

«Der Monster-Paragraf»

«Der Monster-Paragraf» – so titelte die Neue Zürcher Zeitung (NZZ) in ihrer Ausgabe vom 21. März 2015. «Wenn Gesetzgebung zur Realsatire wird», lautete der Untertitel, und im Lead war zu lesen: «Die März-Session wird in Erinnerung bleiben für einen der grässlichsten Paragrafen der schweizerischen Rechtsgeschichte. Nicht einmal die Parlamentarier verstehen, was sie ins Gesetz geschrieben haben.» Und dann wird auch noch gerechnet: «Nur schon sprachlich ist dieser Paragraf ein Ereignis: Er besteht aus einem einzigen Satz mit 51 Wörtern, die sich auf mehrfach verschachtelte Nebensätze verteilen.»

Bereits früher war dieses Paragrafenmonster, begleitet von Zitaten aus den Ratsdebatten, durch die Presse gegeistert (z. B. Daniel Goldstein: «Von Äpfeln, Birnen und Zweitwohnungen», in «Der Bund» vom 3.10.2014).

Schauen wir uns dieses Monster also einmal an – es handelt sich um Artikel 8 Absatz 3 des Zweitwohnungsgesetzes vom 20. März 2015 (BBl 2015 2753):

³ Erstellt der Betrieb sowohl Wohnungen nach Absatz 1 wie auch solche nach Absatz 2, so wird der Höchstanteil von 33 Prozent reduziert um den Wert, der sich daraus ergibt, dass der Quotient aus der Fläche der Wohnungen nach Absatz 1 und der Summe der Flächen der Wohnungen nach den Absätzen 1 und 2 mit 13 Prozent multipliziert wird.

Bekanntlich werden Monster umso grösser, je mehr man sie aus ihrem Kontext reisst. In der Tat kann man Artikel 8 Absatz 3 ohne Kontext überhaupt nicht verstehen, was sich ja nur schon daran zeigt, dass die Bestimmung an zwei Stellen implizit auf anderes verweist (Was ist mit «der Betrieb», was mit «der Höchstanteil von 33 Prozent» gemeint?) und an drei Stellen sogar explizit auf die vorhergehenden Absätze 1 und 2 – auch das macht das Monster zum Monster.

Hier nun also das Monster in seinem Kontext:

Art. 8 Wohnungen im Zusammenhang mit strukturierten
 Beherbergungsbetrieben

¹ In Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent darf strukturierten Beherbergungsbetrieben die Erstellung von Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Absatz 1 bewilligt werden, wenn:

- a. der Betrieb nur mit dem Ertrag aus der Erstellung solcher Wohnungen wirtschaftlich geführt oder weitergeführt werden kann;
- b. die Eigentümerin oder der Eigentümer beziehungsweise die Betreiberin oder der Betreiber auf Verlangen den Nachweis erbringt, dass der Ertrag aus den Wohnungen in den Bau oder Betrieb der strukturierten Beherbergung investiert wird;
- c. die Hauptnutzfläche dieser Wohnungen einen Anteil von 20 Prozent der gesamten Hauptnutzfläche der Zimmer und der Wohnungen nicht übersteigt;

- d. die Wohnungen mit dem strukturierten Beherbergungsbetrieb eine bauliche und funktionale Einheit bilden, es sei denn, Gründe des Ortsbild- oder Denkmalschutzes stehen dem entgegen; und
- e. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

² Für Wohnungen nach Absatz 1, die dauerhaft im Eigentum des strukturierten Beherbergungsbetriebs bleiben und von diesem vermietet werden, darf die gesamte Hauptnutzfläche nach Absatz 1 Buchstabe c höchstens 33 Prozent betragen. Im Grundbuch ist eine entsprechende Veräusserungsbeschränkung anzumerken. Artikel 7 Absätze 4 und 5 gilt sinngemäss.

³ **Erstellt der Betrieb sowohl Wohnungen nach Absatz 1 wie auch solche nach Absatz 2, so wird der Höchstanteil von 33 Prozent reduziert um den Wert, der sich daraus ergibt, dass der Quotient aus der Fläche der Wohnungen nach Absatz 1 und der Summe der Flächen der Wohnungen nach den Absätzen 1 und 2 mit 13 Prozent multipliziert wird.**

«Der Betrieb» meint also «strukturierter Beherbergungsbetrieb». Das sind vereinfacht gesagt Hotelbetriebe, die nebst Zimmern auch Wohnungen anbieten (vgl. genauer Art. 1 Abs. 2 der Verordnung vom 18. Febr. 2013 über die Förderung der Beherbergungswirtschaft, SR 932.121). Nach Absatz 1 dürfen solche Betriebe – wohlgerne in Gebieten, in denen die von der Bundesverfassung (Art. 75b BV) bestimmte Schranke von 20 Prozent Zweitwohnungsanteil überschritten ist – Zweitwohnungen bauen, wobei der Anteil der angebotenen Wohnungen an der gesamten «Hauptnutzfläche» der Zimmer und Wohnungen des Betriebs 20 Prozent nicht überschreiten darf. Nach Absatz 2 darf der Anteil Wohnungen sogar 33 Prozent betragen, wenn der Betrieb die Wohnungen nicht verkauft, sondern nur vermietet.

Unser Monster-Paragraf regelt nun also den Fall, dass ein «strukturierter Beherbergungsbetrieb» in einem Gebiet, in dem eigentlich keine Zweitwohnungen mehr gebaut werden dürfen, sowohl Zweitwohnungen erstellt, die er verkaufen will, wie auch solche, die er in seinem Eigentum behalten und bloss vermieten will.

Soweit haben wir die Sache nun wohl verstanden. Aber das Monster bleibt auch in seinem Kontext ein Monster. Warum?

Zunächst ein Nebengedanke: Wir neigen dazu, normative Bestimmungen als unverständlich und monströs zu bezeichnen, wenn wir sie inhaltlich ablehnen. Das kann hier eine nicht unwesentliche Rolle spielen, war es doch vielen Mitgliedern der eidgenössischen Räte und breiten Kreisen der Öffentlichkeit alles andere als wohl bei diesen offensichtlichen Versuchen, die harte Bestimmung der Bundesverfassung mit dem Höchstanteil von 20 Prozent Zweitwohnungen im Gesetz aufzuweichen, wo es nur ging. Genau das geschieht auch im Monster-

Paragrafen. Übrigens lässt sich auch das Umgekehrte beobachten: Man lehnt inhaltlich ab, was man nicht versteht oder von dem einem gesagt wird, dass man es nicht verstehen kann. Angeblich soll das ein Grund dafür sein, dass die Schweiz so verständliche Gesetze hat: Wären sie dies nicht, würden sie regelmässig an der Urne scheitern

Doch nun zurück zum Monstrum selber: Zum Monströsen beitragen könnte der starke Geruch nach Willkür: 20 Prozent (wohlgemerkt: das sind nicht die 20 Prozent, die bereits in der Verfassung stehen, sondern neue 20 Prozent), 33 Prozent, 13 Prozent. Woher kommen diese Zahlen? Lassen sie sich rational begründen? Insbesondere die 13 Prozent bringt man nicht sofort in Verbindung mit der Differenz zwischen den 20 und den 33 Prozent. Der Gesetzgeber als Zahlenmystiker, als Zahlenjongleur? Sind das Taschenspielertricks?

Lässt man einmal beiseite, dass hier eine Verfassungsbestimmung aufgeweicht wird, und akzeptiert man einmal die doch recht willkürlich anmutenden 20 und 33 Prozent, so muss man eigentlich anerkennen, dass die Bestimmung von Absatz 3 sprachlich gar nicht so schlecht konstruiert ist; der Satz ist zwar lang und inhaltlich komplex (abgesehen von den Verweisen), aber man kann ihn Schritt für Schritt gedanklich erfassen und «abarbeiten». Man fragt sich bloss, was das Ganze soll und warum man genau so rechnen soll.

Und es gibt durchaus Optimierungspotenzial. Die NZZ hat mit ihrem Artikel vom 21. März 2015 über den «Monster-Paragrafen» immerhin einige Leserinnen und Leser zu Verbesserungsvorschlägen anregen können; drei davon wurden auf der Leserbriefseite der NZZ vom 30. März 2015 abgedruckt. Der deutsche Sprachdienst der Bundeskanzlei, der massgeblich an der Formulierung des Monstrums beteiligt war (nicht an der Festlegung von deren Gehalt!), nahm den NZZ-Artikel ebenfalls zum Anlass, im Intranet der Bundesverwaltung zu Verbesserungsvorschlägen aufzurufen. Ein halbes Dutzend Vorschläge kamen so zusammen.

In den Optimierungsversuchen der NZZ-Leserinnen und -Leser wie auch denjenigen aus der Bundesverwaltung zeigen sich zwei klare Tendenzen:

Zum einen: Warum hat hier der Gesetzgeber versucht, eine mathematische Formel mit einem natürlichsprachlichen Satz auszudrücken? Die Formel selber wäre sehr viel verständlicher. Wie sie genau lauten soll, darüber gehen die Meinungen etwas auseinander. Nimmt man den Wortlaut auf, wie er jetzt in Artikel 8 Absatz 3 Gesetz ist, sähe die Formel so aus (x = Fläche der Wohnungen nach Absatz 1; y = Fläche der Wohnungen nach Absatz 2):

$$33 - \frac{x}{x + y} \times 13$$

Dass sich eine solche Formel nicht leicht in natürlichsprachliche Worte fassen lässt, ist evident. Das Problem dieser Formel ist aber zusätzlich, dass sie bei einem der beiden bereits eingeführten Werte, nämlich jenem nach Absatz 2 (33 %), ansetzt und den willkürlich erscheinenden dritten Wert 13 bemüht. Besser wäre, wenn die Formel nur Werte enthielte, die in den Absätzen 1 (20 %) und 2 (33 %) bereits vorkommen, sodass die Formel deutlicher an die Bestimmungen der Absätze 1 und 2 anknüpft. Eine solche Formel könnte wie folgt lauten:

$$\frac{20x + 33y}{x + y}$$

Zum andern: Die Bestimmung sollte natürlichsprachlich auf die mathematische Formel hinführen, damit man versteht, was hier gemacht wird und wie es zu dieser Formel kommt. Eine solche Hinführung könnte der Begriff «Mischrechnung» leisten; er würde anzeigen, dass die Berechnung nach Absatz 1 und die Berechnung nach Absatz 2 entsprechend dem Anteil der beiden Wohnungstypen zu einem neuen Wert verrechnet («gemischt») wird.

Zusammengenommen könnte die Bestimmung deshalb so lauten:

³ Erstellt ein Betrieb sowohl Wohnungen nach Absatz 1 als auch Wohnungen nach Absatz 2, so muss für die Berechnung des zulässigen Gesamtanteils der beiden Wohnungsarten an der gesamten Hauptnutzfläche der Zimmer und der Wohnungen eine Mischrechnung gemacht werden, und zwar nach folgender Formel: $\frac{20x + 33y}{x + y}$ Dabei ist x die Summe der Flächen der Wohnungen nach Absatz 1 und y die Summe der Flächen der Wohnungen nach Absatz 2.

Ich denke nicht, dass so aus dem Monstrum ein Kuscheltier geworden wäre. Gesetzesbestimmungen haben auch nicht Kuscheltiere zu sein. Sie haben verständlich zu sein, ob man ihren Inhalt nun mag oder nicht. Diesem Ideal wären wir mit dieser Fassung vielleicht ein kleines Schrittchen näher gekommen.

*Markus Nussbaumer, Sprachdienste der Bundeskanzlei, Bern;
E-Mail: markus.nussbaumer@bk.admin.ch*