



**VA 21 24**

Beschwerde beim BGer hängig

**Entscheid vom 27. März 2023**  
**Verwaltungsabteilung**

**Besetzung**

Präsidentin Livia Zimmermann, Vorsitz,  
Verwaltungsrichter Sepp Schnyder,  
Verwaltungsrichter Pascal Ruch,  
Verwaltungsrichter Hubert Rüttimann,  
Verwaltungsrichter Peter Fuhrer,  
Gerichtsschreiberin Helene Reichmuth.

**Verfahrensbeteiligte**

**Bundesamt für Justiz BJ, Direktionsbereich Privatrecht,**  
Bundesrain 20, 3003 Bern,

**Beschwerdeführerin,**

gegen

1. **A. \_\_ AG,**

—,

2. **B. \_\_ AG,**

—,

3. **C. \_\_ AG,**

—,

alle vertreten durch Dr. iur. Alexander Wyss, Rechtsanwalt  
Baker McKenzie Zürich, Holbeinstrasse 30, Postfach, 8034 Zürich,

**Beschwerdegegnerinnen,**

und

**Justiz- und Sicherheitsdirektion, Amt für Justiz,**  
Kreuzstrasse 1, 6371 Stans,

**Vorinstanz.**

**Gegenstand**

**Wiedererwägung der Verfügung vom 16. Juli 2010 in Sachen  
Feststellung der Nichtbewilligungspflicht nach dem Bundes-  
gesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen  
im Ausland (BewG)**

Beschwerde gegen den Entscheid der Justiz- und Sicherheitsdirektion des Kantons Nidwalden vom 15. Juli 2021

## **Sachverhalt:**

### **A.**

Zum nicht strittigen Sachverhalt und zum vorinstanzlichen Verfahren wird grundsätzlich auf den angefochtenen Entscheid der Vorinstanz vom 15. Juli 2021 verwiesen (Art. 56 Abs. 3 VRG [NG 265.1]).

Sachverhaltsmässig kann zusammengefasst werden, dass die Beschwerdegegnerinnen am 28. April 2010 bei der Vorinstanz für das Projekt D.\_\_\_-Resort ein Gesuch um Feststellung der Nichtbewilligungspflicht nach dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41) eingereicht haben. Ihr Gesuch begründeten sie hauptsächlich damit, dass der gesamte Immobilienbestand der Gesuchstellerinnen mit einer Grundfläche von 607'057 m<sup>2</sup> sowie das Baurechtsgrundstück Grundbuch N.\_\_\_, Parz. Nr. \_\_\_, welche sowohl eine betriebliche als auch räumliche Einheit bilden würden, von den Gesuchstellerinnen für die Umsetzung des Gesamtkonzepts D.\_\_\_-Resort betrieblich genutzt würden. Es handle sich somit ausschliesslich um Betriebsstätte-Grundstücke im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG, deren Nutzung nicht der Bewilligungspflicht gemäss BewG unterliege. Sodann bestehe mit der Umsetzung des Gestaltungsplans D.\_\_\_ vom 24. Juli 2009 keine baulich nutzbaren Landreserven.

Mit Verfügung vom 16. Juli 2010 hat die Vorinstanz dazu im Wesentlichen verfügt, dass mit der Realisierung des im Gesuch detailliert beschriebenen Konzepts D.\_\_\_-Resort, und damit zusammenhängend die Realisierung des Gestaltungsplans D.\_\_\_ vom 24. Juli 2009, unter Einhaltung gewisser Auflagen kein bewilligungspflichtiger Tatbestand im Sinne des BewG entstehe.

In der Folge (zwischen 2014 und 2017) wurde das D.\_\_\_-Resort auf dem E.\_\_\_ komplett umgebaut. Das Resort, welches seit 2011 vollständig im Besitz der F.\_\_\_ – eine Tochtergesellschaft des Staatsfonds G.\_\_\_ – ist, umfasst aktuell rund 30 Gebäude: neben dem D.\_\_\_ Hotel, dem H.\_\_\_-Hotel, dem I.\_\_\_-Hotel und der J.\_\_\_ gehören unter anderem auch 67 Einheiten des Hotelwohnens zum Resort.

Mit Gesuch vom 28. Mai 2018 gelangte die Beschwerdegegnerin 1 erneut an die Vorinstanz und beantragte, dass die durch die A.\_\_\_ AG gastronomisch betriebenen Luxussuiten anstelle von Kitchenetten mit Hotelsatellitenküchen ausgestattet werden dürfen. Als Begründung führte die Gesuchstellerin an, dass sich im Zuge der baulichen und betrieblichen Umsetzung gezeigt habe, dass insbesondere Gäste aus den nah- und fernöstlichen Ländern nur sehr

eingeschränkt bereit seien, sich in den öffentlichen Restaurationsbetrieben des "D.\_\_\_\_" verpflegen zu lassen. Sie würden verlangen, dass diese Dienstleistung (Bekochung und Service) durch das D.\_\_\_\_-Resort in ihren Privatgemächern stattfinden. Dies habe zur Konsequenz, dass die entsprechenden Luxussuiten mit sog. "Satellitenküchen" der D.\_\_\_\_-Organisation ausgestattet werden müssen. Satellitenküchen würden angemessenen Herd- und Nebenanlagen, zusätzliche Basisinfrastrukturen, Stapelflächen sowie Platz und Raum für die Küchen-Mannschaft benötigen.

Um diese Frage zu beurteilen, gab die Vorinstanz bei der Universität K.\_\_\_\_ (Prof. Dr. iur. L.\_\_\_\_) ein Gutachten in Auftrag. Anlässlich dieses Gutachtens vom 12. Dezember 2018 beauftragte der Regierungsrat Nidwalden mit RRB Nr. 111 vom 19. Februar 2019 die Vorinstanz, ein Wiedererwägungsverfahren zur Genehmigung des Einbaus der Küchen in die Wege zu leiten. Mit Gesuch vom 9. März 2020 ersetzten die Beschwerdegegnerinnen das Gesuch der Beschwerdegegnerin 1 vom 28. Mai 2018 und beantragten, die Verfügung vom 16. Juli 2010 teilweise in Wiedererwägung zu ziehen. Mit Verfügung vom 24. November 2020 behandelte die Vorinstanz das Wiedererwägungsgesuch und leitete den Entscheid an das beschwerdeberechtigte Eidgenössische Amt für Grundbuch- und Bodenrecht (EGBA) weiter. Ende 2020 teilte das EGBA der Vorinstanz mit, dass gegen die Verfügung – aufgrund des Dokumentationsstandes – Beschwerde erhoben werde.

Die Vorinstanz entschied sich anschliessend, die Verfügung vom 24. November 2020 zu widerrufen und bot den Beschwerdegegnerinnen mit Schreiben vom 22. Januar 2021 die Möglichkeit zur Nachreichung von dokumentierenden Unterlagen, welche Grundlage für die Beurteilung bieten sollen, ob das Hotelresort auch mit den angepassten Auflagen weiterhin den Charakter einer Betriebsstätte aufweise. Am 17. März 2021 reichten die Beschwerdegegnerinnen zum Gesuch vom 9. März 2020 ein ergänzendes Gesuch mit präzisierten Anträgen ein. Um die Rechtslage genauer abzuklären, wurde ein zweites Gutachten bei Rechtsanwalt Dr. M.\_\_\_\_ (Gutachten vom 6. Juli 2021) in Auftrag gegeben und am 10. Juni 2021 ein Augenschein vor Ort vorgenommen.

## **B.**

Mit Entscheid vom 15. Juli 2021 hat die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdegegnerinnen gutgeheissen und den Entscheid vom 16. Juli 2010 abgeändert:

- "1. Das Gesuch der Gesuchstellerinnen (A.\_\_ AG, B.\_\_ AG und der C.\_\_ AG) wird gutgeheissen.
2. Der Entscheid der Justiz- und Sicherheitsdirektion vom 16. Juli 2010 wird wie folgt abgeändert:

"Dispositiv-Ziff. 1: Es wird festgestellt, dass mit der Realisierung des Konzepts D.\_\_-Resort, wie im Gesuch vom 28. April 2010 und vom 9. März 2021 detailliert beschrieben, und damit zusammenhängend die Realisierung des Gestaltungsplans D.\_\_ vom 24. Juli 2009 betreffend die Grundstücke Grundbuch Q.\_\_, Liegenschaften Parz. Nr. \_\_, \_\_, \_\_, \_\_, \_\_, \_\_, \_\_, \_\_, \_\_, \_\_, Grundbuch O.\_\_, Liegenschaften Parz. Nr. \_\_, \_\_, \_\_, \_\_, \_\_, \_\_, \_\_, \_\_, \_\_, \_\_, Grundbuch N.\_\_, Baurechtsgrundstück Nr. \_\_, alle im Eigentum der Gesuchstellerinnen, unter Einhaltung der nachfolgenden Auflagen kein bewilligungspflichtiger Tatbestand im Sinne des BewG entsteht.

Dispositiv-Ziff. 2: *aufgehoben*

Dispositiv-Ziff. 3: Die folgenden betrieblichen Auflagen sind entweder in den Kaufverträgen zwischen der A.\_\_ AG und den Erwerbern der D.\_\_-Residenzen (Grand Suites, Panorama Suites und Lakeview Villen) oder im Stockwerkeigentümerreglement der D.\_\_-Residenzen (Grand Suites, Panorama Suites und Lakeview Villen) oder in den Mietverträgen zwischen der A.\_\_ AG und den Mietern der D.\_\_-Residenzen (Grand Suites, Panorama Suites und Lakeview Villen) verpflichtend festzuhalten, jeweils mit der Pflicht der Weiterüberbindung im Falle einer Veräusserung:

Dispositiv-Ziff. 3.1 (neu): Die A.\_\_ AG ist verpflichtet, für die D.\_\_-Residenzen (Grand Suites, Panorama Suites und Lakeview Villen) folgende Dienstleistungen anzubieten: Zimmerreinigung, Wäschewechsel, Wäsche, Chemische Reinigung & Bügelservice, Restaurants/Bars, Room Service (Speisen), Privatkoch (Anlieferung von vorbereiteten Mahlzeiten in die Grand Suites, Panorama Suites und Lakeview Villen sowie die Bekochung [Fertigstellung der vorbereiteten Mahlzeiten] und Bedienung der Erwerber/Mieter der Grand Suites, Panorama Suites und Lakeview Villen direkt in deren mit vollwertigen Küchen ausgestatteten Grand Suites, Panorama Suites und Lakeview Villen), Private Butler, Kühlschranks auffüllen, Frühstückbuffet im Hotel, Kinderbetreuung, Reparaturen, Feuerholz für den Kamin/Feuerservice, Limousinen Service, Golf, Tennis, Eisfeld und Kino anzubieten. Die Erwerber/Mieter dieser Residenzen sind in dem Sinne verpflichtet, diese Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, als sie ein monatliches Entgelt (Service-Zusatzpauschale) zwingend und nicht rückstattbar bezahlen (in einer Grössenordnung von mindestens CHF 900.00 bis CHF 2'000.00, inkl. MwSt., je nach Residenzkategorie [Panorama Patio and large Penthouses; Panorama Standard and small Penthouses; Grand Residence 2 and 3 Bedroom Suites; Grand Residence 1 Bedroom Suites; Grand Residence 5 Bedroom Suites [Deluxe and Penthouse]; Lakeview Villas]), wobei ihnen dieses Entgelt als Guthaben zum Bezug der genannten Hotel Services zur Verfügung steht.

Dispositiv-Ziff. 3.2: Die A.\_\_ AG ist verpflichtet, für die D.\_\_-Residenzen (Grand Suites, Panorama Suites und Lakeview Villen) ganzjährig einen Concierge-Service anzubieten.

Dispositiv-Ziff. 3.3 (bestehend): Die A.\_\_ AG ist verpflichtet, mindestens ein Restaurant des D.\_\_-Resort ganzjährig offen zu halten.

Dispositiv-Ziff. 3.4: Die A.\_\_ AG ist verpflichtet, die D.\_\_-Residenzen (Grand Suites, Panorama Suites und Lakeview Villen) nach einheitlichen Kriterien zu möblieren.

Dispositiv-Ziff. 4: Für jeden Verkauf einer der D.\_\_-Residenzen (Grand Suites, Panorama Suites und Lakeview Villen) ist bei der Bewilligungsbehörde eine Feststellungsverfügung der Nichtbewilligungspflicht einzuholen.

Dispositiv-Ziff. 5: Die Stockwerkeigentümerreglemente der D.\_\_-Residenzen (Grand Suites, Panorama Suites und Lakeview Villen) sowie die jeweiligen Mietverträge der D.\_\_-Residenzen (Grand Suites, Panorama Suites und Lakeview Villen) sind der Bewilligungsbehörde einzureichen.

Dispositiv-Ziff. 6: Die Auflagen sind im Grundbuch der Gemeinden O.\_\_ und Q.\_\_ auf den Grundbuch blättern der Stockwerkeigentumseinheiten für die D.\_\_-Suiten (derzeit Stammparzelle Nr. \_\_ GB O.\_\_ und Stammparzelle Nr. \_\_, GB Q.\_\_) und der Lakeview Villen (Stammparzellen Nr. \_\_, GB Q.\_\_) als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung anzumerken.

3. Die Auflagen sind im Grundbuch der Gemeinden O. \_\_ und Q. \_\_ auf den Grundbuchblättern der Stockwerkeigentumseinheiten für die D. \_\_-Suites (derzeit Stammparzelle Nr. \_\_, GB O. \_\_ und Stammparzelle Nr. \_\_, GB Q. \_\_) und der Lakeview-Villas (Stammparzelle Nr. \_\_, GB Q. \_\_) als öffentlich-reichliche Eigentumsbeschränkung anzumerken.
4. Die nachträgliche Feststellung der Bewilligungspflicht bleibt vorbehalten (Art. 25 Abs. 1<sup>bis</sup> BewG).
5. [Zustellung]
6. [Kosten]
7. [Rechtsmittelbelehrung]"

### **C.**

Gegen diesen Entscheid vom 15. Juli 2021 erhob die Beschwerdeführerin am 3. September 2021 (Postaufgabe) Beschwerde an das Verwaltungsgericht Nidwalden mit folgendem Rechtsbegehren:

- "1. Der Entscheid der Vorinstanz vom 15. Juli 2021 sei aufzuheben und die Angelegenheit sei zur Neuurteilung im Sinne der Beschwerde an die Vorinstanz zurückzuweisen.
2. Die Kosten seien vollumfänglich den Beschwerdegegnerinnen aufzuerlegen."

Die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Nidwalden als beschwerdeberechtigte kantonale Behörde hat am 22. Juli 2021 auf die Erhebung einer Beschwerde gegen den angefochtenen Entscheid verzichtet.

### **D.**

Die Beschwerdegegnerinnen beantragen mit Beschwerdeantwort vom 18. Oktober 2021 innert erstreckter Frist die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, eventualiter sei die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (inkl. MWST) zu Lasten der Beschwerdeführerin.

Die Vorinstanz beantragt mit Beschwerdeantwort vom 27. September 2021 die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 3. September 2021, unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin.

### **E.**

Mit Replik vom 8. November 2021 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen sowie den rechtlichen und tatsächlichen Ausführungen in der Beschwerde vom 3. September 2021 vollumfänglich fest.

Ebenso hielten die Beschwerdegegnerinnen und die Vorinstanz mit ihren jeweiligen Dupliken vom 30. November 2021 und 1. Dezember 2021 vollumfänglich an ihren Rechtsbegehren fest. Damit war der Rechtsschriftenwechsel abgeschlossen.

## **F.**

Mit Schreiben vom 21. Januar 2022 ersuchten die Beschwerdegegnerinnen um einstweilige Sistierung des Verfahrens bis und mit 14. Juli 2022 mit der Begründung, dass sich die übrigen Verfahrensparteien zu Vergleichsgesprächen bereit erklärt hätten und deshalb die Möglichkeit bestehe, dass das Verfahren im Fall einer Einigung inkl. Kosten- und Entschädigungsregelung erledigt werden könne.

Nachdem sich sowohl die Beschwerdeführerin als auch die Vorinstanz am 1. bzw. 4. Februar 2022 mit der Sistierung einverstanden erklärt hatten, wurde das Verfahren mit prozessleitender Verfügung vom 8. Februar 2022 bis 14. Juli 2022 antragsgemäss sistiert.

Mit Schreiben vom 13. Juli 2022 liessen die Beschwerdegegnerinnen die Verlängerung der Sistierung bis 31. Oktober 2022 beantragen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass sie ein Gesuch betreffend Befreiung von der Bewilligungspflicht nach Art. 7 lit. h BewG an den Bundesrat gestellt hätten. Je nach Ausgang des bundesrätlichen Entscheids bestehe die Möglichkeit, dass das am Verwaltungsgericht hängige Verfahren ohne ein materiellrechtliches Urteil erledigt werden könne. Das Gesuch um Verlängerung der Sistierung bis 31. Oktober 2022 wurde nach Einverständniserklärung der Beschwerdeführerin mit prozessleitender Verfügung vom 14. Juli 2022 gutgeheissen und am 28. November 2022 auf Wunsch beider Parteien erneut bis 28. November 2022 verlängert.

Mit Schreiben vom 24. Januar 2023 ersuchten die Beschwerdegegnerinnen um Aufhebung der Sistierung und Wiederaufnahme des Verfahrens, nachdem das separate Verfahren (beim Bundesrat) sistiert worden sei, um eine mögliche Lösung auf dem rechtlichen Weg herbeizuführen.

Da beim Verwaltungsgericht Nidwalden gegen die Aufhebung der Sistierung innert angesetzter Frist von 10 Tagen kein begründeter Einwand der Beschwerdeführerin eingegangen war, wurde dem Gesuch stattgegeben und das Verfahren wieder aufgenommen.

**G.**

Das Verwaltungsgericht Nidwalden hat die Streitsache anlässlich der Sitzung vom 27. März 2022 in Abwesenheit der Parteien abschliessend beraten und beurteilt. Die Tatsachen und Parteistandpunkte ergeben sich, soweit für den Entscheid von Bedeutung, aus den nachfolgenden Erwägungen.

## **Erwägungen:**

### **1.**

#### **1.1**

Anfechtungsobjekt bildet im vorliegenden Verfahren der Entscheid der Justiz- und Sicherheitsdirektion des Kantons Nidwalden vom 15. Juli 2021 betreffend Wiedererwägung der Verfügung vom 16. Juli 2010 in Sachen Feststellung der Nichtbewilligungspflicht nach dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41), mit welchem das Gesuch der Beschwerdegegnerinnen vom 9. März 2020 bzw. 17. März 2021 gutgeheissen wurde.

#### **1.2**

Die Vorinstanz ist gemäss Art. 5 Abs. 1 des Einführungsgesetzes vom 23. Juni 1999 zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Grundstückwerkerwerbsgesetz; NG 211.3) Bewilligungsbehörde im Sinne von Art. 15 Abs. 1 lit. a BewG. Die Verfügungen der Bewilligungsbehörde unterliegen der Beschwerde an die kantonale Beschwerdeinstanz (Art. 20 Abs. 1 BewG). Kantonale Beschwerdeinstanz im Sinne von Art. 15 Abs. 1 lit. c BewG ist das Verwaltungsgericht (Art. 5 Abs. 3 Grundstückwerkerwerbsgesetz). Zuständig ist die Verwaltungsabteilung in Fünferbesetzung (Art. 31, Art. 33 Ziff. 3 und Art. 38 Abs. 1 GerG [261.1]). Die Grundstücke der Beschwerdegegnerinnen liegen grösstenteils im Kanton Nidwalden (Art. 15 Abs. 2 BewG), womit das Verwaltungsgericht sowohl sachlich wie örtlich für die Beurteilung der Beschwerde zuständig ist (vgl. auch Art. 31 Abs. 1 GerG). Die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin ergibt sich sodann aus Artikel 20 Abs. 2 lit. b BewG und die Beschwerde ist rechtzeitig erhoben worden (vgl. Art. 20 Abs. 2 BewG). Nachdem auch die übrigen Sachentscheidsvoraussetzungen nach Art. 54 ff. VRG erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten und in der Sache zu entscheiden (Art. 55 VRG).

#### **1.3**

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können nur Rechtsverletzungen gerügt werden, wobei Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens ebenfalls als Rechtsverletzung gelten (Art. 90 VRG). Da das Verwaltungsgericht als einzige richterliche Behörde im innerkantonalen Verfahren eingesetzt ist, können sich Beschwerdeführer auch darauf berufen, die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder

unvollständig festgestellten Sachverhalt (Art. 110 BGG; SR 173.110). Die Parteien sind nach Massgabe des kantonalen Verfahrensrechts verpflichtet, Anträge zu stellen und in tatsächlicher Hinsicht ausreichend zu begründen, was folglich die Anwendung des Rügegrundsatzes nicht ausschliesst (BERNHARD EHRENZELLER, in: Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N 8 und N 17 ff. zu Art. 110 BGG). Im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht können die Parteien und die Vorinstanz neue Tatsachen geltend machen und sich auf neue Beweismittel berufen (Art. 91 Abs. 1 VRG). Das Verwaltungsgericht ist verpflichtet, den angefochtenen Entscheid zu überprüfen, die Sache zu entscheiden oder zum neuen Entscheid an die zuständige Instanz zurückzuweisen (Art. 88 Abs. 2 VRG). Die im vorinstanzlichen Verfahren zur Sache gestellten Anträge können die Parteien hingegen nicht ausdehnen oder inhaltlich anpassen (Art. 91 Abs. 2 VRG). Das Verwaltungsgericht darf über die zur Sache gestellten Parteianträge nicht hinausgehen (Art. 94 VRG).

## **2.**

Das BewG beschränkt den Grundstückerwerb in der Schweiz durch Personen im Ausland (Art. 1 BewG). Für den Erwerb eines bewilligungspflichtigen Grundstücks bedürfen diese einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde (Art. 2 Abs. 1 BewG), sofern keine Ausnahme nach Art. 2 Abs. 2 und 3 sowie Art. 7 BewG vorliegt. Der Vollzug des BewG ist somit in erster Linie Sache des Kantons, in dem das Grundstück liegt. Die vom Kanton bestimmte Behörde (Art. 15 Abs. 1 Bst. a BewG) entscheidet über die Frage der Bewilligungspflicht eines Rechtsgeschäfts und die Erteilung einer Bewilligung. Bewilligungen können nach Art. 3 BewG nur aus den in den Art. 8 und 9 BewG abschliessend aufgezählten Gründen erteilt werden.

Keiner Bewilligung bedarf unter anderem der Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, wenn das Grundstück als ständige Betriebsstätte eines Handels-, Fabrikations- oder eines anderen nach kaufmännischer Art geführten Gewerbes, eines Handwerksbetriebes oder eines freien Berufes dient (Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG). Unerheblich ist, ob ein Grundstück dem Erwerber selber als Betriebsstätte dient oder einem Dritten für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit vermietet oder verpachtet wird. Solche Grundstücke können somit auch als blosser Kapitalanlage erworben werden. Dabei ist nicht nur der Erwerb zu Eigentum bewilligungsfrei möglich, sondern auch der Erwerb anderer Rechte wie die Begründung eines Kaufs-, Vorkaufs- oder Rückkaufsrechts, die Finanzierung des Grundstückerwerbs oder der Erwerb eines Schuldbriefs. Mit dieser Befreiung von der Bewilligungspflicht sollen ausländische Investitionen in neue Produktions- und Dienstleistungsbetriebe erleichtert und gefördert werden (vgl. BBI 1997 II 1222 f. und 1249 sowie Urteil des Bundesgerichts [Bger] 2A.824/1999

vom 28. Januar 2000; Änderung des BewG, Erläuternder Bericht mit Vorentwurf, März 2017, S. 3 und 5; vgl. auch Merkblatt betreffend Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Hrsg: Bundesamt für Justiz, Bern 2009, S. 5).

Keine betriebliche bzw. wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG liegt vor, wenn bloss Wohnraum erstellt, vermietet oder verpachtet oder damit Handel getrieben wird (Art. 3 der Verordnung vom 1. Oktober 1984 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewV; SR 211.412.411). Für solche Zwecke ist der Erwerb von Grundstücken in der Regel bewilligungspflichtig und ausgeschlossen, weil kein Bewilligungsgrund besteht.

Grundsätzlich ist die Bewilligung unter Bedingungen und Auflagen zu erteilen, um sicherzustellen, dass das erworbene Grundstück auch tatsächlich zu dem vom Erwerber geltend gemachten Zweck verwendet wird (Art. 14 Abs. 1 BewG). Es ist sicherzustellen, dass das Grundstück dauernd diejenige Funktion hat, die Grund dafür war, dass es bewilligungsfrei erworben werden konnte (BGE 129II 361 E. 5.3). Bei Zuwiderhandeln gegen Auflagen werden verwaltungs- und strafrechtliche Sanktionen vorgesehen (Art. 25 und 30 BewG).

Des Weiteren wird bezüglich der rechtlichen Grundlagen und der Rechtsprechung (insbesondere die Fälle "Ennia" und "Champéry") auf die vorinstanzlichen Erwägungen (vgl. E. 2.5-2.8) verwiesen (Art. 56 Abs. 3 VRG); soweit erforderlich, ist nachfolgend näher darauf einzugehen.

### **3.**

#### **3.1**

Bei den Beschwerdegegnerinnen handelt es sich unstrittig um Personen im Ausland, da die drei Aktiengesellschaften ausländisch beherrscht sind (Art. 5 Abs. 1 lit. c BewG). Das damalige Geschäftsmodell der Beschwerdegegnerinnen wurde als Betriebsstättenmodell im Sinne des Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG qualifiziert (vgl. Verfügung vom 16. Juli 2010). Mit den Gesuchen vom 9. März 2020 und 17. März 2021 beantragten die Beschwerdegegnerinnen eine Anpassung des Gastronomie- und Hotelwohnkonzepts in der Verfügung vom 16. Juli 2010. Sie machten geltend, dass das Konzept zum Zeitpunkt der Einreichung des damaligen Gesuchs noch nicht ausgereift gewesen sei. Im Bereich des Hotelwohnens im Luxussegment würden aktuell andere Angebote verlangt, als im Rahmen der damaligen Verfügung geprüft und bewilligt worden seien. Insbesondere zeige sich, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse im Resort von einem konventionellen Hotelbetrieb mit Hotelwohnen unterscheiden würden. In einem solchen konventionellen Betrieb würden sich die Einheiten des Hotelwohnens im gleichen Haupthaus

befinden, wie der restliche Hotelbetrieb. Diese Situation bestehe nun auf dem D.\_\_\_ aber gerade nicht. Die Einheiten des Hotelwohnens befänden sich häufig in teilweise historisch entstandenen Gebäuden ausserhalb der heutigen Hotelgebäude. Obwohl diese Hotelwohnnutzungen alle mit den Betrieben der vier Hotels zusammenhängen würden, stelle die räumliche Ausdehnung des Resorts hier eine sehr grosse Herausforderung dar. Da die Gäste in den Hotelwohnnutzungen in allen Restaurants der Hotels und der Resorts bestellen könnten und die Speisen somit aus verschiedenen Küchen (das Resort verfügt über 12 Restaurants mit Essensangeboten) über eine relativ weite Distanz angeliefert werden müssten, könne aktuell nicht die gewünschte gastronomische Qualität im gehobenen (Luxus-)Segment geliefert werden. Um diese Qualität sicherzustellen, sei es notwendig, dass das angelieferte Essen durch die Gäste oder durch die Angestellten des D.\_\_\_-Resorts vor Ort zubereitet würden. Aufgrund dieser Ausgangslage sollen die Einheiten des Hotelwohnens anstelle der nicht voll ausgestatteten Küchen (Kitchenetten) neu mit voll ausgerüsteten Satellitenküchen versehen werden dürfen. Es solle mit betrieblichen Auflagen sichergestellt werden, dass die Dienstleistung Lieferung, Bekochung und Service weiterhin durch die D.\_\_\_-Gastronomie – nicht mehr im Restaurant, sondern in den Privatgemächern – erbracht werden müsse. Schliesslich sei das D.\_\_\_-Resort in der Zwischenzeit noch um die sogenannten "Lakeview Villas" ergänzt worden. Bezüglich dieser Villen (ebenfalls Einheiten des Hotelwohnens) bestehe die gleiche Problematik wie bei den "Grand Suites und Panorama Suites", weshalb die Verfügung vom 16. Juli 2010 auch diesbezüglich zu ergänzen sei.

### **3.2**

Mit angefochtenem Entscheid vom 15. Juli 2021 hat die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdegegnerinnen gutgeheissen und den Entscheid vom 16. Juli 2010 im Sinne der Beschwerdegegnerinnen abgeändert.

Sachverhaltsmässig stellte die Vorinstanz im Wesentlichen fest, dass sich das D.\_\_\_-Resort seit der Fertigstellung gesamthaft über eine geographische Ausdehnung von rund zwei Kilometer und auf einer Fläche von 60 Hektaren erstrecke. Es bestehe unterdessen aus rund 30 Gebäuden, worunter sich vier Hotels und 12 Restaurants und Bars, verteilt in verschiedenen Gebäuden an verschiedenen Standorten innerhalb des Resorts, befinden würden. Im Resort würden sich auf einer Gesamtwohnfläche von insgesamt 51'385 m<sup>2</sup> gesamthaft 384 Einheiten befinden, welche für die klassische Hotellerie genutzt würden. Weiter würden sich auf einer Gesamtwohnfläche von 17'234 m<sup>2</sup> 67 Einheiten des Hotelwohnens befinden. Neben den bereits im Jahr 2010 angedachten Panorama und Grand Residences seien im Rahmen der

Erstellung noch die sogenannten Lakeview Residence Villas geplant (vgl. vorinstanzliche E. 2.3.3). Der Entscheid vom 16. Juli 2010 beinhalte u.a. die bauliche Auflage, dass die D.\_\_-Suites (nämlich die Grand Suites und die Panorama Suites) nicht mit voll ausgestatteten Küchen, sondern nur mit Kitchenettes ausgestattet werden dürfen (Ziff. 2 des Dispositivs). Überdies sei die A.\_\_ AG verpflichtet worden, verschiedene betriebliche Auflagen einzuhalten, wobei im Detail geregelt worden sei, in welcher Form diese sicherzustellen seien (vgl. vorinstanzliche E. 2.4). Mit der Verfügung vom 16. Juli 2010 sei sodann bereits entschieden worden, dass auch Suites (Grand Suites und Panorama Suites mit bis zu 285 m<sup>2</sup> Wohnraum) bei einem eher bescheidenen Angebot von geforderten hotelmässigen Dienstleistungen als Betriebsstätten zu qualifizieren seien. Die beschwerdeberechtigte Behörde des Kantons Nidwalden wie auch die beschwerdeberechtigte Bundesbehörde hätten ausdrücklich auf die Einlegung einer Beschwerde verzichtet, mit anderen Worten den Entscheid der Bewilligungsbehörde toleriert. Dies sei geschehen, ohne dass eine Bewirtschaftungspflicht bzw. die Überlassung der Suites durch die Eigentümer an den Hotelbetreiber zwecks Weitervermietung und zwecks hotelmässiger Bewirtschaftung vorgeschrieben worden sei. Gemäss diesem Entscheid seien zudem keine zusätzlichen hotelmässigen Dienstleistungen (über das Minimum hinaus) im Preis inbegriffen bzw. mit einem festen Preis verrechnet gewesen. Der Hotelbetreiber habe gemäss diesem Entscheid keine Sicherheit gehabt, über das verfügte Minimum hinaus, weitere Dienstleistungen gegen zusätzliches Entgelt verkaufen zu können (vgl. vorinstanzliche E. 2.10.1).

Rechtlich hat die Vorinstanz zusammengefasst erwogen, dass spezielle bauliche Auflagen bzw. Voraussetzungen bei den einzelnen Wohnräumen (insbesondere Apartments) eher mehr ins Gewicht fallen würden, wo es sich um einfache Wohnräume für eine weniger anspruchsvolle Kundschaft handle (wie z.B. Kitchenettes), aber nicht bei Luxusapartements wie vorliegend. Hingegen müssten insbesondere bei Luxusanlagen und -resorts die angebotenen Dienstleistungen so vielfältig und qualitativ hochstehend wie möglich sein. Es müsse praktisch alles unkompliziert, während 24 Stunden, sehr schnell bezogen werden können, was der Gast sich auch nur wünschen könne. Dann werde das Nichtvorhandensein von baulichen Auflagen mehr als wettgemacht. Die Voraussetzungen, die es baulicher und betrieblicher Art bzw. bezüglich des Dienstleistungsangebotes brauche, um auch die Apartments (Suites und Villas) als Betriebsstätten zu bezeichnen, seien vorliegend erfüllt (vgl. vorinstanzliche E. 2.10.6). Das Resort bilde zudem als solches eine Einheit. Es stelle ein geschlossenes Ganzes mit kurzen Distanzen dar und die Hotelwohnnutzungen würden im Vergleich zu den traditionellen Hotelzimmern zahlenmässig auch nicht überwiegen. Die Hotelwohnnutzung sei zur klassischen Hotellerie klar untergeordnet. Die bauliche Auflage der Küchenausstattung stelle schliesslich

unbestreitbar ein zentrales und als bauliches Kriterium leicht zu überprüfendes Element dar. Hierzu müsse aber festgestellt werden, dass durch die beantragten Anpassungen der betrieblichen Auflagen das Dienstleistungskonzept eine signifikante Erweiterung erfahre. Insbesondere sei hier auf die gestützt auf Art. 14 BewG neu beantragte Auflage zu verweisen, welche die Mieter und Eigentümer verpflichte, den Gastronomie-Service der Anlieferung von vorbereiteten Mahlzeiten sowie die Bekochung (Fertigstellung der vorbereiteten Mahlzeiten) und Bedienung direkt in deren mit Satellitenküchen ausgestatteten Einheiten des Hotelwohnens gegen Entgelt in Anspruch zu nehmen. Nach der Aufhebung der baulichen Auflage (Kitchennette) könne somit durch die dazumal geltenden betrieblichen Auflagen, wie die Inanspruchnahme von Zimmerreinigung und Wäschewechsel, das Angebot eines Concierge-Services, eines geöffneten Restaurants, die einheitliche Möblierung sowie abschliessend die Verpflichtung zum Bezug und auch der (vorab) Entgeltung der Dienstleistungen in der Gesamtbetrachtung weiterhin klar der Charakter einer hotelmässigen Bewirtschaftung bejaht werden (vgl. vorinstanzliche E. 2.13.1). Mit der Aufrüstung zu "Satellitenküchen" gehe der Charakter einer hotelmässigen Bewirtschaftung bezüglich der im D.\_\_-Resort angebotenen Nutzungen des Hotelwohnens (Grand Suites, Panorama Suites, Lakeview Villen) aufgrund der weiterhin bestehenden und der neu beantragten betrieblichen Auflagen nicht verloren. Damit würden diese Nutzungen des Hotelwohnens auch weiterhin den nicht bewilligungspflichtigen Tatbestand der Betriebsstätte erfüllen (vgl. vorinstanzliche E. 2.13.2).

Die Beschwerdegegnerinnen haben vernehmlassungsweise die Feststellungen und Erwägungen der Vorinstanz im Wesentlichen bekräftigt.

### **3.3**

Die Beschwerdeführerin rügt diesbezüglich eine Verletzung von Bundesrecht. Sie macht im Wesentlichen geltend, dass wenn ein Hotelkonzept die Vermietung oder gar Veräusserung einzelner Einheiten enthalte, bei der Frage, ob diese Einheiten noch resp. weiterhin zum Hotelbetrieb gehören würden, Grösse, Ausstattung, Einreichung sowie Bewirtschaftung dieser Einheiten eine wesentliche Rolle spielen würden. Je vollständiger die Einrichtung eingerichtet sei (z.B. mit eigener Küche, Whirlpool, Sauna, Abstellraum, Waschmaschine etc.), desto autonomer und unabhängiger von der Hotelinfrastruktur könne sie benutzt werden und desto geringer sei der Anreiz, Hoteldienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Sei beispielsweise eine voll ausgestattete Küche mit Kühlschrank, Backofen, Geschirrspülmaschine etc. vorhanden, könne eine Mieterin oder ein Mieter resp. Erwerberin oder Erwerber ihre/seine Mahlzeiten selber zubereiten (oder durch eigenes Personal zubereiten lassen), statt sie im Hotelrestaurant

einzunehmen. Solche Einheiten würden sich dann kaum mehr von Ferienwohnungen unterscheiden. Eine betriebliche Tätigkeit nach Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG liege in diesen Fällen nicht vor.

Der angefochtene Entscheid hebe in Dispositiv Ziffer 2 die Dispositiv Ziffer 2 des Entscheides vom 16. Juli 2010 auf. Diese habe die bauliche Auflage zum Gegenstand, wonach die D.\_\_\_ - Suites nicht mit voll ausgestatteten Küchen, sondern nur mit Kitchenettes versehen werden dürfen. Die Beschwerdeführerin folge grundsätzlich den Überlegungen der Beschwerdegegnerinnen und der Vorinstanz, wonach im Hoch- resp. Luxussegment das Bedürfnis bestehe, dass Gerichte vor Ort – direkt in den jeweiligen Einheiten – zubereitet resp. fertiggestellt werden können, und dass entsprechend vollausgestattete Küchen nachgefragt würden. Die Beschwerdegegnerinnen hätten anlässlich des Augenscheins vom 10. Juni 2021 ferner bestätigt, dass die Nutzung der Küchen durch das Hotelpersonal und namentlich nicht durch Angestellte der Mieterinnen/Mieter resp. Erwerberinnen/Erwerber der Einheiten erfolgen solle. Entsprechend sei die Aufhebung der Dispositiv Ziffer 2 des Entscheides vom 16. Juli 2010 mit dem BewG vereinbar, falls und insofern nach wie vor eine hotelmässige Bewirtschaftung sichergestellt werde. Die von der Vorinstanz zur Sicherstellung der hotelmässigen Bewirtschaftung verfügbaren betrieblichen Auflagen (umfassendes Dienstleistungsangebot, nicht rückerstattbare Dienstleistungspauschale von monatlich mindestens Fr. 900.– bis Fr. 2'000.–, ganzjähriger Concierge-Service, ganzjähriger Betrieb mindestens eines Restaurants, Möblierung der Einheiten nach einheitlichen Kriterien; vgl. Dispositiv Ziffer. 3.1-3.4) würden jedoch klar nicht genügen, um eine hotelmässige Bewirtschaftung im Sinne des BewG sicherzustellen.

Der angefochtene Entscheid stelle zwar durch Auflagen ein sehr grosses Dienstleistungsangebot sicher. Die Höhe der nicht rückerstattbaren Dienstleistungspauschale sei jedoch derart tief und wenig konkretisiert angesetzt, dass eine hotelmässige Bewirtschaftung nicht sichergestellt werden könne. Komme hinzu, dass die Einheiten mit Küchen, teilweise (vgl. insbes. die Lakeview Residence Villas; vi-GS 31) auch noch mit Pool, Private Spa, Gym, Sauna, Waschküche, usw. ausgestattet seien. Die Einheiten würden somit bereits für sich allein sämtliche Bedürfnisse eines Gastes befriedigen – ein "Zurückgreifen" auf die Dienstleistungen des Hotels sei nicht per se nötig. Damit würden keine Anreize bestehen, Hoteldienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Im Gegenteil: deren Inanspruchnahme erscheine unter Berücksichtigung des luxuriösen Komforts der Suiten und der im Vergleich dazu sehr tief angesetzten Dienstleistungspauschalen geradezu als nebensächlich. Es bestehe damit eine erhebliche Gefahr, dass die Einheiten als gewöhnliche Ferienwohnungen genutzt würden. Die betriebliche Tätigkeit trete damit vollständig in den Hintergrund. Zusammenfassend lasse sich

festhalten, dass die Kombination eines sehr grossen Dienstleistungsangebots mit nicht rückerstattbaren Dienstleistungspauschalen zwar theoretisch dazu beitragen könne, eine hotelmässige Bewirtschaftung einzelner Einheiten sicherzustellen. Die Dispositiv Ziffer 3.1 des angefochtenen Entscheides sei jedoch zu wenig konkret und die untere Limite der Dienstleistungspauschalen sei mit CHF 900.– pro Monat/Einheit in einem Luxusresort mit Einheiten von bis zu 848 m<sup>2</sup> Wohnfläche eindeutig zu tief angesetzt, als dass der nötige Nachweis der betrieblichen Tätigkeit nach Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG gelingen würde.

Es fehle sodann an einer Verpflichtung der Käuferinnen und Käufer, die Einheiten dem Resort zur Bewirtschaftung zu überlassen. Gemäss den Ausführungen der Gesuchstellerin (Rz. 7 des Wiedererwägungsgesuchs vom 17. März 2021) sei für die Panorama und Grand Residence Suiten sowie die Lakeview Villen eine Veräusserung vorgesehen, wobei die Einheiten – auch nach deren Veräusserung – nach wie vor als in den Hotelbetrieb eingebunden gelten sollen. Dementsprechend und gemäss ständiger (Champéry-)Praxis habe die Vorinstanz in ihrem Entscheid vom 16. Juli 2010 noch die Auffassung vertreten und in Ziffer 6 der Erwägungen entsprechend festgehalten, dass die Veräusserung von Wohnungen nur möglich sei, wenn diese Wohnungen hotelmässig bewirtschaftet würden. Die Wohnung müsse den A. \_\_ AG als Hotel-Suite zur Bewirtschaftung zur Verfügung stehen. Die Benutzung der Wohnung dürfe nicht wie eine eigene Ferienwohnung erfolgen, sondern müsse als Hotel-Suite benutzt werden. Diese Anforderung sei zwar nicht als explizite Auflage verfügt worden, hier sei es jedoch unvermeidlich, auf die Entscheidbegründung zurückzugreifen, um den genauen Sinn, die Natur und die genaue Tragweite des Dispositivs zu verstehen. Der Wortlaut der Ziffer 6 der Erwägungen vom 16. Juli 2010 sei eindeutig: die Bewirtschaftung der Einheiten habe auch nach einer allfälligen Veräusserung an Dritte durch die Beschwerdegegnerinnen zu erfolgen. Im Übrigen sei auch nicht zwingend erforderlich, diese Voraussetzung als Auflage zu verfügen: Gemäss Dispositiv Ziffer 5 des Entscheides vom 16. Juli 2010 seien die Stockwerkeigentümerreglemente sowie die Mietverträge der Bewilligungsbehörde einzureichen. Somit könne eine BewG-konforme Nutzung sichergestellt werden. Unabhängig davon sei zu beachten, dass der damalige Entscheid anzahl- wie flächemässig weniger Einheiten zum Gegenstand gehabt habe, den damals betroffenen Einheiten die Ausstattung mit vollausgestatteten Küchen untersagt worden und ein Verkauf einzelner Einheiten lediglich als Option und nicht als klare Absicht erklärt worden sei. Es zeige sich somit ein anderes Gesamtbild. Aus dem Entscheid vom 16. Juli 2010 könne daher keine Bestandesgarantie abgeleitet werden.

Es sei somit festzustellen, dass es an einer Verpflichtung der Erwerberinnen und Erwerber fehle, die Einheiten dem Hotel zur Bewirtschaftung zu überlassen. Dies sei zwingend

erforderlich, um den Anforderungen der hotelmässigen Bewirtschaftung zu genügen. Ein breites Dienstleistungsangebot (auch kombiniert mit nicht rückerstattbaren Dienstleistungspauschalen) vermöge allein nicht zu genügen, um eine ausreichende Abgrenzung zur Veräusserung blosser Ferienwohnungen herzustellen. Eine Abkehr von der Verpflichtung zum Abschluss von Bewirtschaftungsverträgen würde Personen im Ausland einen Liegenschaftshandel ermöglichen, was dem BewG diametral widerspreche.

Zusammenfassend könne festgehalten werden, dass das Bewilligungsgesetz neuen Beherbergungsformen und Geschäftsmodellen gewisse Schranken setze, die nicht auf dem Weg einer extensiveren Auslegung des Begriffs der Betriebsstätte, sondern nur durch eine Gesetzes- und Verordnungsänderung erweitert werden können.

Der vorinstanzliche Entscheid verletze schliesslich auch Art. 20 Abs. 3 BewG, wonach die Beschwerdefrist 30 Tage betrage. Die Frist sei als bundesrechtliche *lex specialis* verbindlich.

#### **4.**

Strittig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz mit Entscheid vom 15. Juli 2021 wiedererwägungsweise zu Recht festgestellt hat, dass das Geschäftsmodell der Beschwerdegegnerinnen auch unter Anpassung des Gastronomie- und Hotelwohnkonzepts D.\_\_-Resort bzw. Abänderung der baulichen und betrieblichen Auflagen als Betriebsstättenmodell im Sinne des Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG qualifiziert werden kann und kein bewilligungspflichtiger Tatbestand im Sinne des BewG entsteht.

#### **4.1**

Seit der Fertigstellung des D.\_\_-Resorts erstreckt sich dieses gesamthaft über eine geographische Ausdehnung von rund zwei Kilometer und auf einer Fläche von 60 Hektaren. Es besteht unterdessen aus rund 30 Gebäuden. Das Resort ist ein luxuriöser Komplex mit vier Hotels, 12 Restaurants und Bars sowie 67 Einheiten des Hotelwohnens, die sich über mehrere Gebäude an verschiedenen Standorten innerhalb des Resorts verteilen. Insgesamt 384 Zimmer auf einer Gesamtwohnfläche von 51'385 m<sup>2</sup> sind der klassischen Hotellerie zuzuordnen. Auf einer Gesamtwohnfläche von 17'234 m<sup>2</sup> befinden sich zudem insgesamt 67 Einheiten des Hotelwohnens. Dazu gehören die bereits im Jahr 2010 angedachten Grand Suites und Panorama Suites sowie die im Rahmen der Erstellung neu geplanten Lakeview Villen (vgl. im Detail die vorinstanzliche E. 2.3.3).

## 4.2

Im Entscheid vom 16. Juli 2010 wurde die bauliche Auflage verfügt, dass die D.\_\_-Suites (Grand Suites und Panorma Suites) nicht mit voll ausgestatteten Küchen, sondern nur mit sog. "Kitchenettes" ausgestattet werden dürfen (Dispositiv-Ziff. 2). Als betriebliche Auflagen wurde verfügt, dass die A.\_\_ AG für die D.\_\_-Suites die Dienstleistungen "Zimmerreinigung und Wäschewechsel" anzubieten haben und die Erwerber/Mieter der Suites wurden verpflichtet, diese Dienstleistungen gegen Entgelt in Anspruch zu nehmen (Dispositiv-Ziff. 3.1). Ferner wurde verfügt, dass die D.\_\_-Suites ganzjährig einen Concierge-Service anzubieten haben (Dispositiv-Ziff. 3.2), dass mindestens ein Restaurant ganzjährig offen zu halten ist (Dispositiv-Ziff. 3.3) und dass die Suites nach einheitlichen Kriterien zu möblieren sind (Dispositiv-Ziff. 3.4). Schliesslich wurde im Detail geregelt, in welcher Form die entsprechenden Auflagen sicherzustellen seien. Nicht Gegenstand der betrieblichen Auflagen war hingegen die Nutzung der Kitchenettes. Auf eine entsprechende Verpflichtung im eigentlichen Sinne – wie bei der Inanspruchnahme der Dienstleistungen "Zimmerreinigung und Wäschewechsel" – wurde verzichtet.

Die Vorinstanz hat die bauliche Auflage vom 16. Juli 2010 mit angefochtenem Entscheid vom 15. Juli 2021 antragsgemäss aufgehoben (Dispositiv-Ziff. 2 / "Dispositiv-Ziff. 2: aufgehoben") und die betrieblichen Auflagen teilweise erneuert (Dispositiv-Ziff. 2 / "Dispositiv-Ziff. 3.1 (neu)"). So wurde die Verpflichtung der Erwerber/Mieter der Suites, die Dienstleistungen "Zimmerreinigung und Wäschewechsel" gegen Entgelt in Anspruch zu nehmen, aufgehoben und die A.\_\_ AG stattdessen verpflichtet, ihr Dienstleistungsangebot für die D.\_\_-Residenzen (29 Grand Suites, 28 Panorma Suites und neu 10 Lakeview Villen) erheblich zu erweitern und eine sog. "Service-Zusatzpauschale" zu erheben. Damit wurden die Erwerber/Mieter in dem Sinne verpflichtet, die Dienstleistungen des Resorts in Anspruch zu nehmen, als sie ein monatliches Entgelt zwingend und nicht rückstattbar zu bezahlen haben, wobei ihnen dieses Entgelt als Guthaben zum Bezug der genannten Hotel Services zur Verfügung steht. Für die "Service-Zusatzpauschale" gilt je nach Residenzkategorie eine Grössenordnung von mindestens Fr. 900.– bis Fr. 2'000.–.

Es ist somit mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass im vorliegenden Verfahren nicht der Betriebsstättecharakter des gesamten Resorts zu überprüfen ist. Zu prüfen ist primär, ob das Geschäftsmodell durch die beantragten Änderungen der baulichen (Aufhebung) und betrieblichen Auflagen (Erneuerung) weiterhin als Betriebsstättenmodell qualifiziert werden kann bzw. ob die baulichen und betrieblichen Voraussetzungen der drei Varianten des Hotelwohnens (Grand Suites, Panorama Suites und Lakeview Villen) genügen, um diese Nutzungen auch

mit der Aufhebung der baulichen Auflage in Sachen Kitchenettes als Betriebsstättecharakter zu qualifizieren.

### 4.3

Des Weiteren ist festzuhalten, dass der Entscheid vom 16. Juli 2010 von keiner Seite angefochten wurde. Weder die beschwerdeberechtigte kantonale Behörde noch die beschwerdeberechtigte Bundesbehörde hat dagegen Beschwerde eingereicht. Vielmehr haben sie ausdrücklich auf die Einlegung des Rechtsmittels verzichtet und den Entscheid damit anerkannt. Der Entscheid vom 16. Juli 2010 erwuchs mithin unangefochten in Rechtskraft und schuf für die Gesuchstellerinnen ein bis heute geltendes Vertrauen in die Rechtsbeständigkeit der Verfügung (vgl. Art. 5 Abs. 3 BV [SR 101] und Art. 10 VRG; KÖLZ/HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 2013, N 202 ff.; HÄFELIN/MÜLLER, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 8. Aufl. 2020, N 624 ff., vgl. auch Gutachten Dr. M. \_\_\_ Ziff. 6.7 S. 30).

Die Beschwerdeführerin hat demnach auch akzeptiert, dass die genannten Suiten mit Verfügung vom 16. Juli 2010 keiner eigentlichen Bewirtschaftungspflicht im Sinne einer Überlassung der Suiten durch die Eigentümer an den Hotelbetreiber zwecks Weitervermietung und zwecks hotelmässiger Bewirtschaftung unterstellt wurden. Die diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführerin am hier angefochtenen Entscheid vom 15. Juli 2021 sind daher nicht zu hören, denn sie hätte ihre Einwendungen bereits im Jahr 2010 mittels Beschwerde vorbringen können. Die Beschwerdegegnerinnen dürfen sich im Umfang der Verfügungsformel vom 16. Juli 2010 auf den Grundsatz von Treu und Glauben berufen und geniessen Vertrauensschutz (Art. 5 Abs. 3 BV und Art. 10 VRG).

Ebenfalls nicht zu hören ist der Einwand der Beschwerdeführerin, wonach die Vorinstanz im Entscheid vom 16. Juli 2010 ebenfalls noch die Meinung vertreten habe, dass die Wohnungen den A. \_\_\_ AG als Hotel-Suite zur Bewirtschaftung zur Verfügung zu stehen hätten. Die Beschwerdeführerin macht sinngemäss geltend, dass diese Anforderung zwar nicht als explizite Auflage verfügt worden sei, es hier jedoch unvermeidlich sei, auf die Begründung in der Erwägung 6 zurückzugreifen, um den genauen Sinn und die Tragweite des Dispositivs zu verstehen. Der Beschwerdeführerin ist entgegenzuhalten, dass zentrales Element einer Verfügung das Dispositiv ist, d.h. die Verfügungsformel mit den für das konkrete Rechtsverhältnis angeordneten Rechten und Pflichten. Nur das Dispositiv ist in formelle Rechtskraft erwachsen, nicht aber die Sachverhaltsfeststellungen oder die Erwägungen zur Rechtslage. Aus diesem Grund entfaltet ausschliesslich das Dispositiv Bindungswirkung. Die Erwägungen dienen lediglich der

Erläuterung und Begründung der Anordnung (UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 35 N 12). Das hier zur Diskussion stehende Dispositiv vom 16. Juli 2010 war weder unklar noch unvollständig. Es muss daher zur Interpretation nicht auf die Entscheidungsbegründung zurückgegriffen werden. Der Wortlaut des Dispositivs ist unmissverständlich und bedarf keiner weiteren Auslegungshilfe. Kommt hinzu, dass selbst eine Auslegung der Erwägungen zu keinem Widerspruch mit dem Dispositiv führen würde. Vielmehr ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin die Begründung der Vorinstanz nur lückenhaft wiedergibt und offensichtlich falsch interpretiert: Die Vorinstanz hat zum strittigen Punkt zunächst ausgeführt, dass die Betriebsstättequalität durch eine Veräusserung oder Vermietung der "Hotelsuiten" nicht verloren gehen dürfe (vgl. E. 6 Abschnitt 3 S. 6/7 des Entscheids vom 16. Juli 2010) und die Veräusserung von Wohnungen nur möglich sei, wenn diese Wohnungen "hotelmässig bewirtschaftet" würden (vgl. Abschnitt 4 S. 7). Was die Vorinstanz an dieser Stelle unter "hotelmässig bewirtschaftet" tatsächlich versteht, führt sie sogleich aus, indem sie begründet, dass die Benutzung der Wohnung nicht wie eine eigene Ferienwohnung erfolgen dürfe, sondern als Hotel-Suite benutzt werden müsse: "Das heisst, dass die Dienstleistungen, welche einen Hotelbetrieb ausmachen, zwingend in Anspruch genommen werden müssten" (vgl. Abschnitt 4 und 5 S. 7). Damit die "hotelmässige Bewirtschaftung" sichergestellt werden könne, seien "entsprechende Auflagen zu verfügen. Diese können sowohl die baulichen Einrichtungen als auch die zwingend zu erbringenden Dienstleistungen des Hotelbetriebs betreffen". Aus diesen Erwägungen kann weder explizit noch implizit abgeleitet werden, dass mit "hotelmässiger Bewirtschaftung" die Überlassung der Suiten durch die Eigentümer an den Hotelbetreiber zwecks Weitervermietung gemeint war. Die Ausführungen sind stattdessen so zu verstehen, dass der Betriebsstättecharakter bzw. die "hotelmässige Bewirtschaftung" vorliegend mittels baulicher oder betrieblicher Auflagen sichergestellt werden kann. Das Überlassen des Wohnraums an die A. AG zur Weitervermietung war hingegen kein notwendiges Kriterium für die Qualifikation als Betriebsstätte. Es wurden offensichtlich andere Kriterien als relevant angesehen (vgl. Dispositiv vom 16. Juli 2010). Darauf durften die Beschwerdegegnerinnen wie gesagt vertrauen. An diesem Vertrauensschutz vermag schliesslich auch das von der Beschwerdeführerin behauptete "anderes Gesamtbild" nichts zu ändern. Allerdings geht es vorliegend zweifellos darum zu prüfen, ob das angepasste Geschäftsmodell der Beschwerdegegnerinnen keinen bewilligungspflichtigen Tatbestand hervorruft. Der Entscheid vom 16. Juli 2010 ist jedoch rechtskräftig und hat damit Vertrauen geschaffen, was bei der Prüfung nicht ausser Acht gelassen werden kann.

#### 4.4

Nachdem schliesslich bereits im ersten Feststellungsgesuch vom 28. April 2010 bzw. im Zeitpunkt des Entscheides über dieses Gesuch (16. Juli 2010) auch die später erstellten Lakeview Villen zumindest ansatzweise ein Thema waren (vgl. vi-GS 3, S. 7 und Rz. 42 S. 19 "Panoramaflügel"), darf das vorstehend begründete Vertrauen der Beschwerdegegnerinnen auch für die Lakeview Villen gelten, denn es ist mit dem Gutachter Dr. M. \_\_\_ einig zu gehen (vgl. auch Gutachten S. 26), dass die Lakeview Villen letztendlich nicht viel ändern, ausser dass sie noch etwas grösser sind als die bereits beurteilten Grand Suites und Panorama Suites mit einer Fläche bis zu 285 m<sup>2</sup>. Wenn sodann ein Wohnraum aufgrund der speziellen Umstände den Charakter eines Hotelteils erhält, sodass er zu einem Hotel "gehört" und entsprechend zu einer Betriebsstätte wird, dann kann und darf die Dimension dieses Wohnraums bzw. insbesondere die Wohnfläche für sich allein keine Rolle mehr spielen (vgl. auch vorinstanzliche E. 2.6.1 S. 12 Abschnitt 2 mit Verweis auf den Walliser Entscheid "Champéry"). Allein die Grösse der Lakeview Villen kann mithin kein Kriterium sein für die Beurteilung der Frage nach dem Betriebsstättecharakter. Es spielen immer auch noch andere Faktoren eine Rolle (vgl. auch Gutachten Ziff. 4.5 S. 14). So hält die Vorinstanz korrekt fest, dass bezüglich der Grösse des Hotelteils aber weiterhin beispielsweise der Anteil der erbrachten und beanspruchten hotelmässigen Dienstleistungen im Vergleich zur Grösse des Wohnteils berücksichtigt werden müsse. Falls dieser Anteil derart gering sei, dass man zum Schluss gelangen müsste, dass nicht mehr davon gesprochen werden könne, dass tatsächlich dieser Wohnraum als "hotelmässig bewirtschaftet" oder "zu einem Hotel gehörend" betrachtet werden dürfe, wäre der Betriebsstättecharakter nicht mehr gewahrt. Dies sei jedoch nicht primär eine Frage der Grösse der einzelnen Teile, sondern eine Frage des Masses bzw. des Verhältnisses zwischen dem Wohnanteil und dem Hotelanteil (vgl. E. 2.6.1 S. 12 Abschnitt 2).

#### 5.

Vorliegend kommt es letztlich auf das Verständnis von Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG an.

#### 5.1

Keine betriebliche Tätigkeit im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG liegt wie erwähnt vor, wenn bloss Wohnraum erstellt, vermietet oder verpachtet oder damit Handel getrieben wird (Art. 3 BewV). Wohnraum gilt hingegen gemäss Rechtsprechung als Betriebsstätte, wenn damit die Verpflichtung verbunden ist, hotelmässige Dienstleistungen zu erbringen bzw. in Anspruch zu nehmen (Lex Furgler) bzw. wenn es Wohnraum ist, der zu einem "Hotel gehört" (Lex Friedrich).

(vgl. vorinstanzliche E. 2.6.1 S. 11 f. und E. 2.8.4 S. 16). Unter der Voraussetzung, dass gewisse hotelmässige Dienstleistungen im Zusammenhang mit den Wohnräumen erbracht und auch beansprucht werden, gehören solche Räume also ebenfalls zu einem Hotel, wenn eine gewisse Zugehörigkeit dieses Wohnraums zum Hotel besteht. Dies ist etwa der Fall, wenn ganz offensichtliche Abhängigkeiten voneinander bestehen bezüglich Qualität der erbrachten Dienstleistungen; wenn auf der Hand liegt, dass die Distanzen zwischen den einzelnen Wohnräumen und dem Hotelkomplex so sind, dass man noch von einer Einheit oder Zugehörigkeit sprechen kann; wenn die Wege zudem kurz sind, auch zu Fuss ohne weiteres zurückgelegt werden können; wenn angenommen werden kann, dass der Bewohner eines auch etwas abseits vom Hotel gelegenen Wohnraumes von diesem Hotel profitiert und somit ein innerer Betriebszusammenhang besteht. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn erhebliche hotelmässige Dienstleistungen angeboten und vermutungsweise auch bezogen werden (vgl. vorinstanzliche E. 2.8.5 f. S. 17). Wie bereits ausgeführt wurde (vgl. vorstehende E. 4.4), kann allein die Grösse des Wohnraums also kein Kriterium sein für die Beurteilung der Frage nach dem Betriebsstättecharakter, sondern es spielen immer auch noch andere Faktoren eine Rolle. Das Bundesgericht fügt für die Beurteilung eines Wohnraums als Betriebsstätte oder Nicht-Betriebsstätte einen ganzen Strauss von Parametern an, so etwa die Ausstattung des Wohnraumes, die Ausstattung bzw. die Kapazitäten des Hotelteils, die Distanzen zwischen den Wohnräumen zum Hotelteil, die Möglichkeiten und Versuchungen, sich mit dem privaten Fahrzeug nach aussen zu begeben und sich entweder dort zu verpflegen oder dort die Lebensmittel einzukaufen, das Angebot an hotelmässigen Dienstleistungen sowie die Frage, ob gewisse Dienstleistungen im Preis inbegriffen sind oder nur bei Beanspruchung separat bezahlt werden müssen, ob zwischen den Wohnräumen und dem ganzen Hotelkomplex ein "innerer Betriebszusammenhang" bestehe, ob das ganze eher wie ein ganz normales Feriendorf daherkomme. Massgeblich sind letztlich die tatsächlichen Verhältnisse im Einzelfall. Es muss im konkreten Fall und je nach Hoteltyp und gegebenen Umständen entschieden werden, ob Wohnraum als Betriebsstätte gelten kann oder nicht. Es ist in jedem Fall ein Ermessensentscheid, wobei die verschiedenen Faktoren und Parameter zu berücksichtigen sind (vgl. Gutachten Dr. M. \_\_\_ Ziff. 4.6 und 4.7 S. 14-17 mit Hinweis auf BGE 106 Ib 209 ff. Fall "Ennia").

## 5.2

Wie bereits ausgeführt wurde, erstreckt sich das D. \_\_\_-Resort über ein Fläche von 60 Hektaren und besteht aus rund 30 Gebäuden. Das Resort ist ein luxuriöser Komplex mit vier Hotels, 12 Restaurants und Bars sowie 67 Einheiten des Hotelwohnens, die sich über mehrere Gebäude an verschiedenen Standorten innerhalb des Resorts verteilen. Insgesamt 384 Zimmer auf

einer Gesamtwohnfläche von 51'385 m<sup>2</sup> sind der klassischen Hotellerie zuzuordnen. Auf einer Gesamtwohnfläche von 17'234 m<sup>2</sup> befinden sich zudem insgesamt 67 Einheiten des Hotelwohnens. Dazu gehören die bereits im Jahr 2010 angedachten Grand Suites und Panorama Suites sowie die im Rahmen der Erstellung neu geplanten Lakeview Villen. Das D.\_\_\_-Resort bildet als solches eine Einheit, ein geschlossenes Ganzes, mit Distanzen, wo man die Hauptteile des Resorts noch zu Fuss und zum Teil wettergeschützt erreichen kann, was gemäss Rechtsprechung notwendig ist, um in der Gesamtheit als Betriebsstätte bezeichnet werden zu können. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass sich die Suites und Lakeview Villen nicht im zentralen Hotelkomplex befinden, sondern teilweise etwas separat am Rand des Resorts liegen, denn es gibt gute Verbindungswege (vgl. Gutachten Dr. M.\_\_\_ Ziff. 7.9 S. 41). Massgeblich ist, dass die Wohneinheiten hier kein eigenes, separates "Feriendorf" abseits des Resortzentrums bilden, sondern in den Betrieb eingebunden sind und offensichtliche Abhängigkeiten zwischen Hotelbetrieb und Wohnraum bestehen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Bewohner der Suites und Lakeview Villen als Teil dieses ganzen Hotelkomplexes betrachten und ein innerer Betriebszusammenhang besteht. Die strittigen Wohneinheiten bleiben weiterhin in untergeordneter Zahl und vermögen den Hotelcharakter des Gesamtkonzepts nicht zu beeinträchtigen. Die Hotelwohnnutzung ist auch unter Berücksichtigung der neuen Lakeview Villen im Vergleich zur klassischen Hotellerie deutlich zweitrangig.

### 5.3

Die bauliche Auflage der Küchenausstattung stellt sodann unbestreitbar ein zentrales und als bauliches Kriterium leicht zu überprüfendes Kriterium dar. Spezielle bauliche Auflagen bzw. Voraussetzungen bei den einzelnen Wohneinheiten sind jedoch gemäss dem Gutachten von Dr. M.\_\_\_ nur dort gerechtfertigt, wo es sich um eher einfache Wohnräume für eine weniger anspruchsvolle Kundschaft handelt, aber nicht bei Luxusapartments wie vorliegend, wo das Nichtvorhandensein von baulichen Auflagen mit einem umfangreichen und luxuriösen Dienstleistungsangebot mehr als wettgemacht wird (vgl. auch vorinstanzliche E. 2.10.6). Die Beschwerdegegnerinnen begründen die Notwendigkeit der Satellitenküchen denn auch hauptsächlich mit dem Luxuscharakter der Suites und der Logistik des Betriebes (Zubereitung und Lieferung hochwertiger Speisen in die Suites). Das Argument kann nachvollzogen werden und auch die Beschwerdeführerin kann den Überlegungen der Gesuchstellerinnen grundsätzlich folgen (vgl. Beschwerde Rz. 15 S. 4), wonach im Hoch- resp. Luxussegment das Bedürfnis bestehe, dass Gerichte vor Ort – direkt in den jeweiligen Einheiten – zubereitet resp. fertiggestellt werden können, und dass entsprechend grosszügige und vollausgestattete Küchen nachgefragt werden. Die Beschwerdeführerin räumt ein, dass die Aufhebung der Dispositiv

Ziff. 2 der Verfügung vom 16. Juli 2010 mit dem BewG vereinbar sei, falls und insofern nach wie vor eine hotelmässige Bewirtschaftung sichergestellt werde (vgl. Beschwerde Rz. 15 S. 4). Der Wohnungsbegriff gemäss geltendem Bundesrecht (vgl. Zweitwohnungsrecht und Mietrecht) wird dann zwar erfüllt, damit ist jedoch gemäss Gutachten von Prof. Dr. L.\_\_\_\_ (vgl. S. 13) noch nichts über eine etwaige touristische Nutzung ausgesagt. Entscheidend für die Qualifikation nach Art. 3 BewV (Betriebsstätte) ist, dass ein innerer Betriebszusammenhang zwischen den Wohneinheiten und dem Resort sichergestellt ist. Dabei sind gemäss Rechtsprechung und Lehre die Anforderungen an die Dichte der angebotenen hotelmässigen Dienstleistungen erhöht, und es muss eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür bestehen, dass diese hotelmässigen Dienstleistungen von den Gästen (Erwerber/Mieter) auch tatsächlich beansprucht werden, ansonsten die Gefahr besteht, dass ein unabhängiges Feriendorf entsteht und die strittigen Wohneinheiten wie Ferienwohnungen genutzt werden und damit den betrieblichen Charakter gemäss Art. 3 BewV verlieren. Im vorliegenden Fall mit luxuriösen Suiten und Villen mit einigen Hundert m<sup>2</sup> Wohnfläche bedarf es mithin nicht zwingend einer baulichen Auflage (Kitchenettes). Die Voraussetzungen für eine Betriebsstätte im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG können auch mittels betrieblicher Auflagen erfüllt werden. Der Ersatz von Kitchenettes durch vollwertig ausgestattete Küchen führt im vorliegenden Fall also nicht per se zu einem bewilligungspflichtigen Tatbestand im Sinne des BewG.

#### **5.4**

Es bedarf also einer hohen Dichte an angebotenen hotelmässigen Dienstleistungen, die tatsächlich auch mit grosser Wahrscheinlichkeit vom Gast bzw. Erwerber/Mieter beansprucht werden. Das D.\_\_\_\_-Resort verfügt zweifellos über ein ausserordentlich vielfältiges und qualitativ hochstehendes Dienstleistungsangebot und reicht von hochklassiger Wellness und einem umfassenden Sport- und Freizeitangebot (Golf, Tennis, Eisfeld, Kino etc.) bis hin zu privatem Buttler, Privatkoch sowie Limousinen Service und umfassendem Room Service (Reinigung, Wäsche, Speisen etc.). Wie bereits die Vorinstanz ausgeführt hat, kann der Gast praktisch alles, was er wünscht, unkompliziert und schnell vom Hotel beziehen (vgl. auch Gutachten Dr. M.\_\_\_\_ Ziff. 6.5 S. 28 und Ziff. 6.10 S. 34). Das Angebot ist vielseitig und international und auch die Wünsche anspruchsvoller Gäste, wovon hier auszugehen ist, können in allernächster Umgebung und in kürzester Zeit erfüllt werden. Das luxuriöse D.\_\_\_\_-Resort verfügt mithin über zahlreiche klassische Hotelanlagen und über eine gewaltige, kaum zu übertreffende Dienstleistungsdichte. Ein Hotelkomplex von dieser Grössenordnung und qualitativer wie quantitativer Dimension kann sodann augenscheinlich nicht mit einer gewöhnlichen Ferienanlage wie

etwa den R.\_\_\_-Feriendörfer verglichen werden. Das Resort erbringt erhebliche hotelmässige Dienstleistungen, womit dem Risiko, dass ein unabhängiges Feriendorf mit reinen Ferienwohnungen entstehen könnte, klar entgegengewirkt wird. Es besteht vorliegend insbesondere auch eine gewisse Abhängigkeit bezüglich Qualität. Das D.\_\_\_-Resort will offensichtlich höchsten Ansprüchen genügen und die Erwerber sowie Mieter der sehr grossen und luxuriösen Wohneinheiten verlangen hohe Standards hinsichtlich Ausstattung, Service und Dienstleistung, die sie am gewählten Standort wohl nur im Resort erhalten. Ohne das exklusive Dienstleistungsangebot des Resorts, würde die vermögende Klientel wohl kaum eine Wohnung auf dem D.\_\_\_ kaufen. Insofern ist ein gewisser innerer Betriebszusammenhang zwischen den Wohneinheiten und dem Resort klar erkennbar. Das ausserordentlich vielfältige und qualitativ hochstehende Dienstleistungsangebot des D.\_\_\_-Resort wird denn auch mittels betrieblicher Auflage im angefochtenen Entscheid sichergestellt (vgl. Dispositiv-Ziff. 2 / "Dispositiv-Ziff. 3.1 (neu)"). Das angepasste Gastronomie- und Hotelwohnkonzept der Gesuchstellerinnen erfährt im Dienstleistungsbereich eine signifikante Erweiterung.

## 5.5

Fraglich und ungewiss bleibt, ob das luxuriöse und dichte Angebot an hotelmässigen Dienstleistungen, und insbesondere der angedachte qualitativ hochstehende Gastronomie-Service direkt in den mit Satellitenküchen ausgestatteten Einheiten des Hotelwohnens, auch tatsächlich mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen Entgelt beansprucht wird. Die Vorinstanz hat dieser Ungewissheit mit einer nicht rückerstattbaren Service-Zusatzpauschale entgegengewirkt (vgl. Dispositiv-Ziff. 2 / "Dispositiv-Ziff. 3.1 (neu)" sowie vorinstanzliche E. 2.10.5 S. 20). In diesem Punkt ist jedoch mit der Beschwerdeführerin einig zu gehen, dass diese zu tief und wenig konkretisiert, angesetzt wurde, dass damit nicht sichergestellt werden kann, dass die Dienstleistungen mit hoher Wahrscheinlichkeit auch tatsächlich nachgefragt bzw. bezogen werden. Denkbar wäre etwa die Anknüpfung der (zu erhöhenden Pauschalen) an die Wohnfläche. Die von der Vorinstanz verfügte Service-Zusatzpauschale steht nach Meinung des Gerichts in keinem Verhältnis zu den luxuriösen Wohneinheiten sowie dem Service und den Dienstleistungskosten eines Luxusresorts wie dem D.\_\_\_-Resort. Es besteht daher eine beachtliche Gefahr, dass die strittigen Wohneinheiten letztlich zu gewöhnlichen Ferienwohnungen verkommen und die betriebliche Tätigkeit vollständig in den Hintergrund tritt bzw. die vom Resort angebotenen Dienstleistungen und insbesondere auch der umschriebene Gastronomieservice von den Gästen bzw. Erwerberrn/Mieter nicht erwartungsgemäss genutzt werden. Kommt hinzu, dass die Wohneinheiten teilweise auch mit Pool, Private Spa, Gym, Sauna, Waschküche etc. ausgestattet sind (vgl. insbes. die Lakeview Villen; vi-GS 31), womit sie bereits für sich allein eine

Anzahl an Bedürfnissen des Gastes zu decken vermögen. Ein Zurückgreifen auf die Dienstleistungen des Hotels ist damit nicht mehr zwingend notwendig bzw. besteht jedenfalls bei den verfügbaren Pauschalen nur ein geringer Anreiz, die Hoteldienstleistungen tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Mit der Beschwerdeführerin ist daher einig zu gehen, dass die Kombination eines sehr grossen Dienstleistungsangebots mit nicht rückerstattbaren Dienstleistungspauschalen theoretisch zwar ein taugliches Mittel ist und dazu beitragen kann, eine hotelmässige Bewirtschaftung einzelner Einheiten sicherzustellen bzw. die Beanspruchung eines erheblichen Teils der angebotenen hotelmässigen Dienstleistungen zu sichern. Die Dispositiv Ziff. 2 des angefochtenen Entscheides ist im Punkt "Dispositiv-Ziff. 3.1 (neu)" jedoch auch nach Meinung des Gerichts zu wenig konkret und die nicht rückerstattbare Dienstleistungspauschale von Fr. 900.– bis Fr. 2'000.– pro Monat/Einheit in einem Luxusresort mit Einheiten von bis zu 848 m<sup>2</sup> Wohnfläche – entgegen der Einschätzung des Gutachters Dr. M.\_\_\_\_ (vgl. Gutachten Ziff. 6.8 S. 31f.) – nicht angemessen und zu tief angesetzt, als dass der nötige Nachweis der betrieblichen Tätigkeit nach Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG gelingen würde bzw. davon ausgegangen werden kann, dass die hotelmässigen Dienstleistungen auch mit hoher Wahrscheinlichkeit bezogen werden. Gerade wenn man davon ausgehen würde, dass die Eigentümer sich "nur einige Wochen pro Jahr überhaupt" im Resort aufhalten (vgl. Gutachten Dr. M.\_\_\_\_ Ziff. 6.8 S. 31 unten), ist umso mehr sicherzustellen, dass ein innerer Betriebszusammenhang noch erhalten bleibt. Im Minimum soll sichergestellt werden, dass ein angemessener Teil hotelmässiger Dienstleistungen verkauft werden kann (vgl. dazu auch das Gutachten von Dr. M.\_\_\_\_ Ziff. 6.9 S. 33).

## 5.6

Der angefochtene Entscheid verletzt also insofern Bundesrecht, als mit den verfügbaren betrieblichen Auflagen und jedenfalls mit der nicht näher konkretisierten und zu tief angesetzten Service-Zusatzpauschale nicht ausreichend sichergestellt ist, dass die Suiten und die Lakeview Villen nicht zu gewöhnlichen Ferienwohnungen verkommen (Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG). Mit der Aufrüstung zu Satellitenküchen geht der Charakter einer hotelmässigen Bewirtschaftung bezüglich der im D.\_\_\_\_-Resort angebotenen Nutzungen des Hotelwohnens (Grand Suites, Panorama Suites, Lakeview Villen) zwar nicht per se verloren, jedoch bedarf es weitergehender Massnahmen bzw. zumindest einer signifikanten Erhöhung der Service-Zusatzpauschale, damit deren Nutzungen auch weiterhin den nicht bewilligungspflichtigen Tatbestand der Betriebsstätte erfüllen. Es gilt, mittels griffiger betrieblicher Auflagen zu erreichen, dass ein erheblicher Teil der angebotenen hotelmässigen Dienstleistungen auch tatsächlich beansprucht wird.

Alternativ steht es den Beschwerdegegnerinnen selbstredend auch frei, wieder auf den Einbau von "Kitchenettes" zurückzukommen.

## **6.**

Die Vorinstanz hat in Dispositiv-Ziff. 7 des angefochtenen Entscheids vom 15. Juli 2021 sodann festgehalten, dass gegen ihren Entscheid binnen 20 Tagen nach erfolgter Zustellung beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden könne und verwies dabei auf Art. 15 lit. c BewG i.V.m. Art. 5 Abs. 3 des kantonalen Grundstückerwerbsgesetzes. Diese Bestimmungen beziehen sich ausschliesslich auf die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts. Die massgebliche Rechtsgrundlage für die von der Vorinstanz bezeichnete Beschwerdefrist von 20 Tagen wäre hingegen Art. 71 Abs. 1 VRG gewesen, welche jedoch besondere Bestimmungen explizit vorbehält. Art. 20 Abs. 3 BewG, wonach die Beschwerdefrist 30 Tage beträgt, ist als solch besondere Bestimmung zu verstehen. Die 30-tägige Frist geht der kantonalen Frist von 20 Tagen aber auch aufgrund des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts vor ("Bundesrecht bricht kantonales Recht"; vgl. Art. 49 Abs. 1 BV [SR 101]). Wie die Beschwerdeführerin zudem korrekt ausgeführt hat, entspricht die Regelung von Art. 20 Abs. 3 BewG mit redaktionellen Änderungen jener nach Art. 12 Abs. 3 BewB in der Fassung vom 21. März 1973 (Botschaft vom 25. Oktober 1972, BBl 1972 II 1261, zu Art. 7c). Mit dieser Bestimmung führte der Gesetzgeber erstmals das Beschwerderecht der Bundesverwaltung gegen erstinstanzliche kantonale Verfügungen ein und hat eine einheitliche Frist für alle Kantone bestimmt, weil diese in ihren Verwaltungsverfahrenserlassen unterschiedliche Fristen kannten: "Die Frist für die Beschwerde der Parteien und Behörden wird in Absatz 3 vereinheitlicht; [...] Kantonales Verfahrensrecht, das sich mit den Absätzen 3 und 4 nicht deckt, hat diesem Bundesrecht zu weichen." (BBl 1972 II 1261, zu Art. 7c Entw.).

Demzufolge wendet die Beschwerdeführerin zu Recht ein, dass die Rechtsmittelbelehrung der Vorinstanz Art. 20 Abs. 3 BewG verletze, was hier jedoch nicht weiter von Belang ist, da die Beschwerde unter Berücksichtigung des Fristenstillstandes nach Art. 33a Abs. 2 VRG in jedem Fall rechtzeitig erhoben wurde (Zustellung der Verfügung: 26. Juli 2021; Postaufgabe der Beschwerde: 3. September 2021).

**7.**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen ist. Die Dispositiv-Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids der Justiz- und Sicherheitsdirektion des Kantons Nidwalden vom 15. Juli 2021 ist im Punkt "Dispositiv-Ziff. 3.1 (neu)" aufzuheben und die Sache zur weiteren Abklärung und zum Neuentscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

**8.**

[Verfahrenskosten ...]

**Demgemäss erkennt das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die Dispositiv-Ziffer 2 "Dispositiv-Ziff. 3.1 (neu)" des Entscheids der Justiz- und Sicherheitsdirektion des Kantons Nidwalden vom 15. Juli 2021 aufgehoben. Die Sache wird zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.
  
- 2.-4. [Verfahrenskosten ...]
  
5. Zustellung dieses Entscheids an:
  - Bundesamt für Justiz (GU)
  - Rechtsanwalt Dr. iur. Alexander Wyss (2-fach, GU)
  - Justiz- und Sicherheitsdirektion des Kantons Nidwalden (Empfangsbescheinigung)
  - Gerichtskasse Nidwalden (Dispositiv)

Stans, 27. März 2023

**VERWALTUNGSGERICHT NIDWALDEN**

**Verwaltungsabteilung**

Die Präsidentin

lic. iur. Livia Zimmermann

Die Gerichtsschreiberin

lic. iur. HSG Helene Reichmuth

Versand: \_\_\_\_\_

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann **innert 30 Tagen** seit Zustellung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde eingereicht werden (Art. 82 ff. i. V. m. Art. 90 ff. BGG; SR 173.110). Die Beschwerde hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; der angefochtene Entscheid sowie die als Beweismittel angeführten Urkunden sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat (Art. 42 BGG). Für den Fristenlauf gelten die Art. 44 ff. BGG.