TOURISMUS-IMPULSE

NR. 16
FEBRUAR
2018

UNIVERSITÄT BERN

CRED
CENTER FOR REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT
Forschungsstelle Tourismus

Das Zweitwohnungsgesetz und sein Einfluss auf lokale Wachstumskoalitionen

Erste Überlegungen am Fallbeispiel Oberengadin

2012 nahm die Schweizer Stimmbevölkerung mit einer knappen Mehrheit von 50,6 Prozent die Volksinitiative «Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen!» an. Die mögliche Auswirkung des neuen Gesetzes auf das Langzeit Entwicklungs-Modell von Schweizer Alpendestinationen hat die Forschungsstelle Tourismus (CRED-T) in Zusammenarbeit mit dem CRED-Geographie (Gruppe Raumentwicklung und -planung) untersucht. Basierend auf der «Urban Regime Theory» wurden fünf Faktoren eruiert, die zu einer Schwächung der oft dominanten Wachstumskoalitionen beitragen können und dadurch eine Auswirkung auf die Entwicklung von Zweitwohnungen haben. Die Analyse wurde durchgeführt unter der Prämisse, dass es in den alpinen Gebieten häufig eine Wachstumskoalition gibt, welche bei der wirtschaftlichen Entwicklung auf die Ausschöpfung von Bodenrenten fokussiert. Als exemplarisches Fallbeispiel von alpinen Gebieten wurde das Oberengadin untersucht. Obwohl das neue Gesetz durch eine direkte Regulierung der Ausschöpfung von Bodenrenten durchaus Potential zur Abschwächung von lokalen Wachstumskoalitionen aufweist, sprechen die verbleibenden vier Faktoren eher für ein sich fortsetzendes Bestehen solch starker Koalitionen, was Bauentwicklungen in den alpinen Regionen weiter voranschreiten lässt.

Der Erfolg von Wachstumskoalitionen basiert auf der gemeinsamen Überzeugung, auf politischem Weg Bodeneigentümern zu grösstmöglichen Profiten aus Bauparzellen zu verhelfen.

source: https://doi.org/10.48350/154294 | downloaded: 12.10.2024

Ausgangslage

Viele alpine Gemeinden und Regionen sind in den letzten Jahrzehnten stark gewachsen, obwohl etliche damit verbundene Problematiken lange bekannt waren. Dies hat zu vielen neuen Infrastrukturen und einem Boom der Zweitwohnungen geführt, so dass in manchen Gemeinden ein Zweitwohnungsbestand von mehr als 50% besteht. Das zunehmende Bewusstsein in der Schweizer Bevölkerung, dass diese Entwicklung negative Einflüsse auf die Umwelt sowie die sozialen und politischen Gegebenheiten in alpinen Gebieten hat, führte schlussendlich zur Annahme der Zweitwohnungsinitiative im März 2012. Der wirtschaftliche Einfluss von Zweitwohnungen auf regionale Entwicklungen wurde bereits in verschiedenen Studien untersucht. Weniger Beachtung wurde bisher dem Einfluss lokaler Interessens- und Kräfteverhältnisse für diese Entwicklung geschenkt. Für eine zielführende Politikmassnahme sind die Identifikation der relevanten Zielgruppe und ihre Interessen aber entscheidend. Als theoretische Grundlage für vorliegende Analyse diente die «Urban Regime Theory». Diese geht davon aus, dass ein Netzwerk aus lokaler Politik und privaten Akteuren institutionelle Ressourcen bündeln kann. Dies geschieht oftmals auf informellem Weg, was das Netzwerk stabil macht und ihm erlaubt, auf legislativem oder exekutivem Weg zu bestimmen und auch umzusetzen.

Urban Regime Theory angewandt auf alpine Gebiete

Die Theorie unterscheidet zwischen verschiedenen Typen von Governance-Arrangements, mehrheitlich im urbanen Raum. Eines davon ist das Entwicklungsregime, das durch eine starke Wachstumskoalition gekennzeichnet ist (Stone 1989, 2005). Mitglieder dieser Koalition – beispielsweise die politische Elite, Bodeneigentümer, Bauunternehmer oder Geschäftseigentümer – haben dabei ein gemeinsames Interesse an regionalem Wachstum (Moosberger und Stoker 2001). Die Akteure der Koalition einigen sich formell oder informell, um Massnahmen zu unterstützen, was zu höheren Bodenrenten und dabei zu grösseren Steuereinnahmen führen und somit die lokale Wirtschaft ankurbeln kann (Stone 1989).

Dieser Regime-Typ passt recht gut zur Situation in alpinen Regionen vor der Annahme der Zweitwohnungsinitiative. In einer gemeinsamen Forschungsarbeit des CRED-T und CRED-Geographie (Gruppe Raumentwicklung und -planung) wurde der Frage nachgegangen, ob das neue Zweitwohnungsgesetz, das innert kurzer Frist die Entwicklung der Zweitwohnungen beeinflusst, auch langfristig die Bindungen innerhalb einer Wachstumskoalition zu verändern vermag. Denn diese sind mitunter die Treiber der vergangenen Zweitwohnungsentwicklung in den alpinen Gebieten.

Veränderungsfaktoren der Wachstumskoalition

Die Urban Regime Theory wurde auf den alpinen Raum adaptiert. Es wurden demnach fünf Faktoren theoretisch abgeleitet, welche die Wachstumskoalition in alpinen Regionen verändern können (vgl. Abb. 1).

Folgende Hypothesen wurde dazu überprüft:

H1 Soziale Spannungen, Furcht und Unsicherheit entstehen: Unter einer Wachstumskoalition gibt es in Tourismusdestinationen strategisch eigennützige Vorgehensweisen von mächtigen Bodeneigentümern, welche von mitspielenden lokalen Behörden toleriert werden. Das kann zu Unsicherheit und Spannungen bei der Bevölkerung gegenüber der Wachstumskoalition führen.

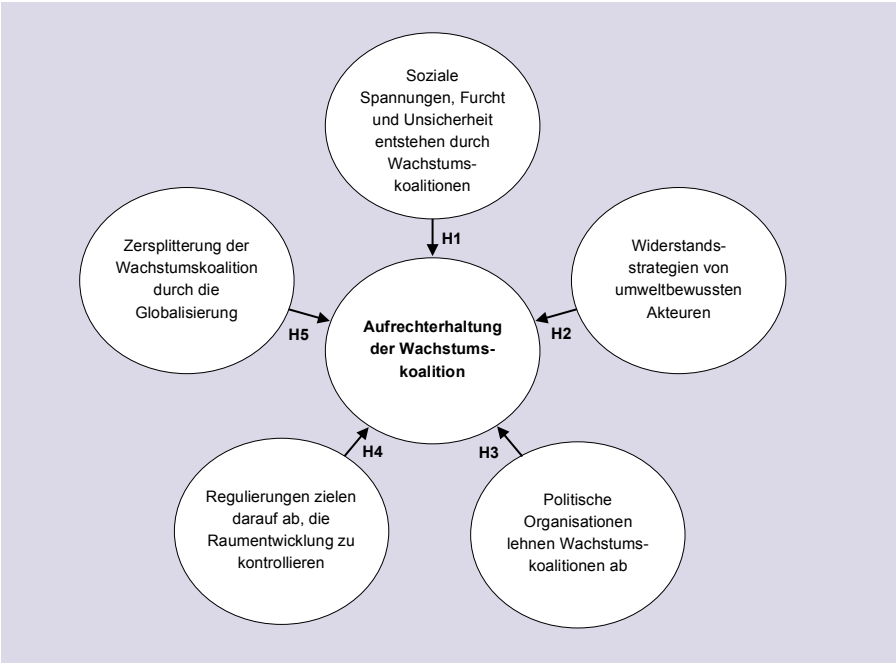
H2 Widerstandsstrategien von umweltbewussten Akteuren: Die Verteidigung der Umweltgerechtigkeit führt zu Widerstand und Protestbewegungen gegen die Wachstumskoalition und hat Potential zu deren Veränderung.

H3 Politische Organisationen lehnen Wachstumskoalitionen ab: Von der Entwicklung in Tourismusdestinationen profitieren relativ wenig qualifizierte Arbeiter des Bausektors und teilweise des Tourismus. Jobs für mehr qualifizierte Personen gibt es weniger. Politische Akteure, die nicht direkt mit dem Bausektor oder Tourismus verbunden sind, stellen die Legitimität der Wachstumskoalitionen in Frage.

H4 Regulierungen zielen darauf ab, die Raumentwicklung zu kontrollieren: Wachstum führt zu negativen Auswirkungen auf die Umwelt und landschaftliches, historisches und architektonisches Erbe. Mit raumplanerischen Regulierungen soll die Entwicklung kontrolliert werden, was die Wachstumskoalition verändert.

H5 Zersplitterung der Wachstumskoalition durch die Globalisierung: Globaler Wettbewerb und tiefe Transportkosten zwingen individuelle Akteure zur strategischen Verbesserung ihrer Positionierung durch neue Kooperationen mit Akteuren von ausserhalb der Region. Dadurch werden die Verbindungen innerhalb der Wachstumskoalition verändert.

Abbildung 1: Potentielle Veränderungsfaktoren der Wachstumskoalition

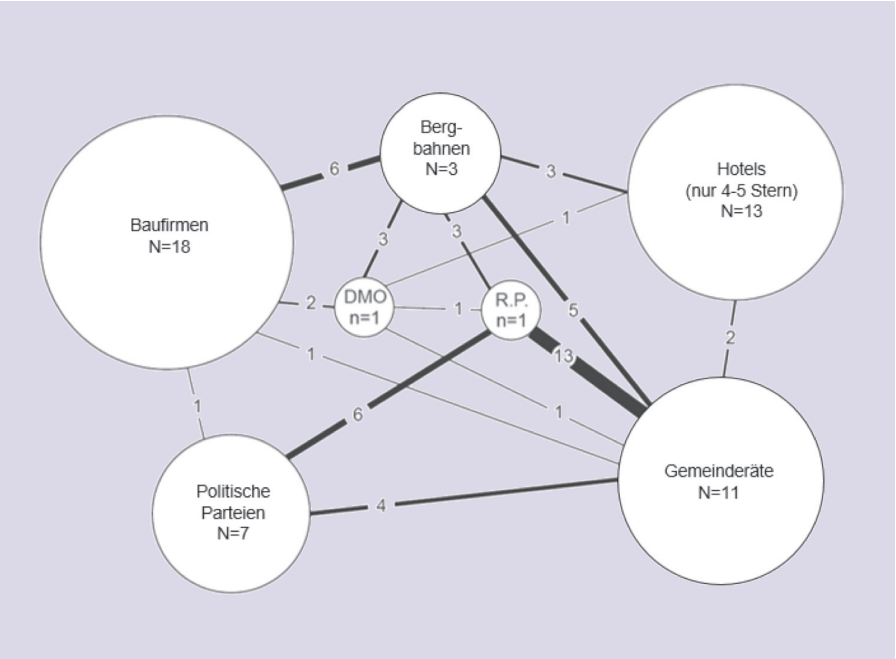


Quelle: Eigene Abbildung

Fallbeispiel Oberengadin

Regionale Organisationstrukturen können am besten durch Fallstudien untersucht werden. Das Oberengadin wurde dazu exemplarisch gewählt, obwohl auch andere Regionen ähnliche Ausgangslagen aufweisen. Im Oberengadin gab es zwar ein starkes Wachstum an Zweitwohnungen, aber gleichzeitig war die Region herausgefordert, da es verschiedene lokale Versuche gab, um diese Entwicklung zu bremsen. Je nach Gemeinde existierte im Oberengadin bereits vor 2012 ein Mix an raumplanerischen und fiskalischen Massnahmen. Besonders hervorzuheben ist, dass das Oberengadin bereits 2005 mit einer lokalen Kreisinitiative den Bestand an Zweitwohnungen einschränkte. Die Initiative wurde damals mit mehr als 70% angenommen. Im Rahmen der Fallstudie wurden daher in einem ersten Schritt wichtige regionale Akteure des Oberengadins und deren Beziehungen untereinander untersucht.

Abbildung 2: Akteur Analyse des Oberengadins



Quelle: Eigene Abbildung

Wachstumskoalitionen im Oberengadin

Das Ergebnis einer Analyse der relevanten Akteure im Oberengadin hat zu Abb. 2 geführt.

Basierend auf einer Akteuranalyse mit Sekundärquellen wurde versucht, die Kräfteverhältnisse schematisch abzubilden. Die Grösse der Kreise ist repräsentativ für die Anzahl der involvierten Akteur-Körperschaften (Firmen, Gemeinden/-räte oder politische Parteien). Die Linien stellen dagegen die Anzahl Personen dar, die gleichzeitig in verschiedenen Akteur-Körperschaften vertreten sind. Das wirtschaftliche Zentrum der Koalition bilden die Bergbahnen mit den meisten Verbindungen. Die Destinations-Management-Organisation (DMO) Oberengadin St. Moritz ist jener Teil der Koalition, der gegen aussen gut wahrzunehmen ist. Innerhalb der Wachstumskoalition ist die DMO zwar umfassend verlinkt, aber anzahlmässig nur schwach verbunden. Als politisches Zentrum der Wachstumskoalition kann das regionale Parlament (früher: Kreisrat, heute: Präsidentenkonferenz) verstanden werden. Obwohl zwischen den Baufirmen und dem Hotelgewerbe keine direkten Verbindungen festgestellt werden können, gibt es viele indirekte Verlinkungen durch Familien- und Eigentümerbeziehungen. Insgesamt kann durch die Analyse gezeigt werden, dass die Regierungsstrukturen im Oberengadin die Charakteristik einer Wachstumskoalition aufweisen: es bestehen Koalitionen unter verschieden Kategorien von Akteuren, Bodenrenten sind zentral und es fallen gesteigerte Steuereinnahmen für öffentliche Akteure an. Hinter dem Erfolg der Wachstumskoalition steht die gemeinsame Überzeugung, dass die Politik den Bodeneigentümern erlaubt, einen grösstmöglichen Profit aus ihren Parzellen zu erzielen.

Veränderungspotenzial der Wachstumskoalition durch das Zweitwohnungsgesetz

Aufgrund verschiedener Kriterien und Quellen wurde für die Region untersucht, ob die fünf Faktoren (vgl. Abb. 3), durch welche die Wachstumskoalition verändert werden könnte, im Oberengadin vorzufinden sind und wie sie allenfalls Wirkung zeigen.

H1 Entstehung sozialer Spannungen, Furcht und Unsicherheit: Mittels Auswertung von Presseartikeln zur Kandidatur des Kantons Graubünden als Gastgeber der olympischen Winterspiele 2022 wurde geprüft, ob in der Bevölkerung ein Misstrauen gegenüber der von der Wachstumskoalition angekurbelten Grossprojekte herrscht. Es konnte eine weitgehend positive Einstellung zu den Spielen festgestellt werden. Ein gewisser «Glaube» an Grossprojekte und wenig Misstrauen gegenüber dem Bausektor scheint vorhanden zu sein. Denn aus den Erträgen solcher Projekte resultieren Vorteile für «alle». Durch die lokalen «Macher» wird das regionale Wirtschaftswachstum angetrieben. Ein weiteres Indiz, dass dieser erste Faktor nicht zu einer Veränderung der Wachstumskoalition führt, liegt in der regionalen Ablehnung der nationalen Zweitwohnungsinitiative.

H2: Widerstandsstrategien von umweltbewussten Akteuren: Um den zweiten potentiellen Faktor zur Veränderung der Wachstumskoalition zu prüfen, wurde ein Fokus auf die Prüfung von kommunalen Abstimmungsergebnissen zu Zonenplanänderungen gesetzt. Es konnte festgestellt werden, dass es zwar verstreute und unkoordinierte Widerstandsbewegungen gibt, diese laufen aber meist über die direkte Demokratie (z.B. Raumplanung) ab. Es gibt aber kaum Protestbewegungen. Die Wachstumskoalition wird auf diesem Weg wenigt beeinflusst.

H3: Politische Organisationen lehnen Wachstumskoalitionen ab: Durch eine genauere Betrachtung der Rolle der «Glista Libra» (eine Vereinigung von Unabhängigen und Linken) im Oberengadiner Parlament wurde versucht zu erörtern, ob die Wachstumskoalition durch politische Organisationen verändert wird. Ein grosses Anliegen der Glista Libra ist die Verhinderung der Zunahme von Zweitwohnungen. Die Vereinigung konnte 2007 bei den ersten freien Kreisratswahlen einen grossen Erfolg verzeichnen. Alle elf Kandidaten wurden damals in den Kreisrat gewählt. Die Erkenntnisse hier sind ambivalent. Zwar ist auf der regionalen Ebene durch das Wirken der Glista Libra eine Repositionierung der politischen Kräfte in den Wachstumskoalitionen festzustellen, aber auf der kantonalen Ebene scheint sich das Gleichgewicht kaum verändert zu haben. Durch die jüngste Strukturreform hin zu einer ausschliesslichen Gemeindepräsidentenkonferenz der Region wurde das Wirkungspotenzial der Glista Libra erneut eingeschränkt.

H4: Regulierungen zielen darauf ab, die Raumentwicklung zu kontrollieren: Um diesen Faktor zu prüfen, wurde untersucht, wie frühere Massnahmen zur Kontrolle des Zweitwohnungsbestandes im Oberengadin gewirkt haben. Wie beim vorherigen Punkt, kann hier ebenfalls nur eine teilweise Beeinträchtigung der Wachstumskoalition festgestellt werden. Durch eine gewisse «Flexibilität» in der Umsetzung ist der Effekt durch die verschiedenen Regulierungsmassnahmen nur begrenzt spürbar/erkennbar. Die früheren Massnahmen vermochten die Bodenrenten nicht zu schmälern und haben die Bodeneigentümer nicht wirklich eingeschränkt. Erst die nationale Zweitwohnungsinitiative zeigt die Entwicklung eines rechtlichen Rahmens zur Steuerung der Zweitwohnungen auf. Das neue Gesetz zielt direkt auf die Bodenrenten und wirkt sich damit auf eine wichtige Grundlage der Wachstumskoalition aus.

H5: Zersplitterung der Wachstumskoalition durch die Globalisierung: Der letzte Faktor wurde mit einer Analyse der Entwicklungen im Oberengadin, gekoppelt an globale Entwicklungstrends der Tourismusindustrie, geprüft. Eine Veränderung der Wachstumskoalition durch eine zunehmende Globalisierung ist kaum festzustellen. Dies lässt sich zum einen durch beschränkte Markteintrittsmöglichkeiten von Zuzüglern erklären. Die bestehenden Akteure haben bereits alle Marktsegmente für sich beansprucht. Zudem hat die

Wachstumskoalition eine lange Geschichte, in welcher sie des Öfteren mit verschiedenen individuellen und potentiellen Strategien der verschiedenen Akteure fertig werden musste. Dennoch wurden die Verbindungen der Wachstumskoalition nicht gebrochen.
Trotz der Entwicklung von politischen Kräften, welche die Legitimität der Wachstumskoalition in Frage stellen (teilweise Annahme von H3) und der Einführung von effektiveren Regulierungsmassnahmen (teilweise Annahme von H4), kann kaum von einer Veränderung der Wachstumskoalition gesprochen werden. Weder Furcht noch Unsicherheit aufgrund vergangener, oft rücksichtsloser Praktiken der Wachstumskoalition führte zu Misstrauen in der Bevölkerung im Oberengadin (Ablehnung H1). Widerstandsstrategien von umweltbewussten Akteuren sind innerhalb lokaler demokratischer Prozesse eingebettet (Ablehnung H2). Schliesslich gibt es trotz Globalisierung keine wirkliche Fragmentierung der Wachstumskoalition (Ablehnung H5). Im Gegenteil, alpine Wachstumskoalitionen scheinen gefestigt zu sein und finden neue Wege im Umgang mit der neuen nationalen Gesetzgebung. Weil die meisten lokalen und regionalen Akteure in irgendeiner Form in die Wachstumskoalition involviert sind, ist eine Lösung der Zweitwohnungs-, resp. Bauproblematik aufgrund von lokaler Selbstorganisation wenig realistisch.

Implikationen

Die Forschungsarbeit führt zu folgenden Feststellungen in Zusammenhang mit dem Grundsatz der Bodennutzung in alpinen Gemeinden:

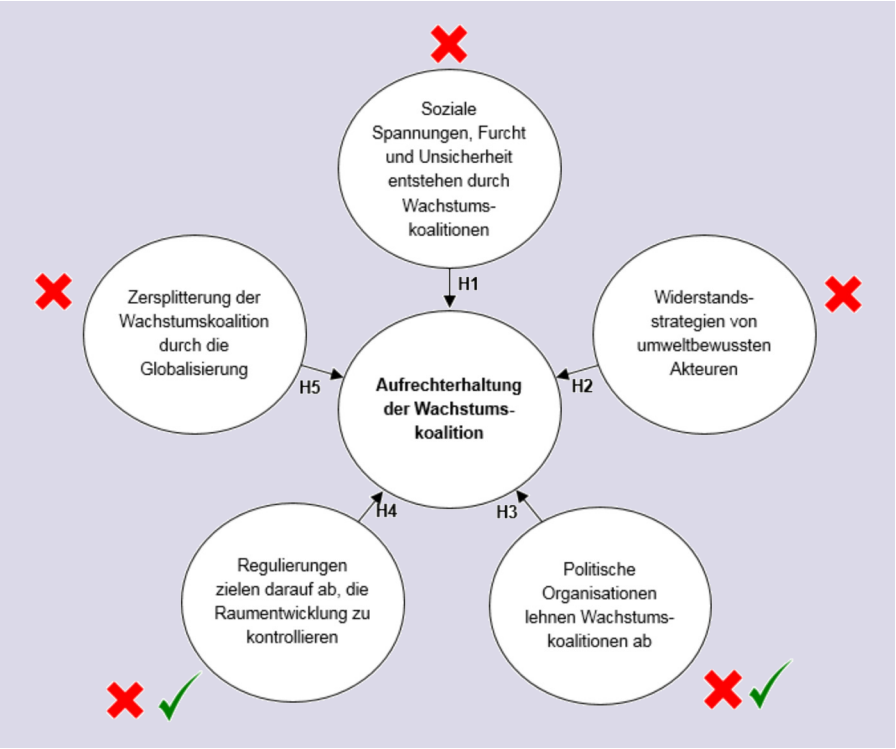
1) Fehlt bei der Betrachtung der Zweitwohnungsentwicklungen das Verständnis über die zu Grunde liegenden Kräfteverhältnisse, insbesondere die engen Verbindungen zwischen den wirtschaftlichen, politischen Akteuren und Bodeneigentümern, ist das konstante Versagen von verstärkten Regulierungsmassnahmen kaum nachzuvollziehen.
2) Solche mächtigen Wachstumskoalitionen sind oft in der Lage, striktere Regulierungen zu verhindern, die ihren Nutzen durch Bodenrenten gefährden würden.
3) Deshalb haben viele Regulierungen lediglich indirekte Effekte auf Wachstumskoalitionen. Sie schaffen es kaum, Bodenrenten zu verringern, um damit die Basis der Wachstumskoalition zu verändern.

Die Eigenart des neuen Gesetzesartikels liegt darin, dass er den Bodeneigentümern zwar eine bestimmte Nutzung ihres Bodens vorschreibt, aber keine weiteren regulierenden (z.B. raumplanerische Massnahmen) oder lenkenden (z.B. Zweitwohnungssteuer) Massnahmen beinhaltet. Dadurch kann man von einem Paradigmenwechsel hin zu einem stärkeren Eingriff ins Privatrecht im Umgang mit der Zweitwohnungsproblematik sprechen. Das Gesetz zielt durchaus darauf ab, durch die national gesteuerte Verringerung der Bodenrenten die Grundlage der Wachstumskoalition zu verändern.

Schlussfolgerung

Das neue Gesetz hat Potential, lokale Wachstumskoalitionen abzuschwächen, weil es zugleich auch Bodenrenten schwächt. Gesetzliche Ausnahmeregelungen weisen aber auf eine starke Lobby der Wachstumskoalition auf nationale Ebene hin und können zu einer schwachen Umsetzung auf regionaler Ebene führen. Bis jetzt zeigt sich, dass weiterhin versucht wird, hohe Bodenrenten über andere Wege zu erzielen. Das Veränderungspotential des Gesetzes darf daher nicht überbewertet werden.

Abbildung 3: Einschätzung der potentiellen Veränderungsfaktoren



Quelle: Eigene Abbildung

Autorenschaft:
CRED-T: Monika Bandi Tanner, Jolanda Herzog
CRED-Geographie: Jean-David Gerber

Weiterführende Informationen:
Wissenschaftlicher Artikel: Gerber, J.-D., Bandi Tanner, M. (2018): The role of Alpine development regimes in the development of second homes: Preliminary lessons from Switzerland. Land Use Policy. Article in Press.
Link zum Artikel: http://www.cred-t.unibe.ch/forschung/publikationen_und_medien/artikel_in_fachzeit_schriften_amp_jahrbuechern/index_ger.html (nach Veröffentlichung)
Tourismus-Impulse online : http://www.cred-t.unibe.ch/tourismus_impulse

Literatur:
Mossberger, K., Stoker, G. (2001):The evolution of urban regime theory: the challenge of conceptualization. Urban Aff. Rev. 36 (6), 810–835.
Stone, C. (1989): Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988. University Press of Kansas, Lawrence, KS.
Stone, C. (2005): Looking back to look forward: reflections on urban regime analysis. Urban Aff. Rev. 40 (3), 309–341.

«TOURISMUS-IMPULSE» vermitteln in geraffter Form Ergebnisse unserer abgeschlossenen Forschungsarbeiten.

Kontakt
Universität Bern/CRED-T
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern
Tel. +41 (0)31 631 37 11
info@cred.unibe.ch
www.cred-t.unibe.ch