



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2014

Zweitwohnungen – schamloser Verfassungsbruch

Griffel, Alain

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-104891>
Newspaper Article

Originally published at:

Griffel, Alain. Zweitwohnungen – schamloser Verfassungsbruch. In: Neue Zürcher Zeitung, 247, 24 October 2014, 23.

Zweitwohnungen – schamloser Verfassungsbruch

In der Schweiz ist das Parlament oberster Hüter der Verfassung. Das auferlegt ihm eine grosse Verantwortung.

Der Ständerat nimmt diese offenbar nur noch von Fall zu Fall wahr, wie die Beratung des Zweitwohnungsgesetzes gezeigt hat. Von Alain Griffel

Die Schweiz leistet sich die Eigentümlichkeit, dass Bundesgesetze auch dann gelten, wenn sie der Verfassung widersprechen, obwohl diese höherrangig ist und jede Verfassungsänderung von Volk und Ständen angenommen werden muss. So will es Art. 190 der Bundesverfassung selber. Dem Bundesgericht ist es grundsätzlich verwehrt, Bundesgesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen; eine Ausnahme gilt nur, wenn Grundrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention betroffen sind.

Verpflichtung zur Umsetzung

Vor zwei Jahren sang der Ständerat das Hohelied der Verfassungstreue und lehnte es ab, Art. 190 aus der Verfassung zu streichen, wodurch eine gerichtliche Überprüfung von Bundesgesetzen möglich geworden wäre. Die Standesherren und -damen besannen sich auf ihren Schwur bzw. ihr Gelübde, die Verfassung zu achten, und beschlossen, in Bezug auf Bundesgesetze selber die obersten Verfassungshüter zu bleiben. Diese Haltung kann man einnehmen. Aber sie auferlegt dem Parlament eine grosse Verantwortung. Zwei Jahre später, anlässlich der Beratung des Zweitwohnungsgesetzes in der vergangenen Herbstsession, war davon nichts mehr zu spüren.

Der seit dem 11. März 2012 in Kraft stehende Zweitwohnungsartikel der Verfassung (Art. 75b) geht mit seinem strikten Zweitwohnungsverbot zwar sehr weit, und seine Formulierung ist in mancherlei Hinsicht missglückt. Dies ändert aber nichts daran, dass er geltendes Verfassungsrecht geworden ist und dass es die Aufgabe, ja die Verpflichtung des Parlaments ist, ihn auf Gesetzesstufe umzusetzen. Dabei darf der Gesetzgeber die Spielräume, die ihm die Verfassung lässt, nutzen, aber nicht darüber hinausgehen. Ein Verstoß gegen Völkerrecht liegt nicht vor, und es gibt auch keine anderen rechtlichen Gründe, die einer korrekten Umsetzung entgegenstehen würden. Will man radikale oder schlecht formulierte Volksinitiativen nicht mehr zulassen, so muss man am System grundsätzlich etwas ändern. Solange man dies nicht tut, bleibt beides zulässig.

Das Zweitwohnungsgesetz in der nunmehr ständerätlichen Fassung wird – entgegen dem Verfassungsartikel – zahllose neue «kalte Betten» zulassen, ebenso «warme», die im Lauf der Zeit immer kälter werden; dies unabhängig davon, ob man das Gesetz in der Praxis anwenden oder ob man es nicht anwenden wird, weil es mit seinen unzähligen Verweisungen und Verwinkelungen viel zu kompliziert ist. Der Gesetzgeber ist dabei, ein «bürokratisches Monster mit 28 Tentakeln in Form von 28 Gesetzesartikeln» (NZZ 26. 9. 14) zu schaf-

fen, welches die Bergkantone und -gemeinden völlig überfordern wird.

Die Einzigen, die sich über das neue Gesetz wirklich freuen können, sind die dort ansässigen Anwälte, die für die nächsten 20 Jahre ausgesetzt haben werden. Grundeigentümer und Bauwirtschaft werden sich auf komplizierte Verfahren einstellen müssen. Nur zwei Punkte seien herausgegriffen: Der Gesetzesentwurf lässt die Umnutzung bisheriger Erstwohnungen in Zweitwohnungen frei zu, unter unzutreffender Berufung auf die Besitzstandsgarantie notabene. Damit wird, je nach Lage, ein ganz neuer Zweitwohnungsmarkt entstehen, mit raumplanerisch unerwünschten Ausweichbewegungen von Ersatz-Erstwohnungen an periphere Lagen (sogenannter «Donut-Effekt»). Sodann dürfen in «erhaltenswerten» Bauten – dies eine Kreation des Ständerates – praktisch uneingeschränkt neue Zweitwohnungen mit kalten Betten errichtet werden. Das ist nicht nur offensichtlich verfassungswidrig, sondern wird Nachbarn und Umweltorganisationen in zahllosen Fällen dazu zwingen, den Rechtsweg bis ans Bundesgericht zu beschreiten, um dieser diffusen Voraussetzung in den nächsten Jahren gewisse Konturen zu verleihen. Wie immer gilt auch hier: Unausgereifte Gesetzgebung führt zu unnötigen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren.

Staatspolitischer Sündenfall

Staatsrechtlich und staatspolitisch in hohem Mass bedenklich ist nun aber, dass sich der Ständerat um die Frage der Verfassungsmässigkeit seines Elabors schlicht focht. Obwohl Bundesrätin Leuthard wiederholt darauf hinwies, dass der verfassungsrechtliche Spielraum bereits «mehr als ausgereizt» sei und mit weiteren Lockerungen eine rote Linie überschritten werde, setzten sich die obersten Verfassungshüter achselzuckend darüber hinweg; sie diskutierten die Frage der Verfassungsmässigkeit nicht einmal! Eine so krasse und mutwillige Missachtung der Verfassung – die damit zu einer Sammlung unverbindlicher Anregungen degradiert wird – gab es seitens des eidgenössischen Parlaments wohl noch nie. Die «chambre de réflexion» hat damit Dämme ingerissen.

Gesetzgeberisches Pfschwerk

Die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative war von Anfang an ein Lehrstück, wie man es nicht machen sollte. Unter den Händen des Bundesamtes für Raumentwicklung entstand ein gesetzgeberisches Pfschwerk, das – trotz vielen weiteren üblen Beispielen aus neuerer Zeit – seinesgleichen sucht. Konzeptionelle Mängel eines Gesetzesent-

wurfs können im Parlament praktisch nicht mehr behoben werden. Dies ist jedoch kein Freipass für das Parlament, die Bundesverfassung zu missachten.

Die Schamlosigkeit, mit welcher der Ständerat dies tat, sprengt das Mass des staatspolitisch Erträglichen nun vollends. Zu hoffen, dass der Nationalrat hier Remedur schaffen wird, wäre wohl naiv; dies umso mehr, als eine Reparatur des verunglückten Gesetzes gar nicht mehr möglich ist. Die einzige vernünftige Alternative wäre – wie unlängst in diesen Spalten zu lesen war – ein Neustart.

Alain Griffel ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich.