

A hand holding a pen over a document, with the Swiss Parliament building in the background. The document has some text visible, including 'Untersc', 'nachfolgend unter', 'tonsverfassung v', 'te, die folgende', 'Auf diesem Unters', 'tonalen Angelegen', 'auf andere Weise', 'Nr. Name, Vor', '6', '7', 'Die U', 'stim', 'statu', 'Arg', 'Or', 'Ur'.

# VOM VOLK INS BUNDESHAUS

Nie wollten sich so viele Menschen ins Schweizer Parlament wählen lassen wie in diesem Herbst. Aber was erwartet sie dort? Ein Lehrstück in Politik am Beispiel einer Volksinitiative.

Von *Flurin Claiina, Barbara Klingbacher, Fabian Schäfer, Reto U. Schneider, Aline Wanner*;  
Visualisierungen *Danijel Beljan, Cian Jochem, Roland Shaw*;  
Bilder *Tom Huber*

# Schriftenbogen für Initiative

Unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Bern reichen gestützt auf Artikel 58 der Bernischen Verfassung vom 6. Juni 1993 und Artikel 140 ff. des kantonalen Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte die Initiative in Form der einfachen Anregung/des ausgearbeiteten Entwurfs (Unzutreffendes streichen)

Schriftenbogen dürfen nur Personen unterzeichnen, die in der genannten politischen Gemeinde wohnhaft sind und stimmberechtigt sind. Wer mit einem anderen Namen als seinem eigentlichen Namen unterschreibt, ist nicht stimmberechtigt. Das Ergebnis der Unterschriftensammlung wird nach Artikel 58 der Bernischen Verfassung kontrolliert.

Geburtsdatum (TT MM JJ) \_\_\_\_\_  
Unterschrift (möglichst in eigener Hand) \_\_\_\_\_  
Kontrolle (für die Gemeindeverwaltung) \_\_\_\_\_

... bestehende Stimmberechtigten durch das Initiativkomitee eingeholt. Bitte ...  
... unterzeichnende Amtsperson bescheinigt hiermit, dass die oben Unterzeichnenden in der Gemeinde ...  
... stimmberechtigt sind und ihre politischen Rechte ausüben können.

... des Eingangs ...  
... bescheinigte Unterschriften ...  
... und Datum ...  
... Unterschrift ...



# 1. Die Geburt einer Initiative

Eines Nachts hat ein Mann eine Idee. Sie wird die Schweizer Politik und das Leben vieler Menschen umpflügen. Doch vorher gibt es viel zu tun. Ein Kapitel über das Ringen um 38 Worte, Glück und Elend beim Unterschriftensammeln und das mächtigste Recht des Volkes.

## Sommer 2004: Ein Stück Land

Acht Jahre bevor sich alles ändert, kauft Vincenzo Pedrazzini in Campo ein Stück Land. Knapp 100 000 Franken kosten die 2000 Quadratmeter im Seitental Rovana im Tessiner Maggiatal. Der Jurist, Unternehmer und spätere Vizepräsident der FDP hat keine Zweifel, dass darauf dereinst Ferienhäuser zu stehen kommen. Doch bald schon wird 120 Kilometer westlich am Genfersee eine Entwicklung in Gang gesetzt, die seinen Plan zunichte machen wird.

Pedrazzini verfolgt mit dem Kauf auch ein ideelles Ziel. Die Gemeinde ist vom Aussterben bedroht. Einst wohnten hier über 1000 Menschen, jetzt sind es 56. Wenn Campo überlebt, dann nicht mit Einwohnern, sondern mit Bewohnern auf Zeit. So sieht das Pedrazzini. Auf einem anderen Grundstück lässt er für seine Familie ein Chalet bauen.

Obwohl Pedrazzini in der Deutschschweiz aufgewachsen ist und im Kanton Schwyz lebt, fühlt sich Campo für ihn wie Heimat an. Als Bub hat er viel Zeit hier verbracht, so wie das nun seine Kinder tun. Schon seine Vorfahren gestalteten das Dorf. Das Handelsgeschlecht Pedrazzini baute im 18. Jahrhundert die Palazzi, die das Ortsbild heute noch prägen. Jetzt möchte er die Häuser mitgestalten, die auf dem Land am sanft geneigten Hang stehen werden.

Dabei rechnet er nicht mit einem exzentrischen 77-jährigen, der in Kanada Robbenbabys gerettet hat und in Australien Wildpferde. Und vor allem rechnet er nicht mit den Überraschungen, welche die Schweizer Demokratie bereithält, wenn das Volk seine Stimmzettel in die Urne legt.

## Frühsummer 2005: Die Idee

Woran Franz Weber nächtelang arbeitet, verrät er weder seiner Frau noch sei-

ner Tochter. Er schliesst sich in seinem Haus in Montreux mit einem Stapel Briefen im Arbeitszimmer ein. In den Zuschriften wird er gebeten, etwas gegen die Zubetonierung des Landes zu unternehmen.

In den meisten Demokratien der Welt hätte Franz Weber nicht mehr tun können, als einen Politiker zu wählen, der sich für Landschaftsschutz einsetzt, oder selbst in die Politik zu gehen. In repräsentativen Demokratien wie den USA, Grossbritannien oder Deutschland stimmt das Volk nicht über Sachfragen ab, sondern wählt alle paar Jahre seine Repräsentanten. Diese Parlamentarier kümmern sich um die konkreten Anliegen. In der Schweiz hingegen funktioniert vieles direktdemokratisch. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger müssen oft Vorlagen aus dem Parlament an der Urne billigen. Und wenn das Volk findet, das Parlament ignoriere eine wichtige Frage, gibt es ein Mittel, mit dem es eine Abstimmung erzwingen kann: die Volksinitiative.

Als Franz Weber das Zimmer eines Morgens verlässt, sagt er zu seiner Tochter Vera: «Ich habe eine Idee. Kannst du auf deinem Computer einen Initiativbogen gestalten?» Vera Weber setzt sich hin und beginnt zu tippen. Sie ahnt nicht, wie sehr diese Initiative ihr Leben und das Land verändern wird.

## 5. Juni 2005: Der erste Hilfeschrei

Franz Weber ist nicht der Einzige, der sich im Sommer 2005 Sorgen um die Landschaft macht. Im Oberengadin sind 70 Prozent der Stimmbevölkerung für eine Initiative, die den Bau neuer Ferienwohnungen auf 100 pro Jahr beschränkt. Es ist das erste Mal, dass Franz Weber denkt: Was er vorhat, könnte tatsächlich gelingen. Eine grosse Lösung für das ganze Land.

## März 2006: «Hirnwütige Projekte»

Aus den ersten Entwürfen sind zwei Initiativtexte geworden, gespeichert im Computer von Vera Weber. Einer trägt den Titel «Gegen den masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen». Der andere heisst «Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen». Beide zusammen nennt Weber die «Tandeminitiative». Er ist zuversichtlich, dass er diesmal an der Urne eine Mehrheit findet. Vera Weber aber glaubt nicht daran: «Für mich war klar, dass wir verlieren», sagt sie heute, 17 Jahre später.

Ihr Pessimismus ist begründet. Franz Weber kämpft seit Mitte der 1960er Jahre für den Natur- und Tiererschutz. 1975 hatte er die Umweltstiftung «Fondation Franz Weber» gegründet, wenig später die Tochterorganisation «Helvetia Nostra». Ihr Ziel: In der ganzen Schweiz Beschwerden gegen Bauprojekte einzulegen und Volksinitiativen zu lancieren. Im Ausland engagierte sich Weber erfolgreich mit Brigitte Bardot gegen die Robbenjagd in Kanada und verhinderte den Bau einer Aluminiumfabrik im antiken Delphi. Doch in der Schweiz ist ihm mit einer Volksinitiative noch nie ein Durchbruch gelungen. Von jenen, die er bisher eingereicht hat, wurde keine einzige angenommen. Weder jene zur Abschaffung von Tierversuchen noch jene für mehr Mitsprache beim Strassenbau. Damit ist er in guter Gesellschaft: Von den bis 2023 lancierten 523 Volksinitiativen schafften es 228 bis zur Abstimmung. Nur 25 wurden angenommen.

Bereits in der Bundesverfassung von 1848 steht, dass 50 000 Stimmbürger eine Totalrevision der Verfassung fordern können. Abstimmungen zu einzelnen Themen liessen sich damit aber nicht erzwingen. Dazu musste die Initia-

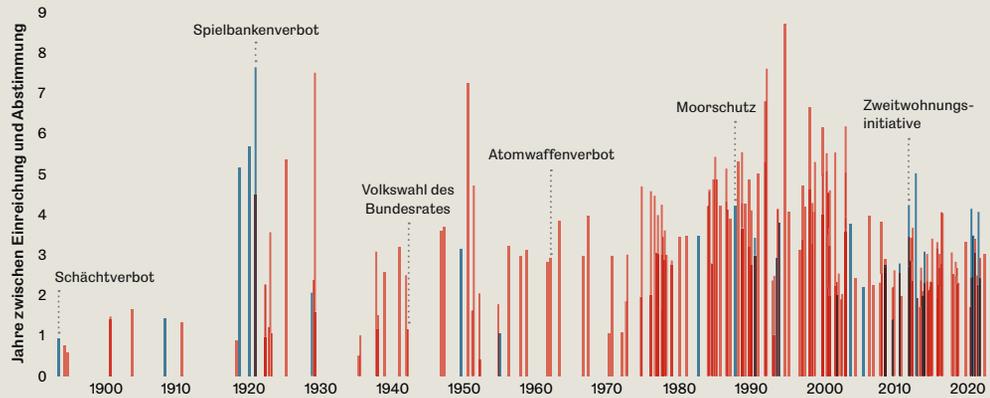


«Ich habe ein Liebesverhältnis zur Natur»: Franz Weber, der Vater der Zweitwohnungsinitiative, an seinem 80. Geburtstag im Jahr 2007.

### Volksinitiativen nehmen zu

Seit 1891 wurden 523 Volksinitiativen lanciert, 228 kamen zur Abstimmung, 25 wurden angenommen. In den letzten 30 Jahren kam es zu einer Häufung. Interessant ist, wie unterschiedlich lange es dauerte, bis eine Initiative fürs Volk kam.

- Angenommen
- Abgelehnt



tive zur «Teilrevision der Verfassung» eingeführt werden.

Es ist ein Recht, das den Bürgern mehr Macht verleiht und jene der Regierenden mindert. Aber die eigene Macht zu beschneiden ist selten im Sinn der Mächtigen. Deshalb dauerte es lange, bis der Bund die Volksrechte ausbaute. Die damals mächtigen Liberalen bremsen, während konservative und linke Kräfte das Ansinnen vorantrieben – auch weil sie hofften, so ihren politischen Einfluss zu stärken.

Erst 1891, nachdem viele Kantone die Volksinitiative bereits eingeführt hatten, zog der Bund widerwillig nach. Auch die liberale NZZ war skeptisch: Das neue Recht werde «für längere Zeit Aufregung und Unruhe bringen» und «hirnwütige Projekte» begünstigen, schrieb sie.

Jedes Anliegen, das 50 000 Unterstützer fand, musste von nun an fürs Volk. Das verhindert, dass Themen totgeschwiegen werden, an die sich die offizielle Politik nicht heranwagt. Allerdings stören Volksbegehren die Politiker beim Regieren und bringen die Machtverhältnisse durcheinander. Zudem atmet die Initiative den Geist der absoluten Volksherrschaft. Wenn es der Mehrheit gefällt, kann sie sich über Minderheiten, Grundrechte oder den Föderalismus hinwegsetzen.

Das zeigte sich bereits 1893 bei der allerersten Initiative: Sie verlangte ein Verbot des Schlachtens ohne Betäubung («Schächtverbot») und wurde mit 60 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Die antisemitischen Motive waren offensichtlich, da das Verbot die jüdische Minderheit betraf.

Rechtlich wäre sogar eine Initiative zur Abschaffung der Demokratie gültig. Verboten sind nur Verfassungsartikel, die dem zwingenden Völkerrecht widersprechen, also etwa Völkermord

oder Folter möglich machen. Das war in den vergangenen 132 Jahren nur bei zwei Initiativen der Fall. Die 2010 eingereichte Initiative für die Todesstrafe bei Mord mit sexuellem Missbrauch wurde zurückgezogen, bevor das Parlament ihre Gültigkeit beurteilen konnte.

Franz Webers Initiativen sind in dieser Hinsicht unbedenklich. Er will sie lancieren, weil er die Schweiz wahnsinnig gern habe. «Ich habe ein Liebesverhältnis zur Natur», hat er einmal gesagt, wenn die Natur zerstört werde, sei das, als «schände man meine Geliebte».

### 9. Mai 2006: Die Ankündigung

Es ist ein Dienstagmorgen, an dem Franz Weber in Bern vor die Presse tritt, um die Tandeminitiative «Rettet den Schweizer Boden» anzukündigen. Wie immer wählt er deutliche Worte. «Wir müssen nicht weniger als die Schweiz retten», sagt er. Der weiteren Verödung und Zerstörung der «einst schönen Schweiz» müsse ein Riegel geschoben werden. Die eine Initiative richtet sich gegen Industriebauten, Einkaufszentren, Parkplätze oder Sportstadien, die nur noch gebaut werden dürften, wenn gesamtschweizerisch ein dringendes Bedürfnis danach bestehe. Drei Jahre später wird Weber sie als chancenlos beurteilen und zurückziehen.

Doch für das zweite Volksbegehren stehen die Erfolgsaussichten besser. «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» verlangt, dass künftig nur noch 20 Prozent der Wohnbaufläche einer Gemeinde für Zweitwohnungen genutzt werden dürfen. Eine Quote, die viele Bergdörfer schon überschreiten. Warum gerade 20 Prozent? Wer damals auf diese Quote gekommen ist, weiss Vera Weber bis heute nicht.

Dass Helvetia Nostra zwei Initiativen vorstellt, hat mit einer weiteren Be-

dingung zu tun, die die Bundesverfassung an einen Initiativtext stellt: Er darf die «Einheit der Materie» nicht verletzen: Auch wenn zwei Anliegen verwandt sind, müssen sie dem Volk einzeln vorgelegt werden. Denn an der Urne darf niemand gezwungen werden, mehrere unabhängige Fragen gleichzeitig mit einem einzigen Ja oder Nein zu beantworten. Deshalb hat das Parlament zum Beispiel 1995 die Initiative «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» für ungültig erklärt. Aber natürlich lancieren Initianten verwandte Begehren in der Regel gleichzeitig. Das erleichtert das Sammeln: Wer das eine Anliegen unterstützt, unterschreibt meist auch beim andern.

Franz Weber gibt sich an der Pressekonferenz optimistisch, schliesslich würden Hunderttausende von Schweizerinnen und Schweizern um die letzten unverbauten Quadratmeter kostbaren Heimatbodens bangen: «Das Volk ist unser Verbündeter.»

Der SVP-Nationalrat Adrian Amstutz ist am Tag der Ankündigung für eine Sondersession des Parlaments in Bern. Als er von der Zweitwohnungsinitiative hört, denkt er: Dieses Mal könnte der Weber tatsächlich gewinnen. Als Berner Oberländer und Mitinhaber eines Architektur- und Bauleitungsbüros hat er ein Gespür für das Thema. Aber er ahnt nicht, welche ungewöhnliche Rolle er spielen und wie viele Leute er vor den Kopf stossen wird.

### 1. Juni 2006: 38 neue Worte

Das Initiativkomitee reicht bei der Bundeskanzlei die Muster der Unterschriftenbögen für die beiden Initiativen zur Vorprüfung ein. Bei der Zweitwohnungsinitiative besteht der neue Text des Artikels 75 b der Bundesverfassung aus zwei Sätzen:



# GRAND RESORT BAD RAGAZ



Start your  
health  
journey!

# IT'S A NEW LIFE.

Das Grand Resort steht für wahre Transformation. Für mehr Leichtigkeit, mehr Genuss, mehr Gesundheit. In einer aussergewöhnlichen Umgebung aus Lifestyle, Luxus, Spitzenkulinarik und medizinischer Expertise. Geniessen Sie dieses einzigartige Erlebnis.



[resortragaz.ch/newlife](https://resortragaz.ch/newlife)

«1. Der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde ist auf höchstens zwanzig Prozent beschränkt.»

«2. Das Gesetz verpflichtet die Gemeinden, ihren Erstwohnungsanteilsplan und den detaillierten Stand seines Vollzugs alljährlich zu veröffentlichen.»

Diese 38 Worte sind übriggeblieben, nachdem der Text mehrmals zwischen Initiativkomitee und Bundeskanzlei hin- und hergeschickt wurde.

Die Bundeskanzlei gab schon den ersten Entwurf zur Übersetzung ins Französische und Italienische, weil dabei oft erste Fragen auftauchen: Was ist gemeint? Wie wird es verstanden? Zuweilen fehlt für einen Begriff eine sogenannte Legaldefinition, was heisst, dass seine Bedeutung interpretierbar ist, etwa vor Gericht. Dieses Problem besteht auch bei der Zweitwohnungsinitiative, wie sich viel später zeigen wird: Es gibt keine Legaldefinition für «Wohnung».

### 6. Juni 2006: Es gibt kein Zurück

Die Bundeskanzlei verkündet, dass die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem

Rösti, Vorsteher des Departments für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und als solcher zuständig für das Schweizer Fernsehen, sitzt immer noch im Komitee der «200 Franken sind

genug»-Initiative, deren Ziel es ist, die Gebühren an die SRG drastisch zu senken. Auch wenn das Initiativkomitee Rösti von der Website gelöscht hat: er ist dem Komitee vor seiner Wahl zum Bundesrat beigetreten und kann nicht austreten.

### 20. Juni 2006: Die erste Unterschrift

Die Webers starten an einem Dienstag mit der Unterschriftensammlung, so wie das bei jedem Volksbegehren der Fall ist. Dieser Termin stammt aus der Zeit, als das gedruckte Bundesblatt, in dem die Vorprüfung der Initiativen publiziert werden musste, jeweils an einem Dienstag erschien. Damit alle

ten schon bis zum nächsten Frühling beisammenhaben, prophezeit Franz Weber einem Journalisten der «Berner Zeitung», das Ziel seien 120 000 pro Initiative. Die Erfahrung zeigt, dass ein

## Initiativen stören die Politiker beim Regieren und bringen die Machtverhältnisse durcheinander.

Teil der Unterschriften ungültig sein wird, weil die Leute Bögen falsch ausfüllen, mehrmals unterzeichnen – oder weil sie gar nicht stimmberechtigt sind.

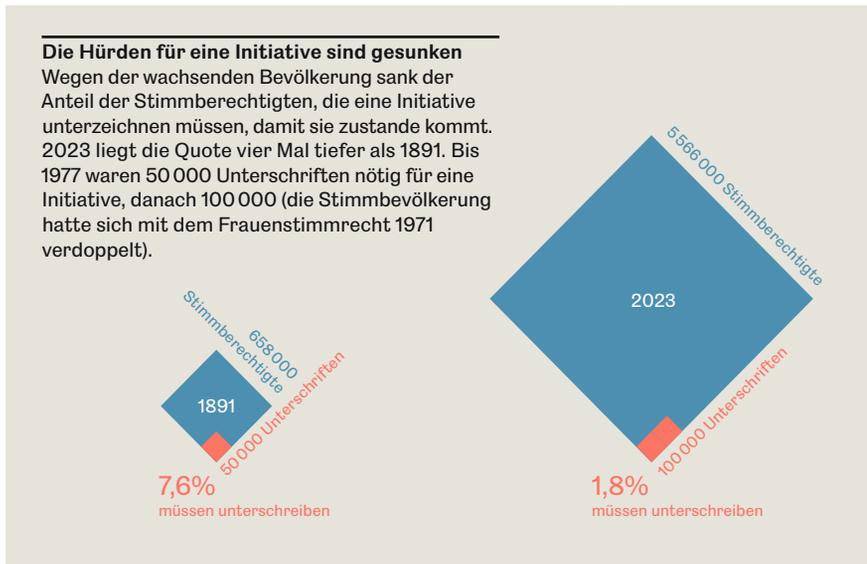
Rein rechnerisch bekommt man heute die Unterschriften viel einfacher zusammen als 1891. Als damals mit dem Schächtverbot das erste Volksbegehren lanciert wurde, mussten die Initianten 50 000 Unterschriften sammeln. Es lebten aber bloss 2 Millionen Menschen in der Schweiz, wovon 658 000 stimmberechtigte Männer. Das bedeutete: 7,6 Prozent von ihnen mussten das Anliegen unterstützen – einer von dreizehn. Weil die Bevölkerung wuchs, die Mindestanzahl von 50 000 Unterschriften aber unangetastet blieb, sank die Quote. Als sich 1971 mit der Annahme des Frauenstimmrechts die Zahl der Stimmberechtigten auf einen Schlag verdoppelte, reichte es, wenn jeder Siebenundsiebzigste unterschrieb oder eben neu jede Siebenundsiebzigste – sechsmal weniger als 1892.

Gegen den Willen der Linksparteien wurde die Hürde 1977 mit einer Volksabstimmung auf 100 000 Unterschriften erhöht. Die Linke empfand das als Abbau der Demokratie. Das hatte wohl auch damit zu tun, dass damals die meisten Initiativen von links kamen. Durch das Bevölkerungswachstum liegt die Quote heute bei 1,8 Prozent – immer noch vier Mal tiefer als 1892.

Hin und wieder flammt die Diskussion auf, ob man die «Initiativenflut» eindämmen müsste, indem die Grenze auf 150 000 oder 250 000 Unterschriften erhöht wird. Oder ob man gar einen Automatismus einführen und die Unterschriftenhürde auf 3 bis 5 Prozent der Stimmberechtigten festsetzen sollte.

### 2006/2007: Sammelzeit

Vera Weber weiss nicht mehr, wann sie die Initiative unterschrieben hat. Was sie noch weiss: Sie fand das Unterschrif-



Bau von Zweitwohnungen!» die formelle Vorprüfung bestanden hat. Ihr Titel sei nicht irreführend, enthalte keine Werbung und führe zu keinen Verwechslungen. Ab jetzt kann kein Buchstabe der 38 Worte mehr verändert werden. Auch ein Austritt aus dem siebenköpfigen Initiativkomitee ist nicht mehr möglich, denn dieses Komitee muss später über einen möglichen Rückzug der Initiative entscheiden.

Diese Regel führte jüngst zu einer kuriosen Situation: SVP-Bundesrat Albert

Initiativen exakt die gleichen Bedingungen haben, hat man den Tag beibehalten, obwohl das Bundesblatt längst online ist. Von diesem Moment an bleiben 18 Monate Zeit, um 100 000 Unterschriften zu sammeln und einzureichen.

Die ersten beiden Unterschriften stammen von Franz Weber und seiner Frau Judith. Sie haben das Dorfzentrum von Grindelwald mit einem Zweitwohnungsanteil von weit über zwanzig Prozent als Startpunkt der Sammlung ausgewählt. Man werde die Unterschrif-



Neuzza Yacussa, 18 Jahre, Mosambik

**NEUZA BRAUCHT  
KEIN MITLEID.  
SONDERN  
EINE SOLIDE  
AUSBILDUNG.**

Jetzt  
spenden



FAIRE CHANCEN  
WELTWEIT.



**HELVETAS**



«Die Sache ist grösser als mein Ego»: Vera Weber, Leiterin der Abstimmungskampagne und Tochter von Franz Weber.

tensammeln furchtbar. «Ich bin wahnsinnig schüchtern, es ist sehr schwierig für mich, auf Leute zuzugehen. Lieber putze ich Klos, als dass ich Unterschriften sammle.» Trotzdem steht sie tagelang auf den Strassen von Lausanne, Basel und Zürich.

Die Voraussetzungen sind gut. In der Kartei der Fondation Franz Weber sind die Adressen von 230000 Mitgliedern und Gönnern verzeichnet, die wohl ein Herz für die Anliegen der Initiativen haben. Ausserdem lässt man Equipen von Studentinnen und Studenten ausschwärmen, um Unterschriften zu sammeln. Viele tun das aus Überzeugung, aber natürlich, sagt Weber in einem Interview, müsse man manche auch bezahlen. Als der Journalist vom «Bund» nachfragt, ob er dabei an 5 Franken pro Unterschrift denke, wehrt Weber ab: «Nein, nein, was stellen Sie sich vor. Das wäre Wahnsinn!»

Weber geht erstaunlich offen mit dem Thema um. Die meisten Initianten geben ungern zu, dass sie kommerzielle Sammler einsetzen. Verboten ist das nicht, aber es erweckt den Anschein, man könne sich eine Initiative kaufen. Strafbar macht sich, «wer einem Stimmberechtigten ein Geschenk oder einen andern Vorteil anbietet, verspricht, gibt oder zukommen lässt, damit er in einem bestimmten Sinne stimme», wie es im Artikel 281 des Strafgesetzbuchs heisst. Darauf stehen bis zu drei Jahre Gefängnis. Die gleiche Strafe riskieren Stimmberechtigte, die sich für ihre Unterschrift bestechen lassen.

Ist es ein Ausverkauf der Demokratie, wenn Unterschriftensammler bezahlt werden? Mit dieser Frage beschäftigte sich der Bundesrat schon in den 1930er Jahren. Damals entlohnten die Gewerkschaften Arbeitslose fürs Sammeln. Der Bundesrat urteilte 1935, das habe die «bedauerlichsten Folgen».

In den Anfangszeiten der Volksbegehren hatte noch niemand aktiv Unterschriften gesammelt; die Bögen lagen einfach in Gasthöfen oder Geschäften auf. Später sprachen Sammler zwar gezielt Stimmbürger an, aber sie taten das aus «Liebe zur Sache», wie der Bundesrat schrieb. Nun aber bringe der versprochene Gewinn die «bezahlten Agenten» dazu, sich Unterschriften in Wirtshäusern, auf offener Strasse oder in Wohnungen zu erbetteln. Manche würden sogar Namen von Briefkästen oder aus Adressbüchern abschreiben. Die Lösung sah der Bundesrat allerdings

nicht in einem Verbot des Sammelns gegen Geld. Er schlug vor, die Regeln grundlegend zu ändern.

Zukünftig sollte der Stimmbürger seine Unterschrift nur noch auf der Gemeindekanzlei seines Wohnorts abgeben dürfen, die dafür mindestens zwei Stunden in der Woche geöffnet sein müsse. Natürlich wäre es dadurch ungleich schwieriger geworden, Unterschriften von den meist berufstätigen Stimmbürgern zu sammeln. Und das war Absicht. Der Bundesrat wollte mit den neuen Regeln auch gleich die «Überproduktion von Volksbegehren» eindämmen. Das Parlament lehnte das allerdings ab.

Heute gibt es mehrere Anbieter, die bezahlte Sammler losschicken. Der Preis pro Unterschrift kann inzwischen deutlich höher liegen als die 5 Franken, die Franz Weber noch als «Wahnsinn» bezeichnet hatte. Die Initianten des Volksbegehrens «Blackout stoppen», mit dem das Verbot von Atomkraftwerken gekippt werden soll, bezahlten Ende 2022 mehr als 75 000 Franken für 10 000 Unterschriften, wie die «Rundschau» und der «Tages-Anzeiger» enthüllten: 7 Franken 50 pro Stück.

#### 14. Juli 2007: Zürcher im Engadin

Der Zürcher Opernsänger Christian Jott Jenny organisiert seit ein paar Jahren Konzerte im Engadin. An diesem Abend tritt der Jazzmusiker George Gruntz im berühmten Dracula Club in St. Moritz auf die Bühne.

Jenny übernachtet bei Rolf Sachs, der nicht nur den Dracula Club besitzt, sondern auch das alte Olympiastadion, das er zu einer Art Wohngemeinschaft für Künstler ausgebaut hat.

Jenny lebt in Berlin, aber vom Engadin ist er schon seit langem begeistert. Von nun an verbringt er jeden Sommer in St. Moritz und organisiert das «Festival da Jazz». Dass Vera Weber gerade Unterschriften für ein Anliegen sammelt, dessen Folgen ihn noch lange beschäftigen werden, davon weiss Christian Jott Jenny nichts.

Er wird es mit allen grossen Fragen der Demokratie zu tun bekommen: Wie wird aus einem Volksentscheid ein Gesetz? Wie wirkt sich dieses Gesetz auf die einzelnen Gemeinden aus? Und was geschieht, wenn eine Minderheit im Land unter dem Willen der Mehrheit leidet?

ANZEIGE



[Vermöbelte Bäume  
im Wald]

Massivholzmöbel nach Mass,  
ohne Zwischenhandel,  
aus Winterthur. Showroom  
in Winterthur, Zürich Lochergut  
und Zürich am Hauptbahnhof  
reseda.ch



# 2. Im Vorhof der Politik

Die Initiative landet im Bundeshaus. Noch unterschätzen die Politiker ihre Sprengkraft. Ein Kapitel über geheime Archive, einen ahnungslosen Holzbauer und den Preis der Demokratie.

## 18. Dezember 2007: Fünf Stufen ins Bundeshaus

Die Holztür, die am Ende des Bundeshauses West auf die Bundesterrasse führt, besteht aus zwei schlichten Eichenflügeln mit Glaseinsatz. Doch auf ihre Weise ist diese unauffällige Tür bedeutender als das offizielle Portal auf der anderen Seite des Hauses. Seit Jahren wird sie nur aus einem einzigen Anlass geöffnet: wenn mindestens hunderttausend Stimmbürger die Verfassung ändern wollen.

Zwei Tage vor dem offiziellen Ablauf der Sammelfrist am 20. Dezember 2007 werden auch die Unterschriftenbögen der beiden Initiativen von Helvetia Nostra über die fünf Stufen ins Bundeshaus getragen. Viele Initiativkomitees nutzen den Moment der Einreichung, um die Medien auf ihre Sache aufmerksam zu machen. Meistens werden die in Kisten nach Kantonen verpackten Unterschriftenbögen zu einer Mauer aufgetürmt und dann von einer Menschenkette in Richtung Eingang geschafft.

Einige Initianten versuchten aber auch, auf besondere Weise Aufsehen zu erregen: Bei der Postinitiative 2002 war ein Kamel dabei («Damit die Schweiz keine postalische Wüste wird»). Bei der Initiative für ein bedingungsloses Grundeinkommen kippte 2013 ein Lastwagen acht Millionen Fünfrappenstücke auf dem Bundesplatz aus – für jeden Schweizer eines.

Doch über den Erfolg einer Initiative entscheidet nicht das Spektakel bei der Übergabe der Unterschriften. Sowohl die Postinitiative als auch das Grundeinkommen wurden abgelehnt.

Helvetia Nostra macht an diesem Tag kein Aufheben. In Bildarchiven findet sich nicht einmal ein Foto davon, wie Vera Weber und ihre Mitstreiter die

Kisten übergeben. Wie üblich werden diese unter den Augen der Bundespolizei in fünf Blechschränken hinter der Tür verstaut. Dann erhalten die Initianten eine Quittung. Das war's.

Ab jetzt tickt die Uhr des Rechtsstaats. Nach der Einreichung hat der Bundesrat ein Jahr Zeit, um zu einer Initiative Stellung zu nehmen und sie an das Parlament weiterzuleiten. Auch sonst definiert das Gesetz heute klare Fristen – aus gutem Grund. Es gab Zeiten, da hat der Bundesrat Volksinitiativen jahrelang liegenlassen. Das war zwar illegal, aber das Parlament unternahm nichts dagegen. Diese Phase begann um 1930, als der Bundesrat angesichts des heraufziehenden Krieges zunehmend autoritär regierte. Die Praxis, unerwünschte Initiativen zu ignorieren, ging als «Schubladisierung» in die Geschichte ein.

Die am längsten nicht behandelte Initiative wurde nach 43 Jahren Pendenz 1978 abgeschrieben – das heisst in der Geschäftsdatenbank des Parlaments als erledigt markiert. Sie trug den Titel «Für die Wahrung der Pressefreiheit» und war 1935 von der SP eingereicht worden.

## 19. Dezember 2007: Hat es gereicht?

Am Tag nach der Einreichung bringt ein von der Bundespolizei begleiteter Transport die Kisten unauffällig zu einem Gebäude in der Nähe des Bundeshauses. Den Standort enthüllt die Bundeskanzlei nicht. Es wäre eine Katastrophe, wenn den Unterschriftenbögen etwas zustiesse. In den folgenden Tagen werden die Unterschriften dort ausgezählt. Gültig sind nur solche, die von der Wohngemeinde beglaubigt worden sind.

Das Initiativkomitee musste die Bögen schon in der Sammelphase an die jeweiligen Gemeinden schicken, die

überprüften, ob hinter den Unterschriften tatsächlich existierende Stimmberechtigte stecken. Im Durchschnitt wird jeder Bogen von drei Leuten unterschrieben. Normalerweise kommen so bei einer Initiative zwischen 30 000 und 40 000 Bögen zusammen.

## 18. Januar 2008: Es hat gereicht!

Ein grosser Tag für Franz und Vera Weber: Die Bundeskanzlei meldet offiziell, dass die Zweitwohnungsinitiative mit 108 497 gültigen Unterschriften zustande gekommen sei. Wären es zwischen 95 000 und 101 000 Unterschriften gewesen, hätten die Stimmzettel ein zweites und allenfalls ein drittes Mal gezählt werden müssen. Diese Regel wurde eingeführt, nachdem 1992 das Referendum gegen den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale mit nur 51 Unterschriften mehr als nötig zustande gekommen war.

Initiativen scheitern häufig im Sammelstadium. Seit 1891 landeten ein Viertel, 141 von 523, auf dem Friedhof der direkten Demokratie.

Manche Initiativen werden aber auch mit einer einzigen Unterschrift eingereicht. Dieses auf den ersten Blick kuriose Vorgehen hat einen triftigen Grund: Es ist die einzige Möglichkeit für das Initiativkomitee, eine Unterschriftensammlung von sich aus zu stoppen. Etwa wenn sich die Wirtschaftslage verändert, wie bei der Initiative «Nationalbankgewinne für eine starke AHV» 2023, oder wenn sich das Initiativkomitee zerstreitet wie bei der Safer-Phone-Initiative 2022, die Massnahmen gegen Elektrosmog verlangte.

Die Zweitwohnungsinitiative schafft die Hürde ohne Probleme und tritt nun endgültig in das Reich der Berner Administration ein, in den Vorhof der Politik. Weil das Volksbegehren mit



«Statt vernünftig zu sein, waren wir gierig»: Enrico Uffer, Holzbaunternehmer in Savognin.

Raumplanung zu tun hat, wird es dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unter der Leitung von SP-Bundesrat Moritz Leuenberger zugewiesen.

Zwar entscheidet in einer modernen Demokratie das Parlament über die Gesetze, es ist die Legislative, die gesetzgebende Gewalt. Die Vorbereitungen dazu geschehen aber in der Exekutive, also im Bundesrat, seinen sieben Departementen und den dazugehörigen Ämtern. Dort, im Bundesamt für Raumplanung (ARE), beugen sich jetzt die Experten über den Initiativtext. Sie verfassen ein Dokument mit Erklärungen und Erläuterungen, das dem Parlament später als Entscheidungshilfe dienen soll.

Diese Erläuterungen gehen dann in einer geheimen Phase noch durch die Hände der anderen Bundesräte. Sie können nun versuchen, politischen Einfluss auf den Text zu nehmen. Das so entstandene Dokument heisst im Jargon Botschaft und umfasst im Fall der Zweitwohnungsinitiative bloss 13 Seiten. Es zeigt erstmals, was die offizielle Politik von der Initiative hält: wenig.

#### **Herbst 2008: Auf Kollisionskurs**

Enrico Uffer, ein 37jähriger Bündner, übernimmt die Firma seines Vaters. Das war von langer Hand geplant. Uffer wusste es von klein auf: Auch er würde einmal Holzbauer werden, so wie sein Urgrossvater, sein Grossvater und sein Vater. Uffer ist ein Bergler, er wuchs in Savognin im Kanton Graubünden auf, war immer gern im Wald, und am Stubentisch hörte er interessiert zu, wenn der Vater über seine Holzbaufirma redete.

Jetzt arbeiten neun Zimmerleute für Enrico Uffer. Das Geschäft läuft gut, besonders lukrativ sind Aufträge, die seine Firma beim Bau von Ferienwohnungen ausführen kann. Für Politik interessiert sich Uffer kaum, von der Zweitwohnungsinitiative hat er noch nie etwas gehört. Bald wird er wegen ihr schlaflose Nächte haben.

#### **29. Oktober 2008: Ablehnen!**

An diesem Mittwoch tritt Moritz Leuenberger nach der wöchentlichen Bundesratssitzung vor die Medien. Er will vor allem über die anstehende Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes sprechen. «Wenn ich schon da bin», sagt er nach sieben Minuten nonchalant, «nehme ich noch Stel-

lung zu zwei Volksinitiativen, die wir heute auch behandelt haben.» Es sind die Begehren von Helvetia Nostra, sie scheinen keinen hohen Stellenwert zu haben.

Der letzte Satz der Botschaft an das Parlament, die an der Bundesratssitzung verabschiedet wurde, lautet denn auch: «Die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen» ist (...) abzulehnen.»

In der Regel empfiehlt der Bundesrat Initiativen zur Ablehnung. So natürlich es ist, dass Initiativen den Status quo verändern wollen, so natürlich ist es, dass der Bundesrat den Status quo bewahren will; schliesslich hat er ihn

## **Initiativen scheitern häufig im Sammelstadium. 141 von 523 Volksbegehren landeten seit 1891 auf dem Friedhof der direkten Demokratie.**

mitverantwortet. Seit Ende des 19. Jahrhunderts hat er lediglich drei Initiativen unterstützt: 1927 das «Volksbegehren zur Erhaltung der Kursäle», 1993 den arbeitsfreien 1. August und 2002 den Uno-Beitritt.

Mit dem Verabschieden der Botschaft wechselt das Geschäft von einer Staatsgewalt zur nächsten: von der Exekutive zur Legislative. Der Bundesrat kann zwar weiterhin mitreden, Anträge stellen und Druck machen, mitbestimmen kann er aber nicht mehr. Ab sofort ist das Parlament am Zug.

#### **23. Februar 2009: Franz Weber im Zentrum der Macht**

Franz Weber und sein Anwalt Rudolf Schaller reisen nach Bern ins Herz der Demokratie. Es besteht aus zwei Kammern, National- und Ständerat. Sie sind gleichberechtigt und können sich gegenseitig blockieren. Nur wenn sie sich einig sind, kommt ein Entscheid zustande.

Beide Räte tagen im Bundeshaus: Im Süden, in Richtung Alpen, residiert der Nationalrat, diese grosse, laute und bunte Volksvertretung mit 200 Sitzen, die proportional zur Bevölkerung auf die Kantone verteilt werden. Im Norden mit Blick auf die Berner Altstadt konfe-

riert der Ständerat, die kleine, ruhige und vornehme Vertretung der Stände mit 46 Mitgliedern, je zwei pro Kanton und eines pro Halbkanton.

Um die Geschäfte vorzubereiten, bilden die Mitglieder der beiden Kammern feste Arbeitsgruppen, die sich mit bestimmten Themen befassen, die sogenannten Sachbereichskommissionen. In einer von ihnen, der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK), ist die Zweitwohnungsinitiative nun gelandet.

Es ist Tradition, dass Vertreter des Initiativkomitees am Anfang der Beratungen zu den Kommissionsmitgliedern sprechen. «Anhörung» nennt sich

das. Doch die Worte von Franz Weber bleiben ohne Wirkung. Die Kommission folgt der Empfehlung des Bundesrates und lehnt die Initiative in dieser ersten Runde nach kurzer Diskussion mit 18 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen ab. Damit ist die Zweitwohnungsinitiative vollends im Politbetrieb angekommen.

Insgesamt haben National- und Ständerat die weite Welt der Politik in je neun Kommissionen aufgeteilt, von den beiden APK für die Aussenpolitik bis zu den WBK für Wissenschaft, Bildung, Kultur.

Innerhalb der Parteien ist die Verteilung der Kommissionssitze oft umstritten, denn wer sich mit einem Thema profilieren will, muss in der richtigen Kommission sitzen. Oder schweigen und warten, bis es eine Vakanz gibt.

Kommissionen fällen zwar nur Vorentscheide und stellen ihrem Rat Anträge. Kompromisse und wichtige Weichenstellungen haben aber fast immer hier ihren Ursprung. Arbeiten Kommissionen gut, sind die Ratsdebatten Formsache – andernfalls können sie komplett aus dem Ruder laufen.

Kommt ein Geschäft aus den Kommissionen in den National- oder Stände-

rat, sind die Meinungen meist gemacht. Geredet wird noch für Publikum und Protokoll. National- und Ständerat in der Schweiz gelten als Arbeitsparlament. Im Gegensatz zu einem Redeparlament wie in England wird in den öffentlichen Sitzungen vor allem noch über Gesetze abgestimmt, oder es werden Reden für Radio und Fernsehen gehalten, die auf Originalzitate angewiesen sind.

Die relevanten Diskussionen finden geschützt durch das Kommissionsgeheimnis im Verborgenen statt. Die Vertraulichkeit soll den Politikerinnen und Politikern erlauben, die Parteilinie zu verlassen, und so Kompromisse ermöglichen. Doch natürlich ist die Versuchung gross, pikante Details publik zu machen, vor allem wenn sie dem politischen Gegner schaden.

Im Fall der Zweitwohnungsinitiative geschieht das nicht. Das Resultat ist so klar, dass sich alle Fragen erübrigen.

#### 4. Juni 2009: Im Nationalrat

In Bern ist Sommersession. Das Schweizer Parlament tagt vier Mal im Jahr für jeweils drei Wochen. Dann reisen die 246 gewählten Politikerinnen und Politiker aus allen geographischen und ideologischen Ecken des Landes in die Hauptstadt.

Am Donnerstag der zweiten Woche steht die Zweitwohnungsinitiative auf dem Programm des Nationalrats. Die Rednerliste umfasst nur 17 Namen; bei brisanten Themen melden sich auch mal 80 Leute zu Wort.

Diesmal reden vor allem Grüne und einige Bürgerliche aus Tourismusregionen. Als erster tritt der SVP-Nationalrat Guy Parmelin ans Rednerpult, er ist noch nicht Bundesrat und hat auch noch keine grauen Haare. Sein Votum ist Teil eines reglementierten Rollenspiels.

Alles, was in den Ratssälen und Sitzungszimmern geschieht, ist irgendwo

oder Fliege» bei den Männern, «dem offiziellen Charakter des Ortes angemessene Kleidung» bei den Frauen. Auch die Reihenfolge der 17 Redner, die etwas zur Zweitwohnungsinitiative sagen wollen, ist festgelegt.

Im Nationalrat sprechen zuerst immer zwei Mitglieder der zuständigen Kommission, eines auf deutsch, eines

## Das Parlament reguliert sich selbst so eifrig wie den Rest des Landes. Welche Geschenke darf man annehmen? Wer bekommt Geld für die Übernachtung? Wie hat man sich zu kleiden?

in der Verfassung oder einem Gesetz, in einem Reglement oder einer Verordnung, vielleicht aber auch in einem Leitfaden oder einem Grundsatzpapier festgelegt. Das Parlament reguliert sich selbst mindestens so eifrig wie den Rest des Landes. Welche Geschenke dürfen Parlamentarier annehmen? Kompliziert! Der Leitfaden hat zwanzig Seiten. Wie weit weg von Bern muss man wohnen, um eine Übernachtungsentschädigung zu erhalten? Weiter als 30 Minuten Reisezeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder zehn Kilometer Luftlinie. Wie hat man sich zu kleiden? Kleiderregeln kennt nur der Ständerat: «mindestens Hemd, Veston und Krawatte

auf französisch oder italienisch. Guy Parmelin rapportiert also, weshalb die Kommission Webers Initiative ablehnt («extrem», «unausgegoren», «wirtschaftsfeindlich»). Er vergisst nicht zu erwähnen, dass die Anhörung von Franz Weber die schlimmsten Befürchtungen bestätigt habe.

Moritz Leuenberger sitzt auch im Saal. Das zuständige Bundesratsmitglied muss grundsätzlich immer anwesend sein, wenn eines seiner Geschäfte behandelt wird. Das ist hart und manchmal öde. Bundesrätinnen und Bundesräte hören sich oft stundenlang dieselben Voten und Argumente an. Im Unterschied zu den Parlamentariern

ANZEIGE



# LÖSUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

Näher dran an praxisorientierten  
Management-Weiterbildungen



können sie nicht einfach telefonieren, Zeitung lesen, am Computer arbeiten oder einen Kaffee trinken gehen. Sie sind in diesem Saal blockiert.

Gibt es in ihrem Departement etwas Dringendes zu besprechen, schleicht ein persönlicher Mitarbeiter hinein, um sich kurz mit der Chefin oder dem Chef auszutauschen.

Reden können Bundesräte erst kurz vor Ende der Debatte. Dafür dürfen sie

der eigenen Partei und unterstützt die Initiative nun geschlossen.

**17. Dezember 2010: Gegenvorschlag** Schaut her, wir haben das Problem erkannt! Dieses Signal soll die Gesetzesänderung aussenden, die National- und Ständerat an diesem Freitag beschliessen. Sie pflanzen einen neuen Artikel zu den Zweitwohnungen in das Raumplanungsgesetz ein: Die Kantone müs-

## Bundesräte dürfen im Parlament sprechen, solange sie wollen. Für Nationalrätinnen und Nationalräte hingegen ist die Redezeit beschränkt.

im Gegensatz zu den Nationalratsmitgliedern fast immer so lange sprechen, wie sie wollen. Die Redezeit für Nationalräte ist auf fünf bis zwanzig Minuten beschränkt. Moritz Leuenberger braucht nicht viel Zeit, um die Zweitwohnungsinitiative zu zerpfücken. Er kritisiert den unklaren Initiativtext und warnt fast prophetisch vor Kollateralschäden und Rechtshändeln.

Die Debatte endet für Franz Weber ernüchternd: Mit 121 gegen 39 Stimmen bei 24 Enthaltungen empfiehlt der Nationalrat die Initiative zur Ablehnung. Nur die Grünen stimmen geschlossen dafür. Die Hälfte der SP enthält sich der Stimme. Sie tut es wohl aus Rücksicht auf ihren Parteikollegen Leuenberger.

### 6. Oktober 2009: Teiltrückzug

Franz Weber zieht die Initiative «Gegen den masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen» zurück. Er will damit die Chancen der Zweitwohnungsinitiative erhöhen.

### 1. November 2010: Doris Leuthard übernimmt

Nach dem Rücktritt von Moritz Leuenberger erbt die CVP-Bundesrätin Doris Leuthard sein Departement und damit auch die Zweitwohnungsinitiative. Sie wird ihr eine der grössten Niederlagen ihrer Karriere einbringen. Im Bundeshaus zeigen sich die Folgen der Rochade rasch. Die SP muss keine Rücksicht mehr nehmen auf einen Bundesrat aus

sen künftig Höchstzahlen für neue Ferienhäuser festlegen und dafür sorgen, dass bestehende Wohnungen besser ausgelastet werden. Wie das gehen soll, lässt das Gesetz offen, die Höhe der Höchstzahlen ebenso. Trotzdem sollen die neuen Vorschriften genügen, um die Bevölkerung davon abzuhalten, die Weber-Initiative anzunehmen. Meint man im Bundeshaus.

Der SVP-Nationalrat Adrian Amstutz stimmt gegen die Gesetzesänderung. Dabei weiss er genau, wie sehr die Leute das Thema beschäftigt. In Sigriswil, wo er lebt und baut, hat die Gemeinde bereits in den 1980er Jahren interveniert und einen «Ewap» eingeführt: einen Erstwohnungsanteilsplan. Solche gibt es in vielen Gemeinden im Berner Oberland. Sie definieren Obergrenzen für Ferienhäuser, einfach weniger rabiat, als Franz Weber sich das vorstellt.

Amstutz ist ein Verfechter solcher Pläne und «gottenfroh», dass der «Ferienhüsliflut» in seiner Heimat Einhalt geboten worden ist. Und doch lehnt er den neuen Artikel im Raumplanungsgesetz im Nationalrat ab. Er beugt sich der Parteilinie.

Manche im Bundeshaus meinen, Franz Weber könnte nun seine Initiative zurückziehen, weil ihm das Parlament ja mit der Gesetzesänderung entgegengekommen ist. Selbst Bundesrat Leuenberger hatte geglaubt, die «leichtfertige» Formulierung der Initiative deute darauf hin, dass Weber auf einen Gegenvorschlag hoffe.

Die Zweitwohnungsinitiative ist eine Ausnahme. Im Normalfall wird nicht gleich das Gesetz abgeändert. Oft läuft das so ab: Ein Komitee macht Druck mit einer radikalen Initiative; das Parlament erarbeitet einen massvollen Gegenvorschlag; das Komitee zieht die Initiative zugunsten des Gegenvorschlags zurück, der dann vors Volk kommt. Aber für Franz Weber ist das kein Thema.

### Frühling 2011: Aus dem Schatten des Vaters

Vera Weber ist 37 Jahre alt, als sich ihr Leben komplett ändert. An einem Morgen steht sie in Montreux im Wohnzimmer ihrer Eltern und sagt: «Ich übernehme jetzt die Leitung der Kampagne für die Zweitwohnungsinitiative. Anders geht es nicht mehr.» Franz Weber ist schon 84 Jahre alt und gesundheitlich angeschlagen, er hat einen Hörsturz erlitten und Probleme mit dem Gedächtnis, gesteht sich seine Schwäche aber nicht ein. «Nein, nein, nein, das machst du nicht», sagt er zu seiner Tochter. Vera Weber gehorcht nicht.

Zusammen mit Mitarbeitern der Fondation und einem externen Politbüro entwirft sie das Abstimmungsplakat mit den vielen Baukränen vor dem Matterhorn, sie baut eine Website und gibt Umfragen in Auftrag – alles an ihrem Vater vorbei.

Als Franz Weber die Rechnungen bezahlen muss, sagt sie ihm, er dürfe immer noch das letzte Wort haben, wenn ihm zum Beispiel ein Plakat nicht gefalle. Aber die Chefin ist jetzt Vera Weber. «So bin ich in die Öffentlichkeit und aus dem Schatten meines Vaters katapultiert worden.»

Vera Weber arbeitet zwar seit 1999 für die Fondation ihres Vaters, aber in Schweizer Politik ist sie noch unerfahren. Sie fragt sich: Kann ich das? Später wird sie merken: Ja, es geht. Aber sie zahlt einen Preis dafür. Weber steht vor den intensivsten Monaten ihres Lebens. Sie spürt den Stress, bald kann sie nicht mehr schlafen und hat Panikattacken.

### 28. Mai 2011: ein Millioneninvestment

In Savognin wird gefeiert. Der Holzbauunternehmer Enrico Uffer lädt die Bevölkerung zum Tag der offenen Tür ein, es gibt Wein und Bier und Bratwürste. Am Rand des Bergdorfes steht eine neue, riesige Produktionshalle, 76 Meter lang, 30 Meter breit. Zwanzig

Millionen Franken hat Uffer in die Anlage investiert, er beschäftigt nun 80 Angestellte und ist der grösste Arbeitgeber im Dorf.

Seit Uffer die Firma vor drei Jahren übernommen hat, ist sie immer grösser geworden. 80 Prozent des Umsatzes macht sie im Tourismus, vor allem mit Zweitwohnungen. Am meisten Aufträge hat Uffer in den teuren Ferienorten des Kantons, in Davos, Lenzerheide und im Engadin. Der Markt mit den Zweitwohnungen boomt, «je mehr gebaut wird, desto besser», sagt Uffer. Es könnte ewig so weitergehen. Doch das wird es nicht.

### 17. Juni 2011: Wer stimmt wie?

Bevor die Sommersession endet, stimmen die Parlamentarier ein letztes Mal über die Zweitwohnungsinitiative ab. Beide Räte beschliessen eine Nein-Empfehlung. Als kurze Zeit später die Damen und Herren National- und Ständeräte ihre Koffer packen und Bern nach drei intensiven Wochen wieder verlassen, denken die meisten, damit sei die Sache mit den Ferienhäusern wohl

zählen ab. Auch nach der Installation der elektronischen Anlage haderten die Standesherren und -damen mit der Offenlegung ihres Stimmverhaltens. Manchen war es ein Greuel, von Politologen vermessen und auf Skalen eingeteilt zu werden. Erst seit März 2022 sind alle Entscheidungen einsehbar.

Die Transparenzgegner warnten stets, die Offenlegung schwäche die individuelle Freiheit der Ständeratsmitglieder. Sie führe zu einer Angleichung an den Nationalrat, zu einer Zunahme der Druckversuche. Tatsächlich braucht es heute mehr Rückgrat, um als Ständerätin oder Ständerat von der Parteilinie abzuweichen oder anders abzustimmen, als es die eigene Kantonsregierung gern sähe.

### Sommer 2011: Geld vom Himmel

Ein Geschenk des Himmels liegt an einem Sommertag im Briefkasten der Fondation Franz Weber. Ein Schreiben, in dem steht, die Stiftung bekomme über eine Million Franken als Legat geschenkt. Ein Legat ist eine Art Erbschaft. Die einzige Bedingung des Gön-

Aus welcher politischen Ecke stammt das meiste Geld? 2011 kam eine Untersuchung zu den Werbeausgaben bei Abstimmungen noch zum Schluss: «Das Geld liegt rechts der Mitte.»

Zehn Jahre später gelangten die Autoren des Buchs «Wer finanziert die Schweizer Politik?» zu einem anderen Urteil. In den Jahren 2019 und 2020 hätten links-grüne Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften für Abstimmungskampagnen knapp ein Drittel mehr bezahlt als die bürgerlichen Wirtschaftsverbände.

Die Finanzierung der Politik war in der Schweiz lange ein wohlgehütetes Geheimnis. Um dies zu ändern, reichte ein Komitee aus Grünen, SP, EVP, BDP und Piratenpartei 2017 eine Initiative ein. Sie forderte, dass über die Finanzierung von Parteien und von Abstimmungs- und Wahlpropaganda Transparenz hergestellt wird.

Der Bundesrat zeigte Verständnis für die Idee, war aber gegen die Initiative und verwies auf eine Studie, in der steht, «dass der Einfluss des Geldes auf politische Entscheide nicht überschätzt werden sollte». Nicht alle teuren Abstimmungskampagnen würden gewonnen, ebenso seien kleinere Parteien mit geringem Wahlbudget auch schon erfolgreich gewesen. Nachdem das Parlament im Juni 2021 ein Gesetz beschlossen hatte, das die Forderungen der Initianten zu einem grossen Teil erfüllte, zogen diese ihre Vorlage zurück.

Die neuen Regeln werden bei den Wahlen im Herbst 2023 erstmals zur Anwendung kommen. Der Schritt ist historisch: Die Parteien müssen ihre Buchhaltung offenlegen, Einblick in ihre Budgets geben und alle Spender deklarieren, von denen sie mehr als 15 000 Franken erhalten. Auch private Komitees müssen Transparenz schaffen, wenn sie gesamthaft über 50 000 Franken einsetzen.

Auch ein Geschenk des Himmels, wie es die Fondation Franz Weber bekommen hat, würde heute unter das neue Transparenzgesetz fallen. Wer damals mit seinem Vermögen in die Schweizer Raumplanung eingegriffen hat, wurde nie bekannt.

Doch was macht das Initiativkomitee mit dem vielen Geld? Wird die Million Schweizerfranken helfen, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu überzeugen? Und was will das Volk überhaupt?

## Demokratie ist teuer. Wer gewinnen will, braucht Geld. Der teuerste Abstimmungskampf soll über 18 Millionen Franken gekostet haben.

vom Tisch, und sie hätten nie wieder mit ihr zu tun. Denn die Initiative, die der Bundesrat in den nächsten zehn Monaten an die Urne bringen muss, ist ihrer Meinung nach chancenlos.

Zehn Mitglieder des bürgerlich-ländlich dominierten Ständerats hatten für die Initiative gestimmt. Wer es war? Man weiss es nicht. Transparenz über das Stimmverhalten besteht zu dieser Zeit nur im Nationalrat.

Früher mussten dessen Mitglieder ihre Haltung durch Aufstehen kundtun, bis 1994 die erste elektronische Abstimmungsanlage eingebaut wurde. Der Ständerat war erst zwei Jahrzehnte später unter grossem Druck zu diesem Schritt bereit. Bis 2014 stimmte die «Dunkelkammer» praktisch immer durch Handerheben und manuelles Aus-

rechnen: Das Geld muss für Natur- und Landschaftsschutz eingesetzt werden. Auf einen Schlag ist damit die ganze Abstimmungskampagne finanziert. 600 000 Franken habe sie gekostet, sagt Vera Weber, «das ist nicht viel».

Demokratie ist teuer. Wer eine Vorlage gewinnen will, braucht neben Argumenten auch Geld. Der kostspieligste Abstimmungskampf der Geschichte soll die Konzernverantwortungsinitiative 2020 gewesen sein. Gemäss Medienberichten haben Befürworter und Gegner über 18 Millionen Franken in ihre Kampagnen investiert, für Briefsendungen, Inserate, Plakate oder Onlineauftritte. Das ist mehr als doppelt so viel wie für die Abzockerinitiative aus dem Jahr 2013, der vorherige Rekordhalter.

# 3. Sieger und Verlierer

Der Abstimmungskampf beginnt, und der Entscheid des Volkes wird alle überraschen. Ein Kapitel über Lügen, die erlaubt sind, eine erfolgsverwöhnte Bundesrätin und die Macht der Bilder.

## 10. Januar 2012: Hochhaus zum Mond

Vier Jahre lang ist die Zweitwohnungsinitiative ein Stück Papier mit der Nummer 08.073, das durch die Zimmer im Bundeshaus wandert und vor allem die Politiker und die Beamten interessiert. Die meisten Schweizerinnen und Schweizer haben bis jetzt noch nie etwas von der Vorlage gehört. Umfragen zeigen, dass mehr als die Hälfte erst auf eine Initiative aufmerksam werden, wenn die Abstimmungsunterlagen im Briefkasten liegen. Das ist frühestens vier und spätestens drei Wochen vor dem Urnengang, je nach Kanton.

Erfahrene Initianten wie Franz Weber wissen, wann sie den Abstimmungskampf eröffnen müssen: zwei Monate bevor die Leute ihre Stimme abgeben. Startet man früher, verpuffen die Argumente. Wer gewinnen will, braucht Timing und ein paar Tricks. Weber sagte einmal: «Man freut sich, wenn man die anderen hereingelegt, eingekesselt und schachmatt gesetzt hat. Das ist ein angenehmes Gefühl.»

Achteinhalb Wochen vor dem Urnengang lanciert Weber mit seiner Frau Judith und Tochter Vera im Casino Bern den Abstimmungskampf mit einer Medienkonferenz; die Tagesschau berichtet. Die Familie Weber sitzt vor dem Plakat mit Matterhorn, Baukränen und komplett überbauter Berglandschaft. Von den Gegnern hat man bis jetzt noch nichts gehört.

Franz Weber trägt wie immer Anzug und Krawatte und macht aus den kleinen Paragraphen seiner Initiative eine grosse Sache: «Es geht um die Rettung der Schweiz», sagt er. «Von allen Seiten kommen Spekulanten. Wenn es so weitergeht, kann man irgendwann sogar noch ein Hochhaus bauen, das so hoch ist, dass es bis zum Mond reicht.

Wir dürfen nicht so weiterfahren, sonst

wird die Schweiz eine Stadt vom Genfersee bis zum Bodensee.»

Darf man in einem Abstimmungskampf alles behaupten? Erlaubt ist viel, gesetzlich reguliert wenig. Ein Staatsrechtsexperte, der die Urteile des Bundesgerichts untersucht hat, hält fest: «Die Argumentation darf auf Schlagworte verkürzt werden, die in Form von Übertreibungen, Polemiken und unerfüllbaren Versprechungen an die Stimmberechtigten gebracht werden.» Nur wenn Propaganda krass tatsachenwidrig oder gar verleumderisch ist, könnte ein Richter eingreifen. Das dürfe aber nur «mit grösster Zurückhaltung» geschehen. In einer politischen Debatte soll man möglichst frei sein.

Das geht so weit, dass die Richter in Lausanne in einem Fall entschieden, die Meinungsäusserungsfreiheit gehe der Antirassismusstrafnorm vor. Ein Wahlplakat im Wallis hatte die Hinterteile betender Muslime vor dem Bundeshaus gezeigt, die Staatsanwaltschaft erhob Strafanzeige. Die Richter aber hielten fest, im Rahmen einer politischen Auseinandersetzung dürfe eine Diskriminierung nicht leichtfertig bejaht werden. In der politischen Schweiz muss ein rechter Streit möglich sein, selbst wenn die Argumente geschmacklos sind.

Weber spitzt an diesem Tag zu und übertreibt, er ist ein Meister im Vereinfachen: «Ich habe die Fähigkeit, ein Thema dem Volk zugänglich zu machen, das ist das Geheimnis des Erfolgs.»

## 3. Februar 2012: In den Umfragen gewinnen Initiativen immer

37 Tage vor dem Abstimmungssonntag veröffentlicht das Meinungsforschungsinstitut GFS Bern die erste Umfrage zur Zweitwohnungsinitiative. 61 Prozent der 1208 Befragten befürworten die Vorlage. 10 Tage vor der Abstimmung

werden es noch 52 Prozent sein. Mit der Initiative scheint zu passieren, was immer passiert: Volksinitiativen geniessen in der Regel am Anfang viele Sympathien bei den Bürgerinnen und Bürgern. Je näher der Abstimmungstermin rückt, desto mehr sinkt die Zustimmung. Bei den zwanzig Initiativen, die in den vergangenen fünf Jahren vors Volk kamen, zeichnete sich in den Umfragen vierzehnmal ein Ja ab. Tatsächlich angenommen wurden nur drei.

Auch Bundesrätin Doris Leuthard sieht sich die Umfrage mit Interesse an. Als Vorsteherin des UVEK ist sie nun verantwortlich für das Geschäft. Sie weiss, dass die Zustimmung noch sinken wird, und ein Nein wäre in ihrem Sinn. Leuthard weiss aber auch: Das Anliegen ist keinesfalls chancenlos.

Die Aargauerin kennt die Situation in den Bergen. Ihr Onkel lebt in Davos, einem «verschandelten Ort», wie sie die Bündner Kleinstadt rückblickend nennen wird. Leuthard ahnt, dass es nicht nur Städter sind, die ihre Ferienorte vor zu viel Beton bewahren wollen.

Die Bundesrätin kennt auch Bewohner von Berggemeinden, die Sympathien hegen für Webers Idee, ihre Landschaft zu schützen und Investoren Grenzen zu setzen. Und die hoffen, dass es für sie selber wieder einfacher würde, bezahlbare Wohnungen und Häuser in ihrer Heimat zu finden. Viele von ihnen sagen das aber nicht offen.

## 17. Februar 2012: Der Ritterschlag

Vera Weber ist aufgeregt, sie hat Angst, dass sie an diesem Freitagabend kein Wort herausbringt. Vor der Fernsehsendung sitzt sie nervös beim Schminken und trinkt ein Glas Mineralwasser nach dem anderen. Weber war noch nie in der «Arena». Jetzt muss sie gegen Bundesrätin Doris Leuthard antreten,



«Die Initianten greifen auch in das Leben vieler Menschen ein»: Doris Leuthard, Altbundesrätin.

eine der beliebtesten Politikerinnen des Landes, die schon viele Abstimmungskämpfe erfolgreich bestritten hat.

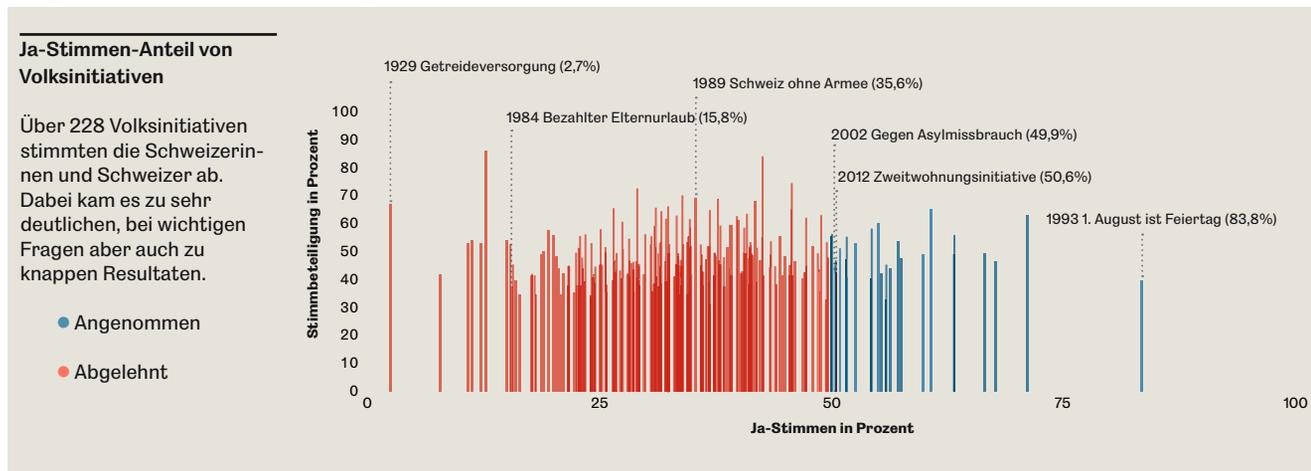
Zum ersten Mal wurde die «Arena» 1993 ausgestrahlt, kurz nach dem Nein zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Die Schweiz war aufgewühlt, und die Fernsehmacher bildeten die Polarisierung auf den Bildschirmen ab. Die Sendung veränderte die Politik und die Politiker, man sah sie schwitzen, kämpfen, sich ärgern und freuen. Sie mussten lernen, sich verständlich auszudrücken, zu vereinfachen und meinungsstark zu sein. «Arena»-Tauglich-

nur wenige Wochen im Jahr für sich nutzen würden. Das würde auch den Wohnungsmarkt für die Einheimischen entspannen.

Doris Leuthard lächelt im Verlauf der Sendung oft und gelassen. Sie weist darauf hin, dass die Initiative die Wohnungsnot der Einheimischen nicht mindern, sondern eher verschärfen werde. Und wie schwierig es werden könnte, den Begriff der Zweitwohnung in einem Gesetz zu definieren. Leuthard sieht, dass Weber einen guten Job macht. Später wird sie sagen, Weber habe gekonnt emotionalisiert. Vera Weber wird die

**Mitte Februar 2012: Nein – und fertig**  
In den Beizen in Savognin ist die Zweitwohnungsinitiative erstmals ein Thema. Der Holzbauunternehmer Enrico Uffer hat inzwischen mitbekommen, dass da etwas kommt, das ihn und seine Firma betreffen könnte. Aber er geht davon aus, «dass diese extreme Lösung nie mehrheitsfähig sein wird». Er nimmt das Abstimmungscouvert und schreibt sein «Nein» auf den Zettel.

**11. März 2012: Abstimmungssonntag**  
Morgens um elf Uhr kommen Franz und Judith Weber mit dem Auto aus



keit wurde für eine politische Karriere so wichtig wie Dossierkenntnisse. Über 200 «Arena»-Abstimmungssendungen fanden in den vergangenen dreissig Jahren statt, und lange galt die Faustregel: Wer den Schlagabtausch in der «Arena» gewinnt, gewinnt später auch die Abstimmung.

Doris Leuthard und Vera Weber stehen sich an diesem Abend in der «Arena» direkt gegenüber, im Kreis der einflussreichsten vier Gäste, jene mit dem höchsten Wortanteil. Leuthard startet mit einem rhetorischen Kniff: Sie räumt ein, die Initianten hätten ein wichtiges Anliegen aufgenommen. «Viele Tourismusregionen haben übertrieben.» Die Initiative habe Druck ausgeübt, der Bund mit der Revision des Raumplanungsgesetzes reagiert.

Vera Weber kontert, mit heller Stimme und Westschweizer Akzent warnt sie vor «geschlossenen Fensterläden, kalten Betten, Geisterdörfern». Sie setzt Leuthards juristischer Nüchternheit drastische Bilder entgegen, gehüllt in sanften Ton.

Aber Weber versucht auch, Klarheit zu schaffen. Es gehe ihr nicht darum, vermietete Ferienwohnungen zu verbieten, sondern solche, die Privatpersonen

Arena als ihren «Ritterschlag» in Erinnerung behalten.

An diesem Freitag im Februar steht auch einer der Anführer des Gegnerkomitees in der «Arena»: Beat Flach, Nationalrat der Grünliberalen. Es brauche die Initiative gar nicht, argumentiert er, weil mit dem Raumplanungsgesetz sowieso alles geregelt sei. Bis zu seinem Auftritt war Flach überzeugt: Die Initiative hat keine Chance. Sie wird spätestens am Ständemehr scheitern. Jetzt aber spürt er, wie die Stimmung im Studio kippt. «So ein Raumplanungsgesetz ist nicht sexy», wird er später erklären, «es ist kompliziert und schwerfällig.»

Flach hat Gesetzesparagrafen, aber keine Bilder und keine Erzählung. Politik wird auch mit Emotionen gemacht, und diese weckt Vera Weber. Sie zeigt Fotos von ausgestorbenen Dörfern in den Bergen, überall sind die Fensterläden heruntergelassen, die meiste Zeit wohnt hier niemand. Das ganze Problem in einem einzigen Bild: besser lässt sich Politik nicht vermitteln.

Nach der Sendung bekommt Flach Telefonanrufe von Leuten, die ihm politisch nahestehen und trotzdem für die Initiative stimmen werden. «Ui, ui», das wird doch knapp, denkt er.

Montreux in Bern an. Tochter Vera holt sie am Parkplatz ab und führt sie in den Kursaal. Vera Weber hat den riesigen Raum gemietet, wo normalerweise Partys für ein paar Hundert Leute stattfinden. Sie rechnet nicht damit, dass so viele Menschen an die Abstimmungsveranstaltung kommen, und ob es etwas zu feiern gibt, weiss sie erst recht nicht. Aber es ist der einzige Saal, der noch frei war. Kurz vor Mittag stehen ein Dutzend Initiativbefürworter und ein paar Journalisten im viel zu grossen Festsaal und warten auf die ersten Ergebnisse aus den Kantonen.

Vera Weber liest noch einmal die bereits fertig geschriebenen Pressemitteilungen. Es gibt vier Varianten: Die Initiative scheitert klar, sie scheitert knapp, sie scheitert am Ständemehr. Oder sie scheitert gar nicht. Ein enger Mitarbeiter sagt zu ihr: «Komm, Vera, ich briefe dich. Wir schauen an, wie du auf die Fragen der Medienleute reagieren sollst, wenn das Resultat feststeht.» Gemeinsam spielen sie die drei Szenarien im Fall einer Niederlage durch. Über einen Sieg reden sie nicht, bis Vera Weber fragt: «Und was ist, wenn wir gewinnen?» Der Mitarbeiter sagt nur: «Vera, ich bitte dich.»

Um 12.15 Uhr kommen die ersten Ergebnisse. Genf sagt mit 56 Prozent Ja, das Wallis mit 73,8 Prozent Nein, Basel-Stadt mit 62,2 Prozent Ja, Graubünden mit 57,3 Prozent Nein. Es beginnt ein Politikrimi, einmal liegt die Initiative vorne, dann wieder hinten. In Bern spricht sich herum, dass im Partysaal des Kursaals etwas Überraschendes passieren könnte. Weil die Ergebnisse der anderen Vorlagen an diesem Abstimmungssonntag früh feststehen, kommen immer mehr Politiker und Journalisten zu Webers Veranstaltung.

Kurz vor vier flüstert eine von Vera Webers Mitarbeiterinnen einem Serviceangestellten zu: «Ich glaube, wir brauchen Champagner.» Dann steht das Resultat fest: 12 Kantone und 3 Halbkantone stimmen zu, 8 Kantone und 3 Halbkantone lehnen ab. 50,6 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer sagen Ja. Nur gerade 28 000 Stimmen machen den Unterschied.

Weltweit betrachtet ist die Schweiz das Land, in dem die Bürger am stärksten mitbestimmen können. Doch auch an diesem Abstimmungssonntag hat

sich nicht einmal jeder zweite dazu aufgerafft; die Stimmbeteiligung liegt bei 45,2 Prozent. Und so bestimmt oft eine Minderheit über die schweigende Mehrheit. Wobei: Nur jeder fünfte geht gar nie an die Urne, jeder vierte stimmt immer ab, der Rest ab und zu. Ein Abstimmungssonntag wie dieser 11. März kostet die Steuerzahler 7,5 Millionen Franken, schätzt die Bundeskanzlei.

In der «Tagesschau» des Schweizer Fernsehens um 19.30 Uhr zeigt sich Bundesrätin Doris Leuthard enttäuscht vom Resultat, «aber es ist halt eines». Sie verliert Abstimmungskämpfe selten und ungern. Man werde nun versuchen, das Anliegen der Initianten möglichst gut umzusetzen. Der Moderator fragt die Aargauerin Leuthard, ob ihre Wohnung in Bern eigentlich auch als Zweitwohnung gelte. «Das ist nun eben eine Frage der Definition.» Und die, das weiss Leuthard, müssen sie und ihre Beamten möglichst rasch angehen. Der Wortlaut der Initiative steht jetzt in der Verfassung und gilt ab diesem Sonntag. Die Rechtsunsicherheit ist gross, die Zeit drängt.

Am Abend geht Vera Weber mit ihren engsten Mitarbeitern in die Bellevue-Bar, sie feiern den Sieg und bestellen Champagner. Franz Weber ist bei diesem Fest nicht dabei. Er hat sich früh zurückgezogen und ist mit seiner Frau nach Hause gefahren. Aber schon bald hat er eine Idee, die seine Tochter vor den Kopf stossen wird: Weber plant ein Comeback, er will bei der Umsetzung der Initiative wieder die Führung übernehmen und Vera Weber entmachten.

Während Vera Weber in Bern feiert, sitzt der Holzbauer Enrico Uffer in Savognin und liest zum ersten Mal den Initiativtext richtig durch. Bis jetzt hat er sich kaum mit der Vorlage beschäftigt. Nun merkt er, dass sie sein Geschäftsmodell in Frage stellt.

In den kommenden Nächten schläft Uffer kaum. Was passiert mit seiner Holzbaufirma, mit den 80 Mitarbeitern, mit ihm und seiner Familie, wenn keine Zweitwohnungen gebaut werden dürfen? Was bedeutet die Initiative? Und ab wann gilt sie überhaupt? Uffer stellt fest: Die Politiker wissen es auch nicht so genau.

ANZEIGE

# Unsere Ärzt:innen retten Leben. Ihr Testament auch.



© MSF

- Gerne bestelle ich meinen kostenlosen Ratgeber zum Thema Legate und Erbschaften.

Vorname \_\_\_\_\_

Name \_\_\_\_\_

Strasse / Nr. \_\_\_\_\_

PLZ \_\_\_\_\_

Ort \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_



Scannen Sie den QR-Code, um Ihren kostenlosen Ratgeber zum Thema Legate und Erbschaften herunterzuladen.  
[www.msf.ch/testament](http://www.msf.ch/testament)  
0848 88 80 80



Bitte einsenden an:  
Ärzte ohne Grenzen Schweiz  
Postfach 1224  
Route de Ferney 140  
1211 Genf 1

NZZF 09 / 2023

# 4. Das Feilschen beginnt

Das Volk hat Ja gesagt. Aber zu was genau? Darüber entbrennt ein Streit. Ein Kapitel über Branchen in Panik, den Retter eines Dorfes und die Grenzen der Sprache.

## 12. März 2012: Der Tag danach

Im Bundesamt für Raumentwicklung in Ittigen, kurz ARE, ist an diesem Morgen der Teufel los. Nicht nur hat man damit gerechnet, dass die Initiative bachab geht, Bundesrätin Doris Leuthard hat am Vorabend auch deutlich gemacht, dass der neue Verfassungsartikel 75 b ab sofort in Kraft sei.

Das Problem ist bloss, dass niemand genau weiss, was denn da nun in Kraft gesetzt sein soll. Das ist an und für sich nicht ungewöhnlich. Volksinitiativen sind kurz wie Bibelsprüche. Die genaue Ausgestaltung von neuen Verfassungsartikeln nimmt das Parlament vor, wenn es die zugehörigen Gesetze formuliert. Doch je nach Präzision eines Initiativtexts führt das zu Unklarheiten. Die 99-Prozent-Initiative von 2021 etwa, mit der die Jungsozialisten den «Superreichen» ans Portemonnaie wollten, enthielt den Begriff «Kapitaleinkommen», den es im Schweizer Recht nicht gibt. Umso leichter fiel es den Gegnern, die Angst zu schüren, dass jeder Hauseigentümer betroffen wäre. Da die Initiative scheiterte, interessierte sich aber schon am Abend der Abstimmung niemand mehr für die Unklarheiten.

Ganz anders bei den Zweitwohnungen. Hier haben die Ungewissheiten weitreichende und handfeste Folgen, denn auf eine entscheidende Frage gibt es an diesem Montag keine Antwort: Was gilt eigentlich als Zweitwohnung? Solange die Gemeinden das nicht wissen, können sie auch nicht wissen, ob ihr Zweitwohnungsanteil bereits über den kritischen zwanzig Prozent liegt und sie keine neuen Baubewilligungen mehr ausstellen dürfen. Weil die Gemeinden aber nicht warten können, bis sich das Parlament auf ein Gesetz geeinigt hat, muss sofort etwas passieren.

Bundesrätin Doris Leuthard ruft eine

Arbeitsgruppe ins Leben, die so schnell wie möglich eine Übergangsverordnung schaffen soll. Diese wird gelten, bis das neue Gesetz beschlossen ist.

## 13. März 2012: Untergangsstimmung

In der Woche nach der Abstimmung spiegelt sich in den Medien blankes Entsetzen der Baubranche. «Katastrophal» sagt ein Bündner Bauunternehmer, und ein anderer prophezeit: «Wir werden die Belegschaft um 50 bis 80 Prozent zurückfahren müssen.» Aus dem Wallis heisst es, die Wirtschaft ganzer Dörfer sei bedroht. Der Schweizer Baumeisterverband behauptet, dass mindestens 10 000 Arbeitsplätze im Land gefährdet seien, konservativ geschätzt.

Nach Abstimmungen tönt es bei den Verlierern oft so, als stehe der Weltuntergang kurz bevor. Meistens wird es dann doch nicht so schlimm. Denn auch wenn das Volk zu einer Vorlage Ja gesagt hat: für die Umsetzung der Initiative sind wieder die Beamten und die Politiker zuständig. Dann beginnt im Bundeshaus das grosse Feilschen um Ausnahmen und Schlupflöcher. Das ist auch diesmal nicht anders.

## 3. April 2012: Die Kehrtwende der Initianten

Drei Wochen nach der Annahme der Initiative, an einem Dienstagmorgen um 10 Uhr, begrüsst Bundesrätin Doris Leuthard die Mitglieder der Arbeitsgruppe im Bundeshaus Nord. Sie sollen in drei Sitzungen den Begriff Zweitwohnung definieren. Leuthard hat sich entschieden, den Prozess aussergewöhnlich eng zu begleiten. Das liegt daran, dass die Zeit sehr drängt. Denn im Moment besteht Rechtsunsicherheit. Leuthard will auch unbedingt ein Referendum verhindern, weil dieser Zustand sonst noch länger anhalten würde.

Leuthard holt deshalb von Anfang an alle an einen Tisch, Befürworter, Gegner, ihre Mitarbeiter. Den 16 Vertretern von Bundesämtern, Kantonen, Tourismusorganisationen und anderen betroffenen Parteien empfiehlt sie Vertraulichkeit: Werde über die Medien miteinander kommuniziert, sei es nicht einfach, in den Sitzungen offen miteinander zu reden. Doch die Schlacht hat längst begonnen. Fünf Tage zuvor hat der ehemalige Waadtländer SP-Nationalrat Pierre Chiffelle, der als einer von zwei Vertretern des Initiativkomitees in der Arbeitsgruppe sitzt, der Zeitung «Le Temps» ein Interview gegeben.

Darin behauptete er kühn, die ganze Diskussion erübrige sich, denn was eine Zweitwohnung sei, stehe schon lange auf einem Informationsblatt des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK): Auch Ferienwohnungen, die zur Vermietung stehen, zählten zu den Zweitwohnungen. Das ist eine Definition, der Vera Weber im Abstimmungskampf vehement widersprach. Kommerziell vermietete Ferienwohnungen würden von der Initiative nicht tangiert, sagte sie noch im Januar. Wer das Gegenteil behauptete, betreibe Angstmacherei und stifte Verwirrung.

Sich nach der Abstimmung nicht mehr genau an das zu erinnern, was man vor der Abstimmung gesagt hat, ist Teil der Politik. Initiativtexte sind oft schlecht geschrieben und ungenau oder bewusst schwammig formuliert. Das ermöglicht den Initianten, vor der Abstimmung eine gemässigte Position einzunehmen und nach dem Sieg Maximalforderungen zu stellen.

## 25. April 2012: Nur die Verfassung zählt

Die zweite Sitzung der Arbeitsgruppe findet schon drei Wochen nach der ers-



«Selbst wenn es gratis Wohnungen gäbe, zöge niemand hierher»: Vincenzo Pedrazzini, ehemaliger Politiker und Hotelier im Tessiner Dorf Campo.

ten im Berner Kursaal statt. Die Stimmung ist gereizt, denn das Initiativkomitee ist bei seiner Forderung geblieben: «Touristisch bewirtschaftete» Ferienwohnungen, also solche, die vermietet werden, sollen zu den Zweitwohnungen zählen. Daheim in Montreux ist es Vera Weber unangenehm, dass sie dadurch wortbrüchig geworden ist. «Das war furchtbar für mich, ich bin mir wie eine Lügnerin vorgekommen.» Dabei liegt es nicht an ihr, dass die Initianten ihre Meinung geändert haben. Es ist ihr Vater, der auf der harten Linie besteht.

Nach dem Abstimmungssieg will Franz Weber selber wieder die politische Führung übernehmen. Ihr Vater, 85 Jahre alt, habe «einen Schub» gehabt, sagt Vera Weber. «Nachdem wir gewonnen hatten, riss er mir alles aus den Händen. Er sagte, ich hätte nun nichts mehr mit der Initiative zu tun.» Franz Weber ist zwar zufrieden mit dem Erfolg, aber die Tochter erinnert sich, wie er zu ihr sagte: «Wenn ich die Kampagne selber gemacht hätte, hätten wir klarer gewonnen.» Vera Weber ist gekränkt und kündigt, überlegt es sich dann aber wieder anders, «weil die Sache grösser ist als mein Ego.»

Im Kursaal in Bern droht die Situation an diesem Nachmittag zu eskalieren, einige Teilnehmer drohen mit Abbruch der Gespräche. Stephan Scheidegger vom Bundesamt für Raumentwicklung, einer von Doris Leuthards wichtigsten Juristen, leitet die Sitzung. Immer wieder muss er die Wogen glätten. Die Vertreter der Berggebiete wollen die Initianten auf den Aussagen behaften, die sie vor der Abstimmung gemacht haben. Scheidegger macht ihnen klar, dass es darauf nicht ankommt. Es zählen nur die 38 neuen Worte in der Verfassung. Einzig dazu haben die Leute Ja gesagt.

### 18. Juni 2012: Verordnen am Limit

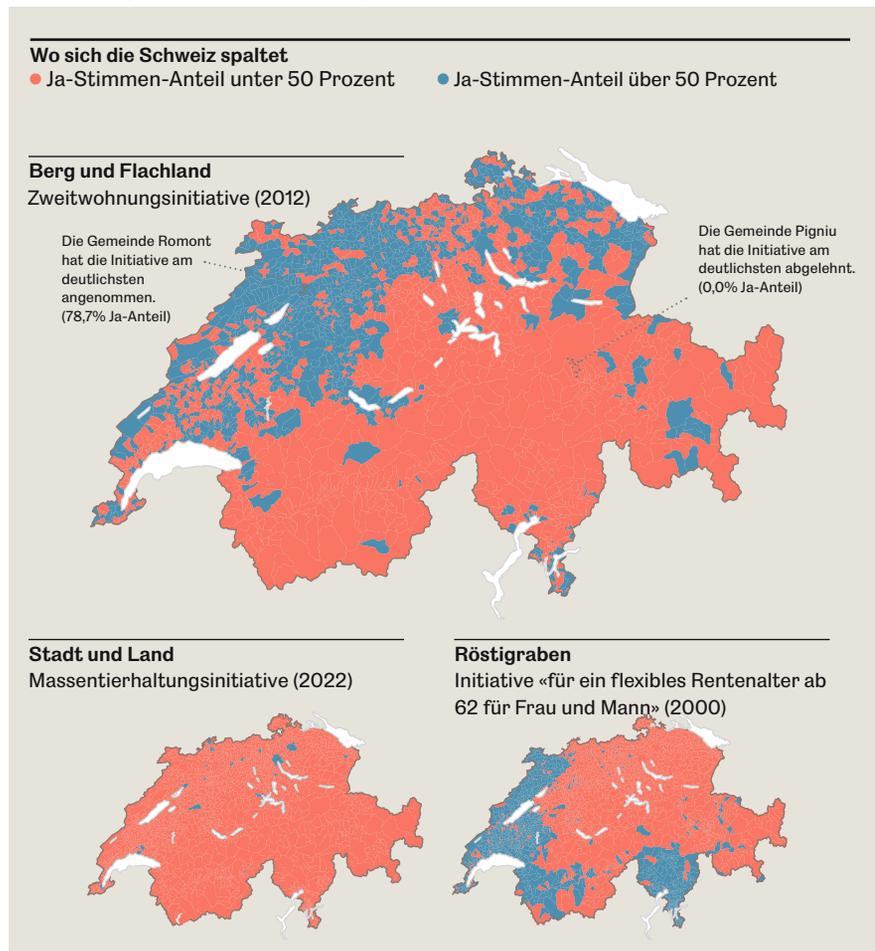
Doris Leuthards Departement, das UVEK, empfängt noch einmal Vertreter von Behörden, Parteien, Verbänden und Organisationen. Sie alle dürfen sich zum Entwurf der Verordnung äussern, den die Arbeitsgruppe Ende Mai fertiggestellt hat.

Leuthard hat in den Wochen zuvor an Konferenzen der Kantonsregierungen teilgenommen, traf Vertreter von Berg- und Tourismusregionen im Wallis, in Graubünden und im Tessin. Sie hörte allen zu und versprach, ihre Anliegen einzubringen.

In Bern verbrachte Leuthard viele Stunden mit Paragraphen. Sie war bei Dutzenden Diskussionen und Sitzungen dabei, oft begannen diese bereits um 7 Uhr morgens. Etliche Male wurde die Verordnung wieder angepasst, Leuthard sagt, es sei «wirklich heftig für alle Betroffenen» gewesen. Sie beschäftigt sich

einem Ort keine neuen Ferienwohnungen mehr gebaut werden dürfen, steigen wohl die Nachfrage und der Preis bei den bestehenden Wohnungen. Es droht die Gefahr einer Wohnungsnot.

Doch für Leuthard gibt es in dieser Frage keinen Handlungsspielraum. Die Besitzer sollen mit ihren bestehenden



mit allen Details, betreibt «Mikro-management, wie es eine Bundesrätin sonst nicht tun würde».

Für die Bundesrätin haben die vielen Sitzungen zumindest einen Vorteil. Sie kennt nun alle Argumente und kann sich auf die Diskussionen im Parlament und in der Öffentlichkeit vorbereiten. Bald wird sie das Geschäft allein gegenüber den Kritikern vertreten müssen – und das sind viele.

Sie stören sich vor allem an einem Punkt: Es soll möglich sein, bestehende Erstwohnungen in Zweitwohnungen umzuwandeln. Wer ein Haus besitzt, das bis 2012 gebaut worden ist, könnte es also als Feriensitz verkaufen oder vermieten, auch wenn darin bisher Einheimische gewohnt hatten.

Das Risiko liegt auf der Hand: Die Einheimischen könnten in Zukunft Probleme bekommen, ein Zuhause zu finden, das bezahlbar ist. Denn wenn in

Wohnungen machen dürfen, was sie wollen. Schliesslich schützt die Verfassung das private Eigentum.

### 20. Juni 2012: Bereit zum Schreddern

Es dauert etwas mehr als drei Monate, bis der Bundesrat die provisorischen Resultate vom Abstimmungswochenende im März für gültig erklärt. Erst müssen alle Fristen für Einsprachen abgewartet und Beschwerden erledigt werden. Das offizielle Resultat: 1 152 598 Ja gegen 1 123 802 Nein. Die Initiative wurde mit 28 796 Stimmen Unterschied – 1,2 Prozent der abgegebenen Stimmen – angenommen.

Wie immer, wenn es so eng wird, bezeichnen die Verlierer das Resultat als Zufallsmehr. Allerdings zeigt eine Befragung nach der Abstimmung, dass 4,5 Prozent der Leute wohl versehentlich Nein gestimmt hatten, weil sie glaubten, Nein bedeute weniger Zweit-

wohnungsbau. Eine solche Verwechslung tritt regelmässig bei Vorlagen auf, die eine Verneinung im Titel tragen (wie «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!»)

Das am knappsten abgelehnte Volksbegehren aller Zeiten war die Initiative «gegen Asylrechtsmissbrauch» im Jahr 2002. Da kamen die Befürworter bis auf 4208 Stimmen an die Gegner heran: Von 1000 Personen stimmten 499 dafür und 501 dagegen. Selbst Entschiede über Fragen von grosser Tragweite fallen oft knapp aus. Das war so bei den Abstimmungen über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (1992), über die Masseneinwanderungsinitiative (2014), die neuen Kampfjets (2020) oder die jüngste AHV-Reform (2022). Immer lagen die Mehrheiten zwischen 50,1 und 50,5 Prozent.

Aus Sicht der Gemeinschaft sind knappe Resultate bei Volksentscheiden

## Knappe Resultate bei Volksentscheiden bedeuten, dass die eine Hälfte der Bevölkerung der anderen ihren Willen aufzwingt.

unschön. Sie bedeuten, dass die eine Hälfte der Bevölkerung der anderen ihren Willen aufzwingt. Unter den Parteien besteht jedoch Einigkeit, dass man das Ergebnis akzeptiert und kaum den Rechtsweg beschreitet – im Wissen, wie rasch das Vertrauen in das System leiden könnte.

Anders als bei der Unterschriftenzählung einer Volksinitiative werden knappe Resultate von nationalen Urnengängen nur nachgezählt, wenn «Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht worden sind, die nach Art und Umfang geeignet waren, das Bundesergebnis wesentlich zu beeinflussen». So steht es im Bundesgesetz über die politischen Rechte.

Die offizielle Mitteilung der Abstimmungsergebnisse ist auch das Startsignal für einen ungewöhnlichen Vorgang: Obwohl normalerweise alle Dokumente ins Bundesarchiv kommen, werden die rund 40 000 Unterschriftenbögen, die das Initiativkomitee vier Jahre zuvor eingereicht hat, nun geschreddert. Niemand soll später heraus-

finden können, wer welches Anliegen unterstützt hat.

### 22. August 2012: Die Baustop-Liste

Fünf Monate nach der Abstimmung verabschiedet der Bundesrat seine erste Verordnung über Zweitwohnungen. Dem Dokument angehängt ist eine Liste, auf die viele Gemeindepräsidenten im Wallis, im Berner Oberland, im Tessin und in Graubünden ängstlich warten. Sie enthält 573 Namen von Gemeinden. Weil der Zweitwohnungsanteil dort vermutlich bereits über 20 Prozent liegt, dürften keine neuen mehr gebaut werden.

Die Liste zeigt aber auch: Die meisten Regionen, die Ja zur Initiative gesagt haben, sind von einem Baustop selber nicht bedroht. Im Kanton Zürich (Zustimmung 52,5 Prozent) wäre einzig die Gemeinde Sternenberg betroffen, in Basel Stadt (62,2 Prozent) und Basel-

land (56,7 Prozent) gar keine. In Graubünden hingegen (42,7 Prozent Zustimmung) drohen 146 Gemeinden ein Bauverbot, im Wallis (26,2 Prozent) sind es 113.

Die Liste ist provisorisch, sie basiert auf Hochrechnungen des Bundes. Denn auch wenn nun seit Jahren über Zweitwohnungen diskutiert wird, weiss niemand, wie viele es in der Schweiz überhaupt gibt. Die Gemeinden waren nicht verpflichtet, sie auszuzählen; erst die Initiative wird sie dazu zwingen.

Viele der Gemeinden auf der Baustop-Liste versuchen, sich möglichst schnell wieder davon streichen zu lassen. Manche können nachweisen, dass bei ihnen der Zweitwohnungsanteil tiefer liegt als vom Bund angenommen. Andere fusionieren mit weniger touristischen Nachbarorten, um unter die 20 Prozent zu kommen. Mit Erfolg: Bis 2014 wird die Liste auf 440 Gemeinden schrumpfen.

In Campo Vallemaggia aber besteht nie die leiseste Hoffnung, das Bauverbot fortzurechnen oder wegzufusionie-

ren. Der kleine Tessiner Ort, in dem Vincenzo Pedrazzini acht Jahre zuvor Bauland für 100 000 Franken gekauft hatte, ist die Gemeinde mit dem höchsten Zweitwohnungsanteil der Schweiz: 88,2 Prozent.

Als Vizepräsident der FDP, Schwyzer und Heimweh-Campesino lehnte Pedrazzini die Initiative natürlich ab, er war auch auf ein paar Podien dabei. Aber er hatte nie damit gerechnet, dass das Volk zu diesem Begehren Ja sagen könnte. Jetzt ist ihm klar: In Campo werden in Zukunft überhaupt keine neuen Häuser mehr gebaut werden, auch nicht auf seinem Land.

Wie soll man Dörfer im Berggebiet vor dem Aussterben retten? Man müsse günstigen und attraktiven Wohnraum schaffen, um die Einwohner zu halten und neue anzulocken, lautet die gängige Antwort der Raumplaner. Aber in Campo ist der Bedarf an neuen Erstwohnungen gleich null. Die 43 meist älteren Menschen, die im Moment noch hier leben, haben alle längst ein Daheim. «Und seien wir realistisch», sagt Pedrazzini. «Selbst wenn es gratis Wohnungen gäbe, zöge niemand hierher.» Es gibt keine Jobs und keinen Laden, Locarno liegt eine gute Autostunde entfernt, das Postauto fährt selten; Schulkinder leben hier seit Jahren keine mehr. Und auch das Ristorante Porta ist zu, weil das alte Wirtepaar keine Nachfolger fand.

Dieser Niedergang führt dazu, dass auch die Leute mit Zweitwohnsitz seltener anreisen. Campo wirkt nun immer häufiger, als sei es bereits ausgestorben. Viele alte Häuser stehen leer, und wenn sie nicht in Zweitwohnungen umgewandelt werden können, werden sie wohl verfallen. Das stört Pedrazzini am meisten: Die Initianten und Befürworter der Zweitwohnungsinitiative hätten immer an Orte wie St. Moritz oder Zermatt gedacht. «Und jetzt wird der ganzen Schweiz das gleiche Gesetz übergestülpt, obwohl die Situation bei uns eine ganz andere ist.»

Pedrazzini entscheidet sich, die Rettung von Campo zu seiner Lebensaufgabe zu machen. Er kauft ein weiteres Stück Dorf dazu: das ehemalige Ristorante Porta. Daraus will er ein Boutiquehotel mit Speiselokal und Bar im Alpin-Chic machen, das Gäste anziehen, aber auch ein Treffpunkt für die Zweitwohnungsbesitzer und die Einheimischen werden soll. Im neuen Namen

«Fior di Campo» schwingt die Hoffnung mit, Campo möge dadurch erblühen. Allerdings: Die Einheimischen machen Pedrazzini die Rettung ihres Dorfs nicht leicht. Es werde im neuen Restaurant nur Kaviar und Champagner geben, raunen sie, und ausserdem sei ein Helikopterlandeplatz geplant.

### **1. Januar 2013: Was ist überhaupt eine Wohnung?**

Die Übergangsverordnung tritt in Kraft. In Gemeinden, in denen die 20-Prozent-Quote überschritten wird, sind ab jetzt gestellte Baugesuche für Zweitwohnungen nichtig. Die Beamten in Bern arbeiten aber bereits an der nächsten grossen Aufgabe: dem Formulieren des Bundesgesetzes. Denn jeder Verfassungsartikel braucht auch ein Gesetz, das konkretisiert, was der kurze Spruch überhaupt bedeutet. Und wieder einmal zeigt sich, wie leicht es ist, eine Idee in Worte zu fassen, und wie schwierig, sie danach in ein Gesetz zu verwandeln. Es fängt bereits beim Wort «Wohnung» an: Bisher ist nirgends definiert, was das überhaupt ist.

Die Antwort der Juristinnen und Juristen wird sich später im Artikel 2 des Bundesgesetzes finden: Eine Wohnung ist eine Gesamtheit von Räumen, die a) für eine Wohnnutzung geeignet sind; b) eine bauliche Einheit bilden; c) einen Zugang entweder von aussen oder von einem gemeinsam mit anderen Wohnungen genutzten Bereich innerhalb des Gebäudes haben; d) über eine Kocheinrichtung verfügen und e) keine Fahrnis darstellen (also nicht beweglich sind).

### **Februar 2013: Flucht aufs Land**

David Zimmermann will die Stadt hinter sich lassen. Er ist Mitte vierzig und sehnt sich nach mehr Ruhe. Im Oberengadin zu leben könnte er sich gut vorstellen, es entspricht seiner wichtigsten Anforderung: Es ist richtig abgelegen. Deshalb fährt Zimmermann an diesem Wintertag fünf Stunden Zug für ein Bewerbungsgespräch, von Münchenbuchsee im Kanton Bern nach St. Moritz, wo er noch nie zuvor war. Hier ist eine Stelle als Jugendarbeiter frei. Das Vorstellungsgespräch findet im Jugendtreff am See statt, und es läuft gut. Zimmermann wird vom ganzen Vereinsvorstand empfangen, man versteht sich.

Bevor er wieder in den Zug zurück ins Unterland steigt, spaziert er durch das Dorf. Es ist Winterhochsaison,

Zimmermann kommen Männer in teuren Skianzügen und Frauen in Pelzmänteln entgegen. Sollte ich die Stelle bekommen, denkt er, suche ich mir eine Wohnung in einem anderen Dorf. Doch das wird schwierig werden.

### **Frühling 2013: Der Zauberwürfel**

Der Holzbauer Enrico Uffer konnte nach der Annahme der Initiative nächtelang nicht schlafen, weil er sich Sorgen um seine Firma machte. Aber jetzt hat er eine neue Geschäftsidee. Uffer plant, kleine Holzhäuser zu bauen, «Quadrin» nennt er sie, kleiner Würfel. Er will sie in der ganzen Schweiz verkaufen, als temporäre Hotelzimmer, Kassenhäuschen oder VIP-Lounges für Musikfestivals.

### **22. Mai 2013: Ein gerechtes Gericht?**

Seit Monaten türmen sich in den Schweizer Gerichten die Fälle, in denen sich Parteien darüber streiten, ob Baugesuche von Zweitwohnungen noch bewilligt werden dürfen oder nicht. Manche der Beschwerden haben es inzwischen bis vor das Bundesgericht in Lausanne geschafft. Über drei Fälle entscheiden die Richter an diesem Mittwoch. Sie sind repräsentativ: Pilotfälle sozusagen, an denen sich die Gerichte in den Kantonen von nun an orientieren können. Das Land blickt gespannt Richtung Genfersee.

Das Bundesgericht ist das oberste Gericht der Schweiz, die letzte Instanz. Damit die Richter über einen Fall entscheiden, müssen sich zuerst kantonale Gerichte damit befassen. Sind die Parteien mit dem Urteil nicht einverstanden, können sie es weiterziehen an das Bundesgericht. Es besteht aus acht Abteilungen, die sich mit verschiedenen Rechtsgebieten befassen: zwei mit Strafrecht, zwei mit Zivilrecht, vier widmen sich dem öffentlichen Recht. Die Zweitwohnungsinitiative gehört in den Bereich des öffentlichen Rechtes: Es regelt das Verhältnis von Staat und Bürgern.

Dass die erste öffentlichrechtliche Abteilung an diesem Mittwoch für eine Beratung zusammentritt, zu der auch Publikum zugelassen ist, hat einen einfachen Grund: Die Richter sind sich nicht einig.

Der Abweichler heisst Peter Karlen. Karlen ist Mitglied der SVP, zwei seiner Kollegen sind in der CVP, einer in der SP, einer bei den Grünen. Die Bundesrichter gehören in der Regel einer

Partei an. Die Vereinigte Bundesversammlung, also National- und Ständerat zusammen, achtet bei der Wahl der Richter auf politische Ausgewogenheit, gemessen an der Wählerstärke.

Kritiker dieses Systems sagen, es sei falsch, dass ausgerechnet jene, die unabhängig urteilen sollen, einer Partei angehören. Befürworter dieser Regel argumentieren, es hätten sowieso alle Menschen eine Haltung, und so sei diese transparent.

SVP-Mann Peter Karlen sieht sich in der heutigen Urteilsberatung als Aussenseiter unter Linken oder zumindest Sympathisanten eines linken Anliegens, dem sie zum Durchbruch verhelfen wollen. Die wichtigste Frage, über die das Bundesgericht entscheiden muss: Was passiert mit den Baugesuchen, die zwischen dem 11. März 2012 – dem Tag der Annahme der Initiative – und dem 31. Dezember 2012 bewilligt wurden? In dieser Zeit haben aussergewöhnlich viele Leute Gesuche gestellt, um einem Bauverbot zuvorzukommen. Helvetia Nostra hat so oft wie möglich Einsprache erhoben.

Das Bundesgericht gibt Helvetia Nostra an diesem Mittwoch im Mai 2013 recht: Gemeinden, die schon mehr als 20 Prozent Zweitwohnungen haben, hätten nach Annahme der Initiative keine weiteren mehr bewilligen dürfen.

Peter Karlen unterliegt an diesem Mittwoch mit seiner Meinung, nicht die Initiative selbst, sondern nur die Übergangsbestimmungen seien direkt anwendbar. Er wird später sagen, das Urteil seiner Kollegen sei auch ein politisches gewesen. «Sie wollten einen Pflock einschlagen und ein Signal senden an die Öffentlichkeit und das Parlament.»

Franz Weber sitzt an diesem Tag im Zuschauerraum des grossen, düsteren Saals des Bundesgerichtes in Lausanne, als das Urteil verkündet wird. Er ruft: «Das Bundesgericht ist ein gerechtes Gericht!»

### **1. Juni 2013: Der Umzug**

Vier Monate nach seinem Vorstellungsgespräch beginnt David Zimmermann als Jugendarbeiter in St. Moritz zu arbeiten. Er hat inzwischen eine Wohnung in Brail gefunden, einem Weiler in der Nähe von Zernez mit 100 Einwohnern. Die Suche nach einer Wohnung war nicht einfach. Zimmermann



«Ich habe aufgehört, in meinem Leben Dingen nachzutruern»:  
David Zimmermann, Jugendarbeiter.

musste seinen Radius immer mehr ausweiten.

Den Arbeitsweg legt er von nun an mit dem Auto zurück, jeden Tag 30 Kilometer hin und 30 Kilometer zurück. Das Postauto nach Zernez fährt höchstens einmal in der Stunde, ab 19 Uhr gar nicht mehr. Es gibt keinen Laden in Brail. Zimmermann stört das nicht, aber er hatte auch keine Wahl. Im Engadin herrscht Wohnungsnot. Doch vielleicht, denkt Zimmermann, wird er eine Wohnung näher bei St. Moritz finden, sobald er im Oberengadin besser vernetzt ist und mehr Leute kennt.

## 26. Juni 2013: Alle reden mit

Ein Jahr nach der Abstimmung legt Doris Leuthard ihren Kollegen den Entwurf für ein Umsetzungsgesetz vor. Das Kollegium beschliesst, den Vorschlag in die Vernehmlassung zu schicken. Nun können die wichtigsten politischen Kräfte des Landes ihre Meinung zum Gesetz äussern. Dazu gehören etwa die Kantonsregierungen, Parteien, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Gemeinden, Städte und Berggebiete. Die amtlichen Adresslisten vereinen eine bunte Vielfalt an Organisationen, die von der Internationalen Kaugummvereinigung bis zum Verband Schweizerischer Tabakhändler reicht. Sie können Rückmeldungen aller Art machen: von konkreten Korrekturvorschlägen zum Gesetzestext über allgemeine Anmerkungen bis zur generellen Rückweisung.

Die Idee der Vernehmlassung steht sinnbildlich für das politische System der Schweiz. «Statt das Schicksal in die Hände eines angeblich weisen Präsidenten zu legen, haben wir einen klugen politischen Algorithmus erfunden, eine gewaltige Konsultationsmaschine, die darauf programmiert ist, ständig alle zu allen wichtigen Projekten zu befragen und dabei die grössten Dummheiten wieder herauszufiltern»: So hat es Bundeskanzler Walter Thurnherr im April 2023 in einem Interview mit der NZZ formuliert.

Bundesrat und Parlament beziehen in der Vernehmlassung möglichst alle Lobbys ein, die genug Macht und Geld haben, um eine Vorlage zu kippen. Geregelt sind diese Vernehmlassungen in einem eigenen Gesetz, das selbst einmal in der Vernehmlassung war.

In den 1990er Jahren eröffnete der Bundesrat jedes Jahr im Durchschnitt

25 Vernehmlassungsverfahren. Heute sind es 75 bis 90 pro Jahr. Der Aufwand ist enorm, vor allem für die chronisch unterdotierten Parteisekretariate.

Bei den Zweitwohnungen geben in der Vernehmlassung vor allem die Ausnahmen zu reden, die der Bundesrat vorschlägt. Die Initianten um die Familie Weber sind entsetzt («ein Trauerspiel»), die Alpenlobby freut sich. Sogar der Walliser Staatsrat Jean-Michel Cina ist zufrieden: «Die Schritte weisen in die richtige Richtung», sagt er am Tag der Bundesratssitzung dem «Walliser Boten». Der Weg sei zwar noch weit. «Doch zeigt die Reaktion der Initianten, dass wir gut gearbeitet haben.»

In einer Vernehmlassung schlägt die Stunde der Strategen. Die Regierungen der Kantone Wallis, Graubünden, Uri, Glarus, Nid- und Obwalden reichen praktisch dieselbe Stellungnahme ein. Sie haben sich in der Konferenz der Gebirgskantone abgesprochen, die die identische Stellungnahme gleich nochmals abgibt. Ähnlich läuft es bei den Baumeistern: Der nationale Verband hat einen Standpunkt verfasst, dessen Wortlaut zusätzlich von neun kantonalen Verbänden übernommen wird.

144 Stellungnahmen von Organisationen und Privaten gehen beim Bundesamt für Raumplanung ein, viele sind mehrere Seiten lang, manche sind präzise geordnet nach Gesetzesartikeln, andere eher ein Rundumschlag. Das zuständige Amt muss von Gesetzes wegen alle Eingaben auswerten und in einem Ergebnisbericht zusammenfassen. Dieser listet säuberlich für jeden Artikel auf, wer dafür ist, wer dagegen und wer eine ganz andere Formulierung wünscht. Das Echo ist klar: Die Vorlage kommt bei den bürgerlichen Parteien, den Kantonen und der Wirtschaft gut an. Helvetia Nostra hingegen droht mit Widerstand.

## 8. September 2013: Der Drohbrief

Als Vera Weber den Briefkasten öffnet, erschrickt sie. In einem Couvert befinden sich ein Drohbrief und zwei Patronen. Abgeschickt wurde das Schreiben im Kanton Wallis, unterschrieben ist es «von einem Bürger in Schwierigkeiten». Er habe wegen der Zweitwohnungsinitiative «alles verloren». Auch Pierre Chiffelle, der Anwalt von Helvetia Nostra, wird bedroht. Weber und Chiffelle reichen bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Waadt Strafanzeige ein.

Wie heil ist die Schweizer Politik? Stimmt das Bild noch, dass Bundesräte ohne Bodyguards Tram und Bus fahren können? Im Juni 2023 schrieb die SP-Nationalrätin Jacqueline Badran in einer Motion: «Immer häufiger werden Parlamentsmitglieder und Personen des öffentlichen Lebens bedroht.» Vor allem während der Corona-Pandemie nahmen Drohungen gegen Politiker stark zu, seither ist die Anzahl der gemeldeten Fälle von 1215 auf 528 gesunken. Aber das Bundesamt für Polizei schreibt, diese Zahl sei «immer noch hoch und der Inhalt der Meldungen besorgniserregend».

Badran verlangt, dass die Wohnadressen der Mitglieder von Initiativkomitees künftig nicht mehr veröffentlicht werden müssen. Geschehe dies nicht, könnten Leute, die Angst vor Drohungen hätten, keine Initiativen mehr lancieren.

## 9. Februar 2014: Noch ein Schock

Schon wieder nimmt das Volk eine Initiative an, und dieses Mal sind die politischen Schockwellen noch grösser: Die Masseneinwanderungsinitiative der SVP stellt die gesamte Europapolitik in Frage.

Die Frage, wie sie umgesetzt werden soll, wird die Schweizer Politik fortan dominieren und paralisieren. Und sie wird auch die Debatte um die Zweitwohnungen beeinflussen. Zumindest behaupten das einige Politiker.

## 19. Februar 2014: Eine milde Version

Doris Leuthard ist weiterhin schnell unterwegs: Auf ihren Antrag hin verabschiedet der Bundesrat den definitiven Entwurf für das neue Zweitwohnungsgesetz inklusive Botschaft zuhanden des Parlaments.

Das Ergebnis aus der Vernehmlassung war so deutlich, dass Leuthard dem Parlament eine Gesetzesversion vorschlägt, die viele Ausnahmen und Erleichterungen vorsieht. Auch jener Punkt, der ihr immer besonders wichtig war, ist darin enthalten: Es soll erlaubt sein, bestehende Erstwohnungen als Zweitwohnungen zu nutzen und zu verkaufen, auch wenn die 20-Prozentgrenze erreicht ist.

Damit ist die Arbeit der Regierung vorläufig erledigt. Bundesrat und Verwaltung müssen das Projekt aus den Händen geben. Ab sofort ist wieder das Parlament am Zug.



# ZURICH FILM 19 FESTIVAL

28.9.  
–  
8.10.23

...'CAUSE  
LIFE IS  
BETTER WITH  
MOVIES



**Tickets**  
ab 18.9.  
[zff.com](http://zff.com)

Main Partner



Media Partner



Co-Partner



Cinema Partner



Supported by



Human Rights Partner



# 5. Kommissionen und Kuhhandel

Nun schlägt die Stunde der Lobbyisten. Wie viele Schlupflöcher verträgt ein Gesetz? Ein Kapitel über den Showdown im Bundeshaus, einen listigen SVP-Nationalrat und die Glaubwürdigkeit in der Politik.

## 7. April 2014: Déjà-vu

Politik kann manchmal so langweilig sein, dass man sich in Geheimen einen König wünscht, der Gesetze einfach befiehlt. Im Bundeshaus geht alles wieder von vorne los: die Arbeit in den Kommissionen des Stände- und des Nationalrats, die Anhörungen, die Debatten.

Vor fünf Jahren hatten die Parlamentarier zum ersten Mal über die Zweitwohnungsinitiative diskutiert und sie versenkt. Jetzt ist sie zurück in Bundesbern – als Auftrag des Volkes, an den sich die Politiker halten müssen. Sie können die Initiative nicht mehr verhindern, aber versuchen, Schlupflöcher ins Gesetz einzubauen. Genau das geschieht in den nächsten Monaten. In den Wandelhallen beginnt die Zeit der Lobbyisten, der Wirtschaftsvertreter und der betroffenen Bergkantone. Aber auch die Gegenseite, die Umwelt- und Landschaftsschützer, lobbyiert intensiv.

Schon die erste Runde in der Ständeratskommission entscheidet die Alpenlobby für sich. Erstwohnungen sollen nicht nur in Zweitwohnungen umgewandelt, sondern auch vergrössert werden dürfen. Hotelbesitzer sollen Ferienwohnungen bauen können, um ihren Betrieb querzufinanzieren. Und «touristisch bewirtschaftete» Wohnungen sollen sowieso so grosszügig wie möglich bewilligt werden. Was sich im Bundeshaus anbahnt, wird Vera Weber bitter als «Parodie von Demokratie» bezeichnen.

Im Parlament wird gefeilscht. Aber erst ein Jahr später wird man in einem Hinterzimmer des Bundeshauses einen Kompromiss finden, den niemand erwartet hat.

## 6. Juli 2014: Der Skandal

In der «Schweiz am Sonntag» erscheint ein Artikel mit dem Titel «Die vielen Zweitwohnungen des Franz Weber».

Der Landschaftsschützer besitze ein Appartement in Paris, ein Ferienhaus in Südfrankreich und neben seinem Hauptwohnsitz in Montreux eine weitere Wohnung oberhalb der Stadt. Die Botschaft ist klar: Weber ist jemand, der Wasser predigt und Wein trinkt. Seine Frau Judith rechtfertigt sich im Artikel: «Wir haben nichts dagegen, dass jemand ein zweites Haus hat.» Ihr Kampf richte sich nicht gegen kalte Betten, sondern gegen die «masslose Überbauung der Schweiz». Allerdings hat Franz Weber selber immer wieder die «kalten Betten» als Kampfbegriff benutzt. Zur Rechtfertigung sagt er, er brauche diese Wohnungen zum Arbeiten.

Wie schädlich ist es für die Glaubwürdigkeit, wenn eine Person im Privaten nicht so lebt, wie sie es öffentlich verlangt? Darf ein Klimaaktivist in die Ferien fliegen, darf ein SVP-Nationalrat, der sich gegen die Zuwanderung wehrt, eine asylsuchende Putzfrau ohne Arbeitserlaubnis anstellen, darf ein CVP-Familienpolitiker ein uneheliches Kind haben? Eine Nationalfondsstudie von 2017 hat untersucht, wie die Öffentlichkeit auf solche Fälle reagiert. Die Forscher kommen zum Schluss, dass seit den 1960er Jahren eine deutliche Personalisierung in der Politik stattgefunden hat. Ein Seitensprung, eine Urlaubsreise oder eine Ferienwohnung hätten vor 60 Jahren in der politischen Diskussion noch keine Rolle gespielt. «Damals hätten alle geschwiegen.»

Insgesamt aber sei der Respekt vor der Privatsphäre in der Schweiz auch heute noch intakt.

Franz Weber schaden seine Zweitwohnsitze nicht. Einige Zeitungskommentatoren beschuldigen ihn der Heuchelei, ein paar politische Gegner machen sich über die Doppelmoral lustig; aber der Skandal verebbt rasch.

## 25. September 2014: Durchlöchern

Im Ständerat werden weitere Löcher gerissen. Es ist «der Grosskampftag der Walliser und der Bündner», wie der Korrespondent der NZZ notiert: «Die vier Ständevertreter dieser zwei Kantone genehmigten sich kaum eine WC-Pause. Sieben Stunden lang fuhren sie das ganze parlamentarische Arsenal von Kommissions-, Minderheits- und Einzelanträgen auf. Sieben Stunden lang kämpften sie für mehr Ausnahmen vom Zweitwohnungsverbot.»

Bundesrätin Leuthard stellt sich ihnen in den Weg. Sie gibt zu, dass bereits mit ihrem Vorschlag der Spielraum «mehr als ausgereizt» werde. «Wenn Sie wie bei anderen Initiativen eine konsequente, buchstabengetreue Umsetzung wünschen würden, dann müssten Sie diese Vorlage zurückweisen.» Der Ständerat macht das Gegenteil. Er beschliesst weitere Ausnahmen.

Der Punkt, der in ein paar Jahren viele Leute in existentielle Nöte treiben wird, gibt auch hier zu reden: die Erstwohnungen, die zu Zweitwohnungen werden könnten. Schon der Bundesrat hatte auf die Gefahr einer Wohnungsnot hingewiesen. Aus seiner Sicht genügt es aber, einen «Missbrauchsartikel» im Gesetz zu verankern: Gemeinden und Kantone könnten bei unerwünschten Entwicklungen strengere Regeln erlassen und zum Beispiel die Umnutzung in Zweitwohnungen erschweren.

Die Walliser und die Bündner können den Ständeratssaal zufrieden verlassen. Juristisch kann sie niemand stoppen. Denn die Schweiz kennt keine Verfassungsgerichtsbarkeit.

Findet jemand, das Parlament habe eine Initiative nicht korrekt umgesetzt, kann er auf dem Rechtsweg nichts dagegen unternehmen. Die Einführung eines Verfassungsgerichts wurde oft



«Irgendwann sagten wir nur noch: Augen zu und durch»:  
Adrian Amstutz, ehemaliger SVP-Nationalrat.

diskutiert, aber immer verworfen – vom Parlament, das damit seine Macht wahrt. Allerdings gibt es auch gute Gründe gegen ein Verfassungsgericht: Die Entscheide sind fast immer politisch, und eine Handvoll Richter sind nicht unbedingt weiser als 246 gewählte Politiker.

Wenn Franz Weber mit der Arbeit des Parlaments unzufrieden ist, kann er nicht vor Gericht ziehen. Ihm bliebe wieder nur der Weg über die direkte Demokratie. Vera Weber müsste sich also noch einmal überwinden und auf der Strasse Unterschriften sammeln. Aber wird es wirklich so weit kommen?

**18. November 2014: Noch mehr Löcher**  
Die Kommission des Nationalrats fährt fort, wie der Ständerat aufgehört hat: Sie schlägt neue Löcher in die aktualisierte Umsetzungsvorlage, die im Moment aus 23 Seiten mit 26 Gesetzesartikeln besteht. Zum Beispiel bei den Plattform-Wohnungen. Der Bundesrat hat vorgeschlagen, dass neue Ferienwohnungen gebaut werden dürften, wenn sie «touristisch bewirtschaftet» werden – also wenn der Besitzer sie auf Plattformen wie Airbnb stellt.

Die Nationalratskommission will, dass diese Wohnungen als Erstwohnungen zählen. Die Folge: Man könnte mit dem Bau von neuen Ferienwohnungen die Quote in manchen Gemeinden unter die 20-Prozent-Grenze drücken und dort wieder ganz ungehindert noch mehr Ferienhäuser bauen. Mit jeder Lockerung drängt sich die Frage stärker auf: Wird das Komitee um Franz Weber das Referendum dagegen ergreifen?

Das fakultative Referendum ist so etwas wie das direktdemokratische Gegenstück der Initiative. Wo letztere die Veränderung, den Wandel sucht, verteidigt das Referendum den Status quo. Wer mit einem Gesetz nicht einverstanden ist, kann mit 50 000 Unterschriften eine Volksabstimmung darüber erzwingen.

Wenig hat die moderne Schweiz so stark geprägt wie die Einführung des fakultativen Referendums 1874. Sie läutete das Ende der freisinnig-liberalen Vorherrschaft ein. Die Möglichkeit, das System zu blockieren, stärkte die Macht der konservativen und sozialdemokratischen Minderheiten. Plötzlich musste die Mehrheit Rücksicht nehmen.

210 fakultative Referenden gab es in den vergangenen 149 Jahren; 87 waren

erfolgreich. Wenn nun aber ein Initiativkomitee mit einem Referendum gegen die Umsetzung der eigenen Initiative kämpfen würde, wäre das ein Novum – ein reichlich absurdes. Doch was soll ein Komitee anderes machen, wenn es mit der Umsetzung nicht einverstanden ist?

Die SVP stand in der Vergangenheit zwei Mal vor der gleichen Frage, und zwar mit ihren erfolgreichen Initiativen zur Ausschaffung von Ausländern und zur Zuwanderung. Sie wählte einen anderen Weg: Anstelle eines Referendums lancierte sie je eine neue Initiative, die sie nun unmissverständlich klar formulierte (die Durchsetzungs- und die Begrenzungsinitiative). Allerdings scheiterten beide an der Urne klar.

Vera Weber wird nicht noch einmal Unterschriften sammeln müssen. Manchmal reicht die Angst vor einem Referendum, damit ein Kompromiss zustande kommt. In diesem Fall ist der Vorgang aber so aussergewöhnlich, dass einige Leute behaupten werden, der Deal sei einem Verhältnis Webers mit einem SVP-Politiker zu verdanken.

**2. März 2015: Deal im Hinterzimmer**  
Im Bundeshaus beginnt die Frühjahrs-session mit einem klandestinen Treffen.

## Ist jemand mit der Arbeit des Parlaments unzufrieden, kann er nicht vor Gericht ziehen.

Eingeladen hat Adrian Amstutz, der in der SVP mittlerweile zum Fraktionschef aufgestiegen ist. Am Tisch sitzen die relevanten Grössen aus SVP, FDP und CVP – und Vera Weber. Vor ihnen liegt der Entwurf für eine Art Friedensvertrag, aufgesetzt von Amstutz und Weber. Die Initianten versprechen, auf das Referendum zu verzichten. Dafür müssen sich die bürgerlichen Parteien verpflichten, die Plattform-Wohnungen aus der Vorlage zu streichen und die Regeln für die Umnutzung von Hotels und Häusern in Dorfkernen zu verschärfen. Damit fallen drei der grössten Schlupflöcher weg.

Seinen Plan präsentiert Amstutz einen Tag vor der entscheidenden Debatte. Eingeweicht ist auch Gabi Huber, die Fraktionschefin der FDP.

Mit Amstutz und Huber kippen die SVP und die Freisinnigen. Die Walliser im Raum sind entsetzt, die Bündner nicht minder, und mit ihnen die CVP. Ihre Wortführer verlassen die Sitzung. Die ganze Alpenlobby ist verärgert: Alles hatte so gut ausgesehen, die ultralockere Umsetzung war fast am Ziel, und jetzt das! Es kursieren Gerüchte. Um den Deal zu hintertreiben, unterstellen manche Politiker Amstutz eine Affäre mit Weber.

Amstutz hatte den Deal allein eingefädelt und das Gespräch mit Vera Weber gesucht. Ganz bewusst informierte er die anderen Parteien erst spät. Sogar in der SVP wussten nur wenige Bescheid. «Ohne Überraschungseffekt ist ein solches Manöver nicht möglich», sagt Amstutz rückblickend.

Gegner sprechen von einem Verstoß gegen die parlamentarischen Regeln: Mitten im Prozess die Kommission hinterrücks zu übersteuern gehöre sich nicht. Zweifellos ist der Ablauf ungewöhnlich.

Amstutz' Motive sind umstritten. Man wirft ihm vor, es gehe ihm gar nicht um die Zweitwohnungen. Er mache das nur, um im Streit um die beiden anstehenden SVP-Initiativen (gegen Masseneinwanderung und für die Ausschaffung von Ausländern) eine strikte

Umsetzung verlangen zu können. Amstutz widerspricht auch heute noch: Ihm sei es um die Glaubwürdigkeit des Parlaments gegangen und darum, ein Referendum zu verhindern und endlich Rechtssicherheit für die betroffenen Regionen herzustellen.

Auch Vera Weber wird intern kritisiert für den Deal – vor allem von jenen, die finden, man müsse die Initiative hart umsetzen. Sie sagt: «Lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach.» Die Abmachung hält sie auch heute noch für «ehrentoll», die Sache sei korrekt abgelaufen.

Für Adrian Amstutz ist das Manöver riskant. Zig Parlamentarier dazu zu bringen, über Nacht die Meinung zu ändern, ist auch für ihn kein einfaches Unterfangen. Wenn der Deal im Natio-

nal- oder Ständerat scheitert, ist Amstutz die Häme sicher. Doch das sei ihm wurst gewesen: «Volksentscheide sind vom Parlament umzusetzen – Punkt.»

### 3. März 2015: Der Deal hält

Während der Debatten im Nationalrat steht Amstutz im Zentrum, er steckt ein, er teilt aus. Einmal geraten er und Bundesrätin Leuthard aneinander, als er sich ihrem Pültchen nähert. Sie habe ihn abgekanzelt wie einen Schulbuben, erinnert er sich. «Gemach, gemach», habe er geantwortet. Sie sei als Bundesrätin auch nur eine Angestellte des Volkes. Das habe die Stimmung allerdings auch nicht verbessert.

Leuthard begrüsst in ihrem Votum den Kompromiss, ergänzt aber: «Ich wünschte mir, dass das, so wie es sein

gibt auch Bundesrätin Leuthard zu. Trotzdem bleibt der Passus stehen. «Irgendwann sagten wir nur noch: Augen zu und durch», sagt Adrian Amstutz.

**20. März 2015: Finale im Bundeshaus**  
Nun ist es eine Formsache: Am letzten Sessionstag übersteht das neue Gesetz die Schlussabstimmung mit deutlichen Mehrheiten in beiden Kammern. Jetzt kann es nur noch scheitern, wenn jemand das Referendum ergreift. Doch Vera Weber hält Wort.

### 4. Dezember 2015: Inkraftsetzung

An einer der letzten Sitzungen des Jahres schreitet der Bundesrat zum vorläufig letzten Akt: Er beschliesst formell, das Gesetz auf den 1. Januar 2016 in

## Ein Höhepunkt der Gesetzgebung ist das Ganze nicht. Manche Artikel darin sind phantastisch unverständlich.

sollte, in den Kommissionen stattfindet und nicht in irgendwelchen Hotelzimmern oder was weiss ich wo.» Schliesslich stimmt der Nationalrat dem Amstutz-Weber-Deal zu.

### 10. März 2015: Augen zu und durch

Der Ständerat, vom Deal ebenfalls überrumpelt, nimmt die Vorlage an. Ein Höhepunkt der Gesetzgebung ist das Ganze nicht. Geradezu phantastisch unverständlich ist der Artikel 8, Absatz 3 des Gesetzes, der noch heute gilt.

Es geht darin um Hotels, die neue Zweitwohnungen erstellen, wovon sie einen Teil vermieten und einen verkaufen. Wie soll man berechnen, welchen Anteil an der Hotelfläche die Wohnungen einnehmen dürfen? Dazu der Artikel im Original: «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 Artikel sorgt im Parlament für Gelächter. Ihr sei das zu kompliziert,

Kraft zu setzen. Zudem heisst er eine neue Verordnung gut, die alle Details klären soll.

Verordnungen sind oft so etwas wie die Bedienungsanleitung zu Gesetzen. Fast zu jedem Gesetz gibt es Verordnungen, zu den grossen sogar mehrere. Im Fall der Zweitwohnungen ist darin etwa geregelt, wie der Bund berechnet, ob eine Gemeinde unter die 20-Prozent-Regel fällt.

Mit dem Inkrafttreten stösst ein Gesetz offiziell zur ständig wachsenden Familie des Schweizer Rechts hinzu. Für Ordnung sorgt hier die «Amtliche Sammlung» (AS), in der die Bundeskanzlei chronologisch und akribisch sämtliche Regeln auflistet, die in diesem Land gerade gelten. Die Sammlung besteht seit 1851.

Seit 2016 ist nicht mehr die Papierausgabe massgebend, sondern die Onlineversion. Sie wird bei Bedarf an jedem Arbeitstag in allen drei Amtssprachen aktualisiert. Mit gutem Grund: Der Entscheid des Bundesrats, ein Gesetz in Kraft zu setzen, ist rechtlich nicht relevant – es gilt nur, was in der AS steht. Das Zweitwohnungsgesetz findet hier am 1. Januar 2016 Eingang unter der Nummer AS 2015 5657.

**Frühjahr 2018: Immer noch Pendler**  
Nach fünf Jahren als Jugendarbeiter pendelt David Zimmermann noch immer täglich 30 Kilometer von Brail nach St. Moritz. Er mag seinen Job, seine Erfahrung und sein Engagement werden geschätzt, und inzwischen kennt er viele Leute. Nur bei der Suche nach einer Wohnung, die näher an seinem Arbeitsplatz liegt, haben ihm all die Bekanntschaften nicht geholfen.

Hin und wieder hört er jemanden klagen, wie schwierig es sei, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Aber Zimmermann macht sich keine Sorgen. Er braucht nicht unbedingt ein neues Zuhause. Jedenfalls noch nicht.

### 7. Oktober 2018: Der Aussenseiter übernimmt

In St. Moritz wird der Zürcher Tenor und Gründer des Festival da Jazz, Christian Jott Jenny, zum Gemeindepräsidenten gewählt. Er setzt sich gegen den Einheimischen Sigi Asprien im zweiten Wahlgang durch.

Jennys Versprechen: «Den Ort wieder auf die 1800 Meter über Meer zu heben, auf denen er einmal war – und von wo er leider in den letzten Jahren etwas abgesunken ist.» In seinem Amt wird Jenny ein Problem begleiten, das er selbst bereits im Wahlkampf erwähnte: Die Einheimischen und die ausländischen Arbeitskräfte hätten Mühe, die Mieten zu bezahlen.

Politik ist Neuland für Jenny. Als die Schweiz über die Zweitwohnungsinitiative diskutierte, lebte er in Berlin. Abgestimmt hat er damals nicht.

### 2. April 2019: Franz Weber stirbt

Im Alter von 91 Jahren stirbt der Vater der Zweitwohnungsinitiative. «Das Feuer von Franz Weber, seine komplette Hingabe, brennt in uns, in mir weiter», schreibt Vera Weber nach seinem Tod. Franz Weber hatte zuletzt an Demenz gelitten. Bei einem Besuch der «Schweizer Illustrierten» zwei Jahre zuvor sagte er: «Ich war immer aktiv, habe so viel gemacht, aber ich weiss nicht mehr, was.»

Auch wenn sich Franz Weber nicht mehr an all sein Wirken erinnerte – die Zweitwohnungsinitiative gerät in der Schweiz nicht in Vergessenheit. Was bleibt von der Idee, die Weber im Frühsommer 2005 in einsamen Nächten entwickelt hatte? Und wie wirkt sie sich heute auf das Leben der Menschen aus?

# 6. Das Leben danach

Die Idee von Franz Weber ist nun seit sieben Jahren ein Gesetz. Was hat es verändert? Ein letztes Kapitel über neue Geschäftsideen, einen Gemeindepräsidenten in Not und den Willen des Volkes, der nicht ewig gilt.

## Sommer 2023: Adrian Amstutz

Heute, nach all den Jahren, kann er es offen sagen: Adrian Amstutz ist froh, dass das Volk die Zweitwohnungsinitiative angenommen hat. «Natürlich gab es dadurch eine grosse Aufregung und auch viele Unsicherheiten. Aber ich glaube, die Vorteile überwiegen. Die scharfe Intervention war nötig.»

Die Politik brauche eben manchmal einen «Schuss vor den Bug», dafür seien Volksinitiativen da. Amstutz hält nichts von der Kritik, wonach Initiativen oft zu schwammig formuliert oder zu radikal seien. «Das Volk ist der Chef. Die im Bundeshaus müssen seine Aufträge ausführen.» Im Fall der Zweitwohnungen ist er mit der Auftragserfüllung zufrieden, an der er massgeblich Anteil hatte: «Das Gesetz funktioniert, die Bremswirkung im Alpenraum ist eindeutig.»

## Sommer 2023: Enrico Uffer

Enrico Uffer, dem Holzbauer aus Savognin, ging es wie vielen in der Baubranche, die dachten, mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative stehe das Ende bevor: Es kam alles doch nicht so schlimm wie befürchtet. Uffers Firma ist sogar noch gewachsen, heute beschäftigt sie 120 Mitarbeiter. Was Uffer früher mit Ferienwohnungen verdiente, nimmt er heute mit den «Quadrins» ein, den Holzwürfeln, die zu Pop-up-Restaurants, VIP-Lounges oder Hotels werden. Die Zauberwürfel verkauft und vermietet Uffer in der ganzen Schweiz.

Im Nachhinein sei die Initiative ein Glück, sagt Uffer. «Weil wir das Messer am Hals hatten, stellten wir uns neu auf und orientierten uns an neuen Trends.» Er habe in den Krisenmonaten nach der Abstimmung viel gelernt und verstanden. Die Baubranche habe seinerzeit das Geschäft mit den Zweit-

wohnungen zu sehr ausgereizt, «statt vernünftig zu sein, waren wir gierig».

Was geblieben ist: Uffers Enttäuschung über die Politik. Franz Weber macht er keinen Vorwurf, es sei dessen gutes Recht gewesen, eine Volksinitiative zu lancieren. Nur von den Politikern fühlt er sich im Stich gelassen, ihnen gibt er die Schuld für die Rechtsunsicherheit, die viel zu lange gedauert habe. Uffer hat sich von der Politik abgewandt, er geht zwar noch abstimmen, aber nur noch unregelmässig.

## Sommer 2023: Vera Weber

Vera Weber hat vor allem eine Erkenntnis gewonnen: «Die Schweiz ist wirklich ein sehr demokratisches Land. Als Einzelne kann man etwas bewegen.» Aber sie hat auch Freunde verloren, die im Tourismus und in der Immobilienbranche tätig waren und ihr Geschäft von Webers Initiative bedroht sahen. Das ist der Preis, den sie für den Abstimmungssieg bezahlt hat.

Seit zehn Jahren präsidiert Vera Weber die Fondation Franz Weber und Helvetia Nostra. Sie tut es in ihrem eigenen Stil, ruhiger als ihr verstorbener Vater. Sie sagt: «Ich bin verantwortlich, dass man Franz Weber nicht vergisst. Er ist ein Teil der Schweizer Geschichte.»

Vera Webers Kampf geht weiter. Zuletzt hat sie sich dafür eingesetzt, dass Elefanten nicht mehr in Zoos gehalten werden dürfen.

## Sommer 2023: Christian Jott Jenny

Christian Jott Jenny, der Gemeindepräsident von St. Moritz, fährt mit seinem Fiat 4x4 durch St. Moritz Bad, «unsere DDR», und zeigt auf Wohnblöcke am Strassenrand. «Hier gibt es Vierzimmerwohnungen für unter 2000 Franken, aber klar, da bewerben sich 200 Leute drauf.»

St. Moritz' Probleme sind exemplarisch für die vieler Gemeinden in Bergregionen, im Bündnerland, im Wallis oder im Berner Oberland: Die Einheimischen können sich die Wohnungen und Häuser nicht mehr leisten, die Hoteliers finden keine Zimmer für ihr Personal, während der Winter- und der Sommersaison müssen die Angestellten von Bergbahnen und Restaurants von weit her pendeln.

Jenny kommt mit seinem Auto an der «Residenz am See» vorbei, einer ästhetisch bescheidenen Siedlung. «Ein Zürcher Anwalt vertritt die Stockwerkeigentümer. Die Leute haben Wohnungen in den 1970 Jahren wohl für etwa 200 000 Franken gekauft, heute kosten die mehrere Millionen, und die Erben verkaufen sie.» Jenny zeigt auf die andere Seite des Sees: «Da drüben ist das Hotel, das die Gemeinde gekauft hat. Gerade leben ukrainische Flüchtlinge darin, später sollen dort Wohnungen entstehen. Unser Problem ist: Die Leute brauchen jetzt Wohnungen, aber bis wir sie haben, dauert es noch ein paar Jahre.» Für viele ist das zu spät.

## Sommer 2023: David Zimmermann

Der Jugendarbeiter David Zimmermann sitzt in seiner Stube in Koblenz im Aargau. Die Dreizimmerwohnung mietet er für 1200 Franken im Monat.

Zimmermann musste auf Ende März seine Stelle in St. Moritz kündigen und aus dem Engadin wegziehen, sein Vermieter in Brail hatte ihm nach zehn Jahren wegen Eigenbedarfs gekündigt. Obwohl er bereit war, 2000 Franken Miete zu bezahlen, suchte er vergeblich nach einer anderen passenden Wohnung im Engadin. Dass er inzwischen drei Hunde besitzt, hat die Suche auch nicht erleichtert. Wie überall, wo der Wohnraum knapp ist, haben



«Die Leute brauchen jetzt Wohnungen»: Christian Jott Jenny, Gemeindepräsident von St. Moritz

Leute mit Kindern, Tieren oder Instrumenten schlechte Chancen gegen gut verdienende Paare und Singles.

Zimmermann ist auf absurde Angebote gestossen: eine 1,5-Zimmer-Wohnung für 3500 Franken zum Beispiel. Selbst eine Wohnung in seinem früheren Haus, die während Jahren leer stand, gehört nun einem Zweitwohnungs-

eigentlich bekämpft hatte. «Die Initiative hat eine Berechtigung gehabt und ihr Ziel erreicht», sagt die Altbundesrätin. Neue Zweitwohnungen seien seither keine mehr gebaut worden, die Landschaft habe sie in dem Sinne geschützt.

Aber Leuthard sieht heute auch die negativen Konsequenzen, vor denen sie

tenzahl zu erhöhen, wenn die Bevölkerung wächst.» Gleichzeitig sei es immer wichtig, dass sich ein Initiativkomitee bewusst sei, was es mit einem Anliegen auslöse: «Man setzt eine riesige Maschinerie in Gang und braucht Ressourcen, die Initianten greifen auch in das Leben vieler Menschen ein.»

### Sommer 2023: Vincenzo Pedrazzini

Der ehemalige FDP-Vizepräsident Vincenzo Pedrazzini steht vor seinem Hotel und blickt auf das Bauland, das er vor fast 20 Jahren mitten in Campo gekauft hat. Gerade hat der Bauer die Wiese gemäht, manchmal grasen hier auch Ziegen. Pedrazzini's Prophezeiung hat sich bewahrheitet: In der Gemeinde wurde seit Annahme der Initiative keine einzige neue Wohnung gebaut. Trotzdem ist Campo aufgeblüht.

Seit das «Fior di Campo» als eine Art Réception für das Dorf funktioniert, reisen die Besitzer der rund 250 Ferienhäuser und Ferienwohnungen wieder öfter an. Sie hinterlegen hier ihre Hausschlüssel oder kaufen Brot. Vor allem aber sind das Restaurant und die Bar zu einem Treffpunkt geworden, wenn auch nicht für die Einheimischen. Obwohl Pedrazzini ihnen zuliebe den Preis für einen Caffè lange unter drei Franken gehalten hatte, kommen sie selten vorbei.

Das Wichtigste aber war das WLAN: Seit Pedrazzini quasi im Alleingang für schnelles Internet gesorgt hatte, nutzen

## Wie lange soll die Meinung des Volkes gültig sein? Müsste nicht jede Generation von neuem über die grossen Fragen ihrer Zeit abstimmen?

besitzer. Der Mann hat sie während der Pandemie gekauft.

Zimmermann erlebte nun selbst, was die Wohnungsnot bedeutet, von der die Einheimischen in St. Moritz seit ein paar Jahren immer öfter sprachen. Die Zweitwohnungsinitiative, sagten sie, habe die Situation verschärft. Jetzt litt auch Zimmermann. Gleichzeitig sah er, wie viele Ansässige von den hohen Immobilienpreisen profitierten. Als er bei Bekannten fragte, ob sie ihm ihre Ferienwohnung dauerhaft vermieten würden, winkten alle ab: Damit würden sie viel weniger verdienen.

Als Zimmermann Ende 2022 die Zusage für einen Job in leitender Position in der Jugendarbeit in Baden erhielt, stand für ihn fest: Er wird das Engadin verlassen. Zuerst wollte er keinen Abschiedsapéro organisieren. Dann einen mit 30 Leuten. Schliesslich kamen 80. Er war ein Einheimischer geworden.

Zimmermann ist jetzt Mitte 50, und er hätte sich gut vorstellen können, bis zur Pensionierung in St. Moritz zu arbeiten. Aber er sei froh um die gute Lösung im Unterland. «Ich habe aufgehört, in meinem Leben Dingen nachzutrauern.» Die Balkontüre zu seiner Wohnung in Koblenz hat er geschlossen, es ist ein heisser Sommertag. «Das vermisse ich», sagt er, «die angenehmen Temperaturen im Engadin.»

### Sommer 2023: Doris Leuthard

Doris Leuthard erinnert sich gerne an die Zeit, in der sie mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative beschäftigt war, auch wenn sie das Anliegen

schon früh gewarnt hatte: die Wohnungsnot in den Berggebieten. Es brauche in den nächsten Jahren eine intensive Diskussion über Raumplanung. «Der Chaletstil ist ineffizient, warum können wir nicht in die Höhe bauen? Und wahrscheinlich müssen wir auch darüber nachdenken, ob wir nicht unsere Ansprüche zurückschrauben.» Bezahlbare Wohnungen seien eine wichtige Voraussetzung, um als Land zu wachsen. Und diese gebe es in vielen Orten nicht mehr.

Leuthard findet es wichtig, nach einer gewissen Zeit über Gesetze zu sprechen und diese anzupassen. «Es ist unrealistisch zu sagen, wir machen ein

## Das Gute und das Schwierige an unserer Demokratie: Sie ist nie fertig. In der Schweizer Politik wird immer wieder aufs neue ausgehandelt, was gelten soll.

Gesetz für 30 Jahre.» Es sei keine Schande, wenn man nach zehn Jahren hingehe und schaue, wo man etwas verändern müsse, dafür sei eine Demokratie ja da. «Es kommen neue Generationen, neue Bedürfnisse, die Gesellschaft verändert sich.» Und im Fall des Zweitwohnungsgesetzes passiert genau das. Im Bundeshaus wird im Moment wieder über Lockerungen diskutiert.

Doris Leuthard würde die Hürden für Volksinitiativen anpassen. «Ich denke, es wäre richtig, die Unterschrif-

viele Leute ihre Ferienhäuser als Homeoffice. Die Vorstellung von den Betten, die die meiste Zeit des Jahres kalt blieben, treffe hier nicht zu, sagt Pedrazzini. In Campo gehören die meisten Ferienhäuser Tessinern. Sie kommen an vielen Wochenenden, in den Ferien, und wenn sie pensioniert sind, bleiben sie oft wochen- oder sogar monatelang. «Diese Leute sind die Zukunft von Campo.»

Der Zweitwohnungsanteil in Campo ist noch immer der höchste im ganzen Land. Er liegt sogar noch höher als vor

zehn Jahren, bei 90,6 Prozent. Ein paar Hotelgäste haben sich während ihres Aufenthalts in den Ort verliebt und alte Häuser oder Ställe in Feriendomizile verwandelt.

Doch Pedrazzini hadert noch immer mit dem Gesetz, weil er findet, es werde einem Ort wie Campo nicht gerecht. Die Einschränkungen für den Umbau von bestehenden Gebäuden in Zweitwohnungen seien zu gross, sagt er. Und weil die Initiative das Angebot verknappert hat, sind die alten Häuser und Ställe inzwischen sehr teuer.

Dafür ist Bauland fast nichts mehr wert. Würde Pedrazzini sein Grundstück verkaufen, bekäme er einen Bruchteil von den knapp 100 000 Franken, die er einst bezahlt hat. Das Geld reue ihn nicht, sagt er. Aber es sei einfach schade, dass sich nun nur die Kühe an der schönen Aussicht erfreuten. Vielleicht werde sich das ja irgendwann wieder ändern, denkt Pedrazzini. Unmöglich ist das nicht.

Auch wenn das Volk einmal Ja oder Nein zu einer Idee gesagt hat: für die Ewigkeit ist ein solcher Entscheid nie. Über das Frauenstimmrecht, eine Mutterschaftsversicherung oder den Unbeitritt stimmten die Bürger mehrmals ab und änderten im Lauf der Zeit ihre Meinung.

Und wie lange soll die Meinung des Volkes überhaupt gültig sein? Müsste nicht jede Generation neu über die grossen Fragen ihrer Zeit abstimmen?

Das ist das Gute und das Schwierige an unserer Demokratie: sie ist nie fertig. In der Schweizer Politik wird immer wieder aufs neue ausgehandelt, was gelten soll. Und wenn in ein paar Jahren jemand der Ansicht ist, es sollten wieder mehr Ferienwohnungen in den Bergen gebaut werden, kann er einfach eine neue Initiative starten; dann geht alles wieder von vorne los.

*Flurin Clalüna, Barbara Klingbacher, Reto U. Schneider und Aline Wanner* arbeiten beim NZZ Folio. *Fabian Schäfer* leitet die NZZ-Bundeshausredaktion. *Danijel Beljan, Cian Jochem, Roland Shaw* gehören zum Team NZZ Visuals. *Tom Huber* ist freier Fotograf in Zürich.

VOM WORT ZUM BILD

## KRAFT VERSCHLEISSEN

**Anja Kampmann trifft**

**Stefan Guggisberg**

Was entsteht, wenn sich ein Künstler und eine Lyrikerin auf einer Doppelseite begegnen?

NZZ Folio lädt Schriftsteller und bildende Künstler zu einem poetischen Austausch ein über das Verhältnis von Mensch und Natur. In zwei aufeinanderfolgenden Ausgaben bewegt sich ein Künstlerpaar jeweils «vom Wort zum Bild» und «vom Bild zum Wort».

Für die folgende Doppelseite hat Anja Kampmann das Gedicht «galy» über den August verfasst, einen Monat, der seine Kraft verschleisst.

Stefan Guggisberg knüpft an dieses Bild des unaufhaltsamen Übergangs an, mit einem Ölgemälde von übersteigerter Sinnlichkeit.

Anja Kampmanns (\*1983) Lyrikband «Proben von Stein und Licht» (Hanser) ist 2016 erschienen. Zwei Jahre später folgte ihr Roman «Wie hoch die Wasser steigen» (Hanser). Das Buch wurde mit dem Mara-Casens-Preis für das beste Romandebüt ausgezeichnet und für den Preis der Leipziger Buchmesse und für den Deutschen Buchpreis nominiert. Ihre letzten Veröffentlichungen sind der Gedichtband «Der Hund ist immer hungrig» (2021) und ihre Übersetzung von Ilya Kaminskys «Deaf Republic» (2022).

Stefan Guggisberg (\*1980) studierte Malerei und Fotografie an der Hochschule für Grafik und Buchkunst in Leipzig und war danach Meisterschüler bei Neo Rauch. Er wurde mit zahlreichen Preisen und Stipendien ausgezeichnet; seine Werke werden international ausgestellt. 2022 war er Gastprofessor an der Musashino Art University in Tokyo.

Folgen Sie dem QR-Code und hören Sie das Gedicht «galy», gelesen von Anja Kampmann.



Stefan Guggisberg  
ohne Titel (Bach), 2023  
Öl auf Papier  
170 x 125 cm  
courtesy Galerie EIGEN + ART Leipzig/Berlin  
Foto: Uwe Walter, Berlin

