



MITWIRKUNG

## Einwohnergemeinde Unterseen

# Revision Baureglement: Beschränkung von Zweitwohnungen und gewerbsmässig touristisch genutzten Wohnungen

---

---

### Erläuterungsbericht

Die Revision Baureglement  
Zweitwohnungen und gewerbsmässig  
touristisch genutzte Wohnungen  
umfasst:

- Änderung Baureglement

Weitere Unterlagen:

- Erläuterungsbericht
- Hinweisplan

25.05.2020

**Impressum**

**Auftraggeber:**  
Gemeinde Unterseen

**Auftragnehmerin:**  
ecoptima, Spitalgasse 34, 3001 Bern  
Telefon 031 310 50 80,  
Fax 031 310 50 81  
[www.ecoptima.ch](http://www.ecoptima.ch),  
[info@ecoptima.ch](mailto:info@ecoptima.ch)

**Bearbeitung:**  
Christian Kilchhofer, lic. iur., Raumpf. MAS ETHZ

Daniela Kämpf und Andreas Oestreicher, Syntas Solutions AG

## **INHALT**

<b>1. AUSGANGSLAGE</b>	<b>4</b>
<b>2. REVISION BAUREGLEMENT</b>	<b>5</b>
2.1 Ziele der Revision	5
2.2 Übersicht	6
2.3 Erläuterungen	7
2.4 Hinweisplan	11
2.5 Vergleich mit der Lösung der Gemeinde Interlaken	11
<b>3. AUSWIRKUNGEN</b>	<b>12</b>
3.1 Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht	12
3.2 Verkehr und Immissionsschutz	13
3.3 Baulandreserven und Kulturland	13
3.4 Weitere Themen	13
<b>4. VERFAHREN</b>	<b>14</b>
4.1 Ablauf und Zuständigkeiten	14
4.2 Mitwirkung	14
4.3 Vorprüfung	14
4.4 Öffentliche Auflage	14
4.5 Beschlussfassung und Genehmigung	14

## 1. Ausgangslage

Steigende Zweitwohnungsanzahlen

Die Anzahl Zweitwohnungen in der Einwohnergemeinde Unterseen hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Aktuell weist Unterseen gemäss dem massgebenden Wohnungsinventars des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) einen Zweitwohnungsanteil von 19.5% auf (Stand am 27.02.2020). Bei einem Anteil über 20% gilt eine Gemeinde als Zweitwohnungsgemeinde i.S.d. des Zweitwohnungsgesetzes des Bundes (ZWG; SR 702). Es droht also eine Unterstellung von Unterseen unter das strenge ZWG, das diverse direkt anwendbare eidgenössische Bauvorschriften für die Gemeinde mit sich bringt. Daneben führt die Zunahme von Zweitwohnungen zu einer Verknappung und damit zu einer Verteuerung des Wohnraums für die ortsansässige Bevölkerung.

Dies wurde zum Anlass genommen, den aktuellen Stand der Zweitwohnungen, verbunden mit entsprechendem Aufwand, zu erheben. Aktuell sind inzwischen rund 90 % der insgesamt 3'354 Wohnungen erhoben. Der Stand der Zweitwohnungen liegt mit 15.86 % deutlich unter 20 %. Diese Berechnungen beziehen sich auf die heute rechtskräftige Ortsplanung.

Bis jedoch diese Erhebung bestätigt ist, gelten Angaben des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE)

Entwicklung der Vermietungen über Airbnb

Der Grund für den Anstieg der Anzahl Zweitwohnungen in Unterseen liegt namentlich in der Zunahme der gewerbsmässig touristisch genutzten Wohnungen in den letzten Jahren, insbesondere der Plattform-Wohnungen wie Airbnb. Am 7. November 2018 orientierte der Hauseigentümergeverband Interlaken-Oberhasli zu diesem Thema und wies dabei auf die nachfolgende frappante Entwicklung bei den vermieteten Airbnb-Wohnungen hin:



Ein Ende dieser Entwicklung ist zurzeit nicht absehbar. Dies aufgrund der hohen wirtschaftlichen Attraktivität von Airbnb und anderen kurzzeitigen Plattformvermietungen über Booking.com o.ä.. So wurden alleine in Interlaken von Mitte 2017 bis Mitte 2018, also während lediglich einem Jahr, 47 Mio. Fr. Einnahmen über

Airbnb generiert (Bericht TeleBasel vom 10.09.2018). Die Raiffeisen Bank empfiehlt in einer 2019 publizierten Studie den Eigentümern von leerstehenden Wohnungen wegen der hohen Renditemöglichkeiten gar explizit die kurzzeitige Vermietung über Airbnb.

Nachteile von Plattformwohnungen

Neben der Verteuerung des Wohnraums für die einheimische Bevölkerung und dem in Richtung 20% ansteigenden Zweitwohnungsanteil vom Unterseen hat die kurzzeitige Vermietung von Wohnungen über Airbnb und andere Plattformen den gewichtigen Nachteil, dass unerwünschte Immissionen in ruhigen Wohngebieten entstehen können. Zu nennen sind etwa Verkehrslärm, Autotürenschrägen, Lichtemissionen, Balkongespräche und Musik in der Nacht sowie regelmässige Reinigungsaktivitäten tagsüber.

Planungszone

Aus den oben genannten Gründen erliess der Gemeinderat Unterseen am 07.01.2019 eine Planungszone nach Art. 62 BauG betreffend die Beschränkung von Zweitwohnungen. Diese ist seit dem 17.01.2019, also dem Datum der öffentlichen Bekanntmachung, rechtswirksam und dauert noch bis 17.01.2021. Ziel der Planungszone war es zu prüfen, ob Massnahmen bzw. entsprechende neue regulatorische Bestimmungen erforderlich sind, um eine weitere Verschiebung des Verhältnisses von Erst- zu Zweitwohnungen zu verhindern, und wie hoch die tatsächliche Anzahl Zweitwohnungen in Unterseen ist.

Änderung Kurtaxenreglement

Zur besseren Kontrolle der kurzzeitigen Vermietung von Wohnungen über Airbnb und andere Plattformen beschloss die Gemeinde 2019 in Koordination mit den anderen Gemeinden der Tourismusorganisation Interlaken (TOI) eine Änderung des Kurtaxenreglements. Die Änderung trat am 01.07.2019 in Kraft. Neu sind die Beherbergenden verpflichtet, der Gemeinde die Aufnahme oder Aufgabe der Tätigkeit als Beherbergende sowie diverse Angaben zu den Wohnungen, Studios und Zimmer, die zu Übernachtungszwecken vermietet werden, zu melden (Art. 8a Abs. 2 Kurtaxenreglement). Zudem werden Beherbergende verpflichtet, die Gebäude, in denen sie zu Übernachtungszwecken Raum zur Verfügung stellen, ausser deutlich mit Angabe der Zahl der zur Verfügung stehenden Räume und Schlafplätze zu kennzeichnen (Art. 8b Abs. 1 Kurtaxenreglement). Die neuen Bestimmungen im Kurtaxenreglement dienen v.a. der besseren Abwicklung der Kurtaxenerhebung. Sie verbessern zudem die Transparenz und die Datenlage bei den Plattformwohnungen.

## **2. Revision Baureglement**

### **2.1 Ziele und Begründung der Revision**

Der Gemeinderat ist zum Schluss gekommen, dass die eingangs genannten negativen Auswirkungen der Entwicklung der Zweit- und gewerbsmässig touristisch

genutzten Wohnungen in der Gemeinde Unterseen verhindert werden sollen.

Dies aus folgenden Gründen:

- Unterseen soll keine Zweitwohnungsgemeinde werden,
- eine Verknappung und damit zusätzliche Verteuerung des Wohnraums für die einheimische Bevölkerung soll verhindert werden,
- die Wohngebiete in Unterseen sollen vor unerwünschten Immissionen durch Plattformwohnungen geschützt werden.

Die Änderungen im Kurtaxenreglement genügen für die Erreichung dieser Ziele nicht. Notwendig sind vielmehr bestimmte, räumlich differenzierte, Nutzungseinschränkungen wie ein Erstwohnungsanteil und die Einschränkung der kurzzeitigen Vermietung.

Die Gemeinde Unterseen ist sowohl Wohn- wie auch Tourismusgemeinde. Daran soll sich nichts ändern. Die vorgesehenen Einschränkungen sind deshalb moderat. Die Entwicklung bei den gewerbsmässig touristisch genutzten Wohnungen soll nicht rückgängig gemacht werden; der Verlauf der oben dargestellten Kurve soll also lediglich abgeflacht werden. Aus diesem Grund und zwecks Respektierung der Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümer sollen die in der Wohnzone bereits bestehenden kurzfristigen Plattform-Nutzungen unter gewissen Voraussetzungen weiterhin zulässig sein. Die Einschränkung neuer kurzfristiger Plattform-Nutzungen soll zudem nur in der Wohnzone gelten. Die vorgesehenen Erstwohnungsanteile erlauben aufgrund der geplanten Zweitwohnungsanteile noch immer den Neubau gewisser Zweitwohnungen bzw. die Umnutzung von gewissen Erstwohnungsflächen in Zweitwohnungen.

Die genannten Einschränkungen betreffen die erlaubten Arten der Wohnnutzung in den verschiedenen Nutzungszonen. Sie erfordern deshalb eine Verankerung in der baurechtlichen Grundordnung der Gemeinde. Zu diesem Zweck wird das Baureglement mit einer neuen Bestimmung ergänzt.

## **2.2 Struktur**

Zur Regelung der Beschränkung von Zweit- und gewerbsmässig touristisch genutzten Wohnungen wird das Kapitel E des gültigen Baureglements vom 17.04.2000 mit einem neuen Abschnitt VI.1 («Beschränkung von Zweitwohnungen - und gewerbsmässig touristisch genutzten Wohnungen») bestehend aus Art. 60.1 ergänzt. Zudem wird Art. 85 GBR zum Inkrafttreten an die neue Praxis des Kantons angepasst: Neu treten Änderungen des Baureglements am Tag nach der Publikation der Genehmigung durch die Gemeinde in Kraft.

## 2.3 Erläuterungen

Zu den sieben Absätzen von Art. 60.1 GBR zur Beschränkung von Zweit- und gewerbsmässig touristisch genutzten Wohnungen ist folgendes festzuhalten:

### Abs. 1: Definition

Sinnvollerweise wird für die Definition der Begriffe Erstwohnung und Zweitwohnung auf die mittlerweile etablierte Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes zurückgegriffen. Nach Art. 2 Abs. 2 ZWG gilt als Erstwohnung eine Wohnung, die von mindestens einer Person genutzt wird, die in Unterseen niedergelassen ist. Verschiedene weitere Wohnungstypen sind nach Art. 2 Abs. 3 ZWG den Erstwohnungen gleichgestellt (z.B. Dienstwohnungen in Hotels oder Spitälern). Eine Zweitwohnung ist eine Wohnung, die keine Erstwohnung ist, oder einer Erstwohnung nicht gleichgestellt ist (Art. 2 Abs. 4 ZWG). Als Wohnung gilt gemäss Art. 2 Abs. 1 ZWG eine Gesamtheit von Räumen, die für reine Wohnnutzung geeignet sind, eine bauliche Einheit bilden, einen Zugang entweder von aussen oder von einem gemeinsam mit anderen Wohnungen genutzten Bereich innerhalb des Gebäudes haben, über eine Kocheinrichtung verfügen und keine Fahrnis darstellen.

### Abs. 2: Baubewilligungspflichtige Umnutzung

Nach Art. 6 Abs. 1 Bst. c des Baubewilligungsdekrets (BewD; BSG 725.1) sind Umnutzungen baubewilligungspflichtig, wenn sie bau- oder umweltrechtlich relevante Tatbestände betreffen. Aufgrund der vorliegenden Bestimmung der Gemeinde zur Zweitwohnungsbeschränkung ist eine Umnutzung von Räumlichkeiten aller Nutzungsarten zu gewerbsmässig touristisch genutzten Wohnungen in Unterseen baurechtlich relevant und muss daher nach Art. 6 Abs. 1 Bst. c BewD als baubewilligungspflichtig betrachtet werden. Mit dieser Bestimmung wird aus Gründen der Rechtssicherheit bestätigt und klar festgehalten, dass die Umnutzung von Räumlichkeiten aller Nutzungsarten zu gewerbsmässig touristisch genutzten Wohnungen der Baubewilligungspflicht untersteht.

### Abs. 3: Erstwohnungsanteil (EWA)

Zur Sicherstellung von genügend preiswertem Wohnraum für die Bevölkerung von Unterseen und zur Verhinderung einer Unterstellung der Gemeinde unter die Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes (Zweitwohnungsanteil von über 20%) werden folgende nach Zonentyp differenzierte minimale Erstwohnungsanteile (EWA) eingeführt:

- a) In der Dorfzone und in den übrigen Nutzungszonen mit derselben Nutzungsart gilt mit 30% der tiefste EWA. Dies, weil die Dorfzone verschiedene touristische und gastronomische Angebote aufweist und sich daher Synergien mit Zweitwohnungsnutzungen ergeben. Zudem stellt die Dorfzone mit der ES III eine weniger empfindliche Zone dar. Damit auch in der Dorfzone Wohnraum für die einheimische Bevölkerung erhalten bleibt, wird ein EWA von 30% festgelegt. D.h. bspw., dass ein neues Wohngebäude mit drei Wohnungen min. eine Erstwohnung aufweisen muss. Die Zonen, in denen ein EWA von 30% gilt, sind im beiliegenden Hinweisplan eingetragen.
- b) In den übrigen weniger empfindlichen Zonen mit ES III wie in den Wohn- und Gewerbebezonen sowie in den übrigen Nutzungszonen mit derselben

Nutzungsart gilt ein EWA von 50%. Die Zonen, in denen ein EWA von 50% gilt, sind im beiliegenden Hinweisplan eingetragen.

- c) Am höchsten ist der EWA mit 70% in den Wohnzonen und in den übrigen der Empfindlichkeitsstufe (ES) II nach Art. 43 LSV zugeteilten Zonen; diese Zonen sind primär der Wohnnutzung vorbehalten und das ungestörte Wohnen der ortsansässigen Bevölkerung verdient einen hohen Schutz. Das heisst, neue Zweitwohnungen, die aufgrund häufiger Nutzerwechsel tendenziell mehr störende Wirkungen mit sich bringen als Erstwohnungen und die auch mit ihren vielen Leerständen negative Auswirkungen auf die Wohnqualität eines Gebiets haben können, sollen stärker eingeschränkt werden als in den Zonen mit ES III.
- d) Ebenfalls auf 70% festgelegt wird der EWA in der Landwirtschaftszone. Die dort (vereinzelt) vorhandenen altrechtlichen Wohnnutzungen soll nur in untergeordnetem Mass zu Zweitwohnungen umgenutzt werden können. Dies, da der Zweitwohnungsanteil ausserhalb der Bauzone bereits tendenziell höher ist als innerhalb der Bauzone und nicht noch zusätzlich gefördert werden soll.
- e) In den übrigen Nutzungszonen, gilt ebenfalls ein EWA von 70%.
- f) Für Campingplätze, Hotel- und Ferienhauszonen gilt kein Erstwohnungsanteil.

Alle Zonen, in denen nach den Bst. c, d und e ein EWA von 70% gilt, sind im beiliegenden Hinweisplan eingetragen.

Der EWA gilt zum einen für Neubauten. Zu beachten ist bei Neubauten, dass der anwendbare Prozentsatz immer einen Mindestanteil der oberirdischen Geschossfläche (GFo) beinhaltet. Ist eine Aufteilung der GFo eines Gebäudes in Erst- und Zweitwohnungen, die genau den Prozentsätzen entsprechen, nicht möglich, hat der Mindestprozentsatz immer Vorrang. Das heisst bspw., ein in der Wohnzone neu gebautes Einfamilienhaus untersteht einer vollständigen Erstwohnungsbeschränkung, auch wenn der EWA im Grunde nur 70% beträgt. Eine zusätzliche Einliegerwohnung zu Zweitwohnungszwecken, die max. 30% der GFo des Einfamilienhauses umfasst, ist hingegen zulässig.

Eine «Erweiterungsbaute» im Sinn dieser Vorschrift umfasst zusätzliche Wohnungen bzw. Wohneinheiten. Nicht betroffen ist demgegenüber eine Vergrösserung der bestehenden GFo, solange sie nicht mehr als 30% beträgt (vgl. dazu den Abschnitt zur Besitzstandsgarantie unten).

Der EWA ist auch bei Umnutzungen einzuhalten. D.h., wird bspw. ein Hotel in der Dorfzone vollständig zu einem Wohnbau umgenutzt, müssen 30% der GFo der Erstwohnungsnutzung vorbehalten bleiben. Ebenfalls als baubewilligungspflichtige Umnutzung gilt nach Abs. 2 die Umnutzung von Räumlichkeiten aller Nutzungsarten zu gewerbsmässig touristisch genutzten Wohnungen. Plant der Eigentümer eines Wohnhauses in der Dorfzone bspw. die Umnutzung sämtlicher Erstwohnungen zu gewerbsmässig touristisch genutzten Zweitwohnungen, wäre dies nicht zulässig.

Abs. 4: EWA-Umsetzung

Dieser minimale EWA ist pro Gebäude einzuhalten. Es ist deshalb möglich, mittels einer baubewilligungspflichtigen Umnutzung den minimalen EWA «umzulagern» und das Zweckentfremdungsverbot «Erstwohnung» (inkl. Grundbucheintrag) von einer Wohnung auf die andere zu überwälzen. Voraussetzung ist, dass der minimale EWA gemäss Abs. 3 pro Gebäude eingehalten bleibt. EWA-pflichtige Wohnungen werden mit einem Zweckentfremdungsverbot «Erstwohnung» belegt. Dieses wird als Auflage in der Baubewilligung verfügt.

Abs. 5: Einschränkung der kurzzeitigen touristischen Vermietung

Zur Verhinderung von störenden Immissionen in den Wohnzonen und zur Sicherstellung von genügend preiswertem Wohnraum für die Bevölkerung von Unterseen wird die kurzzeitige Vermietung von Wohnungen über Buchungsplattformen wie Airbnb und dgl. in den Wohnzonen untersagt. Bei den übrigen, neben den reinen Wohnzonen der Empfindlichkeitsstufe II nach Art. 43 der Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41) zugeteilten, Zonen handelt es sich um die Zonen mit Planungspflicht (ZPP) «Eigermatte» 2. Teilgebiet (teilweise), «Weissenaustrasse», «Breite» (teilweise), «Dorfmatte» 2. Teilgebiet, «Underem Bärig II» und «Brandweg», um die Überbauungsordnung Wellenacher sowie um die Uferschutzplanungen Gurben und Goldey (teilweise). Die Zonen, in denen eine Einschränkung der kurzzeitigen Vermietung gilt, sind im vorliegenden Hinweisplan eingetragen.

Die Bestimmung betrifft nur «der Wohnnutzung gewidmete Flächen», d.h. GfO, die zu Wohnzwecken baubewilligt worden sind. In den Wohnzonen regulär betriebene Hotels unterliegen dieser Bestimmung nicht.

Zu Beschränkung der Vermietungsdauer auf 30 Tage ist folgendes festzuhalten: Diese Zeitdauer erlaubt es einer Eigentümerschaft, ihre Liegenschaft oder Wohnung bei einer längeren Abwesenheit zu vermieten. Die Eigentumsgarantie wird daher respektiert. Häufigere Belegungswechsel können zwecks Schutz der Wohnzone vor störenden Immissionen vermieden werden.

Die Privilegierung von Einliegerwohnungen erklärt sich dadurch, dass die Eigentümerschaft im selben Haus wohnt, weshalb weniger negative Einwirkungen zu erwarten sind. Zudem enthält auch die Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes keine Beschränkungen von Einliegerwohnungen.

Nach wie vor zulässig ist die kurzzeitige Vermietung in den übrigen Zonen, also insbesondere in den Wohn- und Gewerbebezonen sowie in der Dorfzone. Zu beachten sind dabei allerdings die folgenden vier Aspekte:

- Umnutzungen von ehemaligen Erstwohnungen zu gewerbsmässig touristischen Wohnungen, die über Buchungsplattformen wie Airbnb und dgl. angeboten werden, sind baubewilligungspflichtig.
- Neu- und Erweiterungsbauten sowie Umnutzungen müssen den EWA gemäss Abs. 3 einhalten.
- Bei einem Angebot von mehr als 10 Betten/Gästen mit gastgewerblichen Dienstleistungen bzw. einer Vermietung von 20 oder mehr Betten ohne

zusätzliche gastgewerbliche Dienstleistungen ist eine gastgewerbliche Betriebsbewilligung erforderlich.

- Beherbergungsbetriebe mit mehr als 10 Betten/Gäste gelten nicht mehr als stilles Gewerbe und sind in den Wohnzonen grundsätzlich zonenfremd (Auslegung gemäss Weisung der Regierungsstatthalterämter). Sie werden mangels Zonenkonformität nicht für eine Betriebsbewilligung in Frage kommen.

Abs. 6: Besitzstandsgarantie

Nach Art. 3 BauG gilt, dass aufgrund bisherigen Rechts bewilligte Bauten und Nutzungen in ihrem Bestand durch neue Vorschriften nicht berührt werden (Abs. 1). Sie dürfen unterhalten, zeitgemäss erneuert und, soweit dadurch ihre Rechtswidrigkeit nicht verstärkt wird, auch umgebaut oder erweitert werden (Abs. 2).

Die Besitzstandsgarantie gilt auch Art. 60.1 GBR betreffend. Deshalb wird unter Abs. 6 explizit festgehalten, dass Zweitwohnungsnutzungen und kurzzeitige Vermietungen von Wohnungen über Buchungsplattformen wie Airbnb und dgl. in der Wohnzone, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungszone, also am 17.01.2019, nachgewiesenermassen bereits Bestand hatten, geschützt sind; dies unabhängig davon, ob die Zweitwohnungsnutzung kurzzeitige Vermietungen, reguläre Vermietungen oder eine Zweitwohnungsnutzung durch die Eigentümerschaft beinhaltete. Auf eine Rückwirkung der vorliegenden Zweitwohnungseinschränkungen auf am 17.01.2019 bereits bestehende Zweitwohnungsnutzungen wird zwecks Gewährleistung der Eigentumsгарantie der betroffenen Grundeigentümer verzichtet. Hingegen müssen Neu- und Erweiterungsbauten sowie Umnutzungen und neue kurzzeitige Vermietungen, die nach dem 17.01.2019 geplant werden, die Anforderungen nach Abs. 1-5 einhalten.

Erweiterungsbauten unterliegen gemäss Art. 60.1 Abs. 3 GBR dem EWA. Von der Besitzstandsgarantie geschützt ist hingegen nach Art. 3 Abs. 2 BauG eine gewisse Vergrösserung der bestehenden GFo. Entsprechend Art. 11 Abs. 3 ZWG soll eine Erweiterung altrechtlicher Zweitwohnungen innerhalb der Bauzonen bis zu maximal 30% der am 17.01.2019 vorbestehenden GFo möglich sein, sofern keine zusätzlichen Wohnungen geschaffen werden. Erweiterungen über 30% der vorbestehenden GFo und neue separate Wohnungen unterliegen dem EWA nach Abs. 3. Ausserhalb der Bauzonen bleiben Erweiterungen im Rahmen der Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen zulässig.

Abs. 7: Ausführungsbestimmungen

In den Ausführungsbestimmungen des Gemeinderats wird festzulegen sein, wie die Absätze 1-6 vollzogen werden. Namentlich zu folgenden Punkten sind Ausführungen und Erläuterungen erforderlich:

- Inhalt und Umsetzung der Bestandesgarantie für bestehende Zweitwohnungen (Umnutzungen, Aufteilungen etc.),
- Anforderungen an die Baugesuche,
- Vorgehen beim Grundbucheintrag,
- Erfassung und Kontrolle der Zweitwohnungen, namentlich der kurzzeitig vermieteten Wohnungen,

- Koordination mit dem Vollzug des revidierten Kurtaxenreglements,
- Zusammenarbeit zwischen Bauabteilung, Einwohnerkontrolle, Steuerbüro und Tourismusorganisation,
- Datenaustausch im Rahmen des kommunalen Datenschutzreglements.

## 2.4 Hinweisplan

Allgemeine Definition der örtlichen Geltungsbereiche	Art. 60.1 Abs. 3 GBR definiert die örtlichen Geltungsbereiche für die drei verschiedenen EWA auf allgemeine, abstrakte Weise. Auch Art. 60.1 Abs. 5 GBR beschränkt die kurzzeitige Vermietung auf die Wohnzonen und die «übrigen der ES II zugeteilten Zonen». Der Grund für diese allgemeinen Definitionen liegt darin, dass Art. 60.1 GBR nicht bei jeder neuen Zone oder Zonenplananpassung angepasst werden soll. Zudem würde die Bestimmung bei einer abschliessenden Aufzählung aller Zonen unnötig lang und unübersichtlich.
Rechtlicher Stellenwert	Der Hinweisplan in der Beilage konkretisiert die unter Art. 60.1 Abs. 3 und 5 GBR allgemein formulierten Zonendefinitionen. Er zeigt auf, welche Zonen unter diese Definitionen fallen. Der Plan hat hinweisenden Charakter, ist also nicht rechtsverbindlich.

## 2.5 Vergleich mit der Lösung der Gemeinde Interlaken

Vorbemerkung	Die Gemeinde Interlaken publizierte zwecks Behebung der Problematik der Zweit- und Plattformwohnungen vor etwas über einem Jahr wie Unterseen ebenfalls eine Planungszone (05.12.2018). Zurzeit erarbeitet sie eine entsprechende Regelung im Baureglement. Der Vorschlag der Gemeinde Interlaken befand sich vom September bis Dezember 2019 in der öffentlichen Mitwirkung. Der vorliegende Kurzvergleich der beiden Lösungen basiert auf dieser öffentlich zugänglichen Fassung.
Gemeinsamkeiten	Auch die Gemeinde Interlaken beabsichtigt, einen nach Zonen differenzierten minimalen Erstwohnungsanteil (EWA) einzuführen. Für am 05.12.2018 bestehende, rechtmässig bewilligte Zweitwohnungen gilt ebenfalls die Besitzstandsgarantie nach Art. 11 ZWG. Zudem soll in den Wohnzonen die kurzzeitige Vermietung für unzulässig erklärt werden.
Unterschiede	Interlaken legt in der Mischzone Kern einen EWA von 25% und in den übrigen Mischzonen einen EWA von 50% fest – hier sind die beiden Lösungen also vergleichbar. Im Gegensatz zu Unterseen verzichtet Interlaken aber auf die Festlegung eines EWA in den Wohnzonen. Auch soll bei Umnutzungen kein EWA gelten. Weiter soll bei der kurzzeitigen Vermietung (Vermietungen unter 5 Nächten) die Besitzstandsgarantie nicht gelten; solche Nutzungen sollen in den Wohnzonen rückwirkend ausgeschlossen werden.

Würdigung

Interlaken plant grundsätzlich eine mit der vorliegenden Regelung vergleichbare Regelung. Gewisse Unterschiede sind aber festzustellen. Interlaken will v.a. das Problem der kurzfristigen Vermietungen in den Wohnzonen angehen und ist sogar bereit, hier ein rückwirkendes Verbot zu erlassen. Offenbar ist der Gemeinde aber tendenziell weniger daran gelegen, nicht zur Zweitwohnungsgemeinde zu werden und Wohnraum für die einheimische Bevölkerung zu sichern. Dies ergibt sich aufgrund des Verzichts auf einen EWA in den Wohnzonen und auf die Unterstellung von Umnutzungen unter den EWA.

### 3. Auswirkungen

#### 3.1 Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

Eigentumsbeschränkungen

Mit dem neuen Art. 60.1 GBR werden minimale Erstwohnungsanteile über das gesamte Gemeindegebiet und eine Einschränkung der kurzzeitigen Vermietung in den Wohnzonen eingeführt. Diese beiden Massnahmen stellen grundsätzlich Eingriffe in die Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümer nach Art. 26 BV dar. Von schwerwiegenden Einschränkungen i.S.v. Art. 36 Abs. 1 BV ist dabei nicht auszugehen, da die betroffenen Wohnnutzungen nicht in ihrer Substanz eingeschränkt werden.

Trotzdem erfordern die Massnahmen nach Art. 36 BV eine gesetzliche Grundlage und ein öffentliches Interesse. Zudem müssen sie verhältnismässig sein. Mit der neuen Baureglementsbestimmung liegt die erforderliche formell-gesetzliche Grundlage vor. Wie oben dargelegt liegen die Massnahmen im öffentlichen Interesse. Da die betroffenen Wohnungen noch immer vermietet werden können und auch unter neuem Recht Zweitwohnungsnutzungen mit gewissen Einschränkungen möglich sind, liegen keine unverhältnismässigen Eigentumsbeschränkungen vor. Hinzuweisen ist auf die Tatsache, dass vergleichbare Erstwohnungsanteile in anderen Gemeinden des Berner Oberlands seit Jahren Bestand haben. Zudem besteht mit Art. 71a BauG eine explizite Ermächtigungsnorm im kantonalen Recht (vgl. dazu den nachfolgenden Abschnitt).

Art. 71a BauG

Art. 71a BauG ermächtigt die Gemeinden explizit, Massnahmen zur Steuerung des Zweitwohnungsbestandes, zur Sicherung eines genügenden Angebots an erschwinglichen Wohnungen für die ortsansässige Bevölkerung oder zur Sicherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses von Erst- und Zweitwohnungen zu ergreifen (Art. 71a Abs. 1 und 3 BauG). Dabei können die Gemeinden insbesondere Erstwohnungsanteile festlegen, Lenkungsabgaben erheben oder die Erstellung neuer Zweitwohnungen beschränken. Das heisst, die vorliegenden Massnahmen sind mit dem kantonalen Recht vereinbar.

Art. 89 BauV

Nach Art. 89 Abs. 1 BauV dürfen Bauten und Anlagen nicht zu Einwirkungen führen, die der Zonenordnung widersprechen. Wie oben dargelegt, führt die kurzzeitige Vermietung von Wohnungen über Airbnb und andere Plattformen zu unerwünschten Immissionen in ruhigen Wohngebieten. Im Prinzip ist die kurzzeitige Vermietung von Wohnungen eine gewerbliche Tätigkeit, die in reinen Wohnzonen nicht zonenkonform ist. Folglich stellen die unter Art. 60.1 Abs. 5 GBR vorgesehenen Einschränkungen in den Wohnzonen und in den übrigen, der Empfindlichkeitsstufe II nach Art. 43 LSV zugeteilten, Zonen eine zulässige kommunale Konkretisierung von Art. 89 Abs. 1 BauV dar.

### **3.2 Verkehr und Immissionsschutz**

Die Einführung des EWA bringt keine Auswirkungen auf den Verkehr und den Immissionsschutz. Mit den unter Art. 60.1 Abs. 5 GBR vorgesehenen Einschränkungen in den Wohnzonen werden häufige Mieterwechsel und dadurch verursachte Störungen wie Suchverkehr, Lärm- und sonstige Emissionen (Autotürenschnallen, Lichtemissionen, Balkongespräche, Musik in der Nacht, regelmässige Reinigungsaktivitäten tagsüber etc.) reduziert. Diese Bestimmung wird sich deshalb positiv auf den Verkehr und den Immissionsschutz auswirken.

### **3.3 Baulandreserven und Kulturland**

Mit dem neuen Art. 60.1 GBR werden keine zusätzlichen Wohn-, Misch- oder Kernzonen (WMK) geschaffen. Das Baulandkontingent der Gemeinde wird damit durch die Baureglementsrevision nicht tangiert. Art. 60.1 GBR gewährleistet einen besseren Schutz des Wohnraums der einheimischen Bevölkerung und schränkt die Zweitwohnungsnutzung ein. Die Bestimmung bringt damit eine häusliche Bodennutzung und einen effizienteren Umgang mit den zur Verfügung stehenden Baulandreserven mit sich.

### **3.4 Weitere Themen**

Die Baureglementsrevision ist nicht relevant für folgende Themen:

- Ortsbild- und Landschaftsschutz
- Denkmalschutz
- Gewässer
- Boden (Bodenschutz, Altlasten, Baugrund, FFF)
- Naturschutz/Naturobjekte
- Nicht-ionisierende Strahlung
- Störfall
- Ver- und Entsorgung

## **4. Verfahren**

### **4.1 Ablauf und Zuständigkeiten**

Die Revision des Baureglements umfasst den neuen Art. 60.1 GBR und die Änderung von Art. 85 GBR (rechtsverbindlicher Charakter) sowie den vorliegenden Erläuterungsbericht und den Hinweisplan (beide von orientierendem Charakter). Die Revision erfolgt im Verfahren der ordentlichen Nutzungsplanänderung nach Art. 58 ff BauG. Dieses umfasst die öffentliche Mitwirkung, die kantonale Vorprüfung, die öffentliche Auflage, den Beschluss durch die Gemeindeversammlung und die Genehmigung durch das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR).

Es wird folgender Terminplan angestrebt:

– Mitwirkung	08.06.2020 bis 07.07.2020
– Infoveranstaltung	09.06.2020
– Auswertung Mitwirkung	Juli 2020
– Vorprüfung AGR	August - Oktober 2020
– Bereinigung Vorprüfung	November 2020
– Öffentliche Auflage	Dezember 2020
– Ev. Einigungsverhandlungen	Januar 2020
– Beschlussfassung GV	Frühjahr 2021
– Genehmigung AGR	anschliessend

### **4.2 Mitwirkung**

Die Mitwirkung wird mit einer öffentlichen Auflage gewährt. Im Rahmen der Mitwirkung kann die gesamte Bevölkerung Eingaben und Anregungen zuhanden der Planungsbehörde einreichen.

### **4.3 Vorprüfung**

Das AGR prüft die Planung im Rahmen der Vorprüfung unter Einbezug weiterer Fachstellen auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit, sowie auf Übereinstimmung mit den übergeordneten Vorgaben.

### **4.4 Öffentliche Auflage**

Im Rahmen der öffentlichen Auflage können Personen, die von der Planung betroffen sind, und berechnigte Organisationen Einsprache erheben. Im Rahmen der Einspracheverhandlungen sucht die Gemeinde mit allfälligen Einsprechenden nach Lösungen.

### **4.5 Beschlussfassung und Genehmigung**

Nach der Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung wird das AGR über allfällige unerledigte Einsprachen entscheiden.