



HTW Chur

Institut für
Tourismus und Freizeit

Apparthotels im Kanton Graubünden

Analyse und Erkenntnisse im Hinblick auf
andere bewirtschaftete Beherbergungsformen



ITF Working Papers
ITF Forschungsberichte

Autoren:
Andreas Deuber
Peter Tromm

Impressum

Kontakt:

Prof. Dr. Andreas Deuber
Institute for Tourism and Leisure
University of Applied Sciences HTW Chur
Comercialstrasse 22
CH-7000 Chur
Switzerland
Tel. +41 (0)81 286 39 60
Mail andreas.deuber@htwchur.ch
Web www.itf.ch

Prof. Dr. Peter Tromm
Institute for Tourism and Leisure
University of Applied Sciences HTW Chur
Comercialstrasse 22
CH-7000 Chur
Switzerland
Tel. +41 (0)81 286 39 77
Mail peter.tromm@htwchur.ch
Web www.itf.ch

Zu zitieren als:

Deuber A. und P. Tromm. 2012. Apparthotels im Kanton Graubünden. Analyse und Erkenntnisse im Hinblick auf andere bewirtschaftete Beherbergungsformen. Bericht Nr. 003812 der ITF Forschungsberichte/ITF Working Papers, Chur. ISSN 2296-0465.

© ITF HTW Chur Juli 2012

Diese Publikation steht unter Copyright der Autoren und des Herausgebers, dem Institut für Tourismus und Freizeit der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur. Für jede kommerzielle Vervielfältigung ist die Erlaubnis des Herausgebers und der Autoren einzuholen.

Bildnachweis Umschlag: ©Graubünden Ferien

Inhaltsverzeichnis

1	Das Instrument Apparthotel	1
1.1	Entstehungsgeschichte und gesetzliche Grundlagen	1
1.1.1	Lex von Moos.....	1
1.1.2	Lex Celio	2
1.1.3	Lex Furgler	2
1.1.4	Lex Friedrich, Lex Koller.....	6
1.2	Definition des Apparthotels.....	8
1.3	Bewilligungskriterien	8
1.4	Sicherung des Apparthotelstatus, Widerruf.....	11
1.4.1	Bewirtschaftungs- und Vermietungspflicht	11
1.4.2	Widerruf	11
1.5	Markt für Apparthotel-Wohnungen	12
2	Analyse Apparthotels im Kanton Graubünden	13
2.1	Daten-Sample.....	13
2.2	Widerrufe.....	13
2.2.1	Zahlen	13
2.2.2	Ursachen.....	14
2.2.3	Widerufspolitik.....	15
2.3	Erkenntnisse aus der systematischen Auswertung	15
2.3.1	Grösse des Apparthotels	15
2.3.2	Dauer der hotelmässigen Bewirtschaftung	16
2.3.3	Intensität der Hotelleistungen.....	17
2.4	Allgemeine Erkenntnisse	19
2.4.1	Renditeprobleme trotz alternativem Finanzierungskonzept.....	19
2.4.2	Hotelprimat erhöht Stabilität	20
2.4.3	Weitere Stabilitätsfaktoren.....	21
2.4.4	Ungenügendes Kontrollinstrumentarium.....	22
2.4.5	Fazit.....	22

3	Generelle Erkenntnisse für hotelmässig und touristisch bewirtschafteten Wohnraum	26
3.1	Ausgangslage	26
3.2	Dilemma	26
3.3	Missbrauchsgefahr.....	28
3.4	Beurteilung der Bewilligungspraxis bei Betriebsstätten	28
3.4.1	Gegenstand der Bewilligung	28
3.4.2	Bewilligungspraxis im Kanton Graubünden	29
3.4.3	Prozessuales Vorgehen	31
3.4.4	Beurteilung der kantonalen Praxis zur Prüfung der Betriebsstättentauglichkeit.....	32
4	Erkenntnisse und Empfehlungen im Hinblick auf bewirtschaftete Zweitwohnungen	36
	Literaturverzeichnis	38

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht Problemfelder Apparthotels	23
Abbildung 2: Ablaufdiagramm zur Beurteilung von Hotelprojekten im Hinblick auf die Ausländerfähigkeit.....	31

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Widerrufe nach Grösse	15
Tabelle 2: Widerrufe nach Betriebskonzept	17
Tabelle 3: Stärken und Schwächen der einzelnen Eigentums- und Betriebsformen.....	27

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BB	Bundesbeschluss
BewG	Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 16. Dezember 1983 (Bewilligungsgesetz)
BewV	Verordnung vom 1. Oktober 1984 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
bzw.	beziehungsweise
BV	Bundesverfassung
ca.	circa
etc.	et cetera
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
GIHA	Grundbuchinspektorat und Handelsregister des Kantons Graubünden
HTR	Hotel Revue, früher Hotel- und Tourismusrevue
Lit.	Litera
SGH	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit, Zürich
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
VGf	Verordnung vom 10. November 1976 über den Erwerb von Grundstücken in Fremdenverkehrsarten durch Personen im Ausland (VGf; AS 1976 2389)
vgl.	vergleiche

Einleitung

Die saisonale Ferienhotellerie im Alpenraum leidet unter unzureichender Ertragskraft, was Neu- und Ersatzinvestitionen erschwert und vielerorts in der Schweiz zu einem Investitionsstau geführt hat. Das verbreitete Geschäftsmodell beruht auf kleinen bis mittleren Hotels, häufig in Familienbesitz, die durch den Eigentümer selber betrieben werden. Sind diese gut geführt, nicht zu hoch verschuldet, in baulicher Hinsicht zeitgemäss und an attraktiven Destinationen gelegen, so reichen die erzielbaren Ergebnisse in der Regel aus, um die Betriebs-, Finanzierungs- und im besten Fall die erforderlichen Instandsetzungskosten zu erwirtschaften. Das eingesetzte Eigenkapital kann jedoch kaum je markt- und risikogerecht verzinst werden (vgl. z.B. Deuber und Orsolini 2011). Das sind schlechte Voraussetzungen für neue Investitionen, die für den Erhalt und die Wiederherstellung der Konkurrenzfähigkeit der Branche notwendig wären. Geld von Investoren findet nur sehr bedingt den Weg in die alpine Hotellerie, und im Rahmen der bestehenden Geschäfts- und Finanzierungsmodelle sind keine ausreichenden Investitionsimpulse für neue Hotelkapazitäten zu erwarten, welche die laufenden Verluste an Hotelbetten zufolge Betriebsaufgaben kompensieren könnten. Das limitiert die Weiterentwicklung der betroffenen Destinationen, die zur Aufrechterhaltung ihres Leistungsangebotes auf eine zumindest gleichbleibende oder gar steigende Zahl von Logiernächten und auf neue Beherbergungskapazitäten angewiesen wären. Lösungsansätze aus diesem Dilemma werden in neuen Beherbergungstypen gesucht, unter anderem in sogenannten hybriden Hotels¹, die eine Mittelposition zwischen konventionellen Hotels und der Parahotellerie einnehmen: Einerseits sind die Zimmer oft grösser als bei konventionellen Hotels, von Suiten bis hin zu kleinen Wohnungen, und der Servicegrad ist oft reduziert oder kann durch den Gast selber bestimmt werden. Andererseits gehören die Wohneinheiten oft nicht oder nicht alle dem Hotel, sondern befinden sich – in der Regel auf der Basis von Stockwerkeigentum – im Eigentum von Dritten, werden aber durch das Hotel bewirtschaftet. Dadurch soll die operative Profitabilität verbessert werden, bei gleichzeitiger Verteilung der Finanzierungslasten auf mehrere Eigentümer, wodurch die Finanzierung der Infrastrukturen erleichtert wird. In solchen Buy-to-Let Konzepten kann durch den Vorab-Verkauf von Wohneinheiten bereits während der Entwicklungsphase ein wichtiger Cash-Flow erzielt und damit die Finanzierung schon ab der Projektierungsphase gesichert werden (Widmann und Steger 2009).

Nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative² durch Volk und Stände am 11. März 2012 wird der Bau von Zweitwohnungen in der Schweiz künftig stark eingeschränkt und unter bestimmten Voraussetzungen gänzlich verunmöglicht. Dadurch entfällt eine wesentliche Einnahmequelle der im Berggebiet vielerorts volkswirtschaftlich bedeutenden Bauindustrie. Es ist damit zu rechnen, dass auf der Suche nach Alternativen vermehrt hybride Hotelformen und

¹ Hybride Formen der Beherbergung sind zwischen Hotel und Parahotellerie angesiedelt. Sie sollen veränderten Raum- und Dienstleistungsbedürfnissen entgegenkommen, wie sie weder durch das traditionelle Hotel noch die Parahotellerie optimal befriedigt werden können. Dazu vgl. zum Beispiel: Deuber und Laesser 2008; Bieger und Laesser 2008, S. 46-49; Bieger 2009, S. 10 f.

² Initiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen“.

Resorts mit bewirtschafteten Wohneinheiten in den Fokus der Bauwirtschaft rücken werden. Das Interesse der Bauindustrie trifft auf jenes der Tourismusgemeinden, der Tourismuswirtschaft, der Finanzindustrie und der Wirtschaftsförderung, die sich ebenfalls auf der Suche nach neuen Hotelformen befinden und auch auf hybride Hotels aufmerksam geworden sind. Beispielsweise plädiert der Branchenverband hotelleriesuisse im Zusammenhang mit der Umsetzung des Verfassungsartikels zum Zweitwohnungsbau, „dass die Definition von kommerziell vermieteten Zweitwohnungen moderne Geschäftskonzepte in der Hotellerie wie etwa hybride Konzepte zulässt (Stampfli 2012, S.4). Auf der Anleger- respektive Investorensseite besteht zufolge Verknappung der klassischen Zweitwohnungen³ und immer höheren Preisen von normalem Wohneigentum ebenfalls Interesse nach neuen Formen von Wohnimmobilien sowie innovativen Modellen für deren Finanzierung. Diese Konstellation birgt das Risiko einer unkritischen Euphorie für einen Hoteltypus, das Hotel mit Stockwerkeigentum, der bis heute für die Schweiz nicht systematisch untersucht worden ist. Dabei würde mit den sogenannten Apparthotels eigentlich ein weites Erfahrungsfeld für Hotels im Stockwerkeigentum bestehen.

Der Hoteltypus des Apparthotels entstand in den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts, als aus Überfremdungsgründen der Verkauf von Wohneigentum an Ausländer verboten worden war. Das auch heute noch mögliche Apparthotel eröffnet einen Weg, unter bestimmten Voraussetzungen - im Zentrum steht die hotelmässige Bewirtschaftung - auf legale Weise Wohnraum an Ausländer zu verkaufen, respektive bietet solchen die Möglichkeit, in der Schweiz in Wohneigentum zu investieren. Gerechtfertigt werden diese Ausnahmen einerseits durch die davon erwartete Entwicklung des Tourismus in Berggebieten (Wirtschafts- und Regionalförderung) und andererseits durch die Möglichkeit, dadurch Mittel für die bauliche Erneuerung von Bestandeshotels zu generieren.

Heute werden nur noch gelegentlich neue Apparthotelprojekte realisiert, weil inzwischen sogenannte Betriebsstätten - zu denen Hotels typischerweise gehören - durch Personen im Ausland bewilligungsfrei sowohl entwickelt als auch gehalten werden können (Burkhalter und Grell 2007).⁴ Wer heute ein Projekt nach dem Modell des hotelmässig bewirtschafteten Stockwerkeigentums realisieren will, macht das normalerweise über eine Betriebsstätte, zum Beispiel im Rahmen eines Buy-to-Let Konzeptes. Einzig wer in Mischkonzepten nicht alle Wohnungen als zwangsbewirtschaftete Einheiten ausgestalten wollte, sondern teilweise als traditionelle Zweitwohnungen, versprach sich in der jüngeren Vergangenheit noch Vorteile vom Apparthotel. Nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative wird dies nur noch sehr beschränkt möglich sein.

Angesichts der sich heute bereits in Entwicklung befindlichen (vgl. z.B. Marti 2009) und als Folge des Zweitwohnungsstopps zu erwartenden neuen Projekte von hybriden Hotels mit bewirtschaftetem Wohnraum lohnt sich ein Blick auf das Schicksal der Apparthotels, die im

³ Hier verstanden als Wohneinheit im Eigentum einer natürlichen oder juristischen Person mit dem primären Zweck zur Eigennutzung, in Ergänzung zum Erstwohnsitz.

⁴ Generell steht der Immobilienerwerb in der Schweiz durch Personen im Ausland heute in vielen Fällen offen. Dazu vgl. Bürgi, 2009.

Kanton Graubünden in deren Blütezeit zwischen den Jahren 1974 bis 1986 bewilligt worden sind. Hat sich das Modell bewährt? Wie war die Verkäuflichkeit der Appartements? War die hotelmässige Bewirtschaftung problemlos? Haben sich die Renditeerwartungen der Investoren erfüllt? Um diesen Fragen auf den Grund zu gehen, hat das Institut für Tourismus und Freizeit ITF der HTW Chur, Hochschule für Technik und Wirtschaft, sämtliche Apparthotels im Kanton Graubünden analysiert. Daraus sollen konkrete und praktisch umsetzbare Erkenntnisse für die hybriden Hotels und Resorts der Zukunft mit hotelmässig bewirtschafteten Appartements, mit oder ohne Stockwerkeigentum, aber auch für touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen gemäss dem Entwurf über den Entwurf der Verordnung über den Bau von Zweitwohnungen gewonnen werden.⁵

Danksagung

Die vorliegende Publikation erfolgt im Rahmen der Forschungstätigkeit des Instituts für Tourismus und Freizeit (ITF) der HTW Chur und basiert auf einer Finanzierung durch den Förderverein der HTW Chur. Dieser unterstützt unter anderem Projekte der angewandten Forschung und des Wissens- und Technologietransfers. Das Forschungsprojekt wurde inhaltlich unterstützt durch das Grundbuchinspektorat und Handelsregister des Kantons Graubünden (GIHA) unter der Leitung von Herrn lic. iur. Ludwig Decurtins. Es konnte auf der Basis einer Vertraulichkeitserklärung Einblick in die vorhandenen Apparthoteldossiers genommen werden. Ebenfalls vertraulichen Einblick in ihre Akten gab die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit unter der Leitung von Herrn Philippe Pasche. Die Herren Decurtins und Pasche sowie die früheren Mitglieder der SGH Geschäftsleitung, Herr Dr. Hans-Peter Stücheli und Herr Hans Nanzer, standen als Experten zur Verfügung und leisteten dadurch einen unverzichtbaren Beitrag für das vorliegende Forschungsprojekt. Ebenfalls zu erwähnen sind die Herren Riet Frey, früherer Eigentümer des Hotels Meierhof in Davos, und Reto Rösli, Renomo Immobilien GmbH, Glattbrugg, die für Interviews zur Verfügung standen und wertvolle Informationen lieferten.

⁵ Entwurf des Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK zuhanden der Anhörung vom 18. Juni 2012.

Zusammenfassung

Im Kanton Graubünden wurden in den Jahren 1974 – 1986 durch das Grundbuchinspektorat und Handelsregister (GIHA) insgesamt 54 Apparthotels bewilligt, die ein Total von ungefähr 2600 hotelmässig bewirtschafteten Wohnungen/Appartements umfassten. Die Bewilligungspflicht gründete auf verschiedenen und immer wieder angepassten gesetzlichen Bestimmungen zur Eindämmung der Überfremdung durch Verkauf von Grundstücken an sogenannte Personen im Ausland. Diese sind bekannt unter den Bezeichnungen Lex von Moos, Lex Celio, Lex Furgler, Lex Friedrich und Lex Koller. Ab der Lex von Moos stand die Gesetzgebung nicht mehr nur im Dienste der Verhinderung von Überfremdung, sondern auch der Wirtschaftsförderung in den Ferienregionen der Schweiz. Von da an durften Ausländer Grundstücke in den Berggebieten der Schweiz auch ohne Nachweis einer aussergewöhnlich engen geschäftlichen oder anderen schutzwürdigen Beziehung zum Ort erwerben, wenn die dortige Wirtschaft vom Fremdenverkehr abhing und der Ansiedlung von Gästen bedurfte, um den Fremdenverkehr zu fördern. Weil die Verkäufe mit diesem Instrumentarium nicht in Griff zu bekommen waren, wurden schrittweise strengere Massnahmen eingeführt. Ein wesentlicher Schritt war die Kontingentierung. Für die Apparthotels mit hotelmässig bewirtschafteten Zimmern und Wohnungen wurde ein separates Kontingent eingeführt. Das Apparthotel war aus Entwicklersicht attraktiv, und in der ganzen Schweiz schossen solche Hotels wie Pilze aus dem Boden. Die Pflicht zur hotelmässigen Bewirtschaftung der Appartements einerseits und zur Vermietung der Appartements an den Hotelbetreiber andererseits wurde durch Anmerkung im Grundbuch gesichert, aber nicht weiter kontrolliert. In vielen Fällen bestand schon bald eine Differenz zwischen dem rechtlichen und dem faktischen Zustand, indem entweder die Wohnungen trotz Grundbuchanmerkung dem Hotel nicht zur Verfügung gestellt oder durch das Hotel nicht bewirtschaftet wurden. Das führte entweder auf Seiten des Betreibers oder der Appartamenteigentümer früher oder später zu wirtschaftlichen Problemen. Ohne weitere Analyse der Ursachen für die wirtschaftlichen Probleme werden in solchen Fällen im Kanton Graubünden die Grundbuchauflagen durch das Grundbuchinspektorat und Handelsregister (GIHA) widerrufen. Voraussetzung ist nach Praxis des Amtes, dass alle Eigentümer der vermietungspflichtigen Appartements, der Eigentümer des Hotelteils sowie die Standortgemeinde der Aufhebung zustimmen. Bis heute sind im Kanton Graubünden 74 % der Apparthotels widerrufen worden oder befinden sich zurzeit in einem Widerrufungsverfahren. Werden die Betriebe nach Grösse, Dauer der Bewirtschaftung oder Intensität der Hotelleistungen ausgewertet, so ergeben sich in den verschiedenen Kategorien keine wesentlichen Unterschiede, sondern die Widerrufe erstrecken sich weitgehend gleichmässig über alle Segmente. Alleine Apparthotels, die im Zusammenhang mit bestehenden Hotelbetrieben realisiert wurden, weisen eine signifikant tiefere Widerrufsquote auf (58 %), was vermutlich mit der zusätzlichen Stabilität durch einen eingeführten und etablierten Hotelbetrieb und eine emotionale Bindung der Appartamenteigentümer zu diesem zusammenhängt. Gesamthaft ist das Modell des Apparthotels somit gescheitert. Aus dieser Erkenntnis gilt es die Lehren zu ziehen, denn heute sind zwar kaum noch Apparthotels zu bewilligen, aber einerseits müssen Hotels in

Bezug auf deren Betriebsstättentauglichkeit beurteilt werden, und andererseits ist anzunehmen, dass in Zukunft auch sogenannte „qualifiziert touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen“ gemäss Entwurf der Verordnung über den Bau von Zweitwohnungen⁶ zu beurteilen sein werden. Bei der Überprüfung der Betriebsstättentauglichkeit kommt im Kanton Graubünden ein Verfahren zur Anwendung, das sich stark an jenem für Apparthotels orientiert und dort nur teilweise bewährt hat. Die aktuelle Situation nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative sollte zum generellen Überdenken der bis anhin angewandten Konzepte genutzt werden, anstatt diese unbesehen einfach sinngemäss auch auf „qualifiziert touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen“ im Stockwerkeigentum anzuwenden.

Den Kern des Problems bildet der Umstand, dass die Umsetzung von Stockwerkeigentum im Rahmen von Hotels oder hybriden Beherbergungen sehr anspruchsvoll ist. Einerseits besteht eine hohe Missbrauchgefahr und andererseits ist das Konzept komplex und aufwändig. Sowohl in der Planungs- als auch Betriebsphase ist Spezialwissen erforderlich, und die Komplexität bedingt ausreichende Betriebsgrössen zur Nutzung von Skaleneffekten. Um Missbräuche zu verhindern, bei denen die juristische Ordnung faktisch nicht eingehalten wird und Hotelwohnungen wie normale Zweitwohnungen genutzt und nicht wirklich bewirtschaftet werden, sind behördliche Kontrollen während der Betriebsphase erforderlich, und der Grundbucheintrag alleine ist nicht ausreichend.

Selbst bei einem dichten Netz von Kontrollen besteht allerdings keine Garantie, dass die juristischen Bewirtschaftungsauflagen auch tatsächlich zu höheren Belegungen führen. Dies ist nur durch attraktive Angebote zu erreichen, die durch spezialisierte Unternehmen im In- und Ausland aktiv vermarktet werden. Es ist anzunehmen, dass die Kontrollfunktion des Marktes in Zukunft stärker zum Tragen kommen wird, weil nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative Umwandlungen von unrentablen Appartements mit Vermietungsauflagen in Zweitwohnungen nicht mehr möglich sind und bei schlechten Projekten mit unmittelbaren und drastischen Wertebussen zu rechnen ist.

Ob in diesem stark reglementierten Markt überhaupt Projekte möglich sind, die sowohl für Entwickler und Betreiber als auch für Investoren interessant sind, muss die Zukunft zeigen. Ein ganz wesentlicher Faktor ist die anhaltende Attraktivität des Schweizer Marktes für ausländische Investoren.

⁶ Entwurf des Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK zuhanden der Anhörung vom 18. Juni 2012.

1 Das Instrument Apparthotel

Das Apparthotel als juristisches Konzept liegt begründet in den gesetzlichen Massnahmen zur Bekämpfung der Überfremdung, die in der Schweiz seit den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts ergriffen wurden und unter den Bezeichnungen Lex von Moos, Lex Celio, Lex Furgler, Lex Friedrich und Lex Koller bekannt sind. Heute gültig ist die Lex Koller, das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 16. Dezember 1983 (sogenanntes Bewilligungsgesetz, BewG), das mehrmals revidiert wurde. Hiernach wird die Entwicklung der verschiedenen Bestimmungen überblicksweise beschrieben, da dies zum Verständnis des Apparthotelkonzeptes notwendig ist.

1.1 Entstehungsgeschichte und gesetzliche Grundlagen

1.1.1 Lex von Moos

Das heutige BewG geht ursprünglich auf die sogenannte Lex von Moos zurück, benannt nach dem früheren Bundesrat Ludwig von Moos. Es handelte sich dabei um einen befristeten Bundesbeschluss, der am 23. März 1961 durch den Bundesrat erlassen und in der Folge zweimal um fünf Jahre verlängert wurde.⁷ Hintergrund für die Lex von Moos bildete der Umstand, dass zu Beginn der Fünfzigerjahre des letzten Jahrhunderts „in merklichem Umfang“ Grundstücke in der Schweiz an Personen im Ausland verkauft worden waren.⁸ Die Entwicklung verstärkte sich im Laufe der Dekade, was zu parlamentarischen Vorstössen führte, die letztlich in die Lex von Moos ausmündeten, welche eine Bewilligungspflicht vorsah.

Die Lex von Moos wurde zweimal verlängert. Die zweite Verlängerung für die Zeit vom 1. Januar 1971 bis zum 31. Dezember 1975⁹ sah verschiedene Verschärfungen zur Erhöhung der Wirksamkeit vor. So wurde unter anderem Art. 6^{bis} aufgenommen, der eine Verweigerung der Bewilligung zulies, wenn das Grundstück „an einem Ort liegt, an dem der Erwerb von Grundstücken durch Personen mit Sitz oder Wohnsitz im Ausland einen unverhältnismässigen Umfang erreicht“.

Allerdings enthielt dieser Bundesbeschluss auch eine Bestimmung, die ein eigentliches Ventil für den Verkauf an Ausländer und somit indirekt auch für den Zweitwohnungsbau darstellte: Eine Person aus dem Ausland, die ein Grundstück in der Schweiz erwerben wollte, musste zwar weiterhin in jedem Fall um eine Bewilligung nachsuchen und dafür ein berechtigtes Interesse am Erwerb nachweisen (Art. 6 Abs. 1), namentlich dass das zu erwerbende Grundstück in erster Linie seinem Aufenthalt oder jenem seiner Familie diene (Art. 6 Abs. 2

⁷ BB vom 23. März 1961 über die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, AS 1961 203; AS 1965 1239; AS 1979 1199.

⁸ Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und zur Volksinitiative „gegen den Ausverkauf der Heimat“, BBL 1981 III 585, 591.

⁹ Basierend auf dem Bundesbeschluss über die Weiterführung der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 24. Juni 1970.

Lit. a).¹⁰ Aber während normalerweise für den Grundstückerwerb zudem eine aussergewöhnlich enge geschäftliche oder andere schutzwürdige Beziehung des Erwerbers zu dem Ort des zu erwerbenden Grundstücks notwendig war (Art. 6 Abs. 2 Lit. a Ziff. 1), so entfiel diese Voraussetzung, wenn das Grundstück an einem Ort lag, „dessen Wirtschaft vom Fremdenverkehr abhängt und der Ansiedlung von Gästen bedarf, um den Fremdenverkehr zu fördern, insbesondere in Berggebieten“ (Art. 6 Abs. 2 Lit. a Ziff. 3). Mit anderen Worten wurden in der zweiten Verlängerung der Lex von Moos erstmals Massnahmen zur Verhinderung der Überfremdung auch in den Dienst der Wirtschaftsförderung in Berggebieten gestellt, indem der Verkauf von Grundstücken an Ausländer in bestimmten Fremdenverkehrsgebieten bewilligt werden *musste*. Dies öffnete dem Zweitwohnungsbau in den Alpen Tür und Tor, weil nebst dem Schweizer Markt für den Kauf von Zweitwohnungen auch der ausländische Markt geöffnet wurde.

1.1.2 Lex Celio

In die Laufzeit der zweiten Verlängerung der Lex von Moos fiel ein weiterer Bundesbeschluss, jener vom 26. Juni 1972 betreffend Verbot der Anlage ausländischer Gelder in inländischen Grundstücken¹¹ (Lex Celio). Dabei handelte es sich um Notrecht mit sofortiger Wirkung, das die Anlage ausländischer Gelder in inländische Grundstücke generell verbot. Primäre Zielrichtung der Lex Celio war aber nicht die Beschränkung des Erwerbs von Grundeigentum durch Personen im Ausland, sondern die Normalisierung der Währungslage. Ausgenommen blieb alleine der Grundstückerwerb zum Betrieb eines Gewerbes. Durch die Lex Celio wurde die Lex von Moos, die den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichte, weitgehend ausser Kraft gesetzt.

1.1.3 Lex Furgler

Auf den Aufhebungszeitpunkt der notrechtlichen Lex Celio hin (1. Februar 1974) wurde das ursprüngliche Bewilligungssystem der Lex von Moos einer umfassenden Revision unterzogen und der Bundesbeschluss vom 21. März 1973 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland¹² in Kraft gesetzt, die sogenannte Lex Furgler, welche verschiedene Bestimmungen verschärfte. In der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 25. Oktober 1972¹³ sind die dafür massgebenden Gründe ausführlich beschrieben. Der Bundesrat hatte für das Jahr 1971 eine eigentliche „Bewilligungsinflation“ festgestellt. In diesem Jahr waren 4'849 Bewilligungen erteilt worden, wovon 3'123 für Stockwerkeigentum. Lediglich 183 Bewilligungen waren verweigert worden. Die Grosszahl der Bewilligungen stammte aus den Kantonen GR, TI, VD und VS.¹⁴ Diese stützten sich grossmehrheitlich auf den oben beschriebenen Art. 6 Abs. 2 Lit. a Ziff. 3 des Bundesbeschlusses, wonach dann ein

¹⁰ Das heisst der Erwerb von mehreren Wohnungen zum Beispiel zur Vermietung war nicht zulässig.

¹¹ AS 1972 1062.

¹² SR 211.412.41.

¹³ BBI 1972 II 1241.

¹⁴ BBI 1972 II 1241, 1264.

berechtigtes Interesse und demnach ein Bewilligungsanspruch bestand, wenn das Grundstück an einem Ort lag, dessen Wirtschaft vom Fremdenverkehr abhing und der Ansiedlung von Gästen bedurfte, um den Fremdenverkehr zu fördern. Wie die Botschaft ausführt, war die genannte Bestimmung zugunsten der auf den Eigenheimtourismus angewiesenen Fremdenverkehrsorte in den Kantonen GR, TI, VD und VS als Freipass für die Erteilung von Bewilligungen benutzt worden.¹⁵ In der Botschaft wurde unter anderem bemängelt, dass in der Praxis in diesen Kantonen auch „arrivierte, saturierte, ja unter Wohnungsnot der ständigen Einwohnerschaft oder unter Überhitzung des Baumarktes leidende“ Orte als Fremdenverkehrsorte im Sinne des Bundesbeschlusses eingestuft worden seien. Es wird sogar eine Konzentration der Bewilligungen auf gerade jene Orte festgestellt. Von der Möglichkeit der Kantone, nach Artikel 6^{bis} Lit. a die Bewilligung in Gemeinden zu verweigern, in denen der Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland einen unverhältnismässigen Umfang erreichte, war demnach kaum je Gebrauch gemacht worden und diese war weitgehend toter Buchstabe geblieben. Unmissverständlich wird in der genannten Botschaft festgehalten, dass die Bewilligungspflicht die an sie geknüpften Erwartungen der zweiten Revision des Bundesbeschlusses nicht erfüllt habe. Die Lex Furgler brachte daher Verschärfungen in verschiedener Hinsicht, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Strengere Massnahmen bei Umgehungsgeschäften,
- eine Verschärfung der Voraussetzungen für den Erwerb von Zweitwohnungen,
- eine Verstärkung der Bundesaufsicht in Form eines Beschwerderechts der Bundesverwaltung auch gegen die erstinstanzlichen kantonalen Bewilligungsentscheide.¹⁶

Aus touristischer Sicht sind zwei Neuerungen in der Lex Furgler gegenüber der vorher gültigen Version der Lex von Moos besonders hervorzuheben: Die Verweigerungspflicht der Bewilligung bei bereits umfangreichem ausländischem Grundeigentum und die Kontingentierung.

Verweigerungspflicht bei hohem ausländischem Grundeigentum

Das bekannte Dispositiv, wonach der Verkauf von Grundstücken an Personen im Ausland grundsätzlich verboten war, aber aus regionalwirtschaftlichen Gründen an Orten bewilligt werden konnte, deren Wirtschaft vom Fremdenverkehr abhing und der Ansiedlung von Gästen bedurfte, um den Fremdenverkehr zu fördern, blieb auch in der Lex Furgler erhalten. Gemäss Art. 2 Abs. 1 des Bundesratsbeschlusses galten als solche Orte in der Regel die Fremdenverkehrsorte im Sinne des Bundesrechts über den Hotel- und Kurortkredit.¹⁷ Neu

¹⁵ BBl 1972 II 1241, 1246.

¹⁶ Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und zur Volksinitiative „gegen den Ausverkauf der Heimat“, BBl 1981 III 585, 593.

¹⁷ Im Kanton Graubünden waren dies: Almens, Alvaneu, Alvaschein, Andeer, Andiast, Ardez, Arosa, Arvigo, Augio, Ausserferrera, Avers, Bergün, Bever, Bivio, Bondo, Braggio, Breil/Brigels, Brienz GR, Brusion, Buseno, Calfreisen, Cama, Camuns, Castaneda, Castasegna, Casti-Wergenstein, Castiel, Castrisch, Cauco, Cazis, Celerina/Schlarigna, Chur, Churwalden, Clugin, Conters im Prättigau, Cumbels, Cunter, Davos, *Fortsetzung Fussnote nächste Seite*

wurde jedoch in die Lex Furgler eine Bewilligungssperre aufgenommen, „wenn das zu erwerbende Grundstück an einem Ort liegt, an dem das ausländische Grundeigentum einen erheblichen Umfang erreicht“.¹⁸ Der Bundesrat wurde ermächtigt und beauftragt, diese Orte alljährlich – nach Anhören der zuständigen Kantonsregierungen – zu bestimmen und dabei die Verhältnisse auf dem Wohnungs- und Baumarkt des betreffenden Ortes zu berücksichtigen.¹⁹ Art. 3 des Bundesratsbeschlusses über den Erwerb von Grundstücken in Fremdenverkehrsorten durch Personen im Ausland vom 21. Dezember 1973²⁰ regelt die Details mit Bezug auf das Kriterium des erheblichen Umfangs des ausländischen Grundeigentums²¹. Bei den Orten, die der Bewilligungssperre zum Zeitpunkt des Datums des Bundesratsbeschlusses unterlagen, handelt es sich um: Arosa, Davos, Flims, Klosters, Laax, Pontresina, St. Moritz, Savognin, Sils im Engadin/Segl, Silvaplana, Vals, Vaz/Obervaz.²²

Gemäss Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und zur Volksinitiative „gegen den Ausverkauf der Heimat“²³ vermochten diese Massnahmen die Gesamtbewilligungszahl jedoch nicht zu vermindern. Dieser Umstand bildete die Ursache für die Einführung der Kontingentierung.

Distentis/Mustér, Donath, Duvin, Falera, Fanas, Feldis/Veulden, Fideris, Filisur, Flerden, Flims, Flond, Ftan, Fürstenu, Fuldera, Furna, Grono, Grüşch, Guarda, Hinterrhein, Igels, Ilanz, Innerferrera, Jenaz, Klosters, Küblis, Laax, Ladir, Landarenca, Langwies, Lantsch/Lenz, Lavin, Leggia, Lohn GR, Lostallo, Lü, Lünen, Lumbrin, Luven, Luzein, Madulain, Maienfeld, Maladers, Malix, Marmorera, Masein, Mathon, Medel, Medels im Rheinwald, Mesocco, Molinis, Mon, Morissen, Müstair, Mulegns, Mutten, Nufenen, Obersaxen, Pagig, Parpan, Parsonz, Paspels, Patzen-Fardün, Peist, Pignia, Pigniu/Panix, Pitasch, Pontresina, Portein, Poschiavo, Praden, Präz, Pratval, La Punt-Chamues-ch, Ramosch, Riein, Riom, Rodels, Rona, Rongellen, Rossa, Rothenbrunnen, Roveredo GR, Rueun, Ruschein, Saas, Safien, Sagogn, Salouf, Samedan, Samnaun, St. Antönien, Ascharina, St. Antönien Castels, St. Antönien Rütli, St. Martin, St. Moritz, St. Peter, Santa Domenica, Santa Maria im Müntertal, Santa Maria im Calancatal, San Vittore, Sarn, Savognin, S-chanf, Scharans, Schiers, Scheid, Schlans, Schleuis, Schmitzen GR, Schnaus, Scuol, Seewis im Prättigau, Selma, Sent, Sevgein, Siat, Sils im Domleschg, Sils im Engadin/Segl, Silvaplana, Soazza, Soglio, Somvix, Splügen, Stampa, Stierva, Strada, Sufers, Sur Surava, Surcasti, Surcuolm, Susch, Tarasp, Tartar, Tavetsch, Tenna, Tersnaus, Thusis, Tiefencastel, Tinizong, Trans, Trin, Trun, Tschappina, Tschierschen, Tschier, Tschlin, Tumeigl/Tomils, Uors-Peiden, Urmein, Valchava, Valendas, Vals, Velzeina, Vaz/Obervaz, Verdabbio, Versam, Vicosoprano, Vigers, Villa GR, Vrin, Waltensburg/Vuorz, Wiesen GR, Zernez, Zillis-Reischen, Zizers, Zuoz.

¹⁸ Bundesbeschluss über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Änderung vom 21. März 1973), Art. 7 Abs. 1 Lit. b.

¹⁹ Bundesbeschluss über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Änderung vom 21. März 1973), Art. 7 Abs. 2.

²⁰ SR 211.412.413, AS 1974 109.

²¹ Abs. 1: Die im Anhang 1 aufgeführten Orte, in denen das ausländische Grundeigentum einen erheblichen Umfang erreicht, unterliegen der Bewilligungssperre.

Abs. 2: Als erheblicher Umfang des ausländischen Grundeigentums gilt in der Regel ein Anteil von mehr als 10 Prozent oder für Orte in Gemeinden, in denen die Wohnbevölkerung im Zeitraum zwischen 1960 und 1970 abgenommen hat, ein Anteil von mehr als 20 Prozent an Fläche oder Steuerwert des gesamten privaten Grundeigentums in der Bauzone...

Abs. 3: Lässt sich die Fläche oder der Steuerwert nicht ermitteln, so bestimmt sich der erhebliche Umfang des ausländischen Grundeigentums nach der erheblichen Anzahl der seit dem 1. April 1961 erteilten Bewilligungen. Als erheblich gilt in der Regel eine Anzahl von mehr als 100 Bewilligungen oder für Orte in Gemeinden, in denen die Wohnbevölkerung im Zeitraum zwischen 1960 und 1970 abgenommen hat, eine Anzahl von mehr als 200 Bewilligungen.

²² Bundesbeschluss über den Erwerb von Grundstücken in Fremdenverkehrsorten durch Personen im Ausland (vom 21. Dezember 1973), Anhang 2.

²³ BBl 1981 III 585 (595).

Kontingentierung

Die Kontingentierung wurde in der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken in Fremdenverkehrsorten durch Personen im Ausland (Änderung vom 18. Juni 1979) eingeführt²⁴, welche die Anzahl der möglichen Ausnahmegewilligungen²⁵ der Kantone beschränkte. In Art. 3 wurde ein Berechnungsmodus für die Anzahl der Zweitwohnungen, für die ein Kanton Grundsatzbewilligungen erteilen durfte, festgelegt. Anhang 3 führte die zulässigen Höchstzahlen auf. Diese betragen im Kanton Graubünden für Zweitwohnungen jährlich insgesamt 580, davon 116 für hotelmässig bewirtschaftete Zweitwohnungen. Gesamtschweizerisch waren jährlich 3'158 Ausnahmegewilligungen zulässig.

Darüber hinaus hatte die Bewilligungsbehörde gemäss Art. 4 Abs. 1 Lit. c der genannten Verordnung eine Quotenregelung zu beachten, die den Zweck verfolgte, dass – im Rahmen einer vorhandenen Grundsatzbewilligung - nicht eine ganze Überbauung an Personen im Ausland verkauft werden durfte. Im Normalfall waren pro Bauetappe maximal 650/1000 der Wertquoten (bei Stockwerkeigentum) an Personen im Ausland verkäuflich. Hatte die Einheit der Zweitwohnungen ausschlaggebende Bedeutung für die Entwicklung des Ortes und lag dieser in einer Bergregion im Sinne des Bundesrechts über Investitionshilfe für Berggebiete, so erhöhte sich die Quote auf 750/1000. Waren die Zweitwohnungen jährlich mindestens 150 und höchstens 250 Tage gesamthaft hotelmässig bewirtschaftet, so erhöhte sich die Verkaufsquote an Ausländer auf 100 % der Wertquote.²⁶ Durch diese Bestimmung war die Idee des Apparthotels nach schweizerischem Modell geboren.

Die Ausschöpfung der Quote von 750/1000 bedingte nebst einer rechtskräftigen Baubewilligung ein Gutachten der für die regionale Wirtschaftsförderung zuständigen Kantons- und Bundesbehörden über die ausschlaggebende Bedeutung und die Vereinbarkeit mit dem Entwicklungskonzept im Sinne des Bundesrechts über die Investitionshilfe für Berggebiete.²⁷ Um 100 % der Quote ausschöpfen zu können, waren zudem notwendig:

- Ein Gutachten der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit über die Eignung der Zweitwohnungen für die hotelmässige Bewirtschaftung;
- der Nachweis über die dauernde Sicherstellung des regelmässigen hotelmässigen Betriebes in dinglicher oder in anderer Form;
- die Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde für den Hotelbetrieb.

²⁴ AS 1979 806.

²⁵ Gemäss Art. 4 Abs. 1 Lit. c galt die Bewilligungssperre nicht, respektive konnten in gesperrten Orten Ausnahmegewilligungen erteilt werden, wenn diese „im Rahmen einer Grundsatzbewilligung erfolgten, welche die kantonale Bewilligungsbehörde schweizerischen Erstellern einer projektierten, in Ausführung begriffenen oder neu erstellten Einheit von mehreren Zweitwohnungen für deren Veräusserung an Personen mit Wohnsitz im Ausland bis zu einer bestimmten Quote erteilen kann, um eine beschränkte, gezielte und im Verhältnis zu anderen Beherbergungsformen ausgewogene Entwicklung der lokalen Fremdenverkehrswirtschaft auch in gesperrten Orten zu fördern...“.

²⁶ Abs. 2 Lit. a-c Verordnung über den Erwerb von Grundstücken in Fremdenverkehrsorten durch Personen im Ausland (Änderung vom 18. Juni 1979).

²⁷ Art. 4 Abs. 5 Lit. b Verordnung über den Erwerb von Grundstücken in Fremdenverkehrsorten durch Personen im Ausland (Änderung vom 18. Juni 1979).

Kritischen Zeitungsberichten anfangs der 80er Jahre zufolge konnte die Lex Furgler ihre Ziele offenbar nur teilweise erreichen. Während Bundesrat Kurt Furgler die 5000 Verkaufsbewilligungen (331 ha) im Jahre 1971 im Ständerat als masslos bezeichnet hatte, näherte sich deren Zahl 1979 bereits der 6000er Grenze, wie der Beobachter kritisierte.²⁸ Die seinerzeit als wirkungsvolles Instrument bezeichnete Bewilligungssperre sowie die bessere Erfassung der Immobiliengesellschaften hätten sich als wenig griffig erwiesen.

Abgesehen davon wurde das Konstrukt des Apparthotels an sich sowohl seitens der traditionellen Hotellerie als auch durch baukritische Kreise skeptisch beurteilt. Exemplarisch sei ein Bericht der HTR aus dem Jahr 1981 zu einem Bauprojekt der AG Kurhotel Waldhaus Flims genannt, in welchem ausgeführt wird (Zitat): Die AG Kurhotel Waldhaus-Flims will die Villa Belmont (ein Bettentrakt) abreißen und als Ersatz drei Häuser mit 70 Hotelbetten und ebenso vielen Appartements mit je zwei bis vier Betten erstellen lassen. Die Gesamtinvestition wird mit 18 bis 20 Millionen Franken veranschlagt, die Wohnungen sollen nach Möglichkeit veräussert werden, wobei in Flims ein Ausländeranteil von 45 Prozent gilt. Damit sucht ein weiteres, der traditionellen Hotellerie verpflichtetes Unternehmen sein Heil in der „Apart-Formel“. Der Beobachter geisselte das Apparthotel als „völlig legales Schlupfloch zum Schweizer Grundbesitz“.²⁹

1.1.4 Lex Friedrich, Lex Koller

Die Lex Furgler wurde per 1. Januar 1985 durch das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) vom 16. Dezember 1983 ersetzt³⁰, welches an die Stelle des komplizierten und unübersichtlich gewordenen Netzwerks von Grundsatz- und Ausnahmeregelungen im Zusammenhang mit dem Grundstückerwerb durch Personen im Ausland trat.³¹ Verschiedene sachfremde Ziele aus den Bereichen Raumplanung, Landschafts-, Natur- und Heimatschutz sowie Wirtschaftsförderung wurden herausgelöst und das Gesetz konsequent auf die Abwehr der Überfremdung des Bodens ausgerichtet. Der Grundsatz der Bewilligungspflicht blieb erhalten (Art. 2 BewG) und die Bewilligungsgründe werden im Gesetz abschliessend aufgezählt. Dabei wird zwischen allgemeinen (Art. 8 BewG) und kantonalen Bewilligungsgründen (Art. 9 BewG) unterschieden. Grundsätzlich neu ist die Kompetenz der Kantone, im Rahmen des BewG selbst über den Erwerb von Wohnraum durch Personen im Ausland auf ihrem Gebiet zu legiferieren.³²

²⁸ (1981). Beobachter, (17), 8-10.

²⁹ Das Leck in der Lex: Apparthotels, (1981). Beobachter, 19, 10-14 (10).

³⁰ SR 211.412.41.

³¹ Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und zur Volksinitiative „gegen den Ausverkauf der Heimat“, BBl 1981 III 585.

³² Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und zur Volksinitiative „gegen den Ausverkauf der Heimat“, BBl 1981 III 585 (619).

Aus Hotelperspektive interessant sind drei Aspekte:

1. Wohneinheiten in einem Aparthotel können nach wie vor an Ausländer verkauft werden, wenn dafür eine kantonale Bewilligung basierend auf einer kantonalen Rechtsgrundlage vorliegt.³³
2. Eine Bewilligung ist dann nicht nötig, wenn „das Grundstück als ständige Betriebsstätte eines Handels-, Fabrikations- oder eines anderen nach kaufmännischer Art geführten Gewerbes, eines Handwerkbetriebes oder eines freien Berufes dient“.³⁴ Hotels sind typischerweise solche Betriebsstätten.³⁵ Diese können nicht nur bewilligungsfrei erworben werden, wenn sie durch den Erwerber für das eigene Unternehmen genutzt werden, sondern sie dürfen auch als reine Kapitalanlage erworben werden.³⁶ Ein Ausländer kann also ein Hotel kaufen, selbst wenn dieses nicht durch das eigene Unternehmen genutzt wird, sondern der Kapitalanlage dient und einem Dritten vermietet oder verpachtet wird.³⁷
3. Als Betriebsstätte gilt gemäss Rechtsprechung nicht nur ein ganzes Hotel, sondern auch eine einzelne hotelmässig bewirtschaftete Wohnung. Diese kann bewilligungsfrei erstellt oder erworben werden (Bundesamt für Justiz [EJPD], 2009).

An die Seite des traditionellen Aparthotels mit Wohneinheiten, die bei entsprechender Bewilligung und Anrechnung an das Kontingent an Personen aus dem Ausland verkauft werden dürfen, wurde somit die Betriebsstätte gestellt. Die beiden Rechtsinstitute bestehen heute parallel, wobei Aparthotels nur noch vereinzelt vorkommen.

³³ BewG Art. 9, Abs. 2.

³⁴ Betriebsstättengrundstück, BewG Art. 2 Abs. 2 Lit. a.

³⁵ Bundesamt für Justiz, Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Wegleitung für die Grundbuchämter, Bern 1. Juli 2009, Ziff. 41.1

<http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/wirtschaft/grundstueckerwerb.html>.

³⁶ Gültig seit der ersten Revision der Lex Friedrich, welche durch das Parlament in Rahmen des sogenannten Investitionsprogramms über konjunkturpolitische Massnahmen am 30. April 1997 beschlossen wurde.

³⁷ Bundesamt für Justiz, Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Wegleitung für die Grundbuchverwalter, Bern, 1. Juli 2009. <http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/wirtschaft/grundstueckerwerb.html>.

Diese Änderung erfolgte unter der Führung von Bundesrat Arnold Koller, weshalb man seit dann von der „Lex Koller“ spricht.

1.2 Definition des Apparthotels

Die Definition des Apparthotels im heute gültigen BewG³⁸ lautet wie folgt:

Art. 10 Apparthotels

Als Apparthotel gilt ein neues oder zu erneuerndes Hotel im Stockwerkeigentum des Betriebsinhabers, von Personen im Ausland und gegebenenfalls von Drittpersonen, wenn es folgende Voraussetzungen erfüllt:

- a. Eigentum des Betriebsinhabers an den besonderen Anlagen und Einrichtungen für den Hotelbetrieb und an den Wohneinheiten im Umfang von insgesamt mindestens 51 Prozent der Wertquoten;
- b. dauernde hotelmässige Bewirtschaftung der Wohneinheiten im Umfange von mindestens 65 Prozent der darauf entfallenden Wertquoten, einschliesslich aller dem Betriebsinhaber gehörenden Wohneinheiten;
- c. angemessenes Dienstleistungsangebot, entsprechende bauliche und betriebliche Eignung sowie mutmassliche Wirtschaftlichkeit des Hotels gestützt auf ein Gutachten der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit.

1.3 Bewilligungskriterien

Das BewG definiert somit einen engen Apparthotelbegriff. Nicht jedes Hotel mit zwangsbewirtschafteten Wohneinheiten im Stockwerkeigentum ist ein Apparthotel im Sinne des BewG. Dem Gesetzgeber ging es dabei darum, dass nicht solche Immobilien als Apparthotel deklariert und letztlich zur Erlangung einer kantonalen Bewilligung im Rahmen der Kontingente missbraucht werden können, die letztlich keine Hotels darstellen, sondern bloss pro forma als solche deklariert werden und eigentlich verkappte Ferienwohnungen darstellen.³⁹ Vier Kriterien werden zu diesem Zweck herangezogen, *erstens* ein minimaler Eigentumsanteil des Betriebsinhabers an der Hotelanlage, *zweitens* dessen Zugriffsmöglichkeit auf einen Minimalanteil der Wohnungen in der Anlage, *drittens* ein bestimmtes hotelmässiges Dienstleistungsangebot und *viertens* eine grundsätzliche bauliche und betriebliche Eignung, um wirtschaftlich betrieben werden zu können.

Das Kriterium 1 verfolgt eine Governance-Zielsetzung. Durch einen Minimalanteil von 51 % der gesamten Stockwerkanteile in der Hand des Betriebsinhabers soll erreicht werden, dass dieser in der Anlage das Sagen hat und die Hotelinteressen gegenüber jenen der Appartamenteigentümer durch eine Mehrheit in der Stockwerkeigentümersammlung durchsetzen kann. Der Hotelbetrieb kann allerdings durch diese Bestimmung alleine nicht gesichert werden, wenn er aus anderen Gründen wirtschaftlich nicht möglich ist. Aus diesem

³⁸ Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 16. Dezember 1983 (Stand am 1. Januar 2011), SR 211.412.41.

³⁹ Das BewG beruht bekanntlich auf einer Bewilligungspflicht. Personen im Ausland, die ein Grundstück in der Schweiz erwerben wollen, bedürfen dafür der Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde, welche diese nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen erteilen darf, die im Gesetz umschrieben werden. (BewG Art. 8 ff.) Namentlich können die Kantone „durch Gesetz bestimmen, dass einer natürlichen Person der Erwerb als Ferienwohnung oder als Wohneinheit in einem Apparthotel im Rahmen des kantonalen Kontingents bewilligt werden kann.“ (BewG Art. 9 Abs. 2).

Grund wurde das Kriterium der „mutmasslichen Wirtschaftlichkeit“ geschaffen. Es sollten jene Projekte verhindert werden, bei denen schon ex ante keine Aussicht auf einen wirtschaftlichen Betrieb besteht. Als kritisches Kriterium gilt der Anteil der Wohnungen in der Anlage, die für die hotelmässige Bewirtschaftung zur Verfügung stehen. Es wird daher verlangt, dass mindestens 65 % der Wertquoten aller Wohneinheiten für den Hotelbetrieb zur Verfügung stehen. Ferner geht das Gesetz von der Annahme aus, dass ein schlechtes Bau- und Betriebskonzept den wirtschaftlichen Erfolg behindern kann. Das Kriterium des angemessenen Dienstleistungsangebotes soll gewährleisten, dass eine hotelmässige Bewirtschaftung nicht bloss betrieblich und baulich möglich ist, sondern auch tatsächlich in einem bestimmten Ausmass erfolgt.

Zur Bestätigung der genannten Wirtschaftlichkeits-Kriterien verlangt das Gesetz ein Gutachten der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH). Die SGH hat für ihre diesbezügliche Gutachtertätigkeit die sogenannten „Richtlinien für die Begutachtung im Sinne des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG), gültig ab 1. Januar 1985“ erlassen. Gemäss dieser Richtlinie beurteilt die SGH im Einzelfall folgende drei Fragen:

- Bauliche und betriebliche Eignung;
- Angemessenheit des Dienstleistungsangebotes;
- mutmassliche Wirtschaftlichkeit.

Explizit nicht überprüft wird durch die SGH die Zweckmässigkeit oder Wünschbarkeit von Zweitwohnungen.

Die Beurteilung wird wie folgt vorgenommen:

1. Bauliche und betriebliche Eignung
 - 1.1. Eignung der Zufahrt und des Standortes der Gesamtanlage für die Führung eines Hotelbetriebes.
 - 1.2. Minimalanforderungen an die Gesamtanlage

Mindestens 65 % der auf Wohneinheiten entfallenden Wertquoten, einschliesslich aller dem Betriebsinhaber gehörenden Einheiten, müssen dauernd hotelmässig bewirtschaftet werden.

Die Anlage muss sich zum Betrieb als Hotel eignen und alle dafür erforderlichen Einrichtungen aufweisen, nämlich:

- min. 30 normale Gästebetten mit entsprechendem Zimmerservice
- einen Restaurationservice mit der Möglichkeit, Halb- oder Vollpensionsleistungen anzubieten
- eine zentrale Leitung des Gesamtbetriebes
- eine Réception, welche Reservationen entgegennimmt, Ankünfte und Abreisen betreut sowie den Telefon- und Postdienst sicherstellt
- dem Standort und dem Charakter des Hauses entsprechende Aufenthaltsmöglichkeiten
- allgemein zugängliche Toiletten im Bereich der öffentlichen Räume
- Unterkünfte für Personal (inkl. Direktion), und zwar für mindestens

4 Personen bei bis zu	30	normalen Gästebetten		
5 Personen bei	31-50	“	“	
7 Personen bei	51-80	“	“	
10 Personen bei	81-110	“	“	
12 Personen bei	111-150	“	“	

etc., wobei sich diese Zahlen um 1-3 Personen erhöhen, wenn ein gehobener Zimmerservice mit täglichem Wäschewechsel vorgesehen ist.

Darüber hinaus sind folgende Räume vorzusehen:

- Personalgarderobe und –duschräume, sofern sich die Personalunterkunft weder im Hotelgebäude noch in dessen unmittelbarer Nähe befindet
- Personalesraum ab 10 Angestellten (exkl. Direktion)
- Skiraum für Betriebe in Gebirgsgegenden
- 1 Etagenoffice oder Wäschedepot pro Stockwerk oder pro 25 Zimmereinheiten (bei mehreren Gebäuden mind. 1 entsprechender Raum pro Haus)

1.3. Minimalanforderungen an die Wohneinheiten

- Bruttofläche der Wohneinheiten in der Regel mind. 25 m²
- Privat-WC + Bad oder Dusche für jede hotelmässig nutzbare Betriebseinheit
- Telefonanschluss mit Verbindung zur Réception
- Gedeckte Verbindung zu den öffentlichen Räumen (im Normalfall)

1.4. Maximalgrössen der Wohneinheiten

- Ein- und Zweizimmerappartements 50 m²
- Grössere Wohneinheiten 100 m²

1.5. Aufteilung der Beherbergungsfläche

65 % der Beherbergungsfläche (inkl. Hoteleigene Gastzimmer und bewirtschaftete Wohneinheiten) müssen auf kleine Appartements (bis 50 m²) entfallen. Der Rest kann aus grösseren Einheiten (bis 100 m²) bestehen.

2. Angemessene Dienstleistungen

Für die hotelmässige Bewirtschaftung der Wohnungen ist ein verbindliches Betriebskonzept vorzulegen, aus dem hervorgeht, dass ein angemessenes Dienstleistungsangebot vorgesehen ist, welches im Normalfall dem eines konventionellen Hotels entspricht.

Bei Apparthotelbauten in unmittelbarer Nähe von öffentlichen Restaurationsbetrieben mit ausreichendem Sitzplatzangebot kann ausnahmsweise eine Bewirtschaftung auf Garni-Basis toleriert werden.

3. Mutmassliche Wirtschaftlichkeit

Gestützt auf die unter II/1 und II/2 aufgeführten Kriterien erstellt die SGH eine Wirtschaftlichkeitsrechnung im Sinne einer Erfolgsrechnung. Diese bildet die Grundlage für eine Ertragswertberechnung, welche die künftige Belastbarkeit des Betriebes mit Fremdkapital bzw. die Höhe der erforderlichen Eigenmittel aufzeigen soll. Grundlage der Berechnung bilden die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites vom 1. Juli 1966.

1.4 Sicherung des Apparthotelstatus, Widerruf

1.4.1 Bewirtschaftungs- und Vermietungspflicht

Um die Benutzung als Apparthotel dauerhaft aufrechtzuerhalten, das heisst um sicherzustellen, dass das Hotel und die Wohnungen auch tatsächlich apparthotelmässig genutzt werden, wird auf dem Hotelgrundstück eine Bewirtschaftungspflicht angemerkt und bei den Wohnungsgrundstücken eine Andienungs- oder Vermietungspflicht. Diese sind *dinglich*, somit dauerhaft, können durch privatrechtliche Vereinbarungen nicht wegbedungen werden und haben auch bei Handänderungen Bestand. Die Bewirtschaftungspflicht ist eine Auflage, wonach der Eigentümer des Hotelgrundstücks hotelmässige Dienstleistungen erbringen muss. Die Vermietungspflicht bedeutet, dass der Eigentümer der Wohnung diese der hotelmässigen Bewirtschaftung zugänglich halten muss. Die Nutzungsdetails werden im Stockwerkeigentümerreglement und in einem Miet- und Bewirtschaftungsvertrag geregelt, dessen Aufhebung und Abänderung der Zustimmung der Bewilligungsbehörde bedarf.

1.4.2 Widerruf

Die Aufhebungen der Bewirtschaftungs- und der Vermietungspflicht bedürfen erneut einer Verfügung der Bewilligungsbehörde mit anschliessender Löschung im Grundbuch. In juristischer Hinsicht handelt es sich dabei um einen Widerruf von Auflagen, deren Einhaltung zufolge veränderter Verhältnisse *unmöglich* oder *unzumutbar* geworden ist.⁴⁰

Widerruf bedeutet nicht, dass die Hotels abgerissen werden müssen, sondern es werden Anpassungen im Nutzungskonzept vorgenommen. Drei Alternativen sind denkbar:

- Nutzung als reine Zweitwohnungen ohne hotelmässige Bewirtschaftung,
- Rückkauf der Appartements durch das Hotel mit anschliessender hotelmässiger Bewirtschaftung als eigene Kapazitäten,
- Nutzung als bewirtschaftete Ferienwohnungen (Vermietung).

Die erste Kategorie stellt den Normalfall dar. Der Widerruf der Auflage der hotelmässigen Bewirtschaftungspflicht kommt unter den Aspekten der Gesetzgebung über den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland für die einzelnen Appartements einer nachträglichen Umwandlung in reine Zweitwohnungen gleich. Die Frage, ob sich die Appartements heute in ausländischer Hand befinden und somit durch die häufigen Widerrufe der Zweck der Lex - Verhinderung der Überfremdung - unterlaufen wurde, kann nicht abschliessend beantwortet werden, weil entsprechende Erhebungen fehlen. Diese Frage bildet im Übrigen auch nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

⁴⁰ Art. 14 Abs. 4 BewG in Verbindung mit Art. 11 Abs. 4 BewV. Dazu vgl. BGE 130 II 290 E. 2.8 S. 300 f. sowie Bundesgerichtsurteil vom 16. Dezember 2005 II. Öffentlichrechtliche Abteilung.

1.5 Markt für Apparthotel-Wohnungen

Zufolge fehlender Daten war eine systematische Auswertung der Preise von Hotelappartements im Vergleich zu freiem Stockwerkeigentum (ohne hotelmässige Zwangsbewirtschaftung) nicht möglich. In verschiedenen Quellen finden sich aber eindeutige Hinweise darauf, dass bewirtschaftete Zweitwohnungen im *Primärmarkt* wesentlich schwieriger und nur zu tieferen Preisen (Discount) verkäuflich waren, als Zweitwohnungen ohne Auflagen. Zudem war die Nachfrage nach solchen Wohnungen im Schweizer Markt weitgehend inexistent⁴¹, weshalb bei der Projektentwicklung darauf geachtet wurde, dass für sämtliche Wohnungen mit Bewirtschaftungsauflagen (i.d.R. 65 %) Bewilligungen für den Verkauf an Ausländer vorlagen⁴². Umso besser für den Entwickler, wenn darüber hinaus auch Zweitwohnungen realisiert und an Ausländer verkauft werden konnten. Dadurch liess sich der Immobiliengewinn maximieren.

Die Preise im *Sekundärmarkt* lagen gemäss Expertenaussagen markant unter jenen im Primärmarkt, ja zwangsbewirtschaftete Hotelappartements waren oftmals mangels Nachfrage gar nicht verkäuflich. Ein Verkauf, häufig an Schweizer, war nur nach Widerruf der Vermietungsauflage möglich, was einer nachträglichen Umwandlung in eine Zweitwohnung bedurfte.⁴³

⁴¹ Zum Beispiel Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und zur Volksinitiative „gegen den Ausverkauf der Heimat“, BBl 1981 III 585 (609): Schweizer bekunden erfahrungsgemäss kaum Erwerbsinteresse für Apparthoteleinheiten.

⁴² Die Bewilligungsbehörde entscheidet nach freiem Ermessen, ob aufgrund von Art. 4 Abs. 4 VGF sämtliche Einheiten für den Verkauf an Personen im Ausland frei gegeben werden, oder ob eine quotenmässige Beschränkung besteht. Zum Zwecke der Wirtschaftsförderung kann ein 100 %-iger Verkauf der Wohnungen an Ausländer bewilligt werden.

⁴³ Dazu vgl. hinten Kapitel 2.2.

2 Analyse Apparthotels im Kanton Graubünden

2.1 Daten-Sample

Im Kanton Graubünden wurden in den Jahren 1974 – 1986 insgesamt 54 Apparthotels bewilligt, die ein Total von ungefähr 2600 hotelmässig bewirtschafteten Wohnungen/Appartements umfassten. Zuzufolge ordentlichem Ablauf der gesetzlichen Aktenaufbewahrungspflicht sind nicht mehr sämtliche Fälle dokumentiert, weil die Unterlagen ganz oder teilweise vernichtet wurden. Basierend auf einer durch das GIHA laufend nachgeführten Gesamtaufstellung mit sämtlichen Fällen inklusive Bewilligungs- und Widerrufsdatum konnten in den Archiven des Amtes und der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit, die in etlichen Fällen als Gutachterin beigezogen worden war, weitere Informationen gefunden werden. Somit sind verschiedene Fälle gut dokumentiert, während bei anderen nebst Bewilligungs- und Widerrufsverfügung (falls widerrufen) kaum weitere Unterlagen vorhanden sind. Die vorhandenen Daten lassen aber immerhin in sämtlichen Fällen eine eindeutige zeitliche Zuordnung sowie eine Bestimmung der Grösse mit Bezug auf die Anzahl Hotelappartements zu. Die quantitativen Auswertungen hiernach beruhen auf diesen lückenlosen Angaben. Weitere Erkenntnisse wurden durch Auswertung von Einzelfällen gewonnen, sowie durch Expertengespräche.

2.2 Widerrufe

2.2.1 Zahlen

Von den genannten 54 Hotels sind heute noch 14 (26 %) als Apparthotel in Betrieb, 40 wurden widerrufen oder ein Widerruf ist pendent (74 %). Widerruf bedeutet, dass durch amtliche Verfügung einerseits die betroffenen Wohnungen aus der Pflicht zur Rückvermietung an den Hotelbetrieb entlassen werden und andererseits das Hotelbetriebsgrundstück aus der Pflicht zur Erbringung hotelmässiger Dienstleistungen (Bewirtschaftungspflicht)⁴⁴. Von den genannten 2600 Wohnungen befinden sich heute offiziell noch 677 unter dem Bewirtschaftungsstatus⁴⁵, 1923 sind durch behördliche Verfügung und mit Grundbuchwirkung aus der Vermietungspflicht entlassen worden. Bei den 14 nicht widerrufenen Apparthotels kann mangels Kontrollinstrumenten nicht gesagt werden, ob sie tatsächlich hotelmässig bewirtschaftet werden. Es ist anzunehmen, dass dies in etlichen Fällen nicht so ist, sondern dass die Wohnungen durch die Besitzer inoffiziell als Zweitwohnungen genutzt werden (Maurice und Schmidli 2012).

⁴⁴ Dazu vergleiche vorne 1.4.2.

⁴⁵ Ob sie tatsächlich bewirtschaftet werden, lässt sich nicht sagen.

Erkenntnisse

Ob das Instrument des Aparthotels sein Ziel gegen die Überfremdung des einheimischen Bodens erreichen konnte, lässt sich nicht abschliessend beurteilen, weil dafür nebst der Bewirtschaftungsform auch die heutigen Eigentumsverhältnisse der Wohnungen geprüft werden müssten. In der vorliegenden Untersuchung steht allerdings die Frage im Zentrum, ob sich das Appartsystem mit Stockwerkeigentum einerseits an den zentralen Hotelinfrastrukturen und andererseits an den Appartements in separatem Eigentum einer Vielzahl von Personen als Hotelbetriebsform bewährt habe. Anhand der Tatsache, dass heute nur noch wenige Wohnungen hotelmässig bewirtschaftet sind, muss diese Frage verneint werden. Die nachfolgende Analyse der Ursachen soll Rückschlüsse auf die Gründe ermöglichen.

2.2.2 Ursachen

Die Gründe für Probleme mit bewirtschafteten Hotelwohnungen lassen sich in zwei Kategorien einteilen.

Direkte wirtschaftliche Gründe

- Das Hotel kann die vertraglich zugesicherten Mieten nicht bezahlen.
- Die Wohnungseigentümer erreichen nicht die erwarteten Renditen.
- Der Betrieb des Hotels ist nicht mehr gewährleistet, in aller Regel zufolge Konkurs der Betreibergesellschaft, weshalb die Bewirtschaftung nicht mehr erfolgt.

Indirekte wirtschaftliche Gründe

- Die Eigentümer oder deren Rechtsnachfolger (zum Beispiel Erben) weigern sich, ihre Wohnungen zur Vermietung zur Verfügung zu stellen.
- Die Wohnungen sind zufolge ungenügender Instandhaltung faktisch nicht mehr vermietbar.

Die genannten direkten und indirekten wirtschaftlichen Gründe führten bei den untersuchten Fällen zu Meinungsverschiedenheiten und Streitigkeiten zwischen Hotel- und Wohnungseigentümern und häufig zu Gerichtsfällen und schliesslich Widerrufsansträgen an die Bewilligungsbehörde, welche dann den Widerruf aus wirtschaftlichen Gründen verfügt.⁴⁶

⁴⁶ Zitat aus einer konkreten Verfügung: „Aufgrund der Tatsache, dass hinsichtlich der hotelmässigen Bewirtschaftung im Aparthotel xy seit Jahren eine unbefriedigende Situation besteht, die eine für alle Beteiligten zumutbare und wirtschaftlich tragbare hotelmässige Bewirtschaftung im Sinne der anwendbaren Gesetzgebung verunmöglicht, hält es die Bewilligungsbehörde für gerechtfertigt, die seinerzeit verfügten Auflagen betreffend die hotelmässige Bewirtschaftung für alle betroffenen Stockwerkeinheiten aus dem Aparthotel xy zu widerrufen und die Anmerkungen im Grundbuch löschen zu lassen. Gleichzeitig wird auch die bezüglich des Hotelbetriebsgrundstücks im Grundbuch angemerkte Pflicht zur Erbringung hotelmässiger Dienstleistungen aufgehoben.“

2.2.3 Widerrufspolitik

Das GIHA verfolgt eine grosszügige Bewilligungspraxis mit Bezug auf Widerrufe, indem nicht auf die tatsächlichen Ursachen der Probleme abgestellt wird, sondern auf deren Auswirkungen, die in aller Regel auch finanzieller Natur sind. Das Amt verzichtet auf weitere Untersuchungen, verlangt aber nach gefestigter Praxis, dass alle Eigentümer der vermietungspflichtigen Appartements, der Eigentümer des Hotelteils sowie die Standortgemeinde der Aufhebung zustimmen.⁴⁷

Dank dieser pragmatischen Haltung können viele Streitfälle abgeschlossen werden, und der Markt an Problemwohnungen wird durch Statusänderungen zu reinen Zweitwohnungen laufend geräumt. Diese Ruhe darf aber auf keinen Fall so interpretiert werden, dass sich das Apparthotel bewährt habe. Das Gegenteil ist der Fall. Würde strikter an Bewirtschaftungs- und Vermietungsauflagen festgehalten, so hätten sich die Tourismusgemeinden im Kanton Graubünden mit einer Reihe von verwaorsten Problemhotels und Hunderten von Problemwohnungen herumschlagen. Die Praxis des Grundbuchinspektorates hat aber den Nachteil, dass die wirklichen Ursachen der wirtschaftlichen Probleme nicht systematisch untersucht werden. Aus der Analyse der Widerruffälle im Rahmen dieser Studie lassen sich gewisse Umstände erkennen, die immer wieder zu Problemen geführt haben.

2.3 Erkenntnisse aus der systematischen Auswertung

2.3.1 Grösse des Apparthotels

Zur Analyse der Grösseneffekte wurden die 54 untersuchten Apparthotels in Grössen Kategorien, gemessen an der Anzahl bewirtschafteter Appartements, eingeteilt und diese im Hinblick auf die Widerrufshäufigkeit untersucht.

Tabelle 1: Widerrufe nach Grösse

Anzahl Wohneinheiten	Anzahl bewilligte Hotels	nicht widerrufen	widerrufen	widerrufen in %
- 10	2	0	2	100
10 – 50	32	9	23	72
51-100	14	4	10	71
> 100	6	1	5	83
Summe	54	14	40	74

⁴⁷ Die Gemeinde muss bestätigen, dass keine Einwände gegen die Aufhebung der Bewirtschaftungspflicht im Sinne der „lex Friedrich“ bestehen.

Erkenntnisse

Die Widerrufsquote liegt in sämtlichen Grössenkategorien über 70 % und ist mit durchschnittlich 74 % sehr hoch. Das Konzept hat sich somit in keiner Grössenkategorie bewährt.

- Apparthotels sowohl mit einer besonders kleinen als auch solche mit einer besonders grossen Zahl an bewirtschafteten Wohnungen weisen die höchste Widerrufshäufigkeit aus.
- Apparthotels mit unter 10 Wohnungen führten in 100 % der Fälle zu Widerruf.
- Die mittleren Anlagen mit 10-100 Wohnungen haben einen signifikant tieferen Widerrufsanteil, der jedoch immer noch über 70 % liegt.

2.3.2 Dauer der hotelmässigen Bewirtschaftung

Die Widerrufe verteilen sich auf die ganze Zeitachse der Nutzungsdauer. Die schnellsten erfolgten unmittelbar nach Bewilligung oder Realisation (maximal 1 Jahr später), die spätesten nach 34 Jahren. Eine Analyse der Laufzeiten führt zu folgenden Erkenntnissen:

Eine erste Kumulation der Widerrufe ist in den ersten 4 Jahren nach der Bewilligung feststellbar (9 von 40 Fällen = 22.5 %). Man muss annehmen, dass bei diesen Fällen weniger die zu geringe laufende Rendite den Anlass zum Widerruf gab, als Probleme bei der Realisation der Projekte, respektive beim Verkauf der Wohnungen.

Der höchste Widerrufsanteil liegt bei Betriebsdauern von 7-20 Jahren (22 von 40 Fällen = 55 %). Diese Fälle liegen im Betrieb begründet, der entweder für die Wohnungseigentümer, den Hotelbetreiber oder beide unbefriedigend war.

9 Fälle sind in der Zeitperiode zwischen 21 und 34 Jahren widerrufen worden (22.5 %). Diese stehen im Zusammenhang mit dem Lebenszyklus der Immobilie, respektive mit notwendig gewordenen Instandsetzungsinvestitionen. Während der ordentliche Betrieb, wenngleich möglicherweise unrentabel, von den Eigentümern noch durchgestanden wurde, so zogen sie sich spätestens dann zurück, wenn die Mittel für die ersten grösseren Renovations- und Erneuerungsausgaben fehlten, respektive aus externen Quellen hätten eingeschossen werden müssen. Salopp ausgedrückt ging es darum, schlechtem Geld nicht noch gutes nachzuwerfen. Die Eigentümer waren zufolge mangelnder Renditen nicht bereit, frisches Kapital für die Renovation einzuschiessen.

Erkenntnisse

- Ausfälle in der Startphase kamen relativ häufig vor, hatten aber nicht direkt etwas mit der hotelmässigen Bewirtschaftung zu tun, als vielmehr mit der Qualität der Planung respektive der Marktbeurteilung (Verkäuflichkeit). Appartements mit Bewirtschaftungsaufgaben waren generell schwieriger zu verkaufen als freie, besonders an Sekundärstandorten.

- Die meisten Ausfälle sind während der Betriebsphase aufgetreten, weil die Projekte die in sie gesetzten wirtschaftlichen Erwartungen nicht zu erfüllen vermochten. Entweder waren die Wohnungseigentümer zufolge ungenügender Rendite nicht mehr bereit, ihre Objekte an das Hotel zu vermieten, oder das Hotel konnte nicht rentabel geführt werden und musste den Betrieb einstellen. Oft traten beide Phänomene parallel auf.
- Wurden unbefriedigende Ergebnisse durch die Eigentümer während den ersten 20 Betriebsjahren allenfalls noch hingenommen, so strandeten die noch laufenden Apparthotels spätestens dann, wenn es um die Instandsetzung der in die Jahre gekommenen Immobilien ging, wofür zufolge fehlender Rendite in der Regel niemand die erforderlichen Mittel einzuschliessen bereit war.

2.3.3 Intensität der Hotelleistungen

Die Apparthotels im Kanton Graubünden lassen sich in drei Konzeptgruppen einteilen:

- Typ A: Vollständige Hotelintegration: Die Appartements werden ausserhalb der Eigentüternutzung durch einen standardmässigen Hotelbetrieb wie normale Hotelzimmer bewirtschaftet.
- Typ B: Reduzierte Hoteldienstleistungen: Tägliche Reinigung oder Receptions- und Portierdienste werden auf Wunsch durch ein reduziertes Hotel angeboten.
- Typ C: Bewirtschaftete Wohnungen mit rudimentären Dienstleistungen wie zum Beispiel Endreinigung, sowie möglicherweise gehobenen Infrastrukturangeboten (zum Beispiel Hallenbad, Fitness). Solche Apparthotels werden auch als „Abwarthotels“ bezeichnet.

Tabelle 2: Widerrufe nach Betriebskonzept

Konzeptgruppe	Anzahl	Widerrufen	Anteil in %
Integration in bestehendes Hotel mit vollem Leistungsangebot (Typ A).	12	7	58
Neu als Apparthotel konzipiert (Typ B).	31	23	74
Apparthotel mit Minimalleistungen (Typ C).	11	10	91

Bei der Typologisierung wurde unter anderem auf Flächenkriterien abgestellt. Eine Hotelimmobilie unterscheidet sich von einer Wohnimmobilie durch einen höheren Anteil an Flächen, die nicht für den eigentlichen Wohnzweck zur Verfügung stehen. Einerseits sind die Nebennutzflächen (z.B. Wäscherei, Hotelküche) und Verkehrsflächen (Erschliessung) höher, andererseits bedingt der Hotelbetrieb spezifische Hauptnutzflächen, die bei reinen Wohnbauten nicht erforderlich sind (z.B. Lobby, Restaurants). Mit anderen Worten ist die Flächennutzung bei Wohnimmobilien wesentlich intensiver als bei Hotels, bei denen ein höherer Anteil der gesamten Nutzfläche nicht für Wohnzwecke in Hotelzimmern zur Verfügung steht und daher nicht (zum Beispiel Verkehrsflächen oder Lobby) oder nur teilweise (Restaurant, Bar) produktiv ist. In der internationalen Hotellerie wird die Flächeneffizienz einer Hotelbaute durch den sogenannten Gross-Factor zum Ausdruck

gebracht. Dieser bezeichnet das Verhältnis von Verkehrs- und Funktionsflächen zur Zimmerfläche. Bei einem Budgethotel beläuft sich dieser Faktor etwa auf 0.2 oder 20 %, bei einem Deluxe-Hotel ist er wesentlich höher und beläuft sich auf 30 % oder mehr. Bei reinen Wohnbauten liegt der Wert bei etwa 10-15 %. Von den meisten Apparthotels im Kanton Graubünden sind die sogenannten Wohnraumwertquoten⁴⁸ bekannt. Aus deren Höhe lassen sich, in Analogie zu den Überlegungen bei Gross-Factor, Rückschlüsse auf die Hotelintensität der Immobilie ziehen. Die Werte im Sample betragen zwischen 355/1000 und 931/1000. Bauten mit Wohnraumquoten grösser 800/1000 haben eher Wohn- als Hotelcharakter (sogenannte Abwarthotels). Davon ausgenommen sind allerdings jene Apparthotels, die zur Ergänzung eines bestehenden Hotels realisiert wurden und daher hohe Wohnquoten ausweisen. Dieser Umstand wurde bei der Kategorisierung berücksichtigt.

Erkenntnisse

- Die tiefsten Widerrufsquoten bestehen bei Hotelappartments, die durch ein bestehendes Hotel wie normale Hotelzimmer bewirtschaftet werden (Typ A). Sie geniessen die Aufmerksamkeit eines Hotelbetreibers, der dieser Kernaufgabe und der langfristigen Sicherung seines Unternehmens verpflichtet ist und für den nicht die Immobilienpromotion sondern die betriebliche Wertsteigerung im Vordergrund steht. In einer solchen Situation können sich die Wohnungseigentümer am besten mit einer ungenügenden Immobilienrendite begnügen, weil zumindest der Betrieb einwandfrei funktioniert und eine emotionale Bindung zum Hotel besteht. Aber selbst bei dieser Kategorie lag die Misserfolgsquote bei fast 60 %. Immerhin hat das Apparthotelkonzept aber bei 42 % der Fälle des Typs A funktioniert, weshalb es als Ansatz zur Lösung von Finanzierungsproblemen traditioneller Hotels durchaus in Frage kommen kann.
- Die Widerrufshäufigkeit der klassischen Apparthotels, die sich durch eine in der Regel grössere Zahl von Wohnungen mit reduzierten Hotelleistungen charakterisieren, liegt genau in der Höhe des Durchschnitts aller untersuchten Hotels. Dieses Konzept hat sich mit einer Widerrufsquote von 74 % nicht bewährt. Drei von vier solcher typischen Apparthotels wurden widerrufen.
- Am schlechtesten bewährt haben sich die sogenannten Abwarthotels mit minimalen Hotelleistungen (Typus C). Bei dieser Kategorie stand die Immobilienpromotion im Vordergrund und die hotelmässige Bewirtschaftung wurde als unliebsame Pflicht in Kauf genommen und auf Sparflamme gehalten. Bei diesen Apparthotels handelt es sich zudem häufig um hässliche und nicht in der regionalen Baukultur verankerte Zweckbauten. Bei solchen Fällen konzentrieren sich die Wohnungseigentümer auf die finanzielle Rendite, weil jede Form der emotionalen Entschädigung entfällt. Entsprechend gering ist die Bereitschaft, bei unbefriedigender Rendite bei Stange zu bleiben.

⁴⁸ Die Wertquote entspricht dem Verhältnis der Werte der einzelnen Stockwerkeigentumsanteile zum ganzen Gebäude. Die Wohnraumwertquote besagt, welcher Anteil des gesamten Stockwerkeigentums Wohnraum ausmacht.

2.4 Allgemeine Erkenntnisse

Nebst den statistisch belegbaren Erkenntnissen aus der systematischen Analyse des Gesamtsamples konnten durch das vertiefte Studium von vielen Einzeldossiers und durch Expertengespräche weitere qualitative Erkenntnisse gewonnen werden. Diese werden hiernach dargelegt.

2.4.1 Renditeprobleme trotz alternativem Finanzierungskonzept

Wie in einer Untersuchung des ITF nachgewiesen (Deuber und Orsolini 2011), hat die alpine Hotellerie in der Schweiz Renditeprobleme, die hauptsächlich mit der saisonalitätsbedingten ungenügenden Jahresauslastung der teuren Infrastrukturen und der konkurrenz- sowie kostenbedingt tiefen Margen zusammenhängen. In der Folge kann keine genügende Eigenkapitalbasis aufgebaut werden, und es entstehen finanzielle Engpässe. Diese schwierige Ausgangslage mit einem unausgewogenen Risiko-Renditeprofil hält Investoren und Fremdkapitalgeber von der Branche fern und verhindert Neuinvestitionen. In einer solchen Situation stellt die Aufteilung des Hotels in Stockwerkeigentum natürlich eine willkommene Lösungsmöglichkeit dar. Die Analyse der Apparthotels im Kanton Graubünden hat aber gezeigt, dass die Renditeprobleme durch eine andere Finanzierungsstruktur, wie sie das Apparthotel darstellt, letztlich nicht gelöst, sondern bloss auf weitere Eigentümer verlagert und durch hohe Komplexitätskosten, die aus der Verteilung des Eigentums auf mehrere Personen resultieren, teuer bezahlt werden. Das neue Finanzierungsmodell alleine ist nicht hinreichend, weil es zwar die Finanzierungsproblematik in der Startphase erleichtert, aber die Betriebsphase eher belastet.⁴⁹ Eine tatsächliche Verbesserung der Ertrags- und Renditesituation würde grundsätzliche Anpassungen am Geschäftsmodell bedingen. Es ist somit nicht zielführend, dem verbreiteten Hotelmodell einfach ein anderes Finanzierungssystem aufzupropfen, sondern entscheidend wären Anpassungen in Bezug auf Betriebsgrösse, Bewirtschaftung, Vermarktung und Angebot.

Dies bedeutet aber nicht, dass es bei den Apparthotels nicht auch Gewinner gab. Dank hohem Anlagedruck, fehlenden Alternativen bei klassischen Zweitwohnungen, steuerlichen Anreizen wie beim deutschen Bauherrenmodell⁵⁰ und fehlender Erfahrung bei den Investoren entstand durchaus ein attraktiver Primärmarkt, der hauptsächlich durch ausländische Nachfrage genährt wurde. Davon profitierte letztlich die Bauwirtschaft, während die Rechnung durch die Investoren bezahlt wurde. Teilweise gelang es den Wohnungskäufern, ihre Verluste durch Umwandlung der Appartements in reine Zweitwohnungen zu minimieren.

⁴⁹ Dazu vgl. hinten Tabelle 3.

⁵⁰ In der damaligen BRD konnte das Eigenkapital für Liegenschaftsinvestitionen zu einem erheblichen Teil vom steuerbaren Eigenkapital abgezogen werden, was für gutverdienende Individuen wie Rechtsanwälte, Ärzte und Zahnärzte Liegenschaftskäufe in der Schweiz attraktiv machte. Die zu erzielenden Steuervorteile führen zu höherer Zahlungsbereitschaft, und auf eine Rendite des eingesetzten Eigenkapitals konnte unter diesen Umständen weitgehend verzichtet werden.

2.4.2 Hotelprimat erhöht Stabilität

Eine systematische Analyse der Mietverträge war zufolge der diesbezüglich unvollständigen Datenlage nicht möglich. Aus den Expertengesprächen und analysierten Einzelfällen kann aber geschlossen werden, dass solche Apparthotels länger betrieben werden konnten oder teilweise heute noch in Betrieb sind (kein Widerruf), bei denen ein Primat des Hotels besteht. Folgende Faktoren können die Stellung des Hotels stärken:

- Geringe Eigennutzung in der Hauptsaison.
- Einheitliche Einrichtung gemäss einem bestimmten Standard anstelle von individueller Ausstattung nach dem Geschmack des Eigentümers.
- Ausschliessliche Vermietung der Wohnungen über das Hotel.
- Laufender Unterhalt (zum Beispiel Reparaturen am Inventar oder Ersatz von Geräten) kann auf Entscheid des Hotels (Mieter) zu Lasten des Vermieters vorgenommen werden.
- Beteiligung von Wohnungseigentümer an den Unterhaltskosten von Infrastrukturen, die ihnen zur Nutzung offenstehen (zum Beispiel Schwimmbäder).
- Pflicht zur laufenden Äufnung des Stockwerkeigentümerfonds, unabhängig von der Ertragslage und den an die Wohnungseigentümer geleisteten Mietzinszahlungen.
- Autonomie des Hotels in der Gestaltung der Zimmerpreise.

Wichtigster Faktor ist letztlich der Mietzins. Entscheidend sind eine durch den Hotelbetrieb grundsätzlich tragbare Höhe sowie eine variable Ausgestaltung. Wenn das Hotel Mieten bezahlen muss, die durch den Betrieb nicht erwirtschaftet werden können, so führt dies schnell zu existenziellen Problemen.

Der Grund für grössere Stabilität bei Vorrang des Hotelbetriebs vor den Interessen der Wohnungseigentümer liegt vermutlich darin, dass das Hotel viel schneller auf Liquiditätsverknappung reagiert, als dies bei den Wohnungseigentümern der Fall ist. Bei diesen handelt es sich häufig um vermögliche Individuen, die bei ausbleibenden Mieten nicht sogleich in Finanzierungsengpässe geraten.

Eine zu weitgehende Betonung der Hoteloptik wirkt sich allerdings auf die Verkäuflichkeit der Wohnungen und auf die Preise aus. Während der freiwillige Zugang zu Hotelleistungen für Hotelwohnungen ohne Vermietungszwang eine Steigerung der Attraktivität bedeutet und sich positiv auf den Preis der Wohnungen auswirkt, so haben alle Auflagen und laufende Zusatzkosten eine gegenteilige Wirkung. Entwickler haben demnach einen Anreiz, möglichst wenig Auflagen und Kosten an die Wohnungskäufer zu überbinden, um ihre Gewinnspanne zu maximieren. Dieses Verhalten schwächt den Hotelbetrieb.

2.4.3 Weitere Stabilitätsfaktoren

- Positiv auf die Stabilität von Aparthotels wirkt sich aus, wenn eine klare Trennung von Hotel- und Wohnbereich besteht. Im Idealfall befinden sich die Appartements in einem separaten Gebäude. Aus Sicht des Hotels ist wichtig, dass hotelbezogene Entscheide unabhängig von den Eigentümern der Appartements gefällt werden können, was eine separate Stockwerkeigentümergeellschaft bedingt.
- Homogene Raumkategorien erleichtern sowohl den Betrieb als auch die hotelmässige Vermietbarkeit. Anders als Ferienwohnungen werden Hotelzimmer oft nur wenige oder gar nur eine Nacht belegt, das heisst die Kunden wollen sich anhand weniger Raumkategorien schnell orientieren können. Der Betreiber ist darauf angewiesen, dass die Räume einfach und standardisiert gereinigt und an die nächsten Gäste übergeben werden können.
- Die Mieten an die Eigentümer sollten für gleichwertige Appartements nicht pro Einheit je nach Auslastung individuell bestimmt, sondern die Erlöse gepoolt und dann nach Wohnungskategorien gleichmässig verteilt werden, weil sonst leicht Unstimmigkeiten unter den Wohnungseigentümern zufolge vermuteter oder tatsächlicher Ungleichbehandlung entstehen können.
- Der Betrieb eines Aparthotels ist gegenüber einem konventionellen Hotel wesentlich komplexer. Der zusätzliche Komplexitätsgrad kann nur bei ausreichender Betriebsgrösse und klaren sowie einfachen Verhältnissen – die ebensolche Verträge bedingen – bewältigt werden.
- Die Qualität des Hotelmanagements ist einer der entscheidendsten Faktoren. Während die Konsequenzen von Missmanagement bei konventionellen Hotels auf den Hoteleigentümer und den Betreiber beschränkt bleiben, sind bei Aparthotels auch alle Wohnungseigentümer als Investoren und Nutzer betroffen. Dieser Umstand hat bei verschiedenen Aparthotels im Kanton Graubünden zu prekären Situationen mit jahrelangen juristischen Auseinandersetzungen geführt.
- Richtiger Standort: Die Wettbewerbsfähigkeit der Destination, an der ein Hotel steht, hat auf dessen Auslastung einen entscheidenden Einfluss. Dieser Zusammenhang gilt auch für Aparthotels.
- Starker Vertrieb: Das Aparthotel basiert auf einem alternativen Eigentums- und Finanzierungsmodell. Anders als bei modernen Resortkonzepten mit Stockwerkeigentum basierten und basieren die Aparthotels im Kanton Graubünden jedoch auf dem konventionellen Betrieb eines Individualhotels mit sehr beschränkten Marketingmöglichkeiten. Der Zugang zu einem starken Vertriebskanal, wie ihn grosse Betreiberorganisationen und Hotelketten haben, fehlt dann. Erst die Einbindung in eine professionelle Vertriebsorganisation kann hier Abhilfe schaffen.

2.4.4 Ungenügendes Kontrollinstrumentarium

Das aktuelle gesetzliche Dispositiv sieht eine Bewilligungspflicht für Hotelappartements im Rahmen eines jährlichen kantonalen Kontingents vor (BewG Art. 9). Voraussetzung ist unter anderem ein Nachweis über die dauernde Sicherstellung des regelmässigen hotelmässigen Betriebes, dem durch Grundbucheintrag der Bewirtschaftungs- und Vermietungsaufgabe Genüge getan wird.

Behördliche Kontrollen während der Betriebsphase oder regelmässige Berichte über den tatsächlichen hotelmässigen Betrieb sind nicht vorgesehen, was Tür und Tor für Missbräuche öffnet. So wurde in verschiedenen Fällen festgestellt, dass die Wohnungseigentümer ihre Wohnungen entgegen der bestehenden Rechtspflicht einfach nicht zur Verfügung stellen. Die Durchsetzung erfolgt erst auf Klage des Hotels hin (wo kein Kläger da kein Richter). Umgekehrt kommt es auch vor, dass das Hotel zufolge wirtschaftlichem Misserfolg nicht betrieben wird und die Wohnungen faktisch wie Zweitwohnungen genutzt werden. In beiden Fällen klaffen die faktische und rechtliche Situation auseinander und dem Zweck des BewG wird nicht entsprochen.

Abgesehen von diesen instrumentellen Mängeln hat sich aber auch gezeigt, dass das Prinzip der Zwangsvermietung von Hotelzimmern und –wohnungen im Stockwerkeigentum alleine noch lange keine Garantie für wirtschaftlichen Erfolg darstellt. Mit anderen Worten sind warme Betten im juristischen Sinne nicht automatisch auch faktisch warme Betten. Eine höhere Auslastung entsteht nicht durch Bewirtschaftungsaufgaben, sondern bedingt wirkungsvolle Massnahmen in Marketing und Vertrieb.

2.4.5 Fazit

Das Apparthotel als erste weit verbreitete hybride Hotelform in der Schweiz hat sich, wie die Analyse für den Kanton Graubünden zeigt, als Instrument zur Sanierung bestehender und Schaffung neuer Hotels gesamthaft in der praktizierten Form nicht bewährt und konnte keine nachhaltigen neuen Hotelstrukturen hervorbringen. Ein Teil der Apparthotels geriet schon nach kurzer Zeit in Probleme, andere später. Die meisten waren nach Abschluss eines Immobilienzyklus verschwunden. Alleine als Finanzierungsalternative für traditionelle (Bestandes-) Hotels konnte eine gewisse Berechtigung nachgewiesen werden⁵¹. Das Instrument funktionierte zwar in der Planungs- und Bauphase, indem tatsächlich ungefähr 2600 neue hotelmässig bewirtschaftete Zimmer, Appartements und Wohnungen entstanden. Im Betrieb zeigten sich jedoch grosse Probleme. Ein positiver Effekt konnte somit hauptsächlich für die Bauwirtschaft, nicht aber für den Tourismus erzielt werden.⁵² Dank einer grosszügigen Widerrufspraxis und Umwandlung in Zweitwohnungen liessen sich im Kanton

⁵¹ Dazu vgl. vorne 2.3.3.

⁵² Auch wenn das Apparthotel eigentlich zur Sanierung bestehender und Schaffung neuer Hotels konzipiert worden war, so erwies es sich auch als geeignetes Vehikel für die Immobilienwirtschaft, um Ferienwohnungen und Hotelappartements bauen, an In- und Ausländer verkaufen und hohe Immobiliengewinne erzielen zu können.

Graubünden immerhin Hotelruinen und verwahrloste Wohnungen verhindern. Der Misserfolg des Konzeptes lässt sich grundsätzlich auf fünf verschiedene Ursachen zurückführen.



Abbildung 1: Übersicht Problemfelder Apparthotels

Hoher Komplexitätsgrad

Der hohe Komplexitätsgrad resultiert aus der Aufteilung des Eigentums, die komplizierte Verträge zwischen dem Betreiber und Eigentümer des Hotels auf der einen Seite und den Apartamenteigentümern auf der anderen Seite notwendig machen. Durch den Umgang mit den Apartamenteigentümern kommen zusätzliche Aufgaben auf den Hotelbetreiber zu, mit denen er nicht vertraut ist und für welche ihm die notwendigen Instrumente fehlen. Abrechnungen müssen erstellt werden, Unterhaltsfragen sind mit einer Mehr- oder sogar Vielzahl von Eigentümern zu verhandeln und zu regeln, Rechenschaftsberichte sind zu verfassen und zu präsentieren etc.

Betriebliche Schwächen

Der Umgang mit verschiedenen Eigentümern hat auch betriebliche Nachteile, zum Beispiel wenn die zugemieteten Einheiten gerade dann nicht zur Verfügung stehen, wenn das Hotel Bedarf danach hat. Eigentümergäste haben ferner ein anderes Gästeverhalten. Sie streben einen höheren Autonomie- und Selbstversorgungsgrad an und wollen ihr Appartement auch Familieneigentümern oder Freunden zur Verfügung stellen. Das führt regelmässig zu Problemen im Betrieb.

Strukturelle Baudefizite

Die Apparthotels im Kanton Graubünden basieren auf dem Verständnis, wonach ein Apparthotel zwar eine andere Eigentums- und Finanzierungsstruktur aufweist, sich aber ansonsten nicht von traditionellen Hotels unterscheidet, auch nicht in Grösse und Raumaufteilung. Solche Immobilien sind nur bedingt für den Buy-to-Let Betrieb geeignet. Buy-to-Let bedingt eine Immobilie, die in baulicher Hinsicht auf dieses Betriebskonzept ausgerichtet ist, so dass die Bewirtschaftung einfach, standardisiert und somit kostengünstig erfolgen kann.

Unausgewogene Lasten- und Nutzenverteilung zwischen Investoren und dem Hotelbetreiber

Durch die Loslösung des Eigentums an den Zimmern vom Rest des Hotels geht die einheitliche betriebliche Optik verloren. Anders als bei integraler Betrachtung muss ein Verteilungsentscheid zwischen den Eigentümern des Hotels und der Wohnungen gefällt werden. Wer bekommt wie viel Ertrag, wer trägt welche Lasten? Kommt dazu, dass die im Betrieb nicht eingebundenen Wohnungseigentümer in der Regel Rendite in Form von Ausschüttungen wünschen und viel weniger zur Thesaurierung bereit sind, als dies bei einem Eigentümer des ganzen Hotels der Fall ist, der eine gesamtheitliche Betrachtung vornimmt. Bei Aufteilung der Immobilie auf verschiedene Eigentümer besteht ein permanenter Zielkonflikt zwischen werterhaltenden Massnahmen an der Immobilie (Instandhaltung, Instandsetzung) und Ausschüttungen, der bei der oft ungenügenden Ertragssituation offenkundig wird. Ein Interessenausgleich ist dann kaum möglich, was über kurz oder lang zu Problemen zwischen den involvierten Parteien führt. Bei dieser schwierigen Interessenskollision haben sich letztlich jene Betriebe als stabiler erwiesen, bei denen ein Betreiberprimat mit Bezug auf Nutzung, Ertrags- und Kostenaufteilung besteht, dem sich der Appartement-Eigentümer unterordnet. Logische Folge einer solchen Situation ist aber ein Druck auf die Verkaufspreise: Je mehr Einschränkungen für den Appartamenteigentümer, umso tiefer der Preis einer solchen Stockwerkeinheit.

Fehlende Kontrollmöglichkeiten

Bei bewirtschafteten Appartements besteht eine permanente Gefahr des Missbrauchs. Die Eigentumsbeschränkungen durch Zwangsbewirtschaftung sind oft nicht wirklich gewollt, sondern werden nur in Kauf genommen, um überhaupt Eigentum erwerben zu können. In der Praxis wird dann aber durch verschiedene Tricks versucht, das Appartement exklusiv und wie eine traditionelle Zweitwohnung zu nutzen. Um dies verhindern zu können, reicht ein Grundbucheintrag der Bewirtschaftungs- und Vermietungspflicht alleine nicht aus, sondern es braucht staatliche Kontrollen. Diese haben regelmässig zu erfolgen und sollen bei Missbrauch Straffolgen nach sich ziehen.

Es ist anzunehmen, dass das Apparthotel zukünftig keine oder nur noch eine sehr unbedeutende Rolle spielen wird. Möglicherweise ist das Modell nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative gar obsolet geworden, weil die bei Apparthotelprojekten gemäss BewG zulässigen reinen Zweitwohnungen - gemäss Gesetz bis zu 35 % - nicht mehr möglich sind und die Projekte daher wirtschaftlich nicht mehr interessant sind. Wenn bewirtschaftete Hotelappartements nicht unter den Zweitwohnungsbegriff fallen, was rechtlich noch zu klären ist, so wird es in Zukunft wesentlich einfacher sein, solche als Betriebsstätten bewilligungsfrei zu realisieren.

3 Generelle Erkenntnisse für hotelmässig und touristisch bewirtschafteten Wohnraum

3.1 Ausgangslage

Das Konzept von zwangsbewirtschafteten Hotelwohnungen im Stockwerkeigentum hat sich, wie im Rahmen dieser Untersuchung für Apparthotels nachgewiesen werden konnte, nicht bewährt. Es stellt sich die Frage, ob diese Erkenntnisse generalisiert werden können und auch für andere Formen von hotelmässig oder sonst touristisch bewirtschafteten Beherbergungsbetrieben - mit oder ohne Stockwerkeigentum - gelten. Diese Frage ist sehr relevant, weil neue Formen von Hotel- und Beherbergungsbetrieben auf den Markt drängen. Diese müssen nicht nur im Rahmen der Baugesetzgebung beurteilt und bewilligt werden, sondern zuweilen auch vor dem Hintergrund des Veräusserungsverbot von Wohnraum an Ausländer und neuerdings dem teilweisen Verbot von Zweitwohnungen. In beiden Fällen sind Ausnahmen vorgesehen, wenn es sich um bewirtschafteten Wohnraum handelt, also nicht um kalte sondern um warme Betten. Während kalte Betten, wie sie typischerweise in Zweitwohnungen stehen, primär der Eigennutzung dienen und in der Regel tief ausgelastet sind, werden warme Betten vermietet und erzielen - zumindest theoretisch - eine höhere touristische Wertschöpfung, was die Privilegierung rechtfertigt. In beiden Fällen ist eine amtliche Verfügung notwendig, die auf der Basis einer Beurteilung durch die zuständige Bewilligungsbehörde zu erfolgen hat. Dies birgt die Gefahr von Fehlurteilen.

3.2 Dilemma

Die Untersuchung der Apparthotels im Kanton Graubünden hat gezeigt, dass das Gros der Projekte gescheitert ist, und zwar durch alle Segmente hindurch. Vor diesem Hintergrund muss man sich die Frage stellen, ob die Bewilligungsbehörden falsche Kriterien angesetzt haben, oder ob das Konstrukt von hotelmässig bewirtschaftetem Wohnraum im Stockwerkeigentum an sich nicht funktioniert. Diese Frage kann nicht abschliessend beurteilt werden, aber die nachfolgende Tabelle zeigt immerhin auf, dass die Stärken des Stockwerkeigentums primär in der Startphase und bei der Finanzierung bestehen, während Betriebsphase und Devestition in aller Regel schwierig sind.⁵³

Der Bewilligungsbehörde muss somit zugutegehalten werden, dass sie letztlich nach gutem Wissen und Gewissen gehandelt hat und wohl auch etliche offensichtlich untaugliche Projekte verhindern konnte. Ihre Aufgabe bestand letztlich darin, die Projekte auf die vier massgebenden Kriterien gemäss BewG Art. 10 (minimaler Anteil von 51 % des

⁵³ Die Aufstellung beschränkt sich auf klassische Hotels (mit oder ohne Trennung von Eigentum und Betrieb) und auf Hotel-Condominiums mit Zwangsbewirtschaftung. Weitere Formen wie Time-Share oder gemeinsames Eigentum (zum Beispiel Fractional Ownership) sind in der Aufstellung zur Verbesserung der Übersichtlichkeit nicht enthalten.

Betriebsinhabers an der Hotelanlage, Zugriff auf mindestens 65 % der Wohnwertquoten, hotelmässiges Dienstleistungsangebot in einer gewissen Intensität, bauliche und betriebliche Eignung im Hinblick auf einen hotelmässigen Betrieb) hin zu überprüfen, und nicht darin, die Kriterien an sich zu hinterfragen oder weitere Instrumente oder Kontrollen vorzuschlagen. Schon gar nicht bestand ihre Aufgabe darin, das Apparthotel an sich zu hinterfragen.

Tabelle 3: Stärken und Schwächen der einzelnen Eigentums- und Betriebsformen

Berghotels	Eigentümerhotel	Trennung von Eigentum und Betrieb	Hotel mit Stockwerkeigentum
Entwicklungsphase	Wenig Impulse für neue Projekte.	Mehr Projektentwicklungen dank funktionaler Aufteilung.	Wie bei „Trennung von Eigentum und Betrieb“
Finanzierung	Schwierig zufolge hohem Kapitalbedarf. Limitierte Verfügbarkeit von Fremdkapital zufolge tiefen Belehnungsgrenzen. Kein Zugang zu (institutionellem) Eigenkapital.	Verbreiterte Finanzierungsbasis als Eigentümerhotel dank Erschliessung von leistungsfähigen externen Finanzierungsquellen.	Verbreiterte Finanzierungsbasis dank Aufspaltung auf eine Vielzahl von Investoren.
Betrieb	Vorteil der einheitlichen betrieblichen Betrachtung. Nachteil der limitierten Vermarktungskraft. Hohe Betreiberisiken.	Geringere Betreiberisiken. Unter Umständen höhere Auslastung dank höherer Vertriebskraft und Markenzugehörigkeit.	Höhere Betriebskosten und Komplexität.
Laufender Unterhalt und Instandsetzung	Erleichtert dank einheitlicher Betrachtung. Oft finanziell nicht tragbar.	Kann nach bekannten Standardmodellen zwischen Eigentümer und Betreiber geregelt werden. Bei fehlender Rendite Betrieb nicht direkt betroffen.	Komplexe Verträge erforderlich. Primat des Hotelbetriebes vor den Stockwerkeigentümern beeinträchtigt Wohnungspreise im Primär- und Sekundärmarkt.
Devestition	Schwierig zufolge tiefer Rendite und oft fehlenden Finanzierungsvoraussetzungen auf Käuferseite.	Einfacher als bei Eigentümerhotels, falls rentabler Betrieb.	In der Regel schwierig für Condominium-Eigentümer (fehlender Sekundärmarkt).

Stockwerkeigentum ist somit ein Lösungsbeitrag mit Bezug auf das Finanzierungsproblem der Hotellerie, nicht aber zwingend auch mit Bezug auf das Ertragsproblem, im Gegenteil. Die Schaffung von hotelmässig bewirtschaftetem Stockwerkeigentum in der Hotellerie kann somit die Finanzierung erleichtern und helfen, dass neue Projekte zustande kommen, ist aber nicht hinreichend dafür, dass während der Betriebsphase bessere Ergebnisse erzielt werden, als dies bei einem konventionellen Hotel der Fall wäre.

3.3 Missbrauchsgefahr

Weil es sich im Falle von Hotelappartements um Wohnraum handelt, besteht eine latente Missbrauchsgefahr, indem versucht wird, an sich gewerblichen Wohnraum („commercial real estate“, als Synonym für vermieteten Wohnraum verstanden) ausschliesslich oder doch mehrheitlich privat zu nutzen („residential real estate“). Gesetzesumgehungen sind offenbar seit jeher weit verbreitet und bekannt. So befasste sich der Beobachter in einer Artikelserie bereits 1981 mit Missbrauchspraktiken bei Apparthoteleinheiten und beschrieb ein breites Umgehungs- und Missbrauchsinstrumentarium, mittels dem Personen im Ausland in den Genuss von Wohnraum in der Schweiz gelangen konnten (Beobachter 1981a-d). Die Diskussion über Umgehungstechniken bei zwangsbewirtschafteten Wohnungen ist seit Annahme der Zweitwohnungsinitiative wieder aufgelebt, diesmal nicht im Zusammenhang mit unzulässigen Wohnungsverkäufen an Ausländer, sondern weil befürchtet wird, dass die durch den Souverän angenommenen Zweitwohnungsrestriktionen durch ähnliche Praktiken wie damals bei den Apparthotels umgangen werden könnten (Maurice und Schmidli 2012). Die Umgehung von Zweitwohnungsquoten scheint nicht nur in der Schweiz ein Problem darzustellen. Auch in Österreich sei die Kreativität zur Umgehung von Barrieren unerschöpflich, schreibt die NZZ. Beispielsweise würden staatlich geförderte Hotelprojekte inklusive Hotelappartements eingereicht, etliche der Wohneinheiten aber an zahlungskräftige Hotelgäste verkauft. Oder in Feriendörfern mit Investoren-Modellen würden aus der vereinbarten Vermietung zu touristischen Zwecken Zweitwohnungen. Oder beim Kauf einer Ferienimmobilie werde vereinbart, dass der Makler das Objekt in der nicht privat genutzten Zeit pro forma zur Vermietung ausschreibt, damit dieses als gewerblich genutzt eingestuft werde (Kattinger 2012). Eine tatsächliche Vermietung findet aber nicht statt.

Wie ist die kantonale graubündnerische Bewilligungspraxis vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse am Beispiel der Betriebsstätten zu beurteilen?

3.4 Beurteilung der Bewilligungspraxis bei Betriebsstätten

3.4.1 Gegenstand der Bewilligung

Der Begriff der Betriebsstätte stammt aus Art. 2 Abs. 2 des BewG. Grundstücke, die als ständige Betriebsstätten eines Handels-, Fabrikations- oder eines anderen nach kaufmännischer Art geführten Gewerbes, eines Handwerkerbetriebes oder eines freien Berufes dienen, können gemäss dieser Bestimmung ohne Bewilligung an Ausländer mit Wohnsitz ausserhalb der Schweiz verkauft werden. Das Hotel gilt als allgemein anerkanntes Beispiel einer solchen Betriebsstätte (Burkhalter und Grell 2007). Dabei bezieht sich der Begriff entweder auf das ganze Hotel oder nur auf Teile davon, unter Umständen sogar nur auf ein einzelnes Hotelzimmer oder -appartement, das an einen Ausländer verkauft wird.

Immer wieder müssen die kantonalen Bewilligungsbehörden solche Projekte beurteilen, wenn es in einem bestimmten Einzelfall darum geht, im Sinne von Art. 17 Abs. 1 BewG

festzustellen, dass es sich beim Verkaufsgegenstand tatsächlich um eine Betriebsstätte handelt und demnach der Verkauf als Ganzes oder teilweise - in Form von Stockwerkeinheiten - an Ausländer zulässig ist. Gemäss Art. 18 Abs. 1 BewG hat der Grundbuchverwalter das Verschreibungsverfahren für Betriebsstätten auszusetzen, wenn die Bewilligungspflicht nicht ohne weiteres ausgeschlossen werden kann, und dem Erwerber der Betriebsstätte eine Frist von 30 Tagen zu gewähren, „um die Bewilligung oder die Feststellung einzuholen, dass er keiner Bewilligung bedarf“. Eine entsprechende Feststellung wird in der Regel durch den Projektentwickler bereits vor Baubeginn eingeholt, um die Verkaufsrisiken zu minimieren.

3.4.2 Bewilligungspraxis im Kanton Graubünden

Das GIHA als zuständige kantonale Behörde hat einen Kriterienkatalog entwickelt, auf dessen Basis die Betriebsstättentauglichkeit geprüft wird. Als Betriebsstätte im Sinne des BewG gelten Stockwerkeigentumseinheiten mit hotelmässiger Bewirtschaftung. Dies soll nicht nur eine juristische Auflage sein, sondern auch langfristige positive wirtschaftliche Folgen haben, das heisst „ständig“ im Sinne des Gesetzes sein. Mit anderen Worten soll der Betrieb wirtschaftlich nachhaltig sein.

Die Beurteilungskriterien lauten wie folgt (Decurtins 2009, 75 f.):

- Mindestgrösse der Anlage: Das Gebäude oder die Gesamtheit der Gebäude einer Betriebsstätte muss – neben einem Hotelteil – aus mindestens 30 Einheiten bestehen oder 30 Betten anbieten.
- Einheitliche Qualität der Anlage: Das Gebäude oder die Gesamtheit der Gebäude sowie dessen Einrichtungen müssen dem Standard und der Qualität des jeweiligen Hotelbetriebs entsprechen (in der Regel mindestens vier Sterne gemäss der offiziellen Klassifikation).
- Betriebsfunktionalität: Das Konzept der Gebäude, ihrer Konstruktion, das Ausmass der Wohnungen und ihre Lage müssen charakteristisch für einen Hotelbetrieb sein. Die Einrichtung und Ausstattung der Wohneinheiten müssen vom Hotelier konzipiert und grundsätzlich auch von ihm unterhalten und erneuert werden. Die Wohnungen dürfen nicht so angelegt sein, dass sie auch ohne Inanspruchnahme von Hoteldienstleistungen genutzt werden können. Die „Schlüsselgewalt“ liegt beim Hotelier.
- Hotelmässige Dienstleistungen: Das Angebot der hotelmässigen Dienstleistungen muss umfassend vorhanden sein. Blosser Garni- oder Restaurationsleistungen genügen nicht. Je nach Lage und Ausgestaltung des Resorts muss mindestens ein Teil der hotelmässigen Dienstleistungen im Logementpreis inbegriffen sein.
- Rentabilität und Vermarktung: Die Baufinanzierung sowie die mutmassliche Rentabilität des Hotelbetriebs sind auszuweisen und bei Bedarf durch einen Bericht der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) verifizieren zu lassen. Der Hotelbetreiber muss den Nachweis erbringen, dass er die vertraglich zugesicherten Leistungen tatsächlich zu erbringen vermag und der Betrieb muss über ein leistungsfähiges Reservationssystem verfügen, das es ihm erlaubt, die hotelmässig bewirtschafteten Wohneinheiten in der Schweiz und im Ausland zu vermarkten.
- Miet- und Bewirtschaftungsvertrag: Bei jedem Erwerb einer Wohneinheit im StWE muss mit dem Betreiber der Anlage ein unbefristeter oder ein langfristiger Miet- und

Bewirtschaftungsvertrag für mindestens 15 Jahre abgeschlossen werden. Befristete Miet- und Bewirtschaftungsverträge sind nach Ablauf der Frist zu erneuern, damit die Wohnungen weiterhin als Teile der Betriebsstätte betrachtet werden können. Für alle Eigentümer von Wohnungen im Stockwerkeigentum innerhalb einer Gesamtüberbauung gilt der identische Miet- und Bewirtschaftungsvertrag. Individuelle Absprachen sind nicht zulässig, auch nicht zugunsten nicht bewilligungspflichtiger Erwerber.

- Einschränkungen der Nutzung bzw. Eigennutzung: Der Eigentümer einer Wohneinheit verzichtet auf jede Nutzung seiner Wohnung ohne Inanspruchnahme hotelmässiger Dienstleistungen. Werden hotelmässige Dienstleistungen in Anspruch genommen, ist auch eine „angemessene“ Eigennutzung zulässig, allerdings ohne dass ein fester Anspruch auf Nutzung der eigenen, gekauften Einheit besteht.

Der dauerhafte Betrieb der Anlage im Sinne einer Betriebsstätte wird zudem durch die folgenden juristischen Massnahmen sichergestellt.

- a. In den Stockwerkeigentumsbegründungsvertrag ist eine besondere Klausel im Sinne einer Zweckbestimmung aufzunehmen, in welcher die hotelmässige Nutzung der Wohneinheiten vorgeschrieben wird und die Mit- bzw. Stockwerkeigentümer verpflichtet werden, ihre Wohnung dauernd als hotelmässig bewirtschaftete Wohneinheit zu nutzen und diese dem Hotelbetrieb auf Dauer zur Verfügung zu stellen.
- b. Sodann wird das Verwaltungs- und Nutzungsreglement, das die Miteigentümer verpflichtet, ihre Wohnungen dauernd dem Hotelbetreiber zur Verfügung zu stellen, im Grundbuch angemerkt.
- c. Weiter wird auch der Miet- und Bewirtschaftungsvertrag im Grundbuch an- bzw. allenfalls auch vorgemerkt.
- d. Schliesslich ergeht der Nichtbewilligungsentscheid nötigenfalls unter weiteren im Grundbuch anzumerkenden Auflagen, die dazu bestimmt und geeignet sind, im jeweiligen Einzelfall einen dauerhaften Betrieb und eine dauernde Bewirtschaftung der Stockwerkeinheiten bestmöglich sicherzustellen. Die Anmerkung im Grundbuch erfolgt zeitlich unbefristet.

3.4.3 Prozessuales Vorgehen

Das nachfolgende Ablaufdiagramm beschreibt das Vorgehen der Bewilligungsbehörde bei der Beurteilung von Hotelprojekten. Das Schema bezieht sich generell auf Hotels mit Wohnraum in Zwangsbewirtschaftung und wird somit sowohl Betriebsstätte- als auch Apparthotelfällen gerecht.

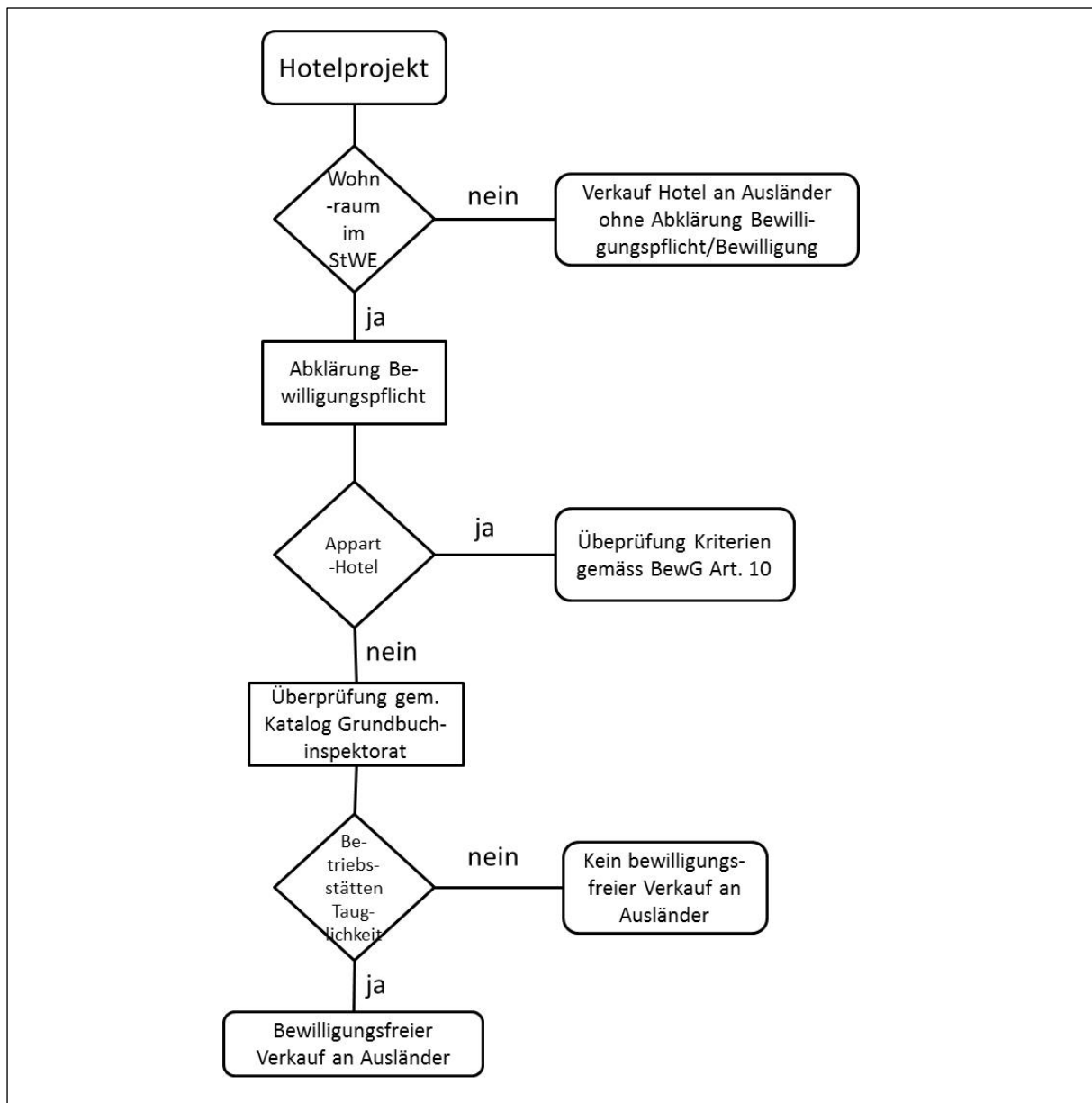


Abbildung 2: Ablaufdiagramm zur Beurteilung von Hotelprojekten im Hinblick auf die Ausländerfähigkeit

3.4.4 Beurteilung der kantonalen Praxis zur Prüfung der Betriebsstättentauglichkeit

Die durch das GIHA angewandten Kriterien zur Überprüfung der Betriebsstättentauglichkeit („Überprüfung gem. Katalog Grundbuchinspektorat“ in obigem Schema) sollen hiernach vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den Apparthotels kritisch diskutiert werden.

Generell ist die Frage zu stellen, ob eine solche Prüfung von einem kantonalen Amt – im Kanton Graubünden das GIHA - erwartet werden darf. Die Überprüfung der Betriebsstättentauglichkeit setzt profunde Kenntnisse in Hotelfragen voraus, wie sie nur durch Spezialisierung und laufende Aktivitäten im Markt erworben und weiterentwickelt werden können. Eine nicht spezialisierte Amtsstelle ist letztlich auf Checklisten und klar messbare Kriterien angewiesen, die ohne spezielles Expertenwissen beantwortet werden können. Ein solches Vorgehen birgt aber die Gefahr, dass der Komplexität des Einzelfalls nicht beizukommen ist. Expertenorganisationen wie beispielsweise die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit oder andere Branchenspezialisten sind in der Lage, holistische Beurteilungen vorzunehmen und Projekte mit nationalen und internationalen „Best-Practices“ zu vergleichen.⁵⁴

Mit Bezug auf die Wirtschaftlichkeitskriterien („mutmassliche Wirtschaftlichkeit“) kann davon ausgegangen werden, dass der Markt in Zukunft - nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative, die spätere Umnutzungen in Zweitwohnungen nicht mehr zulässt - besser funktionieren wird, weil eine nachträgliche Heilung durch Umwandlung in Zweitwohnungen nicht mehr möglich ist. Vor diesem Hintergrund wird die Qualität der Projekte und insbesondere der Partner in der Betriebsphase inskünftig viel mehr in den Vordergrund rücken. Dies relativiert die Beurteilung dieses Faktors im Hinblick auf die Bewilligung. Kein Geldgeber hat ein Interesse, in eine Resortwohnung zu investieren, deren Wert zufolge Zahlungsschwierigkeiten des Bewirtschaftungsbetriebes oder Wegfall der Bewirtschaftungsleistungen innert kurzer Zeit erodieren oder ganz einbrechen kann.

- Grösse: Bei der Analyse der Betriebsstättentauglichkeit wird auf minimal 30 Einheiten oder 100 Betten abgestellt. Es ist durchaus denkbar, dass kleine Resorts erfolgreich sind.⁵⁵ Wenn allerdings Stockwerkeigentum an Hotelzimmern, -suiten und -wohnungen involviert ist, sollten grössere Betriebe angestrebt werden, weil ein juristisch-organisatorischer Komplexitätsgrad geschaffen wird, dem im Rahmen von kleinen Betrieben nicht beizukommen ist. Die entsprechenden Kosten sind zu hoch, wenn sie nur

⁵⁴ Die SGH geht bei der Beurteilung von Betriebsstätten heute nach vier sogenannten Konformitätskriterien vor: angemessenes Dienstleistungsangebot, entsprechende bauliche und betriebliche Eignung sowie mutmassliche Wirtschaftlichkeit. Die Beurteilung der Anträge erfolgt auf Basis von Bewertungszielen, die aus den genannten Konformitätskriterien abgeleitet werden. So wird beim Dienstleistungsangebot beispielsweise nicht einfach überprüft, ob ein solches vorgesehen ist, sondern ob dieses in der bestimmten Konstellation auch tatsächlich erbracht werden kann, und zwar „im Bezug auf professionelle Standards, die beobachteten Tendenzen in der Entwicklung von Nachfrage, Angebot und Wertschöpfung für Kunden, im absoluten Sinn sowie im Zusammenhang mit anderen Konformitätskriterien.“ Ferner wird geprüft, „ob die verfügbaren Ressourcen und Mittel das Erbringen der vorgesehenen Dienstleistungen erlaubt.“ Dazu vgl. Pasche, 2009, S. 75.

⁵⁵ Zum Beispiel Maiensässhotel Aclas Heinzenberg mit 21 Maiensässhäusern (www.aclasheinzenberg.ch).

auf wenige Einheiten verteilt werden können. In der bereits früher zitierten Studie von PKF aus dem Jahre 2009 sind die bestehenden Buy-to-Let Betriebe in Europa unter anderem nach deren Grösse untersucht worden. Es wird eine je nach Land sehr unterschiedliche Grösse der Resorts festgestellt. Die grössten Resorts sind in Kroatien und an der Spanischen Küste mit durchschnittlich ca. 250 Einheiten zu finden. In Deutschland liegt die durchschnittliche Betriebsgrösse bei 70 Einheiten, in Frankreich bei 83, in Italien bei 137 und in Österreich bei 97.⁵⁶

- Die Forderung nach einer einheitlichen Qualität der Anlage scheint plausibel, denn die Mischung von unterschiedlichen Gästesegmenten im gleichen Betrieb ist bekanntlich schwierig. Allerdings hat sich die traditionelle Kundensegmentierung stark relativiert, und es ist in Zukunft von komplexen und sich schnell ändernden Kundenbedürfnissen auszugehen. So ist durchaus denkbar, dass selbst ein sehr anspruchsvoller Gast wenig Wert auf gehobenen Service im traditionellen Sinne legt, aber exklusiven und grosszügigen Wohnraum wünscht. Somit geht es weniger um die einheitliche Qualität der Anlage, als um durchdachte Konzepte, die eine standardisierte und somit kostengünstige Bewirtschaftung erlauben.
- Generell wird im Kriterienkatalog von einem zu engen und traditionellen Hotelbegriff ausgegangen, was weder durch die Gesetzgebung gefordert wird noch aus Marktsicht sinnvoll ist. Der Gesetzgeber will bloss im Sinne der Missbrauchsbekämpfung verhindern, dass bewirtschaftungspflichtiger Wohnraum im Privatbesitz von Personen im Ausland ohne entsprechende Bewilligung zweitwohnungsmässig genutzt wird. Dafür ist primär eine klare und weitgehende Beschränkung der Eigennutzung erforderlich (wie sie in einem anderen Kriterium ja festgehalten wird). Zusätzlich ist wichtig, dass eine leistungsfähige Organisation zur aktiven Vermarktung der Wohnungen vorhanden ist. Dazu braucht es kein konventionelles Hotel, schon gar nicht im 4-Sterne Segment, denn diese Betriebsform fördert die Wirtschaftlichkeit nicht zwingend, ja häufig ist sogar das Gegenteil der Fall. Moderne Betriebskonzepte im Budgetbereich sind unter Umständen rentabler als konventionelle Hotels mit hoher Dienstleistungsintensität und dementsprechend hohen Betriebskosten. Generell wird empfohlen, sich von den Begriffsmerkmalen der traditionellen Hotellerie zu lösen und auf jegliche Form von Strukturhaltung gegen die Kräfte des Marktes zu verzichten. Nur dann kann sich das Beherbergungsangebot modernen Bedürfnissen anpassen und dadurch weiterentwickeln, was im Hinblick auf neue Kapazitäten und zumindest gleichbleibende oder sogar steigende Logiernächtezahlen notwendig ist. Die Betriebsstättentauglichkeit sollte sich somit nicht an angestammten Hoteldefinitionen orientieren, als vielmehr daran, ob der Wohnraum tatsächlich effizient bewirtschaftet wird.
- Die Betriebsfunktionalität ist ein wichtiger Punkt, allerdings ist nicht einzusehen, weshalb diese im Hinblick auf einen Hotelbetrieb gegeben sein muss. Wichtig ist ganz generell

⁵⁶ Sämtliche Werte bezogen auf das Mittelklass-Segment. Dazu vgl. Widmann/Steger, 2009, S. 8 f.

- eine gute Eignung der Immobilie im Hinblick auf die kommerzielle Bewirtschaftung. Ein hotelmässiger Betrieb im traditionellen Sinne ist dafür nicht notwendig.⁵⁷
- Somit ist auch die Verpflichtung für ein weitgehendes Dienstleistungsangebot nicht zielführend. Es sollte durchaus zulässig sein, die Dienstleistungen auf ein absolutes Minimum zu reduzieren (zum Beispiel Check-in und Endreinigung). Alle darüber hinausgehenden Forderungen sind Strukturpolitik und von der Zielsetzung her nicht gerechtfertigt.
 - Die Einheitlichkeit der Wohnungs-Einrichtung hingegen scheint im Hinblick auf die Vermarktungsfähigkeit und auf kostengünstige standardisierte Abläufe ein wichtiges Element.
 - Sehr wichtig ist die Forderung nach einem Reservationssystem und effizienten Vertriebskanal, wie sie nur durch einen breit abgestützten (internationalen) Betreiber sichergestellt werden kann. Dies war ein grosser wenn nicht *der* zentrale Mangel bei den Apparthotels. Ein Beherbergungsbetrieb kann durchaus durch lokales Management professionell geführt werden, aber die Vermarktung muss sehr effizient in die jeweiligen Zielmärkte hinein erfolgen können und in aller Regel international aufgezogen sein. Nur so lässt sich die Auslastung markant über den heutigen Durchschnitt in der Berghotellerie anheben. Im traditionellen Geschäftsmodell des eigentümergeführten Individualhotels lassen sich markant überdurchschnittliche Auslastungen kaum regelmässig und über lange Zeit hinweg erreichen (selbst wenn die erfolgreichsten Betriebe der Berghotellerie dazu in der Lage sind).
 - Ein Augenmerk auf die Finanzierung ist ebenfalls wichtig. Weil aber die Investoren unter den oben genannten Bedingungen selber das grösste Interesse an der Verhinderung von Finanzierungsproblemen und dadurch bedingten Verlusten haben, ist eine amtliche Prüfung der Baufinanzierung nicht erforderlich. Den Bedürfnissen der Bewilligungsbehörden ist durchaus Genüge getan, wenn ein durch die Investoren oder Promotoren in Auftrag gegebenes Bautreuhand-Mandat verlangt wird.
 - Die weiteren juristischen Massnahmen zur Sicherstellung eines dauerhaften Betriebs und einer dauerhaften Bewirtschaftung der Stockwerkeinheiten sind ähnlich wie bei den Apparthotels ausgelegt, das heisst basieren im Wesentlichen auf einer im Grundbuch eingetragenen Bewirtschaftungspflicht durch das Hotel und einer Andienungs- und Vermietungspflicht durch den Wohnungseigentümer. Wie bei den Apparthotels gezeigt werden konnte, greift dieses Dispositiv zu kurz, weil Missbräuche dadurch nicht verhindert werden können. Dass der Wohnraum letztlich tatsächlich bewirtschaftet wird, bedingt regelmässige staatliche Kontrollen.⁵⁸
 - Zudem erweckt der Grundbucheintrag die Scheinsicherheit, dass dieser im Hinblick auf einen nachhaltigen Betrieb hinreichend sei. Dies ist nicht der Fall, sondern notwendig sind

⁵⁷ Würde, unabhängig vom Standort, an der Auflage des traditionellen Hotelbetriebs, zumal im 4*-Segment, festgehalten, so bedeutete dies zum Beispiel den Ausschluss von Ferienparks und Feriendörfern, wie sie unter anderem mit Erfolg durch die Firma Grischalpin AG entwickelt werden (www.grischalpin.ch). Dass auch intensiv bewirtschaftete Ferienwohnungen luxuriös sein können und den Zeitgeist so gut wie Hotels zu treffen vermögen, beweisen Projekte wie zum Beispiel die „Dahoam Naturresidence“ im Südtirol (www.dahoam.it).

⁵⁸ Dazu vgl. hinten Kapitel 4. Erkenntnisse und Empfehlungen im Hinblick auf bewirtschaftete Zweitwohnungen.

ein wirtschaftlich überzeugendes Gesamtkonzept und eine ausbalancierte Interessenverteilung unter den Parteien, wie sie bei den Apparthotels häufig nicht gegeben war. Die Analyse der Apparthotels im Kanton Graubünden hat gezeigt, dass oft unrealistische Vereinbarungen getroffen wurden, die einseitig einer Maximierung des Verkaufspreises dienten und die Hotelbetriebsgesellschaft anschliessend schwer belasteten, ja diese oftmals in Konkurs trieben.⁵⁹

⁵⁹ So waren zum Beispiel beim Apparthotel Arena Alva, Laax, als Mietpreis 43 % des reinen Logementpreises der tatsächlich besetzten Logiernacht vereinbart worden! In der Frage der Mietverträge für einige Hotelwohnungen hatte letztlich das Bundesgericht zu entscheiden (BGE 130 II 290 vom 3. Juni 2004). Es forderte darin das Grundbuchinspektorat auf, unter Berücksichtigung eines Gutachtens der SGH zu prüfen, ob eine Anpassung der Mietverträge erforderlich sei, um den Hotelbetrieb wirtschaftlich tragbar zu gestalten. In ihrem Gutachten war die SGH zum Schluss gekommen, dass das zu entrichtende Vermietungsentgelt den Satz von 16 % des Bruttoüberbergungsergebnisses abzüglich Taxen, Kosten, Hotelbus etc. nicht übersteigen dürfe und dass die Erneuerungsinvestitionen durch die Appartamenteigentümer und nicht durch den Hotelbetreiber zu bezahlen seien. Am 6. Dezember 2004 verfügte das Grundbuchinspektorat eine Angleichung an den von der SGH empfohlenen Satz von 16 % des Bruttoüberbergungsergebnisses, hob aber gleichzeitig die Vermietungspflicht auf, weil diese Reduktion für die Wohnungseigentümer einen unzumutbaren Verlust aus der Vermietung zur Folge habe. Gleichzeitig wurde eine Entschädigungspflicht an die Hotelbetriebsgesellschaft als Ausgleich für den Widerruf der Bewirtschaftungsaufgaben abgelehnt. Dagegen führte die Hotelbetreiberin, die Neue Arena Alva AG, Beschwerde an das Verwaltungsgericht, die dieses ablehnte. (Urteil vom 12. April 2005). Dagegen reichte die neue Arena Alva AG am 6. Juli 2005 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ein, welche dieses in seinem Urteil vom 16. Dezember 2005 ebenfalls ablehnte.

4 Erkenntnisse und Empfehlungen im Hinblick auf bewirtschaftete Zweitwohnungen

Wie beim Aparthotel und der Betriebsstätte wird auch bei der Umsetzung der Initiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen“ auf das Konzept der Zwangsbewirtschaftung gesetzt. Gemäss Art. 5 Abs. 2 des Entwurfs der Verordnung über den Bau von Zweitwohnungen⁶⁰ kann die Erstellung von „qualifiziert touristisch bewirtschafteten Zweitwohnungen“ bewilligt werden, wenn diese „im Rahmen strukturierter Beherbergungsformen angeboten werden“. Diese Bestimmung verfolgt den Zweck, „dass auch weiterhin Zweitwohnungen für eine intensive touristische Nutzung („warme Betten“) bewilligt und gebaut werden können“⁶¹. Dieser Ansatz ist sinnvoll. In der Tat ist es wichtig, dass auch im traditionellen Hotelland Schweiz die für bestimmte Standorte und Verhältnisse überlegenen hybriden Formen der Beherbergung genutzt werden können und so der notwendige strukturelle Wandel der Beherbergungswirtschaft möglich bleibt. Dies bedingt Ausnahmen zum Zweitwohnungsverbot, wie sie im Verordnungsentwurf vorgesehen und später in der Ausführungsgesetzgebung fest zu verankern sind.

Es ist aber wichtig, dass die Fehler der Aparthotellerie nicht wiederholt werden. Dass solche passiert sind, soll nicht zu einer ablehnenden Haltung gegenüber bewirtschafteten Zweitwohnungen führen, sondern als Chance genutzt werden, von einem grossen Reservoir an Erfahrungen zu profitieren und diese für den Aufbau nachhaltig wettbewerbsfähiger Beherbergungsstrukturen zu nutzen.

Als Kriterien einer strukturierten Beherbergungsform sind heute vorgeschlagen:⁶²

- Die Wohnungen dürfen nicht individualisiert ausgestaltet sein.
- Ein hotelähnliches Betriebskonzept inklusive dazu gehörende minimale Infrastrukturen (zum Beispiel Rezeption) muss vorhanden sein.
- Hinreichende minimale Betriebsgrösse.
- Eigennutzung in der Hauptsaison maximal während drei Wochen pro Jahr.
- Es ist der Nachweis zu erbringen, dass die hotelmässigen Leistungen von der Mehrheit der Gäste effektiv in Anspruch genommen werden.
- Der Betreiber muss eine branchenübliche Lösung zur Finanzierung von Erneuerungsinvestitionen nachweisen.

⁶⁰ Version für die Anhörung vom 18. Juni 2012.

⁶¹ Erläuterung zur Umsetzung von Artikel 75b BV und zu den Normvorschlägen für die Bundesverordnung zu dieser Verfassungsbestimmung (Entwurf für die Anhörung vom 18. Juni 2012), S. 10.

⁶² Dazu vgl. Erläuterungen zur Umsetzung von Artikel 75b BV und zu den Normvorschlägen für die Bundesverordnung zu dieser Verfassungsbestimmung (Entwurf für die Anhörung vom 18. Juni 2012), S. 10.

Diese Kriterien gehen in die richtige Richtung, es ist allerdings nicht einzusehen, weshalb erneut - wie bei der Betriebsstätte und beim Aparthotel - ein hotelmässiges Betriebskonzept mit einer Rezeption verlangt wird. Wie der Empfang der Gäste bewerkstelligt wird, steht in Abhängigkeit zu den aktuellen technischen Entwicklungen und kann auch mit einem „fliegenden“ Konzept oder elektronisch bewerkstelligt werden.⁶³ Auch ist nicht nachvollziehbar, weshalb hotelmässige Leistungen erbracht und erst noch von der Mehrheit der Gäste in Anspruch genommen werden müssen.

Bei Gesamtbetrachtung der im Entwurf der Verordnung über den Bau von Zweitwohnungen und in den Erläuterungen zu deren Umsetzung gemachten Vorschläge und Lösungsansätze fällt auf, dass auf der einen Seite ein hoher Kontroll- und Regelungswille zum Zeitpunkt der Bewilligung besteht, während auf der anderen Seite ein zentraler wunder Punkt bei den Aparthotels, fehlende behördliche Kontrollen der Bewirtschaftungsauflagen während der Betriebsphase, überhaupt nicht angesprochen wird. Somit können Missbräuche auch in Zukunft nicht aktiv geahndet werden, sondern nur auf Klage hin, was schon daher nicht genügt, weil die Durchsetzung des Volkswillens zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus im Vordergrund steht und nicht die Wahrung von Parteiinteressen.

Zu erwähnen sind nebst den juristischen auch die kommerziellen Risiken, hauptsächlich das Auslastungsrisiko. Wird es tatsächlich gelingen, die Anlagen mit hotelmässig oder sonst touristisch bewirtschaftetem Wohnraum, seien es nun Hotels oder hotelmässige Residenzen mit oder ohne Stockwerkeigentum, genügend auszulasten? Es ist durchaus denkbar, dass Situationen entstehen, bei denen die juristische und die faktische Situation insofern auseinanderklaffen, als zwar Bewirtschaftungs- und Vermietungsauflagen bestehen, aber keine genügende touristische Nachfrage gegeben ist. Es ist eine Frage der Zeit, bis solche Anlagen nicht mehr unterhalten und erneuert werden, zunehmend verwahrlost in der Landschaft stehen und das Landschaftsbild negativ beeinträchtigen. Die Gefahr ist allerdings nicht allzu gross, weil den Investoren bewusst ist, dass die Rückfallposition des Widerrufs von Bewirtschaftungs- und Vermietungsauflagen und Umwandlung in reine Zweitwohnungen zukünftig entfällt und sie grosse Verluste erleiden können. Vor diesem verzerrungsfreien Hintergrund kann vermehrt auf den Markt vertraut werden, der am besten aussichtsreiche von aussichtslosen Projekten unterscheiden kann.

Es wird angeregt, die Erkenntnisse dieser Untersuchung bei der Ausgestaltung der Ausführungsgesetzgebung zum neuen Artikel 75b BV zu berücksichtigen. Ferner darf auch ein Beschwerderecht des Bundes (EJPD) für kantonale behördliche Verfügungen, wie es in der Lex Furgler für Aparthotels 1973 eingeführt worden ist, nicht fehlen.

⁶³ Zum Beispiel hat das elektronische Reservations- und Autoübernahmesystem von Mobility das Autosharing revolutioniert. Um vergleichbare Innovationen auch im Bereich der bewirtschafteten Wohnungen nutzen zu können, ist ein liberales und offenes System unabdingbar.

Literaturverzeichnis

- Beobachter. 1981a. Lex Furgler. Sand in die Augen des Volkes. *Beobachter* (17): 8-10.
- Beobachter. 1981b. Lex Furgler. Aktien-Tunnel zum Schweizer Boden. *Beobachter* (18): 10-14.
- Beobachter. 1981c. Lex Furgler. Das Leck in der Lex: Aparthotels. *Beobachter* (19): 10-14.
- Beobachter. 1981d. Lex Furgler: Bodenspekulation angeheizt statt gebremst! *Beobachter* (20): 10-16.
- Bieger, T. 2009. Trends in der Finanzierung touristischer Immobilien. *immobilia* (3): 10-11.
- Bieger, T. und C. Laesser. 2008. Hybride Beherbergungsformen: Bedürfnisse des Marktes und internationale Trends. *Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Volkswirtschaft* (5): 46-49.
- Bundesamt für Justiz. 2009. Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Merkblatt. Abgerufen von:
www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/wirtschaft/grundstueckerwerb.html.
- Bürgi, U. 2009. Löcherige Lex Koller: Was Ausländer bereits heute an Schweizer Immobilien erwerben dürfen. *Neue Züricher Zeitung NZZ*, 25. März.
- Burkhalter, P. und B. Gsell. 2007. Neues zu Lex Koller und Hotels als Betriebsstätten. *immobilia* (3): 22 ff.
- Decurtins, L. 2009. Touristische Beherbergung im Lichte der Lex Koller. *Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden* (03): 74-79.
- Deuber, A. und C. Laesser. 2008. Mit innovativen Betriebsmodellen die Schweizer Hotellerie beflügeln: Veralteter Hotelbegriff in der Lex Koller verhindert Wachstumsmöglichkeiten. *Neue Züricher Zeitung NZZ*, 9. Februar, S. 19.
- Deuber A. und N. Orsolini. 2011. Untersuchung der betriebswirtschaftlichen Machbarkeit neuer (Ferien-) Hotels am Beispiel des Oberengadins. Chur.
- Kattinger, M. 2012. Kreativer Umgang mit Zweitwohnungen: Das Beispiel Österreich zeigt, wie Quoten umgangen werden und die regionale Wirtschaft weiterhin profitiert. In: *NZZ online*. Abgerufen von
www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/kreativer_umgang_mit_zweitwohnungen_1.16077423.html.
- Marti, R. 2009. Die Rettung des Tourismus oder ein fauler Trick? In den Bergen wachsen jede Menge Resorts und Projekte. Retten sie den Alpentourismus oder sind sie ein Zweitwohnungstrick? *Hochparterre, Zeitschrift für Architektur und Design* 22(1-2): 16-24.

Maurisse, M. und J. Schmidli. 2012. Die Tricks der Chalet-Besitzer: Eine Spurensuche im Wallis und in Graubünden zeigt, mit welchen fünf beliebten Methoden Hausbesitzer die Zweitwohnungsinitiative umgehen. In: *SonntagsZeitung*. Abgerufen von www.sonntagszeitung.ch/home/artikel-detailseite/?newsid=215941. Letztmals geprüft am 12. Mai 2012.

Müller-Jentsch, D. 2012. Detroit in den Alpen: Anreize für Fehlentwicklungen im Verordnungsentwurf zur Zweitwohnungsinitiative. *Neue Züricher Zeitung NZZ*, 8. Juni, S. 14.

Pasche, P. 2009. Hotellerie - Tourismusbeherbergung – Ferienwohnungen? *Jahrbuch der Schweizer Hotellerie 2009*: 73-75.

Widmann, M. und E. Steger. 2009. Strategiepapier – Buy-to-Let als alternatives Finanzierungskonzept in der österreichischen Hotellerie.

HTW Chur
Hochschule für Technik und Wirtschaft
Institut für Tourismus und Freizeit
Comercialstrasse 22
CH-7000 Chur
www.itf.ch

