**Zeitschrift:** Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

**Herausgeber:** Schweizerischer Gewerkschaftsbund

**Band:** 44 (1952)

**Heft:** 2

**Artikel:** Die Baubeschränkung in der Hotellerie ("Hotelbauverbot") als Bestandteil der Bundeshilfe

**Autor:** Krapf, Kurt

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-353527

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 02.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

# Die Baubeschränkung in der Hotellerie («Hotelbauverbot») als Bestandteil der Bundeshilfe

Von Pd. Dr. *Kurt Krapf*, Bern

## *Einleitung*

Am 2. März 1952 wird sich das stimmfähige Schweizervolk über die Verlängerung des Bundesbeschlusses betr. die *Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Erweiterung von Gasthöfen*, das sogenannte «Hotelbauverbot», entscheiden. Damit tritt eine Hilfsmaßnahme des Bundes zugunsten der Hotellerie in das Rampenlicht der Oeffentlichkeit, die bisher ein ebenso zähes wie stilles Leben gefristet hatte. Zwar rief die Baubeschränkung in der Hotellerie von Zeit zu Zeit die Zionswächter der Wirtschaftsfreiheit auf den Plan, die aus grundsätzlichen Erwägungen einen derart weitgehenden Angebotsschutz ablehnten. Doch mit der zunehmenden staatlichen Interventionstätigkeit, die für die existenzbedrohten Erwerbszweige in den neuen Wirtschaftsartikeln ihre verfassungsmäßige Verankerung fand, schien die Opposition gegen die Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Erweiterung von Hotels abzuflauen — bis es dem Landesring der Unabhängigen gefiel, daraus eine «cause célèbre» zu machen. Die betreffende Vorlage wurde aus einer Reihe von referendumspflichtigen Erlassen, die ebenfalls eine Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit bedingten, herausgegriffen und zum Gegenstand einer Volksabstimmung gemacht. Dabei ging es den Initianten nicht allein um die Baubeschränkung in der Hotellerie. «Sie vertraten ... die Auffassung, man sollte an diesem Beispiel der Paragraphenwut Berns Einhalt gebieten ...» [1].

Die Abstimmung vom 2. März 1952 sei für uns der äußere Anlaß, die Frage der Hotelbewilligungspflicht einer objektiven Prüfung zu unterziehen. Dies kann allerdings nicht in einer isolierten Betrachtung geschehen, sondern man wird die Baubewilligung nur im Rahmen der *gesamten rechtlichen und finanziellen Hilfsmaßnahmen des Bundes* zugunsten der Hotellerie richtig würdigen können.

## *I. Aufstieg und Existenzkrise der Hotellerie*

Jede Betrachtung unserer schweizerischen Hotellerie, die über das bloße Tagesgeschehen hinausreichen und zu den Wurzeln ihrer heutigen prekären Lage vordringen will, muß notwendigerweise um ein halbes Jahrhundert rückblenden. Also zurückführen in die Epoche der ungestüm vorwärtstreibenden wirtschaftlichen Entwicklung, der ungehemmten Initiative und Fortschrittsgläubigkeit, eben

[1] «*Die Tat*», Nr. 215, 11. August 1951.

in die Zeitperiode, die *Sombart* als «Hochkapitalismus» bezeichnete. Die Gründerzeit der großen industriellen Unternehmungen im In- und Ausland findet an unseren Seen und in den Bergen, wo Hotel um Hotel entsteht, eine seltsame Parallele. Hier wie dort handelte es sich letztlich darum, die Kräfte der Natur gewinnbringend zu erschließen und dem Menschen dienstbar zu machen. Welches Ausmaß die Bautätigkeit in der Hotellerie annahm, die teilweise durchaus spekulative Züge trug, zeigt folgende Tabelle [2]:

| Jahr | Betriebe | Betten |
|---|---|---|
| 1894 | 1693 | 88 634 |
| 1905 | 1924 | 124 068 |
| 1912 | 3585 | 168 625 |
| 1929 | 3470 | 163 400 |

Die ungehinderte und rasche Ausbreitung der Hotellerie, deren Kapazität sich zwischen 1894 bis 1912 fast verdoppelte, widerspiegelt den ständig zunehmenden Touristenstrom, der sich dank Wohlstandssteigerung und Bevölkerungsvermehrung jährlich in unser Land ergoß. Die *Freizügigkeit* des internationalen Reiseverkehrs, die im Fehlen von heute so unentbehrlichen Requisiten, wie Devisenzuteilung und Reisepaß, vorteilhaft in Erscheinung trat, schuf ein natürliches Gefälle in Richtung Schweiz. Alles in allem arbeitete unsere Hotellerie bis kurz vor dem Ersten Weltkrieg unter optimalen Bedingungen, wobei sie unter Führung bekannter Hotelierfamilien immer mehr industriell-großbetriebliche Züge annahm.

Dann kam die Wende. Es ist heute müßig, darüber zu raten, ob auch ohne den Ersten Weltkrieg 1914 bis 1918 die Hotellerie einen konjunkturellen Rückschlag erlitten hätte, wofür bestimmte Anzeichen vorlagen [3]. Statt einer Wachstumskrise bewirkte der kriegsbedingte Unterbruch des internationalen Reiseverkehrs, worauf unsere Hotels in den Jahren vor 1914 entscheidend, bis zu 80 Prozent und mehr ihrer Frequenz abhängig waren, eine eigentliche *Existenzkrise*, von der sich die schweizerische Hotellerie bisher nie mehr ganz erholen konnte.

Gewiß hat sie seit dem Ersten Weltkrieg auch wieder bessere Zeiten gesehen, es sei nur erinnert an die Hochkonjunktur der Jahre 1927 bis 1930. Aber insgesamt überwiegen in der Zwischenkriegszeit die Jahre der Deflation und Krise. Daß vollends der Zweite Weltkrieg 1939 bis 1945 eine nach der Frankenabwertung 1937 sich anbahnende Besserung wieder im Keime erstickte, bedarf keiner langen

---

[2] Vgl. *Gölden, Hubert:* Strukturwandlungen des schweizerischen Fremdenverkehrs 1890—1935, Zürich 1939, S. 235.

[3] Vgl. *Eisner Gerhard:* «Das Hotelbauverbot» — eine Sanierungsmaßnahme der schweizerischen Hotellerie. Erschienen in «Wirtschaft und Recht», Heft 4/1951, S. 254.

Beweisführung. Auch der nachkriegszeitliche Wiederaufbau des Fremdenverkehrs wird häufig durch Störungen und Rückschläge unterbrochen, so daß in einer sonst auf Hochtouren laufenden schweizerischen Wirtschaft die Hotellerie so etwas wie ein Krisenherd geblieben ist.

Daran tragen die immer noch bestehenden *monetären und anderen Hindernisse im internationalen Reiseverkehr* eine wesentliche Schuld. Wir haben einleitend festgestellt, daß der Aufbau der schweizerischen Hotellerie, in quantitativer und qualitativer Hinsicht, unter der einst selbstverständlichen Voraussetzung voller Freizügigkeit des Personenverkehrs von Land zu Land erfolgte. Diese Reisefreiheit wirkt heute durchaus *einseitig* und zu ungunsten unserer Hotellerie: sie besteht nämlich nur in Richtung Schweiz-Ausland, wo den massenhaften Ausreisen unserer Landsleute in fremde Länder — grundsätzlich sicher zu Recht — keinerlei Schwierigkeiten in den Weg gelegt werden, während in umgekehrter Richtung das Ausland im allgemeinen kein Gegenrecht hält, sondern nach wie vor die Devisenabgabe für Touristenreisen nach der Schweiz beschränkt. Die kürzlich erfolgte Kürzung der Grundzuteilung für englische Auslandreisende von 50 auf 25 £ (zirka 300 Fr.) im Jahr 1952 gibt dafür ein drastisches Beispiel ab.

Gleichzeitig sind im Fremdenverkehr *strukturelle Wandlungen* eingetreten, die nicht nur die Arbeitsbedingungen der schweizerischen Hotellerie erschwert, sondern auch ihren bis 1914 vorherrschenden feudalen und kosmopolitischen Stil tiefgehend verändert haben. Einst das Vorrecht der Begüterten, ist der Hotelaufenthalt im Zuge des sozialen Fortschritts und einer allgemeinen Tendenz zur Nivellierung der Einkommen für immer breitere Bevölkerungsschichten erschwinglich geworden — allerdings bei zeitlicher und aufwandmäßiger Beschränkung. Diese *Demokratisierung des Reisens* wird sich fortsetzen und immer mehr auch die lohnarbeitenden Klassen erfassen, wie die intensive Beschäftigung mit sozialtouristischen Problemen im In- und Ausland beweist [4]. Andererseits hat auch die durch den Fortschritt der Verkehrstechnik und insbesondere das Auftreten des *Automobils* geschürte Rastlosigkeit des modernen Touristen den Aufenthalt in einem und demselben Hotel oder Fremdenort verkürzt und damit die Betriebsführung der Hotellerie weiter erschwert.

Aus allen diesen Gründen blieb es der schweizerischen Hotellerie bisher verwehrt, jenen hohen Beschäftigungsgrad und jenen goldenen Boden wiederzufinden, die ihren glanzvollen Aufstieg bis kurz vor dem Ersten Weltkrieg charakterisieren. Mit ihrer ausgesprochenen Konjunkturempfindlichkeit, den Anpassungsschwierigkeiten an eine

---

[4] Vgl. *Hunziker Walter:* Le Tourisme social. Caractères et problèmes. Alliance internationale de tourisme, Tome 1, Berne 1951.

im Vergleich zum Jahrhundertbeginn tiefgreifend *veränderte Umwelt* steckt dieser Erwerbszweig heute in Schwierigkeiten, die — vorab in den Saisongebieten — bis zu den Wurzeln seiner Existenz reichen.

## *II. Die Intervention des Bundes zugunsten der Hotellerie*

Wie bereits angedeutet, schuf der Ausbruch des Ersten Weltkrieges für die schweizerische Hotellerie eine Notlage, die ohne Hilfe von außen zum Massenkonkurs zahlreicher Betriebe führen, Gläubiger und Lieferanten in den Strudel mitreißen und damit zahlreiche Bergtäler der Verarmung aussetzen mußte. Diese Hilfe wurde vom Bunde geleistet, der zur Abwendung der drohenden Katastrophe auf dem Vollmachtenwege am 2. November 1915 eine Verordnung betr. Schutz der Hotelindustrie gegen Folgen des Krieges erließ.

Der Erlaß brachte einen doppelten Eingriff: einmal die *Stundung* für Zinsen und Kapitalrückzahlungen, also ein Moratorium für den Hotelschuldner und zum andern eben die Baubeschränkung, das «*Hotelbauverbot*». Daß es sich um kein solches handelt, geht aus dem Text der Verordnung hervor, die in Art. 27 stipulierte:

> «Ohne Bewilligung des Bundesrates dürfen weder neue Hotels und Fremdenpensionen erstellt, noch bestehende behufs Vermehrung der Bettenzahl baulich erweitert, noch bisher andern Zwecken dienende Bauten zur gewerbsmäßigen Beherbergung von Fremden verwendet werden.
>
> Der Bundesrat erteilt die Bewilligung, wenn ein Bedürfnis glaubhaft gemacht und der Finanzausweis geleistet ist.»

Die Baubeschränkung in der Hotellerie bildete somit einen integrierenden Bestandteil der Verordnung von 1915, die schon deshalb besondere Erwähnung verdient, weil sie als *erste Interventionsmaßnahme des Bundes zugunsten der Hotellerie in die schweizerische Wirtschaftsgeschichte eingeht.* Die Tragweite dieses Ereignisses wird eindringlich klar, wenn man sich vergegenwärtigt, daß Hotellerie und Fremdenverkehr in vollster Wirtschaftsfreiheit und ohne jede staatliche Unterstützung entstanden waren. Die Anrufung des Bundes, dessen Hilfe notwendigerweise eine Beschränkung der Dispositionsfreiheit des Hoteliers als Korrelat brachte, bedeutet eine Zäsur in der Entwicklung der Hotellerie, den Uebergang von der liberalen in die interventionistische Epoche.

Allerdings herrschte beim Erlaß der Verordnung von 1915 die allgemeine Ansicht vor, die Schutzbestimmungen zugunsten der Hotellerie seien vorübergehend *notwendig* und notwendig *vorübergehend.* Es gehe vorab darum, der Hotellerie eine «*Schonzeit*» einzuräumen, ihr ein Hinüberhelfen über die Kriegskrise zu ermöglichen, um anschließend die gesetzgeberischen Maßnahmen wieder abzubauen.

Die Hoffnung auf den temporären Charakter der Hotelhilfe des Bundes hat sich indes nicht verwirklicht. Im Gegenteil, die Verordnung von 1915 bildete den Ausgangspunkt für eine *umfassende Sondergesetzgebung* zugunsten der Hotellerie, wobei neben der *Rechtshilfe* [5], wie die Stundung, die Herabsetzung des Zinsfußes, die Gewährung der vom Betriebsergebnis abhängigen Verzinsung, der Nachlaß und die Abfindung von Forderungen, immer mehr auch die *Finanzhilfe* des Bundes in Anspruch genommen werden mußte. Angesichts der zunehmenden Abschließung des privaten Kapitalmarktes von der risikobehafteten und verlustreichen Hotellerie verlagerte sich ihre Kreditversorgung notgedrungen immer mehr auf die vom Bund seinem Hotelhilfsinstitut, der Schweizerischen Hotel-Treuhand-Gesellschaft, zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel.

Entgegen einer häufig verbreiteten Meinung erfolgt die Finanzhilfe des Bundes an die Hotellerie nicht durch Subventionen à fonds perdu, sondern grundsätzlich auf dem Wege von verzinslichen *Darlehen,* die von der Schweizerischen Hotel-Treuhand-Gesellschaft verwaltet und überwacht werden. Da der Bund demnach keine Geschenke an die Hotellerie austeilt, sondern ihre finanzielle Sanierung auf der Basis von rückzahlbaren Krediten durchführt, konnten die effektiven Kosten der Hilfsaktion recht niedrig gehalten werden. Die Gesamtverluste, welche die Schweizerische Hotel-Treuhand-Gesellschaft von 1922 bis 1950, also im Zeitraum von 28 Jahren, erlitt, beziffern sich, unter Berücksichtigung der Verwaltungskostendefizite, auf rund 9,5 Mio Franken [6], was einen Jahresdurchschnitt von 340 000 Fr. ergibt. Daraus erhellt, daß die finanziellen Opfer der Sanierung hauptsächlich vom Hoteleigentümer und -gläubiger getragen werden. Wenn es deshalb falsch wäre, von einer Sozialisierung der Verluste in der Hotellerie zu sprechen, so sei andererseits nicht übersehen, daß die Bundesmittel der Hotellerie zu sehr vorteilhaften, im Vergleich zur Kreditgewährung durch eine Bank bedeutend günstigeren Zinsbedingungen zur Verfügung gestellt werden. Diese *Kreditfazilitäten* dürfen bei der Berechnung der finanziellen Unterstützung des Bundes an die Hotellerie nicht übersehen werden.

Vom Grundsatz der Darlehensgewährung an die Hotellerie wird nur im Falle einer endgültigen Reduktion des Bettenangebotes abgegangen, das durch Subventionen à fonds perdu gefördert werden kann. An solchen Abbruchprämien oder *Stillegungsbeiträgen* wurden durch die Schweizerische Hotel-Treuhand-Gesellschaft bisher rund 1,3 Mio Fr. ausgerichtet. Die innere Verwandtschaft dieser Aktion mit der Baubeschränkung in der Hotellerie ist offensichtlich.

---

[5] Kodifiziert im Bundesgesetz über die rechtlichen Schutzmaßnahmen für die Hotel- und Stickereiindustrie vom 28. September 1944.

[6] *Ammann, Max:* Das Zahlenbild der Schweiz. Hotel-Treuhandgesellschaft. Erschienen in «Hotel-Revue», Nr. 18/1951.

Geht es doch in beiden Fällen darum, das Bettenangebot der geschrumpften Nachfrage anzupassen — einmal mit der Spitzhacke und das andere Mal mit der Warnungstafel vor Neubauten.

## *III. Die Baubeschränkung im besondern*

### 1. Ihre grundsätzliche Bedeutung

Nehmen wir an, ein wohlbeleibter Mann müsse sich einer zwangsweisen Hungerkur unterziehen, er büße dabei einen Viertel oder Drittel seines Gewichts ein, so daß ihm die Kleider viel zu weit werden und schlotternd an seinen Gelenken hängen. Der Schneider, zu dem der Mann in seiner Not geht, wird logischerweise den Anzug nicht noch weiter ausdehnen, sondern enger machen.

Wenn die Hotellerie durch Krieg und Krise soviel Kundschaft verloren hat oder wenn diese dadurch soviel ärmer geworden ist, daß die Bettenzahl zu groß und der ganze bauliche und betriebliche Beherbergungsapparat *überdimensioniert* erscheint, geht die natürliche Reaktion dahin, wie im Falle des Schneiders, jede Ausdehnung des ohnehin zu weiten Gewandes zu verhindern, um die eingetretene Disproportionalität nicht noch zu vergrößern. Diesem Bestreben entsprang das in der Verordnung vom Jahre 1915 aufgenommene *Bewilligungsverfahren* für die Erstellung neuer und die Erweiterung bestehender Hotels.

Es sind gegen diese Maßnahme vorerst *prinzipielle Einwände* erhoben worden:

*a)* Die Anhänger einer integralen Wirtschaftsfreiheit bezeichnen die Baubeschränkung in der Hotellerie als unvereinbar mit einer grundsätzlich immer noch auf dem freien Markt und dem Leistungswettbewerb beruhenden *Wirtschaftsverfassung.* Dies deshalb, weil die Bewilligungspflicht für Hotelbauten einer obrigkeitlichen Lenkung des Bettenangebots, anders gesagt einem partiellen Investitionsverbot, gleichkomme und damit einen schwerwiegenden Eingriff in den Marktmechanismus darstelle. Die Erschwerung oder Verhinderung von neuer Konkurrenz bedeute, so wird weiter gefolgert, einen Schutz der bestehenden Hotelbetriebe und begünstige das Entstehen von Monopolen.

Eine solche Argumentation dürfte theoretisch nicht leicht zu widerlegen sein. Sie übersieht indes, daß der Eingriff des Bundes in das freie Wachstum der Hotellerie keinen doktrinären Ueberlegungen entsprang, sondern der *Behebung einer Notlage* galt, zu der erst die ungezügelte Vermehrung der Hotels im Zeichen der Wirtschaftsfreiheit geführt hatte. Die Auswüchse dieser Wirtschaftsfreiheit galt es zu bekämpfen, und als spezifisches Mittel hierzu mußte sich eine gewisse *Ordnung und Planung* des neu entstehenden Bettenangebots aufdrängen. Dabei blieb die Ueberproduktion an Hotels immer noch

groß genug, um die Ausschaltung der Konkurrenz und damit die Monopolbildung zu verhindern [7].

*b)* Auch das Verhältnis zur bestehenden Rechtsordnung wurde in die Diskussion gezogen und die Frage der *Verfassungsmäßigkeit* des Bewilligungszwangs für Hotelbauten gestellt. Da dieser von 1915 bis 1924 und wiederum von 1932 bis 1949 auf Vollmachtenrecht beruhte, also ein «fait accompli» schuf, kam der Angelegenheit praktisch lange Zeit geringere Tragweite zu. Dabei blieb allerdings nicht zu übersehen, daß die in der Hotellerie errichteten Bauschranken mit der verfassungsmäßig niedergelegten Handels- und Gewerbefreiheit im Widerspruch stehen mußten. Mit der Annahme der *neuen Wirtschaftsartikel,* die für existenzbedrohte Wirtschaftszweige — wozu das Hotelgewerbe gehören dürfte — ein Abgehen von der Handels- und Gewerbefreiheit vorsieht, fand die Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Erweiterung von Gasthöfen eine einwandfreie rechtliche Basis. Der betreffende Bundesbeschluß stützt sich heute denn auch auf Art. 31$^{bis}$ der Bundesverfassung.

*c)* Ferner erhoben sich von Zeit zu Zeit immer wieder Zweifel an der *Zweckmäßigkeit* der Bewilligungspflicht für Hotelbauten, an der Rationalität einer solchen Intervention des Bundes. Diese wurde einerseits als überflüssig und anderseits als fortschrittshemmend angeklagt. *Ueberflüssig* deshalb, weil es angesichts der Ueberdimensionierung und der daraus abzuleitenden ungenügenden Rentabilität des Hotelgewerbes keinem vernünftigen Menschen und vor allem keiner auf Sicherheit bedachten Bank einfallen werde, in einem derart riskanten Geschäft neue Mittel zu investieren, brutaler gesagt: Gutes Geld dem schlechten nachzuwerfen. Deshalb wirke die ganze Baubeschränkung mit ihrem bürokratischen Verfahren wie ein Schlag ins Wasser. Es entbehrt nicht der Ironie, daß oft dieselben Leute im gleichen Atemzug die gleiche Maßnahme auch als *fortschrittshemmend* verdammen und erklären, sie verhindere den Bau neuer und moderner Hotels und leiste ihrer Veralterung Vorschub. Dieses zweite Argument muß logischerweise das erste aufheben, denn wenn die Baubeschränkung in der Hotellerie überflüssig ist, mangels Bauvorhaben, können die angedeuteten ungünstigen Wirkungen doch nicht eintreten!

Wie steht es vorerst mit dem Argument der *verhinderten Hotelerneuerung?* Da sei daran erinnert, daß die Baubewilligungspflicht kein Hotelbauverbot darstellt. Dies belegt allein schon die Tatsache, daß von 1932 bis 1951 annähernd 10 000 Hotelbetten neu bewilligt wurden. Im übrigen ist die Hotelerneuerung in erster Linie eine

---

[7] Vgl. *Krapf, Kurt:* Die Bedürfnisklausel im Hotelgewerbe (Hotelbauverbot) und ihre Bedeutung für den nachkriegszeitlichen Fremdenverkehr. Erschienen in «Gegenwarts- und Zukunftsprobleme des schweizerischen Fremdenverkehrs», Zürich 1946, S. 110 ff.

*finanzielle Frage,* wobei das Ziel ebenso gut durch Umbau, durch bauliche und betriebliche Modernisierung der bestehenden Häuser als durch kostspielige Neubauten erreicht werden kann. Wo aber solche geplant werden, entspricht es ohne Zweifel einem Postulat wirtschaftlicher Vernunft, auf die Existenzverhältnisse der vorhandenen Hotels Rücksicht zu nehmen, ihre weitere Entwertung zu verhindern oder neue *Kapitalfehlleitungen* nach Möglichkeit zu vermeiden.

Der Hinweis auf die Bettenvermehrung in den letzten zwei Jahrzehnten erledigt gleichzeitig den Vorwurf des mangelnden Sinns, der *Ueberflüssigkeit* von Baubeschränkungen in der Hotellerie. Gewiß gab es Zeiten, wo, wie im Ersten und Zweiten Weltkrieg, die Baulust für Hotels fast auf den Nullpunkt sank. Heute setzen auch die hohen Baukosten einer Investitionstätigkeit im Beherbergungsgewerbe relativ enge Grenzen. Sogar in städtischen Verhältnissen, wo der Beschäftigungsgrad der Hotellerie im Vergleich zu den Saisongebieten ungleich günstiger liegt, kommt es vor, daß — wie in Bern — Hotels abgebrochen werden und lukrativeren Bürohäusern Platz machen. Trotz allen Schwierigkeiten finden sich aber, wie die Erfahrung lehrt, immer wieder Spekulanten und andere findige Köpfe, die aus den verschiedensten Erwägungen, nicht zuletzt für ihre Flucht in Sachwerte oder aus steuerpolitischen Gründen, die Hotellerie als Ausweichgeleise benützen. Die Baubewilligungspflicht bleibt die einzige Möglichkeit «zur *Verhinderung spekulativer Hotelbauten,* die nicht in einem normalen wirtschaftlichen Kalkül ihre Rechtfertigung finden» [8].

### 2. Die jetzige Regelung

Es ist nun an der Zeit, die *heutige rechtliche Ordnung* der Baubeschränkungen in der Hotellerie kennenzulernen. Sie beruht materiell auf dem Bundesbeschluß über die Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Erweiterung von Gasthöfen vom 24. Juni 1949, dessen Geltungsdauer durch Bundesbeschluß vom 22. Juni 1951 bis Ende 1955 verlängert wurde. Gegen diesen letzteren Erlaß, das heißt die vierjährige Verlängerung, ist das Referendum zustande gekommen.

Welches sind nun die *wichtigsten Bestimmungen* dieses Bundesbeschlusses?

*a)* Er beauftragt die Kantone der Fremdenverkehrsgebiete, eine *Bewilligungspflicht* durchzuführen für die Erstellung und Eröffnung neuer und die Erweiterung bestehender Gasthöfe. Als Erweiterungen gelten nicht der Anbau von Gesellschaftszimmern, Restaurationsräumen, Garagen usw., sondern einziges Kriterium ist die *Vermehrung der Gastbetten.*

---

[8] Hotelbedürfnisklausel und Planwirtschaft. «Hotel-Revue», Nr. 3/1952.

*b)* Die Bewilligungspflicht kommt nicht in der ganzen Schweiz zur Anwendung, sondern nur in Gebieten, die *vorwiegend auf den Fremdenverkehr angewiesen* sind. Der Bundesrat hat unter Mitwirkung der Kantonsregierungen und Fachverbände diese Fremdenverkehrsgebiete bezeichnet. Die vollständige Freigabe des Hotelbaus in den Städten und im Mittelland beweist, daß die Baubeschränkungen bestimmungsgemäß auf die eigentlichen Saisongebiete mit ihrem Ueberangebot an Hotels begrenzt werden sollen.

*c)* Die Erteilung der Baubewilligung durch die kantonalen Behörden wird vom *Nachweis des Bedürfnisses* für eine Bettenvermehrung in der betreffenden Ortschaft oder Gegend abhängig gemacht. Die früher verlangte Leistung eines Finanzausweises über die Mittelbeschaffung für die Neu- und Erweiterungsbauten, über das Verhältnis des eigenen zum fremden Kapital usw. ist nicht mehr notwendig.

Die ganze Vorlage wird denn auch als *Hotelbedürfnisklausel* bezeichnet. Die Prüfung des Bedürfnisses für die Eröffnung und Erweiterung von Hotels erfolgt in objektiver Weise unter Berücksichtigung der lokalen und regionalen Marktverhältnisse. Dabei werden keineswegs die Interessen der Großbetriebe einseitig geschützt. Nach einem Kreisschreiben des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements vom Jahre 1936 müssen auch, wo eine zahlreiche und in ihren Ansprüchen sehr verschiedene Kundschaft in Betracht fällt, «die verschiedenen Rangstufen der Hotels besonders berücksichtigt und je nachdem das Bedürfnis für Gasthöfe dieser oder jener Art beurteilt werden».

*d)* Der kantonale Entscheid über die Bedürfnisfrage kann mit einer *Verwaltungsbeschwerde* beim Bundesrat angefochten werden. Dieses Verfahren schaltet Willkür oder einseitige Entscheide aus und gestattet eine verhältnismäßig einheitliche Anwendung des Beschlusses in der ganzen Schweiz.

*e)* Wie die einschlägigen Bundesbeschlüsse belegten, handelt es sich bei der Bewilligungspflicht für Hotelbauten um eine jeweils relativ *kurz befristete Maßnahme.* Das läßt darauf schließen, daß die Angebotskontrolle nur so lange aufrechterhalten werden soll, bis die Hotellerie ihr finanzielles und strukturelles Gleichgewicht wieder gefunden hat.

### 3. Die Wechselwirkung der Interventionsmaßnahmen

Wenn alle vorstehend angeführten Argumente zur Rechtfertigung der Baubewilligungspflicht in der Hotellerie gegenüber kritischen, allzu kritischen Widersachern nicht ausreichen, bleibt eine letzte Begründung. Sie geht aus vom *Gesamtzusammenhang aller Interventionsmaßnahmen* des Bundes zugunsten der Hotellerie, von ihrer Interdependenz. Die Bedürfnisklausel für Hotelbauten erscheint

dergestalt als Glied einer Kette von Hilfsmaßnahmen, die aufeinander abgestimmt sind und erst in ihrer Gesamtheit den beabsichtigten Zweck voll erreichen lassen. Reißt man ein Glied aus dieser Kette, so verkürzt sie sich, verliert an Haltbarkeit und wird ihren Dienst weniger gut erfüllen können.

Entsprechend müßte auch die Hilfsaktion des Bundes an Wirksamkeit einbüßen, wenn daraus die Baubewilligungspflicht herausgebrochen würde. Dies ist um so wahrer, als die baulichen Schranken das *notwendige Gegenstück* zu den übrigen rechtlichen und finanziellen Hilfsmaßnahmen des Bundes zugunsten der Hotellerie darstellen. Ohne das Vorhandensein einer Investitionsbremse besteht Gefahr, daß die mit Bundesmitteln baulich und finanziell sanierten Hotelbetriebe durch ungezügelte Konkurenz aufs neue in Not geraten, das heißt die eingesetzten öffentlichen Gelder zu Nonvaleurs werden. Dieser Zusammenhang ist besonders offensichtlich bei den behördlich subventionierten *Stillegungen.* Es erschiene doch irgendwie stoßend, wenn auf der einen Seite durch Ueberangebot dauernd unrentabel gewordene Hotels mit öffentlichen Beiträgen stillgelegt und daneben ohne jede Beschränkung neue gebaut würden. Damit müßte das Uebel, eben die Ueberdimensionierung der Hotellerie, sich nur verewigen [9].

Der *komplementäre Charakter* der Hotelbaukontrolle wird übrigens auch von den Bundesbehören mit Recht in den Vordergrund gestellt. In seiner Botschaft zur Verlängerung der Geltungsdauer der heutigen Vorlage (vom 2. April 1951) führt der Bundesrat aus:

> «Die vorgeschlagene Verlängerung der Geltungsdauer rechtfertigt sich nicht nur wegen der heutigen Lage der Hotellerie, sondern besonders auch wegen des Zusammenhanges der verschiedenen zugunsten dieser Industrie ergriffenen andern Hilfsmaßnahmen mit der Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Erweiterung von Gasthöfen.»

Schon am 22. Oktober 1948 [10] hatte der Bundesrat Bewilligungspflicht und Hilfsmaßnahmen als Korrelate bezeichnet und es als notwendig erachtet, die Baubeschränkung wenigstens für die krisenempfindliche Saisonhotellerie an ausgesprochenen Kur- und Ferienplätzen, also in den Fremdenverkehrsgebieten (ohne die großen Städte), aufrechtzuerhalten:

---

[9] Im Gegensatz zu *Eisner,* cit. a. a. O., halten wir fest, daß die Stillegungsaktion, da sie angebotsbeschränkend und konkurrenzvermindernd wirkt, notwendigerweise den bestehenden Betrieben im örtlichen und regionalen Bereich zugutekommen muß. Dieser Effekt tritt auf die Dauer auch ein, wenn es sich um den Abbruch eines geschlossenen Hauses, also um eine potentielle Angebotsreduktion, handelt.

[10] Botschaft zu einem Bundesbeschluß über die Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Erweiterung von Gasthöfen, BBl 1948, III, 469.

«Es ist ohne weiteres klar, daß der Bund angesichts der großen Leistungen für die Förderung des Fremdenverkehrs im allgemeinen und für die Hilfe an die Hotellerie im speziellen am weiteren Schicksal der Hotelunternehmungen und damit an der Verhinderung einer Fehlentwicklung aus Spekulation interessiert ist.»

## *IV. Weiterführung eines wirtschaftlichen Ordnungselementes*

Dem unvoreingenommenen Betrachter muß auffallen, daß sich in der langen Geschichte der Baubewilligungspflicht, des «Hotelbauverbots», die *Opposition* in einem Zeitpunkt am heftigsten geltend macht, wo doch, wie nie zuvor, alle Voraussetzungen einer zweckmäßigen, nicht überbordenden Anwendung dieses *Ordnungselementes* in der Hotellerie gegeben sind:

1. Vorerst umfaßt der Geltungsbereich der Vorlage, im Gegensatz zur Regelung bis 1946, nicht mehr das ganze Land, sondern Baubeschränkungen der Hotellerie kommen nur in den *Fremdenverkehrsgegenden* zur Anwendung.
2. Ferner ist die Hotelbedürfnisklausel vom Vorwurf der Unvereinbarkeit mit der *Verfassung* reingewaschen, seitdem die neuen Wirtschaftsartikel (Art. 31bis, Abs. 3, BV) für in ihren Existenzgrundlagen gefährdete Wirtschaftszweige Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit ermöglichen.
3. Zudem hat das Institut der *Bewilligungspflicht*, das unter dem Gesichtspunkt der freien Marktwirtschaft zu grundsätzlicher Kritik Anlaß gab, auch bei andern, wirtschaftlich nicht bedrängten Erwerbszweigen Einzug gehalten. Dies gilt insbesondere für die Uhrenindustrie, wo von der Bewilligungspflicht viel ausgedehnterer Gebrauch gemacht wird als in der Hotellerie.
4. Endlich wird der Vorwurf, die Kontrolle des Hotelbaus führe zu einer Schädigung des *Baugewerbes* im Zeichen der heutigen Vollbeschäftigung gegenstandslos.

Da die Baubewilligungspflicht *zeitlich befristet* ist und ein Stück der *gesamten Hilfsaktion* des Bundes zugunsten der Hotellerie darstellt — die grundsätzlich von niemandem bestritten wird —, hält es schwer, die Gegnerschaft gegen ein wesentliches Ordnungselement in der Fremdenverkehrswirtschaft anders als mit *politisch-ideologischen Gründen* zu erklären.

Wie auch die *Volksabstimmung vom 2. März* ausfällt, ob sie den Nekrolog oder die Fortsetzung des «Hotelbauverbots» schreibt, das Experiment der Investitionskontrolle in der Hotellerie zwecks Herstellung eines besseren Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage durfte und mußte gewagt werden.



„Eigentum des Vorstandes der SPD"