

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 305-2019
Vorstossart: Postulat
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.378

Eingereicht am: 05.12.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Kohler (Meiringen, Grüne) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 622/2020 vom 27. Mai 2020
Direktion: Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme und gleichzeitige Abschreibung**



Negative Auswirkungen des Massentourismus

Der Regierungsrat prüft,

1. welche Risiken massentouristische Phänomene für den Tourismus im Berner Oberland mit sich bringen
2. wie er im Rahmen des Tourismusentwicklungsgesetzes einen nachhaltigen Gästemix fördern kann
3. wie er die Bevölkerung in den betroffenen Gebieten von den negativen Auswirkungen solcher massentouristischen Entwicklungen schützen kann

Begründung:

«Mittlerweile gibt es auch in der Schweiz punktuell Orte, wo die Grenze zum Overtourism zumindest erreicht ist», sagte diesen Sommer der St. Galler Tourismusexperte Christian Laesser in einem Interview mit der NZZ. Neben Luzern ist vor allem Interlaken ein solcher Ort. Die Mehrheit der Gäste hier stammt heute aus China, Südkorea oder dem arabischen Raum. Die massive Zunahme – vor allem der Gruppengäste aus diesen Regionen – löst insbesondere in Interlaken nicht nur Freude aus, auch wenn es kurzfristig und finanziell betrachtet grundsätzlich erfreulich ist, wenn es dem wichtigsten Wirtschaftszweig gut geht. Kritische Stimmen in der Bevölkerung häufen sich. Die Authentizität und letztlich auch die Attraktivität leiden unter massentouristischen

Auswüchsen. Mit dem laufenden Ausbau der Bergbahnen in der Region ist eine weitere Zunahme des Ansturms zu erwarten. Gruppengäste, die – wenn überhaupt – nur eine Nacht in der Region bleiben, sorgen nur in sehr begrenzten Bereichen für Wertschöpfung, belasten aber die Infrastruktur. Die Masse alleine garantiert keine nachhaltige Wertschöpfung. Zudem muss man in Zeiten des Klimawandels nicht nur die eigenen Flugreisen hinterfragen. Angesichts abschmelzender Gletscher kann es nicht die richtige Strategie sein, massenhaft Gäste für eine Nacht im Berner Oberland um die halbe Welt zu fliegen. Nachhaltiger Tourismus – ökologisch wie ökonomisch – sieht anders aus. Die Destinationen hätten die Möglichkeit, auf die Veränderung des Gästemixes hinzuwirken und so für mehr Nachhaltigkeit zu sorgen. Gäste, die eine Woche oder länger bleiben, kaufen zwar vielleicht weniger Luxusprodukte ein, sorgen aber für mehr lokale Wertschöpfung.

Antwort des Regierungsrates

Der Kanton Bern ist einer der bedeutendsten Tourismuskantone der Schweiz. Neben den weltbekannten Destinationen im Berner Oberland ist auch die Stadt Bern ein beliebtes Ziel der internationalen Gäste. Insgesamt trägt der Tourismus im Kanton Bern über 38 000 Vollzeitstellen zur Beschäftigung und 4.7 Milliarden Franken zur Wertschöpfung bei (direkte und indirekte Effekte). Im Berner Oberland ist der Beitrag des Tourismus besonders gross – sowohl der Beschäftigungs- als auch der Wertschöpfungsanteil liegt bei rund 20 Prozent der Gesamtwirtschaft.

Die verfügbaren Daten des Bundesamts für Statistik zu den Logiernächten¹ bestätigen, dass sich die Anzahl der Gäste und deren Herkunft in den touristisch geprägten Orten des Berner Oberlands in den vergangenen Jahren stark verändert haben. Zwischen 2012 – einem zwischenzeitlichen Tiefpunkt – und 2019 hat die Zahl der Logiernächte im Berner Oberland insgesamt um einen Viertel zugenommen (Schweiz: +14 %). Das entspricht knapp einer Million zusätzlicher Logiernächte. Dieser Anstieg ist zu einem grossen Teil auf Gäste aus Asien zurückzuführen. In Interlaken war der Anstieg ähnlich hoch, die Logiernächte nahmen von 720'000 auf 880'000 zu. Es trifft aber zu, dass Interlaken einen Sonderfall darstellt: Als einzige Gemeinde im Kanton Bern stammte 2019 mehr als die Hälfte der übernachtenden Gäste aus Asien. Während Gäste aus dem arabischen Raum insbesondere im Juli und August stark vertreten sind, verteilen sich die übrigen Gäste aus Asien (allen voran Südkorea, China und Indien) gleichmässig über das ganze Jahr.

Diese Entwicklung ist grundsätzlich erfreulich. Zunehmende Gästezahlen und das internationale Interesse zeugen von der Attraktivität des Berner Oberlands und dessen Destinationen. Damit wird Wertschöpfung im Kanton Bern generiert, was zum Erhalt bzw. Aufbau von Arbeitsplätzen beiträgt. Gleichzeitig sind damit aber auch Entwicklungen verbunden, die sich auf die ansässige Bevölkerung negativ auswirken oder negativ wahrgenommen werden.

Der Regierungsrat hat deshalb Verständnis für die betroffenen Gemeinden und deren Bevölkerung. Er hält jedoch fest, dass es keine allgemein gültigen Kriterien gibt, die definieren, ab wann effektiv von «Massentourismus» oder «overtourism» gesprochen werden kann. Eine Studie von Roland Berger² zum «overtourism» in europäischen Städten kommt zum Schluss, dass keine der untersuchten Schweizer Städte von Massentourismus betroffen ist (u.a. Luzern und Bern; Interlaken ist nicht Teil der Studie).

¹ Die verfügbaren Angaben umfassen Hotels, Kurbetriebe, Campings, Jugendherbergen und teilweise Ferienwohnungen. Insbesondere zu den privat vermieteten Unterkünften und den entsprechenden Logiernächten liegen keine Daten vor.

² Roland Berger GmbH: European city tourism study 2018 – Protecting your city from overtourism. München, Dezember 2018.

Hinzu kommt, dass sich die Ausgangslage und die Herausforderungen je nach Gemeinde stark unterscheiden. Deshalb können auch keine einheitlichen (kantonalen) Massnahmen getroffen werden, die für alle betroffenen Gebiete einen wirksamen Schutz bzw. eine Linderung vor den Auswirkungen massentouristischer Phänomene gewähren würden.

Der Regierungsrat weist zudem darauf hin, dass seit dem Ausbruch der Coronavirus-Krise viele Betriebe im Tourismus massive Umsatzeinbrüche verzeichnen und um ihre Existenz kämpfen. Wie sich die Coronavirus-Krise langfristig auf den Tourismus auswirken wird, ist gegenwärtig noch nicht bekannt. Absehbar ist aber, dass der internationale Tourismus über das Jahr 2020 hinaus stark betroffen sein wird. Dies ist ein zusätzlicher Grund, weshalb der Regierungsrat aktuell keinen Handlungsbedarf für Massnahmen gegen den Massentourismus sieht.

Zu den einzelnen Punkten nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

1. Eine Studie von McKinsey und dem World Travel and Tourism Council³ identifiziert fünf Problemfelder, die im Zusammenhang mit massentouristischen Phänomenen auftreten. Abhängig von der lokalen touristischen Ausgangslage (z. B. Gästestruktur, Übernachtungs- oder Tagestourismus, natürliche oder kulturelle Attraktionen) kann die Betroffenheit durch die einzelnen Risiken sehr unterschiedlich sein. Bei den fünf Problemfeldern und den damit verbundenen Risiken handelt es sich um folgende:

- **Beeinträchtigung der einheimischen Bevölkerung**
Die diesbezüglichen Risiken und Auswirkungen sind vielseitig. Eine grosse Nachfrage nach Übernachtungsmöglichkeiten ausserhalb der klassischen Hotellerie – was seit dem Aufkommen von elektronischen Buchungsplattformen stark zugenommen hat – wirkt sich negativ auf die ortsansässige Bevölkerung aus: Wohnraum geht verloren oder wird teurer, die Umnutzung bringt Lärm und zusätzlichen Verkehr. Darüber hinaus kann sich auch die Zusammensetzung des lokalen Gewerbes (v.a. Detailhandel und Gastgewerbe) verändern und nicht mehr den Bedürfnissen der einheimischen Bevölkerung entsprechen. Auch Engpässe bei der Infrastruktur und die generell höhere Beanspruchung des öffentlichen Raums können insgesamt zu einem Verlust an Wohn- und Lebensqualität führen (vgl. nächsten Punkt).
- **Überlastete Infrastrukturen**
Die meisten Infrastrukturen werden nicht nur für touristische Zwecke genutzt und können insbesondere während der touristischen Hochsaison rasch an ihre Kapazitätsgrenzen stossen. Dazu zählen neben den Verkehrsinfrastrukturen auch der öffentliche Raum, Ver- und Entsorgungsdienstleistungen, Läden sowie Sport- und Freizeiteinrichtungen.
- **Schäden an Natur und Umwelt**
Der Tourismus beeinflusst beinahe alle Bereiche der Umwelt. Insbesondere der internationale Reiseverkehr ist mit einem bedeutenden Energieverbrauch verbunden, führt zu klimaschädlichem CO₂-Ausstoss und generiert Lärmemissionen. Bei der Beherbergung und Erschliessung fällt insbesondere der beträchtliche Flächenbedarf ins Gewicht. Die touristischen Infrastrukturen und praktisch alle Freizeitaktivitäten wirken sich negativ auf die Natur, die Umwelt oder die Biodiversität aus.
- **Bedrohung des kulturellen Erbes**
Die Verdrängung der einheimischen Bevölkerung kann zu einem Verlust der lokalen Kultur und Tradition führen. Oft werden zwar die lokalen Traditionen aus kommerziellen touristischen Gründen aufrechterhalten. Dabei geht aber die Authentizität und damit das ei-

³ McKinsey & Company and World Travel & Tourism Council: Coping with success: Managing overcrowding in tourism destinations. Dezember 2017.

gentliche kulturelle Erbe verloren. Zusätzlich kann eine übermässige Nutzung von historischen Stätten zu (teilweise irreparablen) Schäden führen.

- Verschlechterung der touristischen Erfahrung

Eine hohe Zahl an Touristen wirkt sich direkt negativ auf das eigentliche Erlebnis aus. Das kann sich beispielsweise in langen Wartezeiten, überhöhten Preisen oder einem beeinträchtigten Bewegungsraum niederschlagen. Auch wenn diese Auswirkungen primär die Touristen betreffen, können sich daraus längerfristig auch negative Auswirkungen auf die Tourismusorte ergeben.

2. Wie genau ein «nachhaltiger Gästemix» aussieht, lässt sich nicht allgemein beantworten. Professor Laesser merkt dazu im erwähnten Interview in der NZZ⁴ an, dass Individualtouristen nicht per se nachhaltiger unterwegs sind als Gruppenreisende. Als Beispiel fügt er an, dass Menschen, die einen Berg einzeln besteigen, die Wildtiere stören und ihre Verpflegung selber mitbringen, tendenziell weniger nachhaltig und wertschöpfungsstark sind als eine Reisesgruppe, die geordnet auf den Berg reist, auf den Wegen bleibt und im Restaurant isst. Der Kanton Bern hat im Tourismusentwicklungsgesetz (TEG)⁵ keine Ziele für den Gästemix festgelegt, sondern er strebt eine insgesamt nachhaltige Entwicklung im gesamten Tourismus an (Art. 1 Abs. 2 TEG). Die Berner Tourismuspolitik orientiert sich an folgendem Credo⁶:
Mit Hilfe gezielter Massnahmen soll eine nachhaltige, das heisst sozialverträgliche und umweltverantwortliche touristische Entwicklung unterstützt werden, die zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit beiträgt und zukünftigen Generationen hoffnungsvolle Perspektiven eröffnet.

Einen Einfluss auf den Gästemix haben die Marketingaktivitäten. Gemäss Artikel 8 TEG unterstützt der Kanton die Marktbearbeitung mit jährlichen finanziellen Beiträgen. Dazu schliesst er jeweils eine Leistungsvereinbarung mit der gesamtkantonalen Vermarktungsgesellschaft BE! Tourismus AG und den Destinationen ab. Die strategische und inhaltliche Planung der Marketingaktivitäten obliegt jedoch nicht dem Kanton, sondern wird von der BE! Tourismus AG und den Destinationen gemeinsam koordiniert. Während die BE! Tourismus AG – zusammen mit Schweiz Tourismus – das Basismarketing sicherstellt, fokussieren die Destinationen auf die angebotsspezifische Vermarktung in ausgewählten Zielmärkten. Der Regierungsrat erachtet diese bestehende Aufgabenteilung als sinnvoll, da damit auf regionale Besonderheiten eingegangen werden kann und gleichzeitig eine grösstmögliche Marketingeffizienz sowie ein gezieltes Ansprechen potenzieller Gästegruppen für den wertschöpfungsstarken übernachtenden Tourismus möglich wird. Welche Gäste dann aber effektiv in den Kanton Bern und die einzelnen Tourismusorte reisen, kann nur beschränkt mittels Marketing-, oder anderen Massnahmen (des TEG) beeinflusst werden.

3. Bei den am meisten von den negativen Auswirkungen betroffenen Bereichen Wohnen und Verkehr liegt die Zuständigkeit grösstenteils bei den Gemeinden. Verschiedene Gemeinden haben denn auch bereits reagiert und entsprechende Massnahmen beschlossen bzw. angesprochen. In Interlaken müssen Eigentümer ihre Wohnungen, die über Airbnb oder andere Plattformen vermietet werden, der Gemeinde melden. Die laufende Änderung des Baureglements sieht zwei weitere Massnahmen vor: einerseits sollen Ferienwohnungen künftig mindestens fünf Tage am Stück vermietet werden müssen und andererseits sollen im Zentrum und in gemischt genutzten Gebieten Mindestanteile für Erstwohnungen festgelegt werden. Auch die Stadt Bern hat Massnahmen vorgesehen: Um sicherzustellen, dass Wohnraum für

⁴ NZZ vom 17. Mai 2019

⁵ BSG 935.211

⁶ Tourismusstrategie 2015-2020 des Kantons Bern: Universität Bern, Center for Regional Economic Development: Positionspapier Tourismus Kanton Bern 2015-2020. Bern, Juli 2015.

die ständige Bevölkerung erhalten bleibt, soll die gesamte Vermietungsdauer für Kurzzeitvermietungen in der Altstadt auf 90 Logiernächte pro Jahr und Wohnung beschränkt werden. Die entsprechende Revision der Bauordnung muss noch im Stadtrat beraten werden und kommt voraussichtlich 2021 zur Abstimmung.

Auch beim Verkehr bzw. bei den Verkehrsinfrastrukturen existieren in den Gemeinden bereits Konzepte und Regelungen. Dazu gehören unter anderem Parkplatzkonzepte, die Bereitstellung und Bewirtschaftung von Carparkplätzen oder Zufahrtsbeschränkungen für den motorisierten Individualverkehr.

Die touristischen Vertragspartner des Kantons Bern (BE! Tourismus AG und die Destinationen) können im Rahmen ihrer ordentlichen Aufgaben ebenfalls Begleit- und Unterstützungsmassnahmen lancieren. Zu erwähnen sind beispielsweise ein Erklärvideo von Interlaken Tourismus über die Bedeutung des Tourismus für die Bevölkerung oder das Sensibilisierungsprojekt «Tourismus macht Schule» von Bern Welcome, bei welchem Jugendlichen an einem Tag der Einblick in verschiedene Berufsgruppen des Tourismus gewährt wird. Das TEG bietet die rechtliche Grundlage zur Mitfinanzierung entsprechender Projekte.

Verteiler

- Grosser Rat