

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

**Volksinitiative „Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen!“
(08.073)**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bernath, Magdalena
Freymond, Nicolas
Gerber, Marlène
Hirter, Hans

Bevorzugte Zitierweise

Bernath, Magdalena; Freymond, Nicolas; Gerber, Marlène; Hirter, Hans 2025.
Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Volksinitiative „Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen!“ (08.073), 2006 – 2012. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 16.05.2025.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Infrastruktur und Lebensraum	1
Raumplanung und Wohnungswesen	1
Bodenrecht	1

Abkürzungsverzeichnis

UREK-NR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates
UREK-SR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
RPG	Raumplanungsgesetz
BK	Bundeskanzlei
BewG	Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland

CEATE-CN	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
CEATE-CE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États
ARE	Office fédéral du développement territorial
EEE	l'Espace économique européen
SSR	Société suisse de radiodiffusion
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
ChF	Chancellerie fédérale
LFAIE	Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger

Allgemeine Chronik

Infrastruktur und Lebensraum

Raumplanung und Wohnungswesen

Bodenrecht

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 10.05.2006
MAGDALENA BERNATH

Die Vereinigung «Helvetia nostra» des Umweltschützers Franz Weber lancierte eine eidgenössische **Volksinitiative «Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen!»**. Sie verlangt, den Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestandteil der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 Prozent zu beschränken.¹

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 18.12.2007
NICOLAS FREYMOND

En fin d'année, la **Fondation Helvetia Nostra a déposé les initiatives populaires** «Contre la création effrénée d'implantations portant atteinte au paysage et à l'environnement» et «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» auprès de la Chancellerie fédérale (ChF).²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 29.10.2008
HANS HIRTER

Der Bundesrat empfahl die Ende 2007 von der Stiftung Helvetia Nostra eingereichte Volksinitiative für die Einschränkung des Baus von Ferien- und anderen Zweitwohnungen (**«Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!»**) zur Ablehnung. Die Forderung, dass in keiner Gemeinde der Anteil von Ferienwohnungen mehr als 20 Prozent der Gesamtfläche des Wohnungsbestandes betragen darf, sei für die Tourismusregionen viel zu restriktiv. Sie würde für einen Grossteil der auf den Fremdenverkehr ausgerichteten Gemeinden praktisch einem Baustopp gleichkommen und damit die Bauwirtschaft ruinieren. Heute fällt die Kompetenz zur Regulierung des Ferienwohnungsbestandes in die Kompetenz der Gemeinden. Einige Kantone ermächtigen ihre Gemeinden ausdrücklich, im Sinne des haushälterischen Umgangs mit dem Boden entsprechende Vorschriften zu erlassen. Gemäss der eidgenössischen Volkszählung von 2000 betrug der Anteil der Zweit- oder Ferienwohnungen 11.8 Prozent des schweizerischen Wohnungsbestandes. Dieser Wert variiert jedoch regional sehr stark und liegt in den Tourismuskantonen Graubünden und Wallis bei 35 Prozent. In knapp einem Viertel aller schweizerischen Gemeinden (rund 650) übertrifft er die 20 Prozent-Marke; diese befinden sich vorwiegend in den touristisch geprägten Gebieten der Kantone Graubünden, Wallis, Tessin, Bern und Waadt. Der Bundesrat anerkennt in seiner Stellungnahme zur Initiative zwar, dass es raumplanerische Probleme im Zusammenhang mit dem kaum eingeschränkten Bau von Zweitwohnungen gibt. Konkrete Massnahmen möchte er aber wie bisher den Kantonen überlassen, welche besser in der Lage seien, den lokalen Verhältnissen angepasste Lösungen zu finden. Der Bund soll diese lediglich dazu verpflichten, sich der Problematik anzunehmen und in ihren Richtplänen diejenigen Gebiete zu bezeichnen, in denen besondere Massnahmen notwendig sind, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erst- und Zweitwohnungen sicherzustellen. Eine entsprechende Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) hatte er als flankierende Massnahme zur Aufhebung der «Lex Koller» vorgeschlagen.³

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 04.06.2009
MARLÈNE GERBER

Der Nationalrat lehnte in der Sommersession die Volksinitiative von Helvetia Nostra (**«Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen»**), welche den Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der gesamten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf maximal 20 Prozent beschränken möchte, ohne Gegenvorschlag deutlich ab und folgte somit dem Antrag des Bundesrates. Der Nationalrat erachtete die Bestimmungen für zu starr und sah mit der Initiative weder wirtschaftliche noch regionalpolitische Interessen berücksichtigt. Da er die Stabilisierung des Zweitwohnungsbestandes grundsätzlich als nicht praktikabel erachtete, sprach er sich auch gegen einen Gegenvorschlag aus. Für ein etwas anderes Vorgehen entschied sich die ständerätliche Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK). Sie wünschte einen konkreteren Gegenvorschlag und verwies in diesem Zusammenhang auf die im Nationalrat hängige Vorlage zu den flankierenden Massnahmen zur Aufhebung des BewG. Mit diesem Vorschlag könnten die Kantone verpflichtet werden, den Anteil an Zweitwohnungen über die Richtpläne entsprechend einzuschränken. Die UREK des Nationalrates folgte diesem Begehren und der Nationalrat behandelte dieses Geschäft als Erstrat bereits in der Wintersession.⁴

In der Sommersession behandelte der Ständerat als zweiter Rat die **Volksinitiative «Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen»**. Er tat dies vor dem Hintergrund eines indirekten Gegenvorschlages, welcher in der vorjährigen Dezembersession als flankierende Massnahme zur Aufhebung der Lex Koller (BewG) bereits verabschiedet worden war. Daher fiel die Diskussion im Rat nur kurz aus. Die Gegner der Initiative wiesen darauf hin, dass mit den bereits verabschiedeten Massnahmen eine regionalpolitisch abgestimmte Lenkung des Zweitwohnungsbaus verfolgt werden könne; etwas, was mit den starren Forderungen der Initiative, den Zweitwohnungsanteil in einer Gemeinde bei 20 Prozent zu begrenzen, nicht möglich wäre. Mit 24 zu 9 Stimmen beschloss die kleine Kammer, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Für die Annahme der Initiative sprach sich eine links-grüne Minderheit aus. Diese vertrat die Ansicht, dass die nach der Einigungskonferenz angenommene Fassung des indirekten Gegenvorschlages nicht über ausreichend konkrete Massnahmen verfüge, um die Kantone zur Umsetzung griffiger raumplanerischer Massnahmen zu zwingen. In der Schlussabstimmung beschloss der Ständerat mit 29 zu 10 und der Nationalrat mit 123 zu 61 Stimmen, die **Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen**.⁵

Im März des Berichtsjahres stimmte das Schweizer Volk über die **Volksinitiative «Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen»** ab, welche den Zweitwohnungsanteil einer Gemeinde auf höchstens 20 Prozent beschränken will. Das Volksbegehren des Umweltschützers Franz Weber wurde mit einem äusserst knappen Volksmehr von 50.6 Prozent und einem Ständemehr von 12 3/2 Ständen entgegen den Empfehlungen von Bundesrat und Parlament angenommen (Stimmbeteiligung 45.2%). Während das an Zweitwohnungen arme Mittelland und allen voran Basel-Stadt (62% Ja) das Volksbegehren begrüsst, sprachen sich die touristischen Alpenkantone Wallis und Graubünden, die Zentralschweiz und das Tessin primär dagegen aus. Mit 74 Prozent ablehnenden Stimmen legte der Kanton Wallis das deutlichste Nein in die Urne. Obwohl die erste von gfs.bern durchgeführte SRG Umfrage Anfang Februar einen Ja-Anteil von 61 Prozent ausgewiesen hatte und die zweite Umfrage zehn Tage vor Abstimmung noch immer eine positive Zustimmung von 52 Prozent zeigte, wurde die Annahme der Initiative im Allgemeinen mit grosser Überraschung zur Kenntnis genommen. Vor den ersten Umfrageergebnissen hatten sich die Gegner der Initiative bereits siegessicher gezeigt und ihre Kampagne mit wenig Herzblut und dementsprechend geringem Mitteleinsatz geführt. Sogleich nach Publikation der ersten SRG Umfrage wurde jedoch Kritik am Gegnerkomitee und insbesondere an der GLP geäussert, welche die laue Nein-Kampagne anführte. An einer Medienkonferenz Ende Februar gestanden Vertreter des gegnerischen Komitees ein, die Emotionalität der Initiative unterschätzt zu haben. Die GLP rügte, ein Engagement von Seiten der grossen Wirtschaftsvertreter habe zu Beginn der Kampagne gefehlt. Namentlich economiesuisse habe ihre finanziellen Mittel bis zu jenem Zeitpunkt hauptsächlich zur Bekämpfung der Ferieninitiative eingesetzt, welche auf denselben Abstimmungstermin angesetzt war. Economiesuisse entgegnete daraufhin, die GLP habe mit der Konkretisierung des Kampagnenkonzeptes, woran der Verband seine finanzielle Unterstützung knüpfte, lange auf sich warten lassen. Bis zum Abstimmungstermin wurden dann aber Investitionen in voraussichtlich sechststelligem Betrag in Aussicht gestellt. Das Komitee distanzierte sich auch von der kurz zuvor geschalteten, aggressiven und als kontraproduktiv erachteten Kampagne einer Gruppe von Walliser Bauunternehmern, in welcher eine Stalin-ähnliche Figur mit Hammer und Sichel ein Chalet zerstörte. Nichtsdestotrotz blieb das eigene finanzielle Engagement des Gegnerkomitees insgesamt beschränkt. Nach Annahme der Initiative äusserten auch die CVP und FDP als Kampagnenmitstreiter Kritik an der GLP und deren mangelnder Kampagnenführung. Die GLP konterte, das Amt sei ihr von verschiedensten Seiten aufgedrängt worden und man habe die Mitstreiter von Beginn weg auf die bescheidenen finanziellen Eigenmittel hingewiesen.

Abstimmung vom 11. März 2012

Beteiligung: 45.2%
Ja: 1'152'598 (50.6%) / 12 3/2 Stände
Nein: 1'123'802 (49.4%) / 8 3/2 Stände

Parolen:

- Ja: SP, EVP, GPS.
- Nein: FDP, CVP, SVP, GLP (2*), BDP; economiesuisse, SGV, SBV.

* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen⁶

Obwohl der **Zweitwohnungsinitiative** bereits im Vorfeld der Abstimmung in den Medien relativ viel Aufmerksamkeit beigemessen wurde, war dies nicht vergleichbar zum **enormen Medienecho**, welches die Annahme der Initiative mit sich brachte. Dazu trug nicht zuletzt die am Abstimmungssonntag getätigte Aussage von Bundesrätin Leuthard (cvp) bei, dass der Zweitwohnungsbaustopp per sofort gelte. Aufschreie kamen insbesondere aus den Tourismuskantonen Wallis und Graubünden, welche von der neuen Regelung am stärksten betroffen sind. Diese beiden Kantone beherbergen laut einer Hochrechnung aus dem Jahr 2006 zur Volkszählung 2000 mit einem Zweitwohnungsanteil von 61 Prozent bis 73 Prozent die zehn Gemeinden mit dem höchsten Anteil an kalten Betten und sind gemäss Volkszählung mit über 35 Prozent auch diejenigen Kantone mit dem höchsten kantonalen Zweitwohnungsanteil. Der Tourismus- und Bausektor sah sich als Leidtragender des ausgedrückten Volkswillens. Eine vom ARE herausgegebene Studie aus dem Jahre 2008 war jedoch zum Schluss gelangt, dass der Tourismus durch einen Baustopp für Zweitwohnungen auf langfristige Sicht keine nennenswerten Einbussen verzeichnen würde. Für den Bausektor hingegen prognostizierten die Autoren der Studie insbesondere für das Oberengadin einen Rückgang der Gesamtbeschäftigung von zwei bis vier Prozent. Gravierender sah dies eine von den Gegnern der Initiative in Auftrag gegebene Studie, welche bei einer rigiden Umsetzung der Initiative für die Kantone Waadt und Wallis folgenschwere volkswirtschaftliche Kosten ausrechnete. Zu diskutieren gaben auch diverse Unklarheiten im Initiativtext, allen voran dessen konkrete Ausgestaltung und der genaue Zeitpunkt des Inkrafttretens der Übergangsbestimmungen. Die CVP, welche sich seit der Aussage ihrer Bundesrätin in einer delikaten Situation befand, publizierte noch im März ein dreiseitiges Positionspapier, in dem sie sich bezüglich der hängigen Baugesuche auf die Seiten der Bergkantone schlug: Die Gemeinden sollen alle im Berichtsjahr und somit auch alle nach Annahme der Initiative eingereichten Baugesuche im Jahr 2012 noch behandeln dürfen. Desweiteren seien Rustici, Maiensässbauten und Alphütten als schützenswerte Bauten von den Regelungen auszunehmen.⁷

Die **VOX-Analyse zur Zweitwohnungsinitiative** ergab, dass sich die Sympathisanten des linken Lagers parteikonformer verhalten hatten als das bürgerliche Lager. 75 Prozent der SP-Wähler und 72 Prozent der grünen Wählerschaft stimmten dem Volksbegehren zu. Ihrer Partei folgte auch die Wählerschaft der CVP, welche die Initiative in 72 Prozent der Fälle ablehnte. Eher gespalten zeigten sich die Sympathisanten der FDP. Trotz der wirtschaftsfreundlichen Ausrichtung der Partei und entgegen der gefassten Parteiparole legte immerhin ein Drittel der FDP-Anhängerschaft ein Ja in die Urne. Unentschlossen zeigten sich die Sympathisanten der SVP. Ganze 48 Prozent stellten sich gegen die Empfehlung ihrer favorisierten Partei und gaben an, die Initiative angenommen zu haben. Ferner unterschieden sich die Befürworter der Initiative signifikant, wenn auch nicht übermässig stark, in ihren Präferenzen für Umweltschutz und Föderalismus sowie in ihrer Regionenzugehörigkeit. Bewohner einer Alpenregion stimmten der Initiative mit einem Anteil von 37 Prozent zu. Der sogenannte «Alpengraben» entpuppte sich dabei als weniger ausgeprägt als etwa der «Röstigraben» bei der EWR-Abstimmung im Jahre 1992. Weiter unterschieden sich die Abstimmenden signifikant und mit knapp 30 Prozentpunkten relativ deutlich in ihrer Präferenz für einen starken Staat. Während Bürger mit Präferenz für mehr Staatseingriffe der Initiative mit 71 Prozent zustimmten, waren es unter den Befürwortern für weniger Staatseingriffe nur deren 42 Prozent. Bei der Frage nach den zentralen Stimmotiven zeigte sich unter den Ja-Stimmenden ein relativ deutliches Bild. Für 91 Prozent der Befürworter lieferte die Begründung, der fortschreitenden Zersiedelung und Verbauung Einhalt gebieten zu wollen, ein Motiv für ihren Stimmentscheid. Vielfältiger zeigte sich die Motivation für die Ablehnung der Initiative. Jeweils zwischen 20–30 Prozent der Umfrageteilnehmer gaben an, dass die Initiative zu starr sei und zu weit gehe, dass sie der Wirtschaft und dem Tourismus schade und dass es nicht die Aufgabe des Bundes sei, in regionale Angelegenheiten einzugreifen. Interessanterweise gaben auch 9 Prozent der Nein-Stimmenden als Erstmotiv für ihren Stimmentscheid an, dass die Zersiedelung zu stoppen sei. Laut Autoren der VOX-Analyse ist dies ein Indiz für einen falsch umgesetzten Stimmentscheid aufgrund Doppelnegation: Gegner des Zweitwohnungsbaus legten ein Nein in die Urne, im festen Glauben, so ein Zeichen gegen den fortschreitenden Zweitwohnungsbau zu setzen. Dabei übersahen sie verneinende Formulierungen im Initiativ-Titel wie «Stopp» oder «Verbot» (hier: «Schluss»), welche an sich bereits ein Nein enthalten, was konsequenterweise der Zustimmung zum Anliegen bedürfte. Die Auswertungen der VOX-Analyse ergaben zudem, dass insgesamt 18 Prozent der Befragten nicht über die im 2010 beschlossenen Änderungen zum RPG informiert waren, mit denen bereits Massnahmen zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus getroffen wurden.⁸

- 1) BBl, 2006, S. 5229 ff.; Presse vom 10.5.06.
- 2) FF, 2008, p. 1001 s. ; FF, 2008, p. 1003 s.; TA, 19.12.07.
- 3) BBl, 2008, S. 8757 ff.; Die Volkswirtschaft, 5/2008, S. 51 ff.; SGT, 30.10.08.
- 4) AB NR, 2009, S. 1022 ff.; AB NR, 2009, S. 1035 ff.; NZZ, 15.9.09.
- 5) AB NR, 2011, S. 1285; AB SR, 2011, S. 427 ff.; AB SR, 2011, S. 704; BBl, 2011, S. 4825 f.
- 6) AZ, 11.2.12, TA, 25.2.12, LT, 1.3.12, SGT, 14.3.12.
- 7) BaZ, 15.2.12, NZZ, 16.2. und 31.7.12; Presse vom 12.3.12; TA, 27.3.12.
- 8) VOX (2012). Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 11. März 2012