit dem Erwerb der Liegenschaft anzugeben. Dieser Forderung kamen die Beschwerdeführenden am 21. Dezember 2018 nach. Auf Aufforderung der Gemeinde reichten die Beschwerdegegner am 27. Februar 2019 ein (teilweise) nachträgliches Baugesuch für den Einbau von neun Nasszellen ein. Gleichzeitig reichten sie ein neues Baugesuch für den Einbau eines Personenlifts sowie einer Dachlukarne und für das Versetzen einer Toilette im Erdgeschoss und einem Bad im Obergeschoss ein. Zusammen mit dem Baugesuch bestätigten die Beschwerdegegner, dass sie die Liegenschaft an maximal 10 Gäste pro Nacht vermieten und die Liegenschaft durch Personen mit Erstwohnsitz bewohnt werde. Gegen das Baugesuch reichten die Beschwerdeführenden Einsprache ein. Mit Entscheid vom 30. Dezember 2019 erteilte die Gemeinde Matten dem Bauvorhaben die Baubewilligung.

2. Gegen diese Verfügung reichten die Beschwerdeführenden am 30. Januar 2020 Beschwerde bei der BVD ein. Sie beantragten die Aufhebung der Baubewilligung. Auf das Baugesuch sei nicht einzutreten, eventualiter sei es abzuweisen. Die zuständige Behörde sei unverzüglich anzuweisen, den Gesuchstellern den Betrieb des Gästehauses zu untersagen und es sei ein sofortiges Betriebsverbot mit Strafandrohung anzuordnen.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet,² holte die Vorakten ein und gab den Beschwerdegegnern sowie der Gemeinde Gelegenheit, sich zur eingereichten Beschwerde sowie zum beantragten Betriebsverbot zu äussern. Mit Verfügung vom 29. April 2020 wies das Rechtsamt den Antrag auf ein sofortiges Betriebsverbot ab.

4. Auf die Rechtsschriften wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

Angefochten ist ein Gesamtentscheid nach Art. 9 KoG³. Laut Art. 11 Abs. 1 KoG kann er – unabhängig von den geltend gemachten Einwänden – nur mit dem Rechtsmittel angefochten werden, das für das Leitverfahren massgeblich ist. Das Leitverfahren ist im vorliegenden Fall das Baubewilligungsverfahren (Art. 5 Abs. 1 KoG). Bauentscheide können nach Art. 40 Abs. 1 BauG⁴ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVD angefochten werden. Die

¹ Gastgewerbegesetz vom 11.11.1993 (BSG 935.11; GGG).

² Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau- und Verkehrsdirektion (Organisationsverordnung BVD, OrV BVD; BSG 152.221.191).

³ Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1).

⁴ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0).

BVD ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Gesamtentscheid zuständig. Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 10 KoG i.V.m. Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführenden, deren Einsprache abgewiesen wurde, sind durch den vorinstanzlichen Gesamtentscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Verletzung des rechtlichen Gehörs

a) Die Beschwerdeführenden machen geltend, es sei den Parteien immer gleichzeitig die Gelegenheit zu Schlussbemerkungen zu geben. Indem die Gemeinde der Bauherrschaft nachdem sie selber Schlussbemerkungen eingereicht hätten, erneut Gelegenheit einräumte, sich zu äussern, habe sie ihr rechtliches Gehör verletzt. Zudem habe die Gemeinde die Bauherrschaft zwar aufgefordert, den Kanalisationsplan einzureichen, ihnen sei dieser aber nie zur Einsicht zugestellt worden. Auch dadurch habe die Gemeinde ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Zudem sei der entsprechende Plan nicht innert einer angemessenen Nachfrist gemäss Art. 17-18 BewD⁵ nachgereicht worden.

Die Gemeinde macht geltend, der entsprechende Plan sei ihr nie eingereicht worden. Aber die Gewässerschutzbewilligung liege vor. Diese enthalte verschiedene Auflagen, welche die Bauherrschaft unabhängig vom Beschwerdeverfahren frist- und fachgerecht umzusetzen habe.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 21 ff. VRPG⁶ gibt den Parteien das Recht, sich zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst auch das Recht der Parteien, von jedem eingereichten Aktenstück bzw. jeder Stellungnahme von Parteien und Behörden Kenntnis zu nehmen und sich dazu äussern zu können. Das gilt unabhängig davon, ob diese neue Tatsachen oder Argumente enthalten und ob sie die Entscheidbehörde tatsächlich zu beeinflussen vermögen. Die Beteiligten sind deshalb über jede Eingabe zu informieren, damit sie Gelegenheit haben, sich dazu zu äussern, wenn sie dies als notwendig erachten. Daher sind den Parteien im Baubewilligungsverfahren sämtliche Amts- und Fachberichte sowie die Stellungnahmen der Gegenpartei zuzustellen.⁷ Es gehört zur Aufgabe der Behörden in jedem Einzelfall ein effektives Replikrecht zu gewährleisten. Hierzu kann ein zweiter Schriftenwechsel angeordnet⁸ oder den Parteien Frist für eine allfällige Stellungnahme angesetzt werden. Schliesslich können Eingaben lediglich zur Kenntnisnahme zugestellt werden, wenn von den Parteien erwartet werden kann, dass sie umgehend unaufgefordert Stellung nehmen oder eine Stellungnahme beantragen. Tut dies eine Partei nicht, darf angenommen werden, die Partei hätte auf eine weitere Eingabe verzichtet.⁹ Dabei ist der Partei nach der Zustellung der

⁵ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1).

⁶ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

⁷ BGE 133 I 100 E. 4.3 ff.; 138 I 484 E. 2.1; BVR 2009 S. 328 ff. E. 2.4; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 38–39 N. 9b; Urs Eymann, Das rechtliche Gehör im erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahren in, KPG-Bulletin 2006 S. 47 ff.

⁸ Vgl. Art. 69 Abs. 3 VRPG für das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren sowie Art. 83 i.V.m. Art. 69 Abs. 3 VRPG für das verwaltungsgerichtliche Verfahren.

⁹ BGE 138 I 484 E. 2.2 und 2.4 mit Hinweisen.

Vernehmlassung eine gewisse Zeit zur Wahrnehmung des Replikrechts zu belassen, bevor der Entscheid gefällt wird.¹⁰

c) Die Gemeinde hat den Beschwerdeführenden die von der Bauherrschaft eingereichten Schlussbemerkungen vom 13. August 2020 mit Schreiben vom 3. September 2020 zugestellt. Obwohl sie darin schreibt, das Einspracheverfahren werde geschlossen, wäre es den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden freigestanden, bis zum Entscheid am 30. Dezember 2019 eine weitere Eingabe einzureichen. Die Gemeinde hat das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden nicht verletzt, in dem sie den Parteien nicht gleichzeitig Gelegenheit für Schlussbemerkungen gab.

Mit Schreiben vom 25. September 2019 forderte die Gemeinde die Bauherrschaft insbesondere auf, den Kanalisationsplan einzureichen, andernfalls sehe sie sich gezwungen, die Planung und Ausführung unter Kostenfolge selber zu veranlassen. Dieser Aufforderung ist die Bauherrschaft nicht nachgekommen. Offensichtlich hat die Gemeinde auf diese Forderung mit Verweis auf die in der Gewässerschutzbewilligung enthaltenen Auflagen verzichtet. Die Gemeinde war nicht verpflichtet, dies den Beschwerdeführenden explizit mitzuteilen. Auch mit diesem Vorgehen hat die Gemeinde das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden nicht verletzt. Beim Kanalisationsplan handelt es sich zudem nicht um einen gemäss Bewilligungsdekret erforderlichen Bestandteil eines Baugesuches (vgl. Art. 10 ff. BewD). Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde das Baugesuch wegen dessen Fehlen anlässlich der vorläufigen Prüfung gemäss Art. 17 und 18 BewD nicht zur Verbesserung zurück wies. Auch diese Rüge erweist sich als unbegründet.

3. Verfahrensgegenstand

a) Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Beschwerdegegner würden weiterhin mehr als 10 Gäste beherbergen. Dies gehe sowohl aus der Gästebewertung wie auch aus den Buchungsplattformen hervor.

Die Beschwerdegegner stellen sich auf den Standpunkt, es würden grundsätzlich nicht mehr als 10 Gäste gleichzeitig beherbergt. Einmal sei das Haus über die Festtage an eine Familie von 12 Personen vermietet worden, wobei 2 davon Kleinkinder gewesen seien. Die Kurtaxen Abrechnung zeige mit einer einzigen Ausnahme, dass nicht mehr als zehn Gäste pro Nacht beherbergt würden.

b) Die Behörden stellen den massgebende Sachverhalt von Amtes wegen fest (Art. 18 Abs. 1 VRPG). Gleichzeitig begrenzt die Bauherrschaft den zu überprüfende Sachverhalt mit ihrem Baugesuch. Beim Baubewilligungsverfahren handelt es sich um ein mitwirkungsbedürftiges Verwaltungsverfahren, weshalb die Gesuchsstellenden den Sachverhalt, den sie beurteilt haben möchten, selber umschreiben können.

c) Die Bauherrschaft hat ein Baugesuch für den Einbau, resp. das Versetzen von Nasszellen und dem Neubau eines Liftes inkl. Dachlukarne eingereicht. Auf den entsprechenden Plänen ist eingezeichnet, welche Bereiche der Liegenschaft für die Gäste und welche für private Zwecke genutzt werden sollen. Gleichzeitig hat sie bestätigt, dass die Liegenschaft von nicht mehr als 10 Gästen gleichzeitig genutzt wird. Gemäss diesem Baugesuch ist die Zulässigkeit der baulichen Massnahmen und die entsprechende Nutzung zu beurteilen. Die folgende Beurteilung stützt sich daher auf die Angaben der Bauherrschaft, die sie zusätzlich mit der Kurtaxenabrechnung

¹⁰ VGE 2013/143 vom 20. Januar 2014, E. 2.4.

darlegen. Allfällige Abweichungen vom zu beurteilenden Sachverhalt müssten (erneut) zum Gegenstand eines Baupolizei- oder Verwaltungsstrafverfahren gemacht werden.

Der Koordinationsgrundsatz verlangt, dass baulichen Massnahmen nicht isoliert, sondern zusammen mit dem damit verbundenen Zweck zu beurteilen sind. Dieser muss auch auf dem Baubewilligungsformular angegeben werden (Art. 11 Abs.1 Bst. c BewD). Mit dem Einreichen des Baugesuchs für die baulichen Massnahmen, die auf eine neue Nutzung des bisherigen Einfamilienhauses ausgerichtet sind, hat die Bauherrschaft daher auch diese neue Nutzung zum Gegenstand des Baubewilligungsverfahrens gemacht. Die Gemeinde hat in ihrem Entscheid den auch ausgeführt, diese Beherbergungsform verlange gemäss der BSIG-Information "Touristisch genutzte Wohnbauten" keine Baubewilligung¹¹ und ist somit von einer bewilligungsfreien Umnutzung ausgegangen. Es ist im Rahmen der Beurteilung des vorinstanzlichen Entscheids daher zu überprüfen, ob die Nutzung des ehemaligen Einfamilienhauses für die Beherbergung von bis zu 10 Personen bewilligungsfrei möglich ist.

4. Bewilligungspflichtige Nutzungsänderung

a) Die Beschwerdeführenden rügen, die Nutzung der Liegenschaft weise Merkmale eines hotelähnlichen Betriebs auf. Die von diesem Betrieb ausgehenden Immissionen seien nicht typisch für ein Einfamilienhaus, das ausschliesslichen Wohnzwecken diene. Die Nutzung eines Einfamilienhauses als Gästehaus mit angeblich 10 Gästebetten habe deutlich mehr raum- und umweltrelevante Auswirkungen als die Nutzung desselben Hauses durch eine Familie. Es sei demzufolge fraglich, ob die BSIG-Information, gemäss welcher diese Nutzung bewilligungsfrei zulässig sei, den rechtlichen Vorgaben und der höchstrichterlichen Rechtsprechung standhalte.

Die Beschwerdegegner entgegnen, diese Nutzungsform gelte als Beherbergungsstätte. Diese sei gemäss der BSIG "Touristisch genutzte Wohnbauten" nicht bewilligungspflichtig. Die von der BSIG-Information eingeführten Kategorien würden obsolet, wenn die Frage der Bewilligungspflicht zusätzlich auch noch von raum- und umweltrelevanten Auswirkungen abhängig gemacht würde. Durch das Abstellen auf die Gästezahl werde die Rechtskontrolle schematisiert, was zulässig sei. Bei baubewilligungsfreien Vorhaben stelle sich die Frage der Zonenkonformität nicht. Die Liegenschaft habe keine baurechtlich relevante Umnutzung erfahren.

b) Die von der Geschäftsleitung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter erlassenen BSIG-Information unterscheidet zwischen drei verschiedenen Betriebsarten; Beherbergungsstätten für bis 10 Personen, Beherbergungsstätten für 11 - 19 Personen und Beherbergungsbetriebe für 20 und mehr Personen. Die Umnutzung einer herkömmlichen, auf Dauer angelegten Wohnnutzung zu gewerbsmässiger, kurzzeitiger Vermietung von Zimmern und Wohnungen soll erst dann der Baubewilligungspflicht unterstehen, sofern eine Wohnung oder ein Haus mit mehr als 10 Betten bzw. an mehr als 10 Gäste kurzzeitig vermietet wird.¹² Die Kategorisierung ist das Resultat einer Diskussion von verschiedenen Fachstellen.¹³ Die auf 10 Betten resp. 10 Gäste festgesetzte Zahl für bewilligungsfreie Umnutzungen soll insbesondere Bezug zu Art. 10a GGV¹⁴ nehmen, der Bed-and-Breakfast-Betriebe den nicht unter das

¹¹ Vgl. Baubewilligung der Einwohnergemeinde Matten b. Interlaken, Ziffer. C 5.3.

¹² Vgl. Bernische Systematische Information Gemeinden (BSIG) Nr. 7/721.0/13.1, Weisung vom 24. Januar 2019 betreffend touristisch genutzte Wohnbauten (Umnutzung privater Wohnungen zu gewerbsmässiger kurzzeitiger Vermietung, neue Beherbergungsformen), Ziff. 2, einsehbar unter: www.jgk.be.ch.

¹³ Vgl. BSIG-Information Nr. 7/721.0/13.1, Ziff. 1.

¹⁴ Gastgewerbeverordnung vom 13. April 1994 (GGV; BSG 935.111).

Gastgewerbebeugesetz fallenden Privatzimmern und Ferienwohnungen gleichstellt, sofern sie nicht mehr als zehn Betten aufweisen.¹⁵

Eine BSIG-Information soll als sogenannte Verwaltungsverordnung eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherstellen. Gleichzeitig soll sie die Erfahrung sowie das Wissen bewährter Fachstellen wiedergeben. Obwohl ihr keine rechtssetzende Qualität zukommt, ist die Information bei der Gesuchsbehandlung zu beachten. Soweit eine Verwaltungsverordnung eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung der massgebenden Bestimmungen zulässt, soll davon nicht abgewichen werden.¹⁶ Es ist demnach zu prüfen, ob im konkret zu beurteilenden Fall die Anwendung der BSIG-Information auch mit den massgebenden gesetzlichen Bestimmungen vereinbar ist.

c) Gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG¹⁷ dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Der Begriff der "Bauten und Anlagen" ist ein bundesrechtlicher. Die Kantone können den Kreis der nach dem RPG bewilligungspflichtigen Vorkehren nicht einschränken, sondern höchstens ausdehnen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gelten als bewilligungsbedürftige Bauten und Anlagen "jedenfalls jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und die Nutzungsordnung zu beeinflussen vermögen, weil sie entweder den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen".¹⁸ Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist die Frage, ob mit deren Realisierung nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Das Bundesgericht folgt einer wirkungsbezogenen Betrachtungsweise, wonach es in erster Linie auf qualitative und weniger auf quantitative Aspekte ankommt. Daher können gewisse Vorhaben vor allem wegen ihres Betriebs und weniger wegen ihrer konstruktiven Anlage baubewilligungspflichtig sein. Folgerichtig können auch reine Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen der Baubewilligungspflicht unterstehen.¹⁹

Der bernische Gesetzgeber hat die baubewilligungspflichtigen und baubewilligungsfreien Vorhaben gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben in den Art. 1a und Art. 1b BauG in genereller Art und Weise definiert und im Baubewilligungsdekret festgelegt, welche geringfügigen Vorhaben keiner Baubewilligung bedürfen. Art. 1a Abs. 2 BauG hält explizit fest, dass grundsätzlich auch Zweckänderungen baubewilligungspflichtig sind. Die Umnutzung einer Baute ist nur dann bewilligungsfrei, wenn keine bau- oder umweltrechtlich relevanten Tatbestände betroffen sind (Art. 6 Abs. 1 Bst. c BewD). Eine Umnutzung ohne bauliche Massnahmen soll nur baubewilligungsfrei sein, wenn der neue Verwendungszweck der in der fraglichen Zone zugelassenen Nutzung entspricht und sich die Änderung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt, Erschliessung (auch Parkplätze) und Planung als höchstens geringfügig erweist.²⁰ Diese Auswirkungen müssen nach der Rechtsprechung feststehen oder zumindest hinreichend wahrscheinlich sein, damit die Baubewilligungspflicht zu bejahen ist. Dies ist bei Sachverhalten der Fall, bei denen typischerweise oder regelmässig Vorschriften tangiert

¹⁵ Vgl. BSIG-Information Nr. 7/721.0/13.1, Ziff. 2.1.

¹⁶ Vgl. VGE 2017/352 vom 3. Oktober 2018, E. 5.2; VGE 2016/44 vom 19. August 2016 E. 5.4.

¹⁷ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

¹⁸ BGE 123 II 256 E. 3; BGE 119 Ib 222 E. 3.a).

¹⁹ Zum Ganzen Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 1a N. 10 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 22 N. 10 und N. 17; aus der neueren Rechtsprechung BGer 1C_505/2017 vom 15. Mai 2018, E. 5; BGer 1C_784/2013 vom 23. Juni 2014, E. 2.1.

²⁰ Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 1a N 24.

werden, nicht aber dort, wo solche Beeinträchtigungen mit kleiner Wahrscheinlichkeit oder nur gelegentlich vorkommen können. Die Frage nach der Bewilligungsfähigkeit darf nicht mit derjenigen nach der Bewilligungspflicht vermischt werden. Die Baubewilligungspflicht hat eine präventive Funktion; sie soll vorsorglich verhindern, dass die massgebenden Vorschriften verletzt werden, und muss daher greifen, bevor feststeht, dass dies der Fall ist.²¹

d) Die Liegenschaft am I. _____weg 21 war 1908 ursprünglich als Ferienhaus erbaut worden.²² Die Rechtsvorgänger der Beschwerdegegner nutzten sie als Einfamilienhaus, zeitweilig inkl. Arztpraxis. Die vorgenommenen baulichen Veränderungen führen dazu, dass sechs der Zimmer für die Beherbergung von bis zu 10 Gästen zur Verfügung stehen sollen und drei Zimmer der privaten Nutzung vorbehalten sein sollen. Der einzubauende Lift erschliesst sowohl das erste teilweise privat genutzte Geschoss, wie auch das zweite ausschliesslich für die Gästebeherbergung vorgesehene Geschoss. Zusätzlich sind eine gemeinsame Küche sowie verschiedene Aufenthaltsräume vorgesehen. Die Terrasse sowie der Garten stehen den Gästen ebenfalls zur Verfügung. Bei einer Gesamtbetrachtung fällt derjenige Teil des Gebäudes, der für die Gästebetreuung vorgesehen ist, deutlich mehr ins Gewicht. Die Liegenschaft soll nicht mehr als Einfamilienhaus sondern überwiegend für die kurzzeitige Vermietung genutzt werden. Die vorgesehenen baulichen Veränderungen sind somit mit einer Umnutzung der Liegenschaft verbunden.

e) Die Umnutzung des ehemaligen Einfamilienhauses in ein Haus, das in erster Linie der Beherbergung von Gästen dient, führt dazu, dass die Liegenschaft regelmässig von unterschiedlichen Personen genutzt wird. Sie reisen am einen Tag an und einen oder ein paar Tag(e) später wieder ab. Wenn sämtliche Zimmer vermietet sind und die Eigentümer anwesend sind, übernachten bis zu 12 erwachsene Personen in der Liegenschaft. Im Vergleich zu einer als Einfamilienhaus genutzten Liegenschaft ist diese Nutzung intensiver. Die Nutzung einer Liegenschaft durch viele Personen ist naturgemäss grundsätzlich auch mit mehr Emissionen resp. Immissionen verbunden. Dazu tragen im vorliegenden Fall insbesondere auch die vielen gemeinsam genutzten Aufenthaltsflächen bei, die zum gemeinsamen Verweilen einladen. Auch wenn eine Liegenschaft durch eine (grosse) Familie oder eine Wohngemeinschaft ebenfalls stark genutzt sein kann, unterscheiden sich die jeweils typischen Immissionen voneinander. In aller Regel führen das An- und Abreisen von Gästen, sowie deren Bewirtung und der Unterhalt des Gästehauses zu Immissionen, die bei einem Einfamilienhaus nicht in dieser Intensität vorhanden sind, auch wenn die tatsächlichen Immissionen stark vom jeweiligen Betriebskonzept abhängen. Hinzu kommt aus Sicht der Nachbarn, dass täglich unbekannte Personen mit unterschiedlichen Gewohnheiten in der benachbarten Liegenschaft übernachten.

Zusätzlich ist im vorliegenden Fall zu beachten, dass sich das ehemalige Einfamilienhaus in der Wohnzone W befindet. In dieser sind "Wohnen" und "stilles Gewerbe" zulässig. Es gilt die Empfindlichkeitsstufe II (vgl. Art. 211 GBR²³ Wohnzone W). Gemäss dem Kommentar des GBR wirken stille Gewerbe wie z.B. Quartierläden, Coiffeur, Schneider- und Künstleratelier, Arztpraxen in der Regel weder durch ihren Betrieb noch durch den verursachten Verkehr störend.²⁴ Dabei handelt es sich um Gewerbe, das traditionell einen Quartierbezug aufweist. Demgegenüber ist die gewerbsmässige Vermietung von Zimmer auf ortsfremde Personen ausgerichtet. Es bedarf daher einer vertieften Prüfung, und hängt unter Umständen vom Betriebskonzept ab, ob das Bauvorhaben mit der baurechtlichen Grundordnung vereinbar ist

²¹ VGE 2014/266, vom 4. Juni 2015, E. 3.3.

²² Vgl. Bauinventar des Kantons Bern, Gemeinde Matten bei Interlaken, Lärchenweg 21, Beschreibung.

²³ Baureglement der Gemeinde Matten vom Januar 2010, amtliche genehmigt durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung am 11. Januar 2010 (GBR).

²⁴ Vgl. Art. 211 GBR Wohnzone W, Kommentar.

oder ob es im Konflikt zur Zonenordnung steht. Auch dies spricht für eine Bewilligungspflicht, um vorsorglich mögliche Nutzungskonflikte prüfen zu können.

Schliesslich hat die Umnutzung des Einfamilienhauses Auswirkungen auf die Berechnung des Parkplatzbedarfs und damit auch auf die Erschliessung: Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung handelt es sich bei der kurzzeitigen Vermietung von Zimmern und Wohnungen um eine paratouristische Beherbergung. Diese soll weder dem Wort- noch dem Rechtssinne dem "Wohnen" entsprechen.²⁵ Wenn das Haus aber nicht mehr als Wohnung sondern, wie die Beschwerdegegner selber ausführen, als Beherbergungsstätte genutzt werden soll, ergibt sich die Bandbreite der erforderlichen Abstellplätze für Fahrzeuge auch nicht mehr aus Art. 51 BauV resp. hängt nicht mehr von der Anzahl Wohnungen ab. Vielmehr ist diese Nutzung als "übrige Nutzung" gemäss Art. 52 BauV zu betrachten und die Bandbreite berechnet sich auf Grund der Geschossfläche sowie der tatsächlichen Nutzung des Gebäudes. Diese neue Berechnungsform kann eine erhebliche Auswirkung auf die erforderliche resp. zulässige Anzahl Abstellplätze haben. Im Übrigen haben die Beschwerdegegner in ihrem Baugesuch fünf Abstellplätze für Fahrzeuge beantragt. Da dies über der zulässigen Bandbreite für ein Einfamilienhaus liegt, scheinen sie selber ebenfalls von einer anderen Nutzung resp. Berechnungsgrundlage auszugehen.

f) Wie die vorangehenden Erwägungen gezeigt haben, ist bei der Umnutzung eines Einfamilienhauses in eine Unterkunft für 10 Gäste zuzüglich Gastgeber in der Regel mit zusätzlichen und anderen Immissionen für die Nachbarschaft zu rechnen, auch wenn die tatsächlichen Immissionen stark vom Betriebskonzept abhängen. Im zu beurteilenden Fall bedarf es zudem einer vertieften Prüfung, ob die Umnutzung mit der baurechtlichen Grundordnung der Gemeinde Matten vereinbar ist. Schliesslich muss bei einer solchen Umnutzung der Parkplatzbedarf neu berechnet werden. Insgesamt sind damit im vorliegenden Fall die zu erwartenden Auswirkungen nicht mehr als höchstens geringfügig einzustufen. Es besteht sowohl ein öffentliches wie auch ein nachbarliches Interesse an einer vorgängigen Überprüfung dieser Umnutzung. Diese muss entsprechend baubewilligungspflichtig sein. Die Anwendung der BSIG-Information, die die Umnutzung für bewilligungsfrei erklärt, lässt sich im vorliegenden Fall nicht mit den gesetzlichen Grundlagen und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Einklang zu bringen. Der vorinstanzliche Entscheid erweist sich daher als mangelhaft und ist aufzuheben.

5. Rückweisung

a) Nach Art. 72 Abs. 1 VRPG entscheidet die Beschwerdeinstanz in der Sache oder weist die Akten ausnahmsweise mit verbindlichen Anordnungen an die Vorinstanz zurück. Erweist sich die Beschwerde als begründet, soll die Beschwerdeinstanz das streitige Rechtsverhältnis wenn möglich nach ihrer eigenen Erkenntnis abweichend von der angefochtenen Verfügung neu regeln. Das Gesetz verbietet ihr jedoch nicht, kassatorisch zu entscheiden. Die Beschwerdeinstanz soll von der Möglichkeit der Rückweisung nur ausnahmsweise Gebrauch machen. Es müssen besondere Gründe dafür sprechen, die die prozessökonomischen Gesichtspunkte in den Hintergrund treten lassen. Mangelnde Entscheidreife der Angelegenheit kann einen solchen Grund darstellen, sofern die Beschwerdebehörde selber allzu umfangreiche Beweismassnahmen durchführen müsste.²⁶

²⁵ BGer 5A_436/2018 vom 4. April 2019, E. 4.2.

²⁶ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 72 N. 2 f.

b) Die Gemeinde hat bisher die Zonenkonformität des Bauvorhabens mit Verweis auf dessen Bewilligungsfreiheit nicht eingehend geprüft. Es ist nicht Aufgabe der BVD diese Prüfung erstmals vorzunehmen, zumal der Gemeinde bezüglich der Auslegung ihrer Vorschriften ein gewisser Ermessensspielraum zusteht. Hinzu kommt, dass in den vorhandenen Plänen nicht sämtliche Veränderungen eingezeichnet sind; es ist unbestritten, dass im Bereich des ehemaligen Eingangs auf der Ostseite der Gebäudes Veränderungen vorgenommen wurden. Auch wenn die Aufhebung dieses Einganges nicht gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften verstossen sollte, sind diese Veränderungen in den massgebenden Plänen abzubilden. Zudem fehlen die Pläne der Nord- und Ostfassade. Schliesslich hat die Bauherrschaft zwar im Baugesuch angegeben, dass sie 5 Abstellplätze für Fahrzeuge sowie 10 Abstellplätze für Fahrräder beantragt. Allerdings fehlen Angaben zur konkreten Lage und Ausgestaltung der erforderlichen Abstellplätze (Autos und Fahrräder). Hinzu kommt, dass die Gemeinde bisher nicht geprüft hat, ob die Zahl der Abstellplätze für Fahrzeuge innerhalb der zulässigen Bandbreite liegt. Die Sache erweist sich daher als noch nicht entscheidreif und muss an die Vorinstanz zurückgewiesen werden.

6. Kosten

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten die Beschwerdegegner als unterliegend. Sie haben die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'000.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV²⁷).

b) Die Beschwerdegegner haben zudem den Beschwerdeführenden die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Beschwerdeführenden machen Parteikosten von insgesamt Fr. 7'530.15 geltend.

Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Nach Art. 11 Abs. 1 PKV²⁸ beträgt das Honorar in verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren Fr. 400.– bis Fr. 11'800.– pro Instanz. Innerhalb des Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand sowie der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG²⁹). Im vorliegenden Fall ist der gebotene Zeitaufwand als unterdurchschnittlich zu werten, da nur ein Schriftenwechsel stattfand und kein Beweisverfahren durchgeführt wurde. Die Bedeutung der Streitsache sowie die Schwierigkeit des Prozesses auf Grund der sich stellenden Rechtsfragen sind als durchschnittlich einzustufen. Insgesamt erscheint eine Ausschöpfung des Rahmentarifs von ca. 30 % und damit ein Honorar von Fr. 4'000.– zuzüglich Auslagen von Fr. 200.– als angemessen.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Baubewilligung der Gemeinde Matten bei Interlaken vom 30. Dezember 2019 wird aufgehoben. Das Verfahren wird zur Fortführung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

²⁷ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

²⁸ Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811).

²⁹ Kantonales Anwaltsgesetz vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11).

2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden den Beschwerdegegnern zur Bezahlung auferlegt. Die Beschwerdegegner haften solidarisch für den gesamten Betrag. Das Inkasso erfolgt mit separater Zahlungseinladung.
3. Die Beschwerdegegner haben den Beschwerdeführenden Parteikosten im Betrag von Fr. 4'523.40 (inkl. Mehrwertsteuer) zu ersetzen. Die Beschwerdegegner haften solidarisch für den gesamten Betrag.

IV. Eröffnung

- Frau Rechtsanwältin C._____, eingeschrieben
- Herrn Rechtsanwalt F._____ und/oder Herrn Rechtsanwalt A._____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Matten bei Interlaken, Bauverwaltung, eingeschrieben

Bau- und Verkehrsdirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Rückweisungsentscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden, wenn die Voraussetzungen nach Art. 61 i.V.m. Art. 74 Abs. 3 VRPG erfüllt sind. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in vier Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und andere greifbare Beweismittel sind beizulegen.