

Dr. Monika Jäggi, Geografin

GATS

Tourismus und die Umwelt

Auswirkungen des WTO-Dienstleistungsabkommens GATS
auf eine nachhaltige Tourismusedwicklung,
insbesondere auf den Natur- und Landschaftsschutz

Eine Studie im Auftrag der Erklärung von Bern (EvB)
Basel, September 2006

Impressum

Wir danken der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL-FP) für den finanziellen Beitrag und für die fachliche Beratung. Ebenfalls danken wir Christine Plüss vom Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung (akte) für die inhaltliche Unterstützung.

Redaktion: Marianne Hochuli, Reto Heinzel
Layout: c.p.a. Clerici Partner AG, Zürich

Dr. Monika Jäggi, Geografin

GATS

Tourismus und die Umwelt

**Auswirkungen des WTO-Dienstleistungsabkommens GATS
auf eine nachhaltige Tourismusedwicklung,
insbesondere auf den Natur- und Landschaftsschutz**

Eine Studie im Auftrag der Erklärung von Bern (EvB)
Basel, September 2006

Inhalt

Vorwort	9
Zusammenfassende Bemerkungen	10
1 Einleitung	12
2 Das GATS-Abkommen	15
2.1 Ziel	15
2.2 Der Geltungsbereich des GATS	15
2.3 Wie funktioniert das GATS?	15
2.4 Die GATS-Artikel: Überblick	16
2.5 Das GATS und die Liberalisierung des Tourismus: Auswirkungen auf regulierte Bereiche	17
3 Nachhaltige Tourismusedwicklung und Natur- und Landschaftsschutz	20
3.1 Zur Nachhaltigkeit im Tourismus: Definition	20
3.2 Internationale Biodiversitätskonvention und neue Tourismusrichtlinien	20
4 Natur- und Landschaftsschutz: Gesetzliche Grundlagen und Vollzug in der Schweiz	22
4.1 Raumplanungsgesetz (RPG)	22
4.1.1 Natur- und Landschaftsschutz im RPG	22
4.1.2 Vollzugsdefizit: Landschaftszersiedelung	23
4.1.3 Nachhaltige Siedlungsentwicklung? Diskussion um Kompetenzen und Massnahmen	23
4.1.4 Liberalisierung ohne Nachhaltigkeit	24
4.2 Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)	25
4.2.1 Natur- und Landschaftsschutz im NHG	25
4.2.2 Vollzugsdefizit: Beispiel BLN-Landschaften	27
4.2.3 Naturparks: Grundlage für eine nachhaltige Tourismusedwicklung	28
4.3 Umweltschutzgesetz (USG)	30
4.3.1 Umweltschutz im USG	30
4.3.2 Teilrevision: Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Verbandsbeschwerderecht (VBR)	30
4.3.3 Vorsorgeprinzip	31
4.4 Zusammenfassung: Situation und Stand der Diskussion im Natur- und Landschaftsschutz	31
5 Zwischen Schutz und Erschliessung: Trends im Schweizer Tourismus	33
5.1 Nachhaltige Tourismusedwicklung in der Schweiz	33
5.2 Nachhaltige Tourismusedwicklung durch Naturparks	34
5.3 Druck auf Landschaften durch Erschliessung und Investitionen	34
5.3.1 Erschliessung von Landschaften	34
5.3.2 Investitionen in Landschaften	36
5.4 Potenzial für eine nachhaltige Tourismusedwicklung langfristig in Frage gestellt?	38

6	Die GATS-Artikel:	
	Analyse und Bedeutung für eine nachhaltige Tourismusedwicklung	40
6.1	Die drei wichtigsten GATS-Prinzipien	40
6.1.1	Marktzugang, Meistbegünstigung, Inländerbehandlung: Analyse	40
6.1.2	Bedeutung der Prinzipien für eine nachhaltige Tourismusedwicklung	45
6.2	Weitere GATS-Artikel und ihre Bedeutung für inländische Massnahmen	46
6.2.1	Transparenz, Innerstaatliche Regelungen, Subventionen, Allgemeine Ausnahmen: Analyse	47
6.2.2	Bedeutung der wichtigsten GATS-Artikel für die Formulierung einer nachhaltigen Tourismusedwicklung	52
7	Handel und Umwelt:	
	Warum nachhaltige Entwicklung unter dem GATS wenig zählt	54
7.1	Handelsorganisation WTO: Umwelt (fast) kein Thema	54
7.2	Internationaler Handel und internationale Umweltabkommen: Widerspruch	55
7.3	WTO-Streitfälle und ihre Urteile: Interpretation und Bedeutung der Urteile	56
7.3.1	Umweltstreitfälle – Fallbeispiele	57
7.3.2	Gesundheitsstreitfälle – Fallbeispiele	59
7.3.3	Schlussfolgerungen	60
7.4	Der US-Internet-Glücksspiele-Streitfall – ein Präzedenzfall unter dem GATS	60
8	Schlussfolgerungen:	
	Lokaler politischer Handlungsspielraum eingeschränkt	63
8.1	Geltungsbereich des GATS und GATS-Prinzipien: Jede Massnahme auf jeder politischen Ebene angreifbar	63
8.2	Nachhaltige Tourismusedwicklung, insbesondere Natur- und Landschaftsschutz, unter dem GATS nicht gewährleistet	64
9	Bibliographie	66
	Anhang	72
A	Tourismusbeispiele: Fallbeispiele zu Naturparks	72
Beispiel 1:	Naturparc Ela – Tourismuserschliessung und Naturpark?	72
Beispiel 2:	Naturpark Binntal – Druck vom Tourismusgebiet Aletsch?	74
Beispiel 3:	Nationalpark Zermatt – Nachhaltigkeit oder Zweitwohnungsbau?	74
B	Tourismusbeispiele:	
	Fallbeispiele zur grossflächigen Landschafterschliessung	76
Beispiel 1:	Sidelhorn – Ein neues Skigebiet für das Obergoms?	76
Beispiel 2:	Melchsee-Frutt – Erschliessung für das Schneeparadies?	77
Beispiel 3:	Andermatt – Alpiner Resort statt alpiner Brache?	78
C	Die Neue Regionalpolitik des Bundes	81
D	Das Vorsorgeprinzip im schweizerischen und internationalen Umweltrecht	83

Vorwort

Sie mögen sich fragen, warum sich ausgerechnet eine entwicklungspolitische Organisation wie die Erklärung von Bern (EvB) mit dem WTO-Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) und dessen Auswirkungen auf die Umwelt, die Schweizer Landschaft und eine nachhaltige Tourismusentwicklung befasst?

Bereits im Jahr 2001 lancierte die EvB unter dem Titel «Kein weltweiter Ausverkauf des Service public an die WTO» eine Aufklärungskampagne zum GATS. Seither verfolgen wir, im weltweiten Verbund mit Partner-NGOs, die GATS-Verhandlungen sehr genau. Ziel war und ist es, die Schweizer Bevölkerung dafür zu sensibilisieren, dass unter dem GATS auch zunehmend Bereiche des Service public verhandelt werden. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Staaten ihre Verantwortung für die Grundversorgung zunehmend privaten Investoren überlassen. Insbesondere die ärmere Bevölkerung in Entwicklungsländern hat mit diesem Modell in den letzten zwanzig Jahren mehrheitlich schlechte Erfahrungen gemacht. Denn private Unternehmen sind in aller Regel nicht bereit, in ärmeren Gegenden zu investieren, sondern heben im Gegenteil häufig die Preise für die Grundversorgung an.

Inzwischen sind die GATS-Verhandlungen so weit fortgeschritten, dass es nicht mehr nur um Marktöffnungen und um die Gleichbehandlung von in- und ausländischen Investoren im Dienstleistungsbereich geht. Vermehrt rücken die zahlreichen Regulierungen, Gesetze und Verordnungen – dazu gehören auch Sozialmassnahmen und Umweltvorschriften – ins Visier der WTO und werden als Handelsbeschränkungen definiert.

Die EvB befürchtet, dass das GATS auch deshalb für Entwicklungsländer weit reichende negative Auswirkungen hat. So könnte das Recht von lokalen Regierungen, geeignete Massnahmen beispielsweise für eine lokale und nachhaltige Tourismusentwicklung zu erlassen, empfindlich beschnitten werden. Selbst in der Schweiz, wo besonders im Umwelt- und Landschaftsschutz wirksame Gesetze in Kraft sind, könnte das Recht zu regulieren beeinträchtigt werden. Ob dem so ist, soll mit dieser Studie untersucht werden. Wir hoffen, daraus Erkenntnisse zu gewinnen, die auch für Entwicklungsländer nutzbar gemacht werden können.

Vom GATS-Abkommen sind gesellschaftlich und umweltpolitisch wichtige und stark regulierte Bereiche betroffen. Dazu gehören auch der Tourismus und, damit verbunden, der Umwelt- und Landschaftsschutz. Die Verhandlungen dürfen nicht dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) überlassen werden, sondern es muss eine öffentliche Diskussion stattfinden: Welche Dienstleistungssektoren sollen in der WTO verhandelt und dem weltweiten Wettbewerb ausgesetzt werden? Welche Bereiche sind folglich von einer Liberalisierung betroffen? Haben die bestehenden Gesetze, Verordnungen und Massnahmen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene unter einem verschärften WTO-Regime noch Bestand? Welcher Spielraum bleibt, um neue Regulierungen einführen zu können? Auf solche Fragen will diese Untersuchung Antworten geben.

*Marianne Hochuli, Erklärung von Bern
September 2006*

Zusammenfassende Bemerkungen

Ziel der Studie ist es, abzuklären, welcher Handlungsspielraum den Tourismusgemeinden mit dem GATS-Abkommen bleibt, um eine nachhaltige Tourismusedwicklung zu fördern. Die Studie kommt zum Resultat, dass eine nachhaltige Tourismusedwicklung unter dem GATS-Abkommen nicht gewährleistet ist.

Aus dem Resultat dieser Studie lassen sich folgende Hauptaussagen ableiten:

A Auswirkungen der GATS-Verpflichtung: Wann hat das GATS einen besonders starken Einfluss auf die Formulierung einer nachhaltigen Tourismus-, Landschafts- und Umweltpolitik?

- 1 Der Geltungsbereich des GATS macht es möglich, dass in denjenigen Dienstleistungssektoren, in denen die Schweiz Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen ist, jede Vorschrift oder Massnahme auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene von den anderen WTO-Mitgliedern als zu handelsbeschränkend beurteilt werden könnte. Damit würden demokratisch gefällte Entscheidungen überstimmt.
- 2 Wird ein Dienstleistungssektor liberalisiert (für den weltweiten Markt geöffnet), ohne dass die Regierung explizit Ausnahmen (Marktzugangsbeschränkungen) anbringt, dann muss allen ausländischen Dienstleistungsunternehmen der Marktzugang gewährt werden (Prinzip des Marktzugangs). Es sind keine quantitativen Handelsbeschränkungen wie Quoten oder Kontingente mehr möglich. Auch quantitative Nutzungsbeschränkungen, zum Beispiel für Schutzgebiete, könnten unter dem GATS als Handelsbeschränkung ausgelegt werden.
- 3 Verpflichtet sich eine Regierung, einen Dienstleistungssektor für den Markt zu öffnen, gelten die GATS-Prinzipien für alle mit diesem Sektor zusammenhängenden Bereiche. Um dies zu verhindern, müssen beim Marktzugang vorausschauend Ausnahmen angebracht werden, indem die Regierung diejenigen Dienstleistungsbereiche, die nicht im GATS verpflichtet werden sollen, angibt.
- 4 Wird ein Dienstleistungssektor liberalisiert, muss allen Dienstleistungsunternehmen die Gleichbehandlung zugestanden werden. Die Bevorzugung regionaler oder besonders umweltfreundlicher (oder sozialer Unternehmen) ist nicht möglich (Prinzip der Meistbegünstigung).
- 5 Wenn weniger oder keine staatlichen Gelder mehr fliessen, sind Tourismusgemeinden vermehrt auf ausländische Investoren angewie-

sen. Dann kommen die GATS-Prinzipien zur Anwendung. Dadurch könnten inländische Vorschriften ausgehebelt werden.

- 6 Wird einem ausländischen Investor eine Ausnahme für sein Investitionsprojekt gewährt, indem bestehende inländische Vorschriften nicht strikte befolgt werden, muss aufgrund des Prinzips der Gleichbehandlung jedem anderen ausländischen Investor diese Ausnahme ebenfalls zugestanden werden.
- 7 Eine inländische Vorschrift darf unter dem GATS «nicht mehr als notwendig handelsbeschränkend» sein. Im Fall einer Klage eines WTO-Mitglieds entscheidet die WTO-Streit-schlichtung, ob eine Massnahme gerechtfertigt ist oder nicht. Zusätzlich sollen neue Disziplinen geschaffen werden. Ein Notwendigkeitstest könnte dann dafür sorgen, dass strenge Umweltvorschriften (und Sozialmassnahmen) unter dem GATS nicht mehr legal sind.

Eine inländische Vorschrift zum Schutz der Landschaft oder der Umwelt ist unter dem GATS-Abkommen also nur zugelassen, wenn diese Vorschrift die GATS-Prinzipien und GATS-Bedingungen erfüllt.

B Aus den Resultaten der Studie lassen sich für die Schweiz folgende Forderungen ableiten:

- 1 Es muss eine öffentliche Diskussion über die Auswirkungen der GATS-Bestimmungen – insbesondere auf das Recht der einzelnen Länder, ihre Umwelt, Natur- und Landschaftsschutzvorschriften ihrer Situation gemäss zu regulieren, stattfinden. Daran müssen alle zuständigen Bundesämter, die Regierungen aller staatlichen Ebenen sowie die Zivilgesellschaft beteiligt werden.
- 2 Bei weiteren Liberalisierungsabsichten muss in einer Vernehmlassung über notwendige Ausnahmen zum Schutz von Umwelt, Natur- und Landschaft nach- und vorausgedacht werden.
- 3 Einzelnen Investoren dürfen in Schutzgebieten oder in Nichtbauzonen keine Ausnahmebewilligungen erteilt werden. Sonst müssen diese Ausnahmebewilligungen auch allen anderen erteilt werden.
- 4 Es braucht eine konsequente Umsetzung der Tourismus-Richtlinien zur Förderung einer nachhaltigen Tourismusedwicklung (wie sie die Biodiversitäts- und die Alpenkonvention vorsehen) durch den Bund in der «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002», in den neuen «Tourismusfördermassnahmen» (Seco) und in der «Neuen Regionalpolitik».

1 Einleitung

Überblick – Abgrenzung der Themen – Begründung

Wenn die Schweiz ab 2007 eine verschärfte Abgasnorm für Dieselaautos einführen möchte¹, muss der Bundesrat diesen Plan zuerst der Welthandelsorganisation WTO vorlegen. Da die Schweiz das Abkommen über technische Handelshemmnisse TBT unterzeichnet hat, können die weiteren 148 WTO-Mitgliedstaaten zu dieser Norm Stellung nehmen. Es könnte sein, dass sie diese verschärften Normen aufgrund des Abkommens als zu handelsbeschränkend beurteilen. Somit würde es der Schweiz verunmöglicht, eine Norm vorzuschreiben, die für den Gesundheitsschutz der Schweizer Bevölkerung als notwendig erachtet wird.

Beispiele wie dieses aus dem Industriebereich könnten sich in Zukunft auch im Dienstleistungssektor häufen. Denn sowohl im Rahmen des WTO-Dienstleistungsabkommens GATS (General Agreement on Trade in Services) als auch zunehmend in bilateralen Freihandelsabkommen wird über die weitere Liberalisierung des Dienstleistungssektors verhandelt.² Das Ziel des GATS sowie bilateraler Abkommen ist es, den weltweiten Markt für Dienstleistungen zu öffnen und Handelsbeschränkungen für ausländische Investoren abzubauen. Zum Dienstleistungssektor zählen 160 Bereiche, dazu gehören auch Bereiche wie Verkehr, Telekommunikation, der Banken- und Versicherungssektor, Bildung, Gesundheit, Energie, Freizeit, Tourismus und Umwelt. Die Schweiz ist dem GATS 1995 beigetreten.

In den bisherigen Verhandlungen haben sich die WTO-Mitglieder verpflichtet, einzelne Dienstleistungssektoren gegenüber ausländischen Investoren zu öffnen. Deshalb müssen sie diesen Investoren die Gleichbehandlung mit inländischen Unternehmen gewähren. Diese zwei Forderungen sind weiterhin zentral. Neu kommen Verhandlungen zu «Inländischen Massnahmen» hinzu. Der Dienstleistungsbereich, der auch den Service public umfasst, zeichnet sich dadurch aus, dass er durch inländische Massnahmen, seien dies Verordnungen, Gesetze oder Vorschriften, stark geregelt ist. Nun verhandeln die 149 WTO-Mitglied-

staaten darüber, inwieweit es den einzelnen Mitgliedstaaten erlaubt ist, die für ihre Situation angemessenen Regeln zu definieren. Es geht dabei um das Recht der einzelnen Staaten, Regulierungen erlassen zu können, die jedes Land als angemessen erachtet, zum Beispiel im Hinblick auf Vorschriften für seine zukünftige, auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Umweltpolitik. Im Weiteren wird darüber debattiert, wann solche Regelungen vom WTO-Schiedsgericht als zu handelsbeschränkend beurteilt werden können. Durch den Abschluss der Verhandlungen zu den inländischen Massnahmen könnte der Handlungsspielraum von Regierungen, sei dies auf nationaler, kantonaler oder kommunaler Ebene, empfindlich eingeschränkt werden, denn der Geltungsbereich des GATS erstreckt sich über alle drei staatlichen Ebenen.

Bis anhin haben sich weltweit vor allem Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) mit der Frage befasst, welchen Einfluss das GATS auf das Recht von Regierungen haben könnte, eigene Vorschriften, insbesondere Umweltvorschriften, zu erlassen.³ Bisher haben es Regierungen unterlassen, die Umweltfolgen einer WTO/GATS-Mitgliedschaft vertieft zu evaluieren.⁴ Anhand des Beispiels «Nachhaltige Tourismusentwicklung und Natur- und Landschaftsschutz unter dem GATS-Abkommen» soll mit dieser Studie erforscht werden, ob und auf welche Weise die oben genannten strikten WTO-Prinzipien mit Schutzregelungen oder Massnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Tourismusentwicklung in der Schweiz in Konflikt geraten könnten.

Für den Tourismus sind insbesondere unbebaute Naturlandschaften eine wichtige Voraussetzung. Solche Naturlandschaften sind heute weltweit durch Erschliessung und Übernutzung gefährdet. Um diese Landschaften zu erhalten, sind Vorschriften zu deren Schutz und Nutzung nötig. Politische Entscheidungen im Natur- und Landschaftsschutz werden jedoch von der Wirtschaft vorwiegend als Handelsbeschränkung wahrgenommen und sind oft nur schwierig durchsetzbar. Auch in der Schweiz ist heute zu beobachten,

1 Tages-Anzeiger, 17.6.06, Basler Zeitung online, 18.7.06.

2 Auch nach der vorläufig gescheiterten Doha-Runde ist die Wiederaufnahme von Verhandlungen, wenn auch mit Verzögerungen, höchst wahrscheinlich. Die Bedingungen des GATS werden auch in bilateralen Freihandelsabkommen, zum Teil sogar in verschärf-

ter Form, angewandt. Die bisher eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen unter dem GATS gelten für die WTO-Mitgliedstaaten auch weiterhin.

3 Verschiedene NGOs haben versucht, die möglichen Auswirkungen des GATS auf die Umwelt oder auf eine nachhaltige Tourismusentwicklung zu dokumentieren, zum

Beispiel Equation, eed (2005); Public Citizen (2005); Sharmoon J. (2005); Hochuli M. et al. (2004); Tuerk E. et al. (2003); Swenarchuk M. (2002); Juda N. (2001). Bisher gibt es keine solche spezifische Studie für die Schweiz.

4 Vgl. etwa Schriftenreihe Umwelt (2005), Hrsg. BUWAL.

dass die Gesetze zwar bestehen, die Umsetzung aber mangelhaft ist. Mit der weltweiten Liberalisierung der Wirtschaft und der prognostizierten Zunahme des Tourismus wird der Druck zur Erschliessung von intakten Landschaften durch Tourismusinvestoren zunehmen. Damit werden sich auch Konflikte um Schutz und Nutzung dieser Landschaften verschärfen.

Das GATS hat bereits dazu geführt, dass in der Schweiz Beschränkungen im Tourismusbereich aufgehoben wurden. So werden voraussichtlich beispielsweise Beschränkungen des Zweitwohnungsbaus (Lex Koller) sowie der wirtschaftliche Nachweisbedarf für Hotels und Restaurants abgeschafft. Das GATS dürfte auch dort verschärfend wirken, wo Tourismusgemeinden vermehrt mit Investoren zusammenarbeiten. Werden nämlich einem Investor unter dem GATS gewisse Ausnahmen gewährt – zum Beispiel Ausnahmeregelungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone – müssen diese Ausnahmen auch allen nachfolgenden Investoren gewährt werden. Dadurch werden dringend notwendige beschränkende Massnahmen im Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz verwässert.

Die Studie beschränkt sich auf den eng gefassten Bereich Tourismus, Umwelt- und Landschaftsschutz, wohlwissend, dass eine nachhaltige Tourismusentwicklung auch soziale Aspekte beinhaltet. Dazu zählen etwa die Beschaffung lokaler Arbeitsplätze oder die Belieferung mit Produkten aus der Region.

Methode – Zielsetzung der Studie

Vorauszuschicken ist, dass das Thema der Studie komplex und nicht immer einfach zu verstehen ist. Die Studie versucht, das GATS verständlich aufzuschlüsseln und mit Beispielen einen praktischen Bezug herzustellen. Die Vorgehensweise bedingt gewisse inhaltliche Überschneidungen, weshalb Aussagen im Text wiederholt werden. Diese stellen den Zusammenhang zu vorgängig erarbeiteten Inhalten her, verbinden diese und machen jeweils den Bezug zum GATS klar. Da für

diese Studie eine grosse Anzahl von Themen angesprochen werden mussten, konnten diese nicht alle gleichwertig vertieft werden. Trotzdem war es ein Anspruch an die Studie, möglichst aktuelle Inhalte zu den einzelnen Themen zu liefern. Für die Studie wurden hauptsächlich Literatur- und Internetrecherchen durchgeführt.

Das Ziel der Studie ist es, abzuschätzen, auf welche Weise die bereits bestehenden strikten GATS-Prinzipien sowie allfällig verschärfte Regeln des GATS die Möglichkeiten der Schweiz beeinflussen könnten, Massnahmen im Natur-, Landschafts- und Umweltschutz zu treffen. Konkret geht es darum abzuklären, welche Massnahmen zum Schutz von Natur, Landschaft und Umwelt unter dem GATS als handelsbeschränkend gelten könnten. Die Studie will aufzeigen, welcher Handlungsspielraum den Tourismusgemeinden unter dem GATS bleiben wird, um eine nachhaltige Tourismusentwicklung zu realisieren. Wir gehen davon aus, dass die Schweiz wirksame Gesetze im Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz hat. Können sie gegenüber den Anforderungen des GATS bestehen?

Zuerst werden der Inhalt, die Struktur sowie die Funktion des GATS-Abkommens kurz erläutert (Kap. 2). Weiter werden die Massnahmen, welche die Schweiz zum Schutz der Naturlandschaft ergreift, herausgearbeitet. Werden diese Massnahmen eingehalten, und können sie unter den GATS-Anforderungen aufrechterhalten werden? (Kap. 4) Daraufhin werden die aktuellen Trends und Massnahmen im Tourismus (Naturpärke einerseits, touristische Erschliessungsprojekte andererseits) anhand von Beispielen dokumentiert (Kap. 5). Die Massnahmen, die zur Realisierung dieser Projekte nötig sind, werden den Prinzipien und Pflichten des GATS-Abkommens gegenübergestellt und auf die GATS-Kompatibilität geprüft. Die Prinzipien und Pflichten des GATS werden speziell auf ihre Bedeutung für eine nachhaltige Tourismusentwicklung analysiert (Kap. 6). Schliesslich wird in Kapitel 7 der Zusammenhang zwischen internationalem Handelsabkommen und Umweltkonventionen aufgezeigt.

Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz sind nicht nur eine nationale Angelegenheit. Durch den Abschluss von internationalen Umweltkonventionen (wie zum Beispiel die Biodiversitätskonvention) wird der Natur- und Landschaftsschutz zur internationalen Angelegenheit. Im Zusammenhang mit dem GATS ist es deshalb besonders wichtig, auf diese Verbindung hinzuweisen, denn hier zeigt sich ein Widerspruch mit dem GATS: Dieselben Regierungen, die sich im Rahmen des GATS-Abkommens verpflichten, ihre Märkte zu öffnen und Regulierungen abzuschaffen, unterschreiben auch die Umweltkonventionen. Sind internationale Umweltkonventionen mit internationalen Handelsabkommen vereinbar? Stellt der weit reichende politische Geltungsbereich des GATS Massnahmen zur Umsetzung internationaler Umweltkonventionen in Frage? Dies versucht der Exkurs zu Umwelt und internationalem Handel (Kap. 7) zu beantworten. Dieses letzte Kapitel dokumentiert auch, wie bisherige WTO-Umweltstreitfälle entschieden wurden und

was dies zukünftig für Länder bedeuten könnte, die ihre Dienstleistungsbereiche unter dem GATS liberalisieren.

Der Dienstleistungshandel wird international immer bedeutender. Dies gilt insbesondere für den Tourismus mit seinen weit reichenden ökologischen Auswirkungen. So wurden im Jahre 2000 gemäss Statistiken der Welttourismusorganisation weltweit rund 700 Millionen grenzüberschreitende Reisen unternommen, die 476 Milliarden US-Dollar an Einnahmen brachten (DANTE 2002:4). Es ist deshalb notwendig, vor dem Abschluss der Verhandlungen auf die möglichen Konsequenzen des GATS-Abkommens für eine nachhaltige Tourismusentwicklung hinzuweisen und in der Öffentlichkeit ein kritisches Verständnis für das GATS zu entwickeln. Sind die Verhandlungen – wenn auch mit Verzögerung – einmal abgeschlossen, kann im Nachhinein an den Liberalisierungs- und Deregulierungsverpflichtungen kaum mehr etwas geändert werden.

2 Das GATS-Abkommen

Ausgangslage dieser Studie ist das GATS-Abkommen. Es ist deshalb wichtig, zu Beginn kurz die Struktur dieses Abkommens zu erläutern. Es gilt zu erklären, wie das GATS funktioniert und welches die Position der Schweiz zum GATS ist (vgl. Kasten S. 19: Die Schweiz und das GATS auf einen Blick). Zudem soll aufgezeigt werden, in welchen Dienstleistungsbereichen sich die Schweiz bereits zu Marktöffnungen verpflichtet hat. Auf mögliche Konfliktbereiche zwischen GATS-Verpflichtungen und inländischen Vorschriften wird vorerst nur hingewiesen. Die konkreten Auswirkungen des Abkommens werden in Kapitel 6 ausführlich anhand von Beispielen analysiert und erklärt.

2.1 Ziel

Das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) ist das erste multilaterale Abkommen, das den internationalen Handel mit Dienstleistungen regelt. Ziel des GATS ist es, Dienstleistungen in einem internationalen Markt unter den folgenden drei Bedingungen auszutauschen: Alle WTO-Mitgliedsländer öffnen ihren Markt für Dienstleistungen und passen inländische Massnahmen in einer Weise an, dass sie den Marktzugang nicht mehr als notwendig beschränken. Alle Mitglieder nehmen für sich dieselben Handelsbedingungen in Anspruch, und ausländische Dienstleistungsanbieter sind den inländischen gleichgestellt. Im GATS-Abkommen sind alle verhandelbaren Dienstleistungsbereiche aufgeführt und die Marktzugangsbedingungen sowie die Verpflichtungen der Mitgliedsländer festgelegt.

2.2 Der Geltungsbereich des GATS

Der Geltungsbereich des GATS ist umfangreich und betrifft 160 Dienstleistungssektoren. Die GATS-Liberalisierungsverpflichtungen werden auf der internationalen Ebene zwischen Mitgliedstaaten ausgehandelt. Die Verpflichtungen gelten danach sowohl für den Bund als auch für die Kantone und Gemeinden. Der GATS-Artikel 1 3a) nennt die verschiedenen Ebenen, auf denen das Abkommen Anwendung finden soll: «In Erfüllung seiner Pflichten und Verpflichtungen nach

diesem Abkommen trifft jedes Mitglied die ihm zur Verfügung stehenden *angemessenen Massnahmen*⁵, um die Einhaltung dieser Pflichten und Verpflichtungen durch die regionalen und lokalen Regierungen und Behörden sowie nichtstaatliche Stellen in seinem Hoheitsgebiet zu gewährleisten.» (Allgemeines Abkommen 1995:2420) *Die Regierung muss also gewährleisten, dass alle Marktöffnungsverpflichtungen auf allen politischen Ebenen, also auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, eingehalten werden.* Anders erklärt: Unter dem GATS-Abkommen müssen alle Massnahmen im Dienstleistungshandel, die im Zusammenhang mit einem verpflichteten Dienstleistungssektor stehen, an die GATS-Vorgaben angepasst werden (Public Citizen 2005:8).

2.3 Wie funktioniert das GATS?⁶

Anders als Güter können Dienstleistungen nicht einfach dadurch gehandelt werden, dass sie in einem Land auf ein Schiff geladen, in einem anderen wieder ausgeladen und dort verkauft werden. Das GATS unterscheidet daher vier verschiedene Arten, wie Dienstleistungen grenzüberschreitend erbracht werden:

- 1 Grenzüberschreitender Handel: Dienstleistungsanbieter und Nutzer befinden sich in zwei verschiedenen Ländern. Beispiele sind Beratungs- und Planungsdienstleistungen per Post, Telefon oder Internet.
- 2 Konsum im Ausland: Dazu begibt sich der Nutzer ins Land des Dienstleistungsanbieters. Ein klassischer Fall ist der Tourismus, aber auch Gesundheits- (Operationen, Kuren) und Bildungsdienstleistungen (Studium, Kurse) können im Ausland in Anspruch genommen werden.
- 3 Kommerzielle Präsenz: Die Dienstleistung wird im Land des Nutzers erbracht. Dazu eröffnet der Anbieter dort eine Niederlassung oder ein Tochterunternehmen. Dies ist vor allem bei Dienstleistungen notwendig, die nur in Verbindung mit Infrastruktur bereitgestellt werden können, wie die Energie- und Wasserversor-

5 Unter «Massnahme» versteht das GATS-Abkommen jede von einem Mitglied getroffene Massnahme, unabhängig davon, ob sie in Form eines Gesetzes, einer Vorschrift, einer Regel, eines Verfahrens, eines Beschlusses, eines Verwaltungsentscheides oder in irgendeiner anderen Form (zum Beispiel in der

Form von Richtlinien oder einer ungeschriebenen Praxis) getroffen wird (GATS-Artikel XXVIII Begriffsbestimmungen in: Allgemeines Abkommen 1995:2439; Public Citizen 2005:8). Eine «angemessene» Massnahme bedeutet, dass die Massnahme die GATS-Vorschriften erfüllen muss.

6 Kapitel 2.3 und Kapitel 2.4 stützen sich auf: Allgemeines Abkommen 1995; Bericht des Bundesrates 2005:3–5; Jäggi et al. 2003; Reichert et. al 2001:1,2; www.bundesamt.de (5.8.06).

gung, in der Regel aber auch Finanzdienstleistungen. Durch Regelungen in diesem Bereich wird das GATS auch zu einem Abkommen über ausländische Direktinvestitionen.

- 4 Grenzüberschreitender Verkehr natürlicher Personen: Dienstleistende Personen können sich zeitweise im Land des Nutzers aufhalten, um die Leistung zu erbringen: Beispiele sind ausländische Unternehmensberater oder Bauarbeiter.

«Handelsbeschränkungen» bei Dienstleistungen treten nicht in Form von Zöllen oder mengenmäßigen Beschränkungen auf, wie dies beim Güterhandel der Fall ist. *Vielmehr wirken nationale Regulierungen und Vorschriften behindernd auf den freien Dienstleistungsverkehr.* Folgende Beschränkungen definiert das GATS als Handelshemmnisse:

- die Anzahl der Dienstleistungsanbieter
- das Volumen der erbrachten Dienstleistungen
- der Anteil ausländischer Beteiligungen an Unternehmen

Als weiteres Handelshemmnis kann die Zulassung/Lizenzierung von Dienstleistungsanbietern wirken, vor allem, wenn sie an Auflagen bezüglich der Qualifikation oder technischer Normen gekoppelt ist. Diese Handelsbeschränkungen werden in den GATS-Artikeln (Prinzipien) aufgeführt.

Die komplexe Struktur des GATS widerspiegelt die Vielschichtigkeit des Dienstleistungssektors und die enge Verbindung von «Handelsbeschränkungen» und staatlicher Regulierung. Massgebend sind die drei folgenden Prinzipien:

- Erleichterter Marktzugang: keine Handelsbeschränkungen
- Meistbegünstigung: Gleichbehandlung aller WTO-Mitglieder
- Inländerbehandlung: Gleichbehandlung von in- und ausländischen Anbietern

Diese Prinzipien gelten nur für diejenigen Dienstleistungssektoren, für die ein WTO-Mitglied spezifische Liberalisierungsverpflichtungen eingeht. Zudem können für jeden Sektor unterschiedliche Verpflichtungen für die vier Erbringungsarten eingegangen werden. Dazu zählen zum Beispiel die völlige Freiheit beim grenzüberschreitenden Han-

del sowie das Fehlen von Verpflichtungen beim grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen. Darüber hinaus kann die Verpflichtung für einige Sektoren auch eingeschränkt werden, indem ein Land bestimmte Massnahmen benennt, die es weiterhin anwenden will. *Diese Einschränkungen müssen jedoch bereits bei der Marktöffnung als Ausnahmen vom GATS angegeben werden.*

2.4 Die GATS-Artikel: Überblick

Das GATS baut im Wesentlichen auf Rechtsartikeln auf, welche sowohl die genannten drei Prinzipien als auch die unter dem GATS nicht zulässigen Handelsbeschränkungen definieren. Es sind dies die so genannten Allgemeinen Disziplinen (Prinzipien) und Pflichten der einzelnen Mitgliedsländer. Diese gelten für alle Marktöffnungsverpflichtungen, die ein Land eingeht. In so genannten Verpflichtungslisten führen die Länder überdies jene spezifischen Dienstleistungssektoren (zum Beispiel Tourismus, Finanzen, Transport, Umwelt) auf, in denen sie anderen Ländern den Markt öffnen und festlegen, in welchem Mass sie für die WTO-Mitgliedsländer ihre Grenzen in diesen Sektoren öffnen.

Eine GATS-Verpflichtung eingehen bedeutet, dass sich ein Land grundsätzlich verpflichtet, seine Grenzen für den Markt zu öffnen. Eine spezifische Verpflichtung eingehen heisst, dass ein Land in einem bestimmten Sektor seinen Markt zu GATS-Bedingungen öffnet. Ausländische Investoren/Unternehmen können sich dann in der Schweiz niederlassen und zu den gleichen Bedingungen wie inländische Dienstleistungsanbieter agieren. Gleichzeitig kann ein Land aber bei einer spezifischen Verpflichtung auch Beschränkungen, also Ausnahmen vom GATS, anbringen. Dies ist im Zusammenhang mit unserer Studie einer der wichtigsten Punkte: *Unterlässt es ein Land, bei den spezifischen Marktöffnungsverpflichtungen Beschränkungen anzubringen, bedeutet dies, dass der Markt vollständig geöffnet ist. Beschränkungen im Nachhinein anzufügen, ist praktisch nicht mehr möglich* (vgl. Artikel XVI Marktzugang).

Für die vorliegende Studie sind die folgenden sieben GATS-Artikel von Bedeutung:

- Artikel II Meistbegünstigung
- Artikel XVI Marktzugang
- Artikel XVII Inländerbehandlung
- Artikel III Transparenz

- Artikel VI Innerstaatliche Regelungen
- Artikel XIV Allgemeine Ausnahmen
- Artikel XV Subventionen

Die vier letzten Artikel enthalten unter anderem Vorgaben zur GATS-Konformität von inländischen Regulierungen und können auch Umwelt- und Sozialmassnahmen betreffen. Darum sind sie für unsere Fragestellung, ob die GATS-Prinzipien und allfällig verschärfte Disziplinen zu inländischen Regulierungen Vorschriften im Natur-, Landschafts- und Umweltschutz beschneiden könnten, besonders wichtig.

Das GATS-Abkommen regelt den grenzüberschreitenden Handel. Es gilt deshalb nur für ausländische Unternehmen, die in der Schweiz investieren wollen. Es gilt nicht für Schweizer Unternehmer. Diese können in allen anderen WTO-Mitgliedstaaten dieselben GATS-Regeln für sich beanspruchen, denn das GATS ist ein globales Regelwerk.

2.5 Das GATS und die Liberalisierung des Tourismus: Auswirkungen auf regulierte Bereiche (vgl. Die Schweiz und das GATS auf einen Blick S. 19)

Die Schweiz hat den Tourismussektor praktisch vollständig liberalisiert. Ausnahmen sind der wirtschaftliche Nachweisbedarf für Hotels und Restaurants, die Lex Koller sowie einige Beschränkungen im Personalbereich. Sie hat den Markt für Investoren und Unternehmen geöffnet in den Subsektoren:

- Hotels und Restaurants
- Reiseagenturen und Tour Operators
- Touristenführungen
- Übernachtungs-, Mahlzeiten- und Getränkeangebote

Der Tourismus ist aber ein weit komplexerer Bereich als durch die WTO umschrieben. Er greift konkret in die Raumplanung, den Natur-, Land-

schafts- und Umweltschutz ein. Bisher waren diese Bereiche staatlich reguliert. Es zeichnet sich jedoch ab, dass die inländische Gesetzgebung, welche diese Bereiche reguliert, vermehrt an die GATS-Bedingungen angepasst werden muss (vgl. Communications from Switzerland 2001:2). *Das heisst, zur Umsetzung der Gesetzgebung müssen Dienstleistungen zum Beispiel im Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz erbracht werden. Diese Dienstleistungen werden vermehrt unter dem Sektor Umwelt des GATS-Abkommens verpflichtet, also liberalisiert* (vgl. Kap. 4.3.1). Zu den Umweltdienstleistungen zählen gemäss GATS-Klassifikation die Subsektoren:

- Abwasser
- Abfallentsorgung
- Sanitäre Anlagen und ähnliche Dienste
- Andere Umweltdienstleistungen:
 - Abgasreinigung
 - Klimaschutz (betrifft zum Beispiel: Monitoring und Controlling von Klimadaten oder Forschung zum Treibhauseffekt)
 - Lärmschutz
 - Umwelt-Sanierungsarbeiten (Boden und Wasser)
 - Schutz der Biodiversität und der Landschaft
 - Natur- und Landschaftsschutz (Dienstleistungen⁷ im Bereich Ökosystemschutz. Das ist gemäss GATS-Klassifikation der Schutz von Seen, Küsten-, Uferbereichen und von Küstengewässern sowie deren jeweilige Fauna und Flora⁸ (World Development Movement 2002, Liste 11, Appendix 4).
 - Umweltdienstleistungen, die anderswo nicht aufgeführt sind⁹ (Switzerland. Revised Conditional Offer 2005:36-38).

Mit der Liberalisierung dieser Bereiche¹⁰ wird der Markt vor allem für den grenzüberschreitenden Transfer von Technologie und Know-how geöffnet

7 Damit sind zum Beispiel Umweltanalysen, Umweltberatung und -management, Begleitung und Umsetzung von Projekten zum Schutz von Ökosystemen (zum Beispiel die Durchführung von Natur- und Landschaftsschutzinventaren), Umweltforschung, Dienstleistungen von Ingenieuren im Umweltbereich oder Bauarbeiten im Umweltbereich gemeint (Communications from Switzerland 2001:2; World Development Movement 2002, Appendix 4, List 11. Environmental services).

8 Ob auch Ökosysteme wie Moore, Auen, Trockenwiesen oder Hochgebirgslandschaften, die besonders häufig in der Schweiz vorkommen, unter das GATS fallen, wird aus der GATS-Klassifizierung nicht ersichtlich.

9 Die Schweiz hat im Subsektor «Andere Umweltdienstleistungen» die Umweltverträglichkeitsprüfung explizit vom GATS ausgenommen (Switzerland. Revised Conditional Offer 2005:38).

10 In der Schweizer Verpflichtungsliste von 2005 nimmt die Schweiz den Service public von den Verpflichtungen in den Umweltdienstleistungen über den Marktzugang und die Inländerbehandlung aus («Not including public utilities whether owned and operated by municipalities, cantons or federal government or contracted out by them») (Switzerland. Revised Conditional Offer 2005:36).

(Communications from Switzerland 2001:1,2). Die Schweiz hat den Abwasserbereich und die Abfallentsorgung gegenüber privaten Investoren unter dem GATS bereits teilweise geöffnet, zugleich ist sie bereit, zukünftig den Klima- und Lärmschutz oder Sanierungsarbeiten unter dem GATS zu liberalisieren. Auch für Dienstleistungen zum Schutz der Biodiversität und der Landschaft ist die Schweiz bereit, sich zu verpflichten (Switzerland. Revised Conditional Offer 2005:36,37).

Der zentrale Punkt ist nicht, ob ausländische oder inländische Unternehmen Dienstleistungen in den oben genannten Bereichen ausführen. *Zentral ist vielmehr, dass seit der WTO-Ministerkonferenz in Doha 2001 nicht mehr nur Verhandlungen darüber stattfinden, welche Dienstleistungssektoren dem weltweiten Markt geöffnet werden sollen, sondern auch Verhandlungen zu den «Innerstaatlichen Regelungen».* Diese Verhandlungen werden zwar durch die gescheiterte Doha-Runde verzögert, aber nicht gänzlich unterbrochen, denn der dazu notwendige Auftrag ist bereits im GATS-Artikel VI.⁴¹ formuliert und ist somit nicht vollständig an die Doha-Runde gebunden.

Gegenstand der Verhandlungen sind unter anderem die technischen Standards, wie sie auch im Umweltschutz zur Anwendung kommen. Die Ver-

handlungen sehen neu zu schaffende Disziplinen vor, anhand derer beurteilt werden soll, ob «Innerstaatliche Regelungen» «mehr als notwendig handelsverzerrend» wirken (vgl. Kap. 6.2 Innerstaatliche Regelungen, Notwendigkeitstest). Damit müssten neue Vorschriften in der Umweltgesetzgebung an das GATS angepasst werden, was eine wirksame Gesetzgebung in Frage stellen kann (vgl. Kap. 4.3). Das bedeutet letztendlich einen Abbau der für einen wirksamen Umweltschutz wichtigen Regulierungen.

Die Liberalisierung des Tourismus betrifft also auch Massnahmen in den bisher stark regulierten Bereichen «Raumplanung», «Umweltschutz» und «Natur- und Landschaftsschutz». Diese Konstellation führt zunehmend zu Konflikten mit geltenden Vorschriften. Im Rahmen des GATS kann ein ausländischer Investor im Tourismusbereich Forderungen geltend machen, die letztendlich zu einer Aufweichung der Vorschriften in diesen Bereichen führen könnten. *Denn durch die GATS-Prinzipien Meistbegünstigung, Inländerbehandlung und Marktzugang könnten inländische Regulierungen in der Raumplanung, im Natur- und Landschaftsschutz und im Umweltschutz eingeschränkt und als Handelsschranken definiert werden.* Diese Annahme soll in den folgenden Kapiteln untersucht werden.

11 Der Artikel VI des GATS lautet folgendermassen: »Um zu gewährleisten, dass Massnahmen im Hinblick auf die Befähigungserfordernisse und -verfahren, technische Normen und Zulassungserfordernisse keine

unnötigen Hemmnisse für den Dienstleistungshandel darstellen, erarbeitet der Rat für Dienstleistungshandel (...) alle notwendigen Disziplinen. Diese Disziplinen sollen sicherstellen, dass solche Erfordernisse u.a. auf ob-

jektiven und transparenten Kriterien (...) beruhen und nicht belastender sind, als zur Gewährung der Qualität der Dienstleistung erforderlich ist.« (Allgemeines Abkommen 1995:2425)

Die Schweiz und das GATS auf einen Blick

Schweiz: GATS-Verhandlungsdaten

- 1995: Das GATS-Abkommen tritt in Kraft. Die WTO-Mitgliedsländer – darunter die Schweiz¹² – verpflichten sich, ihre Dienstleistungsmärkte in immer neuen Liberalisierungsrunden zu öffnen.
- 2001: Lancierung der so genannten Doha-Runde. Damit wird auch eine neue Liberalisierungsrunde im Dienstleistungssektor vereinbart.
- 2002: Bis Ende Juni 2002 stellen WTO-Mitglieder einander ihre Liberalisierungsbegehren vor.
- 2003: Bis Ende März 2003 sollen die Staaten offen legen, bei welchen zusätzlichen Sektoren sie bereit sind, ihre Grenzen für ausländische Investoren zu öffnen. Die Schweiz reicht 2003 eine Anfangsofferte ein, in der sie den WTO-Mitgliedstaaten darlegt, in welchen Dienstleistungsbereichen sie den Markt für die Mitgliedstaaten weiter öffnen will.
- 2005: Die Schweiz reicht eine zweite, revidierte Offerte¹³ ein.
- 2006: Die Schweiz reicht eine dritte, revidierte Offerte¹⁴ ein. Diese dritte Offerte wird jedoch erst dann zur GATS-Verpflichtung, wenn sie vom Bundesrat genehmigt wird und wenn die anderen WTO-Länder damit einverstanden sind, also wenn man sich auf gegenseitige Marktöffnungsinhalte einigt.
- 2006: Es ist vorgesehen, die Verhandlungen 2006 abzuschliessen. Damit würden die neuen, revidierten Verpflichtungen in Kraft treten. Im Juli werden die Verhandlungen vorläufig abgebrochen. Eine Wiederaufnahme der GATS-Verhandlungen ist höchst wahrscheinlich, allerdings wird sich das Tempo vermutlich verzögern (nzz online 25.7.06).

Stand der GATS-Verpflichtungen und der Verhandlungen (9/2006)

Für die bereits 1995 eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen galten und gelten für die Schweiz und die anderen WTO-Mitgliedstaaten auch weiterhin die GATS-Prinzipien des Marktzugangs und der Inländerbehandlung. Die Doha-Runde vereinbarte über die Prinzipien des Marktzugangs und der Inländerbehandlung hinaus eine neue Liberalisierungsrunde (Marktöffnungen) in weiteren Dienstleistungsbereichen. Zudem wurden neu Verhandlungen zu «Innerstaatlichen Regelungen» aufgenommen. Der entsprechende GATS-Artikel VI definiert die Pflichten der einzelnen Länder bei der Einführung inländischer Massnahmen. Die Inhalte dieses GATS-Artikels werden auch in zukünftigen GATS-Verhandlungen wichtig sein. Insbesondere die Schweiz fordert strenge, neu zu schaffende Disziplinen, die den Handlungsspielraum der einzelnen Länder, differenzierte und der jeweiligen Situation angepasste Massnahmen zu erlassen, empfindlich einschränken könnten.

Die Position der Schweiz zum GATS

Der Bundesrat betrachtet die GATS-Verhandlungen als essenziell für die Schweiz, da die Schweizer Volkswirtschaft weitgehend vom Dienstleistungssektor abhängig sei (Konsultation und Information zur dritten GATS-Offerte 2006:1). Die Schweiz möchte sich insbesondere im Finanzsektor, in der Logistik, im Ingenieurwesen und im Bereich Beratungsdienstleistungen neue Märkte erschliessen. Damit die anderen WTO-Mitgliedstaaten jedoch ihre Märkte für Schweizer Banken oder Versicherungen öffnen, muss die Schweiz ihrerseits Angebote für die Öffnung ihrer Märkte machen. Sie macht das zum Beispiel in den Dienstleistungssektoren Tourismus, Umwelt, Bildung, Abfallentsorgung u.a. Insgesamt soll nach Ansicht des Bundesrats kein Sektor von Marktöffnungen ausgeschlossen werden. Die Schweiz weigert sich, den Service public explizit von GATS-Liberalisierungsverpflichtungen auszunehmen, wie dies die EU getan hat. Der Bundesrat äussert sich dazu wie folgt: «Die Strategie des Bundesrates, bei Verpflichtungen im Service public die entsprechende Gesetzgebung zum Service public vollumfänglich zu berücksichtigen, bietet Gewähr dafür, dass auch künftig keine Probleme auftreten.» (Bericht des Bundesrates 2005:2)

12 Vgl. Switzerland. Schedule of Specific Commitments. 10.11.1994.

13 Vgl. Switzerland. Revised Conditional Offer 2005.

14 Vgl. Konsultation und Information zur dritten GATS-Offerte. 29.6.2006.

3 Nachhaltige Tourismusentwicklung und Natur- und Landschaftsschutz

3.1 Zur Nachhaltigkeit im Tourismus: Definition

Der Begriff «Nachhaltigkeit» stammt aus dem 19. Jahrhundert und wurde in der Forstwirtschaft geprägt. Die Kommission der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) hat 1987 unter der englischen Bezeichnung «sustainable development» die Idee der Nachhaltigkeit aufgegriffen und definiert:

«Die nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, welche auf die Bedürfnisse der Gegenwart eingeht, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen, ihre eigenen Bedürfnisse zu erfüllen, zu schädigen.»

1992 wurde das hinter dieser Definition stehende Konzept an der Konferenz der UNCED in Rio de Janeiro in der Agenda 21 zu einer verbindlichen Leitlinie für eine ökologische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung für mehr als 170 Länder formuliert (Baumgartner 2002:4).

Der Tourismus repräsentiert weltweit eine der wichtigsten und am schnellsten wachsenden Wirtschaftszweige (Equations, eed 2005:3). Allerdings wurde dem Tourismus auf der Umweltkonferenz von Rio kein eigener Stellenwert eingeräumt. Erst 1999 erarbeitete die mit der Umsetzung des Rio-Folgeprozesses beauftragte Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) ein umfassendes Aktionsprogramm zum Tourismus, das Regierungen auffordert «to use tools like coastal zone management, environmental impact assessment and land use planning to develop tourism in an environmentally sustainable manner» (Equations, eed 2005:26). Damit sollte die Entwicklung des Tourismus auf die in Rio eingegangenen Verpflichtungen ausgerichtet werden (DANTE 2002:5).

Um sicherzustellen, dass sich der Tourismus global und lokal nachhaltig entwickelt, forderten tourismuspolitische Organisationen am Weltgipfel den Einbezug des Tourismus in die Nachhaltigkeitsagenda von Rio. Zahlreiche Richtlinien wurden formuliert, und Wirtschaftskreise legten zusammen mit der Welttourismusorganisation UNWTO eine auf Umweltschutz ausgerichtete Agenda 21 für den Tourismus vor.¹⁵ 2002 fasste die Arbeitsgemeinschaft für Nachhaltige Tourismus-

Entwicklung (DANTE) vorliegende Kriterien und Richtlinien zu zehn Leitsätzen zusammen, welche die verschiedenen Aspekte der Nachhaltigkeit im Tourismus, insbesondere auch die sozialen Anforderungen, auf den Punkt bringen (DANTE 2002:8,9). Ziel ist eine Entwicklung, die allen Beteiligten einen möglichst hohen Nutzen bringt und gleichzeitig die ökologischen Nachteile in einem tragbaren Rahmen hält.

3.2 Internationale Biodiversitätskonvention und neue Tourismusrichtlinien

Auf dem Rio-Folge-Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg 2002 wurden erstmals Forderungen zum Tourismus in den globalen Aktionsplan aufgenommen. Detaillierter und verbindlicher fielen die «International Guidelines for Activities related to Sustainable Tourism» aus. Sie wurden 2004 an der 7. Konferenz der Vertragsstaaten (CBD-7) in die Biodiversitätskonvention aufgenommen.

Die freiwilligen Richtlinien zeigen auf, welche Massnahmen Länder im Rahmen ihrer Natur-, Landschafts- und Umweltpolitik treffen könnten, um ökologisch wertvolle Landschaften zu erhalten. Die Richtlinien setzen den Schwerpunkt konkret auf eine Tourismusentwicklung, welche die Tragfähigkeit (Carrying Capacity) eines Ökosystems nicht überschreiten soll. Wo nötig, soll der Tourismus beschränkt werden, insbesondere in ökologisch fragilen Gebieten. Dies betrifft terrestrische und marine Ökosysteme sowie Küsten-ökosysteme und die für den Artenschutz wichtigen Uferbereiche und Gebirge (Committee on Trade and Environment 2002:4).

Die Biodiversitätskonvention verpflichtet die Mitgliedstaaten, eine nationale Biodiversitätsstrategie mit konkreten Aktionsplänen zu erarbeiten (Swiss Biodiversity Forum 2004:4). *Die Schweiz hat die Biodiversitätskonvention 1992 unterschrieben und sich damit verpflichtet, Massnahmen zum Erhalt der biologischen Vielfalt zu ergreifen.* Darunter fallen auch Massnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Tourismusentwicklung. Die Richtlinien der Konvention zeigen auf, wie die Schweiz eine nachhaltige Tourismusentwicklung

15 Mit dem Globalen Kodex für Ethik im Tourismus verpflichteten sich die Mitglieder der Welt-Tourismusorganisation UNWTO 1999 auf Rechte und Pflichten für Zielgebiete, Regierungen, Reiseveranstalter, Tourismusplaner, Reisebüros, Beschäftigte im Tourismus und Gäste. Der Kodex hält unter an-

derem fest: «Tourism professionals should agree to the imposition of limitations on tourism activities in especially sensitive zones like deserts, polar regions, coasts, hills and mountains, tropical forests and wetlands» (Equations, eed 2005:26). Ob diese Richtlinien die Tourismusentwicklung positiv

beeinflussen werden, in der Schweiz und anderswo, ist zumindest fraglich. Diese Richtlinien sind freiwillig (Equations, eed 2005:3).

umsetzen könnte. Die Schweiz hätte nun die Aufgabe, die bestehende Gesetzeslage zu prüfen und zu entscheiden, ob die Anwendung der Tourismus-Richtlinien eine Änderung von Gesetzen zur Folge habe oder ob neue Gesetze eingeführt werden müssten, um eine nachhaltige Tourismusedwicklung zu fördern (Auskunft François Meienberg, Erklärung von Bern (EvB 1.8.06).

1999 schrieb die Schweiz als Folge der Rio-Konferenz den Nachhaltigkeitsartikel 73 in der Bundesverfassung fest. Zurzeit werden im Rahmen der «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002» des Bundesrates Massnahmen diskutiert, wie die Schweiz den Artikel 73 in den relevanten Politikfeldern (Beispiel Raum- und Siedlungsentwicklung, Umwelt und natürliche Ressourcen, Mobilität, Gesundheit, Finanzpolitik, Wirtschaftspolitik¹⁶ und Service public, Bildung, Forschung und Technologie usw.) umsetzen könnte (vgl. Bericht des Bundesrates 2002). Allerdings fehlen in der jetzigen Fassung weitgehend Vorschläge zu Massnahmen, wie eine nachhaltige Tourismusedwicklung gefördert werden könnte. Zum Beispiel fehlen Vorschläge, wie das von der CSD 1999 vorgeschlagene Aktionsprogramm und die im Schlussdokument des Weltgipfels von Johannesburg festgehaltenen Ziele zum Tourismus umgesetzt werden könnten (Auskunft Christine Plüss, Arbeitskreis Tourismus und Entwicklung, Juli 2006, vgl. Plüss 2001:3). Auch müssten die in der Biodiversitätskonvention festgelegten Richtlinien zum Tourismus nun umfassend in die Strategie aufgenommen werden. In der bisherigen Strategie kommt Tourismus erst in «Massnahme 11 Anreizstrategie für Natur- und Landschaft» vor, die übrigens bereits eine Teilrevision des Natur- und Heimatschutzgesetz zur Folge hatte. Die Gesetzesänderung hat die Förderung von Natur- und Landschaftsparks zum Ziel (Bericht des Inter-

departementalen Ausschusses 2004:9) (vgl. Kap. 4.2.3). Die «Neue Regionalpolitik», ein Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Förderung der Berggebiete, der ländlichen Räume und der Grenzregionen, wäre zum Beispiel ein weiteres geeignetes Instrument zur Umsetzung (Auskunft Christine Neff, Stiftung für Landschaftsschutz, Juni 2006, vgl. Anhang C). Das Gesetz wird zurzeit im Parlament diskutiert.

Im Zusammenhang mit der Schweiz muss auch die internationale Alpenkonvention erwähnt werden, die 1991 von den Alpenstaaten unterzeichnet wurde. Es handelt sich um ein Abkommen, das den Schutz des Naturraums und die Förderung der nachhaltigen Entwicklung in den Alpen grenzüberschreitend entwickeln will. Die Schweiz hat sich durch die Unterzeichnung verpflichtet, mit spezifischen Massnahmen zu einer nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums und zu einem umweltverträglichen Tourismus beizutragen, welcher die Interessen der ansässigen Bevölkerung und der Touristen berücksichtigt (Art.1).¹⁷ In der Schweiz fehlt es allerdings bis heute weitgehend an einer Umsetzung der Richtlinien der Alpenkonvention.¹⁸

Zusammenhang mit dem GATS-Abkommen: 125 von 149 WTO-Mitgliedstaaten haben die GATS-Liberalisierungsverpflichtungen im Tourismus und anderen Dienstleistungssektoren unterzeichnet. Damit gewähren sie Investoren eine weitgehende Marktöffnung. Strenge Massnahmen, die als Folge der Unterzeichnung der Konventionen direkt oder indirekt dem Schutz von Naturlandschaften zugute kommen, könnten somit vom GATS betroffen sein und als handelsbeschränkend beurteilt werden.

16 Am 5.10.2005 reichte André Bugnon im Nationalrat eine Motion zum Thema «GATT/WTO-Abkommen. Nachhaltige Entwicklung» ein. Darin wurde der Bundesrat beauftragt, sich bei der WTO dafür einzusetzen, dass das GATT/WTO-Abkommen mit dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung vereinbart wer-

den kann. Der Bundesrat beantragte jedoch die Ablehnung der Motion.

17 www.alpenkonvention.org, Tourismusprotokoll (1.8.06).

18 Das Europa-Parlament hat im Juni 2006 vier Protokollen der Alpenkonvention mit grosser Mehrheit zugestimmt. Die EU kann nun die

Protokolle Bodenschutz, Energie, Tourismus sowie Berglandwirtschaft abschliessen, die bereits von Deutschland, Frankreich, Österreich, Slowenien und Liechtenstein ratifiziert wurden (Basler Zeitung, 14.6.06).

4 Natur- und Landschaftsschutz: Gesetzliche Grundlagen und Vollzug in der Schweiz

Attraktive Landschaften sind das wichtigste Kapital des Tourismus¹⁹ in der Schweiz. Das Staatssekretariat für Wirtschaft Seco beziffert den Wert der Schweizer Landschaft für den Tourismus auf 2,5 Milliarden Franken pro Jahr (Umwelt 2005:6). Die bedeutendsten Tourismusregionen befinden sich in herausragenden Naturlandschaften. Diese Landschaften sind Voraussetzung für die Entwicklung und Umsetzung eines nachhaltigen Tourismus. Wichtige Bestandteile dieses Kapitals sind:

- Unverbaute, intakte Landschaften und Natur
- Reinhaltung der Umwelt (saubere Luft, gute Wasserqualität, Ruhe, geregelte Abfallentsorgung)

Damit dieses Kapital erhalten werden kann, sind inländische Vorschriften nötig, die einer nachhaltigen Entwicklung Priorität einräumen und die den dazu notwendigen Natur- und Landschaftsschutz umsetzen.

In der Schweiz ist der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung in der Bundesverfassung Art. 73 festgehalten. Die rechtlichen Instrumente des Natur- und Landschaftsschutzes sind auf nationaler Ebene (Bundesgesetze) verankert. Für den Natur- und Landschaftsschutz sind Regelungen im Raumplanungsgesetz (RPG), im Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) sowie im Umweltschutzgesetz (USG) relevant.

Im Folgenden soll ein allgemeiner Überblick über den Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz in der Schweiz aufzeigen, wie die Diskussion heute, also bevor das GATS abschliessend verhandelt ist, verläuft. Die Studie legt den Schwerpunkt auf diejenigen Massnahmen, welche die Schweiz zum Schutz der Naturlandschaft und der Umwelt trifft. Hinsichtlich des Geltungsbereichs des GATS stellt sich die Frage, über welche Handlungskompetenz der Bund, die Kantone und Gemeinden im Natur- und Landschaftsschutz verfügen und wie sie diese bisher nutzen.

Wir gehen von der Annahme aus, dass die Schweiz wirksame Gesetze im Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz besitzt, die bei entsprechendem Vollzug gegenüber Deregulierungsforderungen des GATS bestehen könnten. Die Schweiz

befindet sich jedoch auch ohne GATS-Abkommen in einem wirtschaftlichen Öffnungsprozess, der sich auf die für den Natur-, Landschafts- und Umweltschutz relevante Gesetzgebung auswirkt. Können die Gesetze in diesem Öffnungsprozess bestehen?

4.1 Raumplanungsgesetz (RPG)

4.1.1 Natur- und Landschaftsschutz im RPG

Der Zweck des Raumplanungsgesetzes ist die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. Die Kompetenzen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sind in der Raumplanung folgendermassen aufgeteilt: Der Bund stellt Planungsgrundsätze (Rahmenbedingungen), der Kanton Richtpläne und die Gemeinde Nutzungspläne auf. Der Natur- und Landschaftsschutz wird dabei wie folgt berücksichtigt (auszugsweise, aus: Bundesgesetz über die Raumplanung, Stand: 13. Mai 2003).

- 1 Planungsgrundsätze sind in den Verordnungen festgehalten. Die Verordnung zum Naturschutz weist die Kantone zum Schutz und Unterhalt von schützenswerten Landschaften an. Als Planungsgrundsatz sind etwa die Inventare des Bundes zu verstehen. Der Bund stellt diese Inventare auf. Für die Unterschutzstellung und die Einhaltung (Kontrolle) des Schutzes sind hingegen die Kantone zuständig.
- 2 Die Richtpläne werden von den Kantonen erstellt. Die Kantone bestimmen in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll. Sie berücksichtigen die Vorgaben des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne (RPG Art. 6–12). Die Kantone sind also zuständig für die Umsetzung von Natur- und Landschaftsschutzregelungen.
- 3 Der Zonenplan (Nutzungsplan) unterteilt das Gemeindegebiet nach Art und Mass der Nutzung in verschiedene Zonen und grenzt insbesondere die Bauzonen, Landwirtschafts- und Schutzzonen voneinander ab (RPG Art. 14). Die Schutzzonen umfassen Bäche, Flüsse, Seen

¹⁹ Eine Untersuchung des Forschungsinstituts für Freizeit und Tourismus (FIF) der Universität Bern zu Tourismus und Umweltverhalten stellte fest, dass Landschaft derjenige Faktor ist, welcher von den Gästen am stärksten

wahrgenommen wird. 90 Prozent der Befragten nennen die vielseitige und intakte Landschaft und Natur als wichtigen Aspekt für die Gestaltung der Ferienreise. Bei einer im Biosphärenreservat Entlebuch

durchgeführten Umfrage 1998/99 gaben 92 Prozent der Gäste an, dass sie wegen der Landschaft diese Destination gewählt hatten (Bollhalder 2002:2).

und ihre Ufer sowie wertvolle Landschaften, Natur- und Kulturdenkmäler sowie Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen. Die Schutzzone kann unterteilt werden in

- Naturschutzzonen für Biotop, Artenvielfalt, seltene Arten
- Landschaftsschutzzonen zur Erhaltung der Natur- und Kulturlandschaft
- Ruhezeiten, in der touristische Anlagen oder Variantenfahren nicht erlaubt sind

Der Zonenplan kann weitere Zonen vorsehen. Es sind dies Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, für Grünzonen, Erholungs- und Gefahrenzonen sowie für Zonen für die Forstwirtschaft und das übrige Gemeindegebiet. Im Falle der Bundesinventare bedeuten diese Vorgaben, dass die Inventare über den kantonalen Richtplan direkt in den Zonenplan der Gemeinden als Landschaftsschutzzone einfließen müssten. Das Ziel dieser Vorgabe ist es, dass die Gemeinden den absoluten Schutz für dieses Gebiet einhalten.

Richtpläne müssen die Planungsgrundsätze des Bundes, und die Nutzungspläne der Gemeinden die Richtpläne der Kantone erfüllen. Der Bund bewilligt also die kantonalen Richtpläne und der Kanton bewilligt die Nutzungspläne der Gemeinden. Mit anderen Worten: Die Raumplanung fällt in die Kompetenzen der Kantone und Gemeinden, der Bund formuliert lediglich die Rahmenbedingungen. Seine Einflussnahme beschränkt sich auf die Genehmigung der kantonalen Richtpläne. Somit entscheidet letztendlich die Gemeinde über ihre Entwicklung. Dieses weit reichende Mitspracherecht wird jedoch, wie gezeigt wird, zum Beispiel von Umweltorganisationen vermehrt kritisiert. Die Diskussion dreht sich zurzeit um eine neue Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sowie um die Kompetenzverteilung zwischen diesen drei staatlichen Ebenen.

4.1.2 Vollzugsdefizit: Landschaftszersiedelung

In der Schweiz nehmen die Zersiedelung der Landschaft und der Flächenverbrauch seit Jahren ungebremst zu. Der 2005 veröffentlichte Raumentwicklungsbericht des Bundes stellte fest, dass die Raumentwicklung der letzten Jahrzehnte nicht als nachhaltig bezeichnet werden kann. Die Zersiedelung beginnt sich auf die Metropolen und Tourismusregionen auszuwirken (Raumentwicklungsbericht 2005:1). Aber auch für die Naturlandschaft

hat das wenig kontrollierte Siedlungswachstum Folgen: In ländlichen Gebieten geht das Siedlungswachstum oft auf Kosten traditioneller Landschaftsstrukturen wie Obstgärten, artenreicher Lebensräume und des Landschaftsbildes. Auch werden die natürlichen oder naturnahen Lebensräume in immer kleinere Resträume zerstückelt, was die Artenvielfalt gefährdet (Pro Natura 2005:6).

Das Vollzugsdefizit in der Raumplanung wird auf die mangelnde Umsetzung und Kontrolle der Richtpläne durch die Kantone und auf eine zu liberale Handhabung der Zonenpläne durch Gemeinden zurückgeführt. Kantone und Gemeinden planen und bauen oft, ohne auf regionale Verhältnisse oder auf den Naturschutz Rücksicht zu nehmen. Wie das Beispiel Galmiz gezeigt hat, wurden Änderungen in der Zonenplanung ohne Zögern und ohne Kontrolle der Kantone abgesehen und 55 Hektaren Landwirtschaftsland als Industrieland umgezont. Ein weiteres Beispiel für die liberale Haltung von Kantonen und Gemeinden betrifft das Bauen ausserhalb der Bauzonen. *In den Kantonen werden dafür jährlich zu viele Ausnahmegewilligungen erteilt.* Ausserhalb der Bauzonen waren bisher nur landwirtschaftliche oder standortgebundene Bauten erlaubt. Eine Analyse des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) und des Bundesamtes für Statistik (BFS) im Januar 2006 stellte jedoch fest, dass fast jedes dritte Gebäude ausserhalb der Bauzonen steht. Zwischen 1990 und 2000 ist eine Zunahme der Wohnungen ausserhalb der Bauzonen um 12 000 auf 195 000 festzustellen (Basler Zeitung online, 20.1.2006).

Im Hinblick auf das GATS erweist sich die Tatsache, dass Kantone und Gemeinden zu viele Ausnahmegewilligungen machen, als sehr bedeutend. Jede Ausnahmegewilligung, die zum Beispiel zugunsten eines ausländischen Tourismusinvestors gemacht wird, muss unter dem GATS einem anderen Tourismusinvestor auch zugestanden werden. Dies führt zu einer Aufweichung des Raumplanungsgesetzes, das letztendlich nicht mehr wirksam vollzogen werden kann (vgl. Kap. 6.1).

4.1.3 Nachhaltige Siedlungsentwicklung?

Diskussion um Kompetenzen und Massnahmen

Anhand von zwei Beispielen – Raumkonzept Schweiz und Landschaft 2020 – wird die aktuelle Diskussion um Ziele und Massnahmen für eine zukünftige nachhaltige Landschafts- und Siedlungsentwicklung vorgestellt.

Zusammen mit dem Raumentwicklungsbericht (2005) präsentiert das ARE den Entwurf zum «Raumkonzept Schweiz» (Raumentwicklungsbericht 2005). Das Konzept bildet die Grundlage für eine Revision der Raumplanung und baut auf den Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung auf. Die Grundvorstellung ist, dass Siedlungszentren deutlich von denjenigen Gebieten getrennt bleiben, die nicht überbaut werden sollen. Die Meinungen, mit welchen Massnahmen das Ziel erreicht werden kann, gehen jedoch auseinander. Umstritten ist beispielsweise, ob die Kompetenzen von Kanton und Gemeinden in der Raumplanung beschränkt werden und ob die Nachhaltigkeitsziele mit Anreizen oder mit Vorschriften erreicht werden sollen. Das ARE setzt auf die Autonomie von Kanton und Gemeinden, Umweltschutzverbände hingegen fordern eine striktere Kontrolle durch den Bund.²⁰ Umstritten bleibt auch, welche Massnahmen zum Ziel führen sollen. Bei den diskutierten Massnahmen handelt es sich um Vorschläge wie verdichtetes Bauen oder um Vorschläge zur Einführung von Quoten und Flächenbeschränkungen²¹ für den Zweitwohnungsbau. Eine weitere Massnahme wäre die Kontingentierung der Bauzonen, zum Beispiel durch handelbare Flächennutzungszertifikate.²²

Mit dem Strategiepapier «Landschaft 2020» skizzierte das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL, heute Bundesamt für Umwelt BAFU) aus der Sicht der Natur- und Landschaftspolitik eine Vision für das Jahr 2020. Die Vision stellt Ziele und Instrumente vor, die zu einer nachhaltigen Landschaftsentwicklung beitragen könnten. Ziele sind beispielsweise der Erhalt von Natur- und Kulturlandschaften, von Arten und Lebensräumen oder von Ressourcen. Folgende Bedingungen braucht es, um diese Ziele zu erreichen: genügend grossflächige Schutzgebiete, in denen die Natur Vorrang hat; gänzlich unberührte Hochgebirgslandschaften; vernetzte und geschützte Biotop, die zur Vielfalt an Arten und Lebensräumen beitragen; keine Zunahme an versiegeltem Boden sowie, aus der Sicht des Land-

schaftsschutzes, eine frei zugängliche Landschaft (Landschaft 2020, 2003:29).

Diese Massnahmen und Zielsetzungen werden hier in erster Linie aufgeführt, weil ihre Umsetzung vor allem dem Natur- und Landschaftsschutz, aber auch einer nachhaltigen Tourismusentwicklung zugute käme. Zweitens handelt es sich bei den Instrumenten zur Umsetzung dieser Massnahmen um Vorschriften im Sinne von GATS-Beschränkungen. *Es handelt sich besonders um Massnahmen, die quantitative Beschränkungen zum Ziel haben sowie um Massnahmen, die den Zugang zu Landschaften mittels Verboten einschränken. Es ist unsicher, ob die vorgeschlagenen Instrumente unter dem GATS überhaupt angewandt werden könnten.* Es gilt deshalb zu prüfen, ob diese unter dem GATS angreifbar sind. Das gilt auch für die um das Raumkonzept Schweiz diskutierten Massnahmen! *Auch die Diskussion um die Beschränkung oder Erweiterung der jeweiligen Kompetenzen könnte sich als hinfällig erweisen, da der weit reichende Geltungsbereich des GATS die Autonomie und Kompetenz aller drei staatlichen Ebenen tangieren kann.*

4.1.4 Liberalisierung ohne Nachhaltigkeit

Das Vollzugsdefizit in der Raumplanung und die Zersiedelung der Landschaft sind anerkannte Tatsachen. Trotzdem wird das Raumplanungsgesetz unter nationalem wie auch internationalem Druck gezielt liberalisiert, noch bevor die Diskussion um seine Revision abgeschlossen ist. *Als direkte Folge der GATS-Verhandlungen wird die Lex Koller, ein Bundesgesetz zum Erwerb von Boden durch Personen im Ausland, vermutlich aufgehoben* (vgl. Kap. 6.1). Die Lockerung der Baubestimmungen ausserhalb der Bauzonen wird im Zusammenhang mit dem internationalen Strukturwandel der Agrarwirtschaft gerechtfertigt. Sowohl die voraussichtliche Aufhebung der Lex Koller als auch die Lockerung der Baubestimmungen stehen im Widerspruch zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Mit der Lockerung der Baubestimmungen können landwirtschaftliche Gebäude aus-

20 Im Mai 2006 kündigte die Stiftung für Landschaftsschutz eine Volksinitiative «Stopp der Zersiedelung» an. Damit will sie eine stärkere Bundeskompetenz in der Raumplanung und die definitive Begrenzung der Siedlungsgebiete erreichen (www.sl-fp.ch, 9.5.06).

21 Bis im Dezember 2007 läuft die Sammelfrist für die eidgenössische Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweit-

wohnungen». Sie hat zum Ziel, den Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 Prozent zu beschränken. Im weiteren sollen Baubewilligungen für Zweitwohnungen nach Inkrafttreten der Initiative als nicht gültig beurteilt werden (Basler Zeitung online, 9.5.06).

22 Im Mai 2006 machte Pro Natura den Vorschlag, handelbare Flächennutzungszertifikate als neues Instrument der Raumplanung zu prüfen. Mit dem Handel von kontingentierten Rechten zur Bebauung von Flächen soll die Ausweitung von Bauzonen besser kontrolliert werden (Pro Natura, 2006).

serhalb der Bauzone einfacher umgenutzt werden. Der Umbau vom Bauernhaus in mehrere Wohnungen wird so erleichtert (vgl. Ausnahmegewilligungen) (Pro Natura Magazin 5/2004:16). Bereits werden 62 Prozent der Gebäude, die sich ausserhalb der Bauzone befinden, von Personen bewohnt, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind. Ausserdem handelt es sich bei rund einem Viertel aller Wohnungen, die sich ausserhalb der Bauzone befinden, um Zweitwohnungen (Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, 14. März 2006). Deren Anteil ist ausserhalb der Bauzone mehr als doppelt so hoch wie innerhalb.

Die Folgen des Zweitwohnungsbaus für die Landschaft sind allerdings auch mit einer Lex Koller nicht zu übersehen. Ein hoher Bodenverbrauch durch Zersiedelung und die Verunstaltung des Landschafts- und Ortsbildes in Tourismusregionen sind Konsequenzen eines zu wenig kontrollierten Zweitwohnungsbaus (Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, 18.5.05). Mit der vorgesehenen Aufhebung der Lex Koller ist zu befürchten, dass die Zersiedelung weiter zunimmt. Diese wird aufgehoben, ohne dass gleichzeitig raumplanerische Massnahmen ergriffen werden. Mit der prognostizierten steigenden Nachfrage nach Zweitwohnungen wird auch der Druck auf Tourismusgemeinden steigen, zusätzliches Land als Bauzone auszuscheiden.²³ Umwelt- und Naturschutzverbände befürchten, dass mit der Teilrevision und der Aufhebung der Lex Koller der Landschaftsschutz stärker unter Druck kommt.

Als Reaktion auf die voraussichtliche Aufhebung der Lex Koller haben Tourismusgemeinden die Initiative ergriffen. Das Oberengadin hat 2005 in einer Volksinitiative (72 Prozent Ja-Stimmen) verlangt, dass der Bau von Ferienwohnungen über den Richtplan auf rund 100 neue Wohnungen (anstatt wie bisher 400) limitiert wird. Das gilt für Schweizer und Ausländer. Die Bestimmungen müssen im regionalen Richtplan verankert sein und benötigen die Zustimmung aller elf Gemeinden (Basler Zeitung, 6.5.05). Zermatt hat bis Mitte 2007 ein Moratorium (Baustopp) beim Zweitwohnungsbau verhängt. Zudem hat die Gemeinde ein neues Baureglement erlassen, wonach jedes neue Haus ganzjährig zu einem Drittel bewohnt sein

muss (vgl. Fallbeispiel Zermatt, Anhang A). Auch in Crans-Montana, Verbier und Saas-Fee explodiert die Nachfrage nach Bauland und Wohnungen, ebenso die Bodenpreise. Bestrebungen zur Eindämmung des Zweitwohnungsbaus sind auch in diesen Gemeinden im Gange. Nach einem zweijährigen Baustopp (bis April 2006) erarbeitet beispielsweise die Gemeinde Saas-Fee ein neues kommunales Reglement über die Kontingentierung von Zweitwohnungen (Beschränkungen auf 15–20 Zweitwohnungen pro Jahr) und unterzieht das kommunale Bau- und Zonenreglement einer Revision.²⁴ Auch diese Vorschriften könnten unter dem GATS «mehr als notwendig» handelsverzerrend sein!

Fazit: Die Zersiedelung der Landschaft ist eine Folge der mangelnden Umsetzung des Raumplanungsgesetzes und wird durch die voraussichtliche Aufhebung der Lex Koller oder durch die Lockerung der Bauzonenbestimmungen für die Landwirtschaft verstärkt. Ein verbesserter Vollzug des Raumplanungsgesetzes sowie die Einführung von lenkenden Massnahmen sind jedoch noch weit von der Realisation entfernt. Zudem wird das Raumplanungsgesetz laufend weiter liberalisiert. Somit ist die Landschaft auch weiterhin einer nicht nachhaltigen Entwicklung ausgesetzt. Unter den Bedingungen der Liberalisierung wird es deshalb zunehmend schwierig, die raumplanerischen Grundsätze der Schweiz (Trennung von Bauzone und Nichtbauzone) aufrechtzuerhalten. Sollen verstärkte Schutzbestimmungen neu eingeführt werden, müssen diese zuerst mit dem GATS-Abkommen in Einklang gebracht werden. Ansonsten könnten ausländische Investoren diese unter dem GATS als zu handelsbeschränkend wahrnehmen. Das BUWAL nimmt im Zusammenhang mit der Einführung von Landschaftsschutzmassnahmen sogar wie folgt Stellung: «Die wichtigsten Trends der kommenden Jahre sind die Globalisierung und die Liberalisierung. In einem Umfeld, das stark von wirtschaftlicher Öffnung geprägt ist und in dem ein staatlicher Ein-

23 Im Oberengadin beträgt der Anteil an Zweitwohnungen rund 58 Prozent. In der Gemeinde Samedan beträgt der Anteil 33, in Madulain 82 Prozent. Seit 1999 wurden doppelt so viele Zweit- wie Erstwohnungen gebaut. Bei gleich

bleibendem Bauvolumen sind die aktuellen Bauzonen – je nach Gemeinde – in drei bis dreizehn Jahren aufgebraucht (www.wwf-gr.ch/projekte/tourismus/2t_wohnung_obere/index.html, 2.8.06).

24 www.rz-online.ch/news2006/Nr.02-19jan/02.htm

fluss zunehmend in Frage gestellt ist, könnte es schwierig werden, Schutzinteressen durchzusetzen, insbesondere dort, wo sich wirtschaftliche Interessen und Naturschutz gegenüberstehen oder dort, wo die Umsetzung des Landschaftsschutzes mit einer Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe verbunden ist.»
(Landschaft 2020, 2003:13,14, 20)

4.2 Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)

Welche Massnahmen sieht das Natur- und Heimatschutzgesetz zum Schutz der Landschaft vor? Wie ist die Schutzwirkung heute?

4.2.1 Natur- und Landschaftsschutz im NHG

Zweck des Natur- und Heimatschutzgesetzes ist der Schutz und Erhalt des heimatlichen Landschafts- und Ortsbildes. Seine Aufgabe ist es, die einheimische Flora und Fauna sowie die biologische Vielfalt und ihren natürlichen Lebensraum zu schützen. Die Kantone sorgen für die Umsetzung folgender Schutzziele (auszugsweise, aus: Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Stand Mai 2005):

- Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt (Artenschutz)
 - Art. 18: Schutz von Tier und Pflanzen: Erhaltung grosser Lebensräume (Biotope); besonders zu schützen sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen [...]; lassen sich Beeinträchtigungen schutzwürdiger Lebensräume [...] nicht vermeiden, hat der Verursacher für besondere Massnahmen [...], für die Wiederherstellung oder angemessenen Ersatz zu sorgen.
 - Art 21: Die Ufervegetation (Schilf- und Binsenbestände, Auenvegetationen sowie andere natürliche Pflanzengesellschaften im Uferbereich) darf weder gerodet, noch überschüttet, noch auf andere Weise zum Absterben gebracht werden.

- Schutz der Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung:
 - Art. 23: Als allgemeines Schutzziel gilt die Erhaltung jener natürlichen und kulturellen Eigenarten der Moorlandschaften, die ihre besondere Schönheit und nationale Bedeutung ausmachen. Der Bundesrat legt die Schutzziele fest [...].

Im Natur- und Heimatschutzgesetz kommt dem BLN²⁵-Inventar (Natur- und Kulturlandschaften von nationaler und regionaler Bedeutung) eine besondere Stellung zu. 162 einzigartige Natur- und Kulturlandschaften sowie Einzelobjekte sind im Bundesinventar aufgeführt. Rund ein Fünftel der Fläche der Schweiz sind als BLN-Gebiete inventarisiert. Die Schutzwirkung dieses Landesinventars ist jedoch beschränkt, weil die Schutzbestimmungen nur für den Bund rechtsverbindlich sind (Umwelt 2006:18). Dies trifft übrigens auch auf das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz zu (vgl. Kap. 6.1.1, GATS-Artikel XVI Marktzugang).

Die Schutzwirkung von Biotopinventaren (Inventare zur Erhaltung grosser Lebensräume²⁶) ist für alle verbindlich, also für Bund, Kantone und Gemeinden. Der Bund bezeichnet nach Anhörung der Kantone die Biotope von nationaler Bedeutung, bestimmt die Lage und legt die Schutzziele fest. Allerdings wird auch der Biotopschutz nicht rigoros umgesetzt, obwohl alle drei staatlichen Ebenen die Schutzvorschriften umsetzen müssten. Die Schutzwirkung ist nicht besser als bei den Landesinventaren, die nur für den Bund verbindlich ist.

Ein Beispiel für die mangelnde Umsetzung ist die Beschneidungsanlage, die der Bund für das bernische Erzital bewilligt hat, obwohl die Anlage in einer Moorlandschaft von nationaler Bedeutung eingesetzt wird. Kleine Skigebiete im Kanton Bern, die unter 1500 Meter liegen, dürfen, wie ihre Konkurrenz, die grossen Skigebiete im Berner Oberland, Schneekanonen einsetzen. Ein weiteres Beispiel für die mangelnde Umsetzung der Inventare ist die Moorlandschaft Grimsel. Der Bund be-

²⁵ Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN.

²⁶ Das sind beispielsweise das Bundesinventar der Flachmoore von nationaler Bedeutung, das Bundesinventar der Moorlandschaften, das Bundesinventar der Auengebiete, das

Bundesinventar der eidgenössischen Jagdbanngebiete, das Inventar der rechtskräftig geschützten Naturschutzgebiete der Schweiz u.a.

schloss die Verkleinerung des Moorschutzperimeters, damit die Grimsel-Staumauer erhöht werden kann. Damit werden rund ein Quadratkilometer schutzwürdiger Lebensraum und Teile der Moorlandschaft von nationaler Bedeutung verschwinden (Pro Natura Magazin 1/2006:18,22). Damit hat der Bund das touristische Interesse höher gewichtet als Moorlandschaften. Nicht nur im Moorschutz, sondern auch im Auenschutz ist der Vollzug durch die Kantone mangelhaft (Pauli D. et al. 2005:271). (vgl. dazu auch das geplante Resortprojekt Radon und seine möglichen Auswirkungen auf den Landschaftsschutz im Fallbeispiel Parc Ela, Anhang A).

Nach den Hochmooren, den Flachmooren und den Auen wurden auch die Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung inventarisiert. Dieses Bundesinventar ist das letzte in einer Reihe von Biotopinventaren, die zum Schutz der Lebensräume von nationaler Bedeutung erstellt wurden. Es ist jedoch noch nicht in Kraft. *Ob sich das Trockenwiesen- und -weideninventar unter dem GATS umsetzen lässt und ob sich die anderen Inventar-Bestimmungen aufrechterhalten lassen, ist fraglich. Denn bei den Mooren, Auen, Trockenwiesen und BLN-Gebieten handelt es sich um attraktive Landschaften, die mit dem Inventarschutz Nutzungsbeschränkungen unterliegen.*

Fazit: Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auch im Natur- und Landschaftsschutz ein Vollzugsdefizit feststellbar ist. Die Verantwortung dafür liegt bei Bund und Kantonen. «Auch mit grossem Aufwand ist es heute nicht möglich, umfassend den Stand der Umsetzung der Naturschutzgesetzgebung in der Schweiz zu ermitteln. Allgemein lässt sich höchstens feststellen, dass bei den Kantonen ein Vollzugsdefizit und auf Bundesebene ein Kontrolldefizit besteht. Beides ist hauptsächlich durch mangelnden politischen Willen²⁷ (der sich in fehlenden Finanzen und knappen personellen Ressourcen ausdrückt) zu erklären.» (Magazin Pro Natura 2/2003:19). Trotz einer guten gesetzlichen Grundlage ist die Landschaft

nicht ausreichend geschützt. Das Vollzugsdefizit im Natur- und Landschaftsschutz ist ein Hinweis darauf, dass die Schweiz in zahlreichen Fällen Wirtschaftsinteressen vor Landschaftsschutz stellt.

4.2.2 Vollzugsdefizit: Beispiel BLN-Landschaften

Als Beispiel für das Vollzugs- und Kontrolldefizit soll die Verordnung zum BLN-Inventar genannt werden. Warum? Die landschaftlich attraktivsten Schweizer Tourismusgebiete sind auch als BLN-Gebiete ausgewiesen. Im Hinblick auf das GATS kann am Beispiel der BLN-Gebiete aufgezeigt werden, wie Tourismusregionen die BLN-Verordnung handhaben, wenn es zur Interessenabwägung zwischen Naturschutz oder Wirtschaft kommt (siehe folgende Beispiele).

Das BLN-Landschaftsinventar ist, anders als die Bundesinventare, nur für den Bund rechtsverbindlich und somit wenig verbindlich für Gemeinden und Kantone. Darum unterliegen die im BLN enthaltenen Landschaften denselben Entwicklungen wie die Gesamtschweiz. Die Ziele zum Schutz der Landschaften von nationaler Schönheit werden nur zum Teil erreicht. Die anhaltende Bautätigkeit sowie die wirtschaftliche Nutzung üben einen starken Druck auf die Landschaft aus (Jahresbericht 2002/2003, 2004). Was heisst das konkret? Jede Gemeinde scheidet Schutzzonen aus. Dabei kann sie die BLN-Gebiete berücksichtigen. Das Konzept der Schutzzonen auf Gemeindeebene wird den BLN-Gebieten allerdings nicht immer gerecht. Denn was unter Schutz zu verstehen ist, ist von Gemeinde zu Gemeinde verschieden und auch nur in dieser gültig. Die BLN stehen dadurch unter keinem einheitlichen, von allen gleichermassen getragenen Schutzauftrag. Abgesehen von den Auflagen bei Bundesaufgaben hat das BLN keine rechtlichen Auswirkungen auf die Eigentümer. Auch für die Kantone gelten keine zwingenden Auflagen – ausser jene im Zusammenhang mit der Erfüllung von Bundesaufgaben. In allen anderen Bereichen (beispielsweise bei der Ausarbeitung der Richt- und Nutzungsplanung) müssen

27 Ein Beispiel für den «mangelnden politischen Willen» im Natur- und Landschaftsschutz ist die bis anhin fehlende Umsetzung der Biodiversitätskonvention durch die Schweiz. Die Inhalte der Natur- und Landschaftsschutzgesetze könnten die Forderungen der Konvention

– den Erhalt der Biodiversität – abdecken. Allerdings fehlt es an einer Strategie, die die verschiedenen Instrumente zum Schutz artenreicher Räume besser aufeinander abstimmt. Der Bundesrat lehnte jedoch alle politischen Vorstösse ab (24.8.2005). Gemäss

Bundesrat fehlen dafür die Ressourcen. Der Erhalt der Biodiversität sei mit den vorhandenen Instrumenten zu erreichen (Postulat Biodiversitätsstrategie Fluri, Kurt, 9.12.2004.

die Kantone die Anliegen des BLN lediglich berücksichtigen.

Dass der BLN-Schutz auf der Planungsebene ungenügend ist, zeigt sich an den nachfolgenden Beispielen aus den Kantonen Graubünden und Wallis. Die Beispiele stehen im Zusammenhang mit der geplanten Erweiterung von Skigebieten. Diese sind sogar bereits im Richtplan vorgesehen. *Falls diese Erweiterungs- und Modernisierungs-Projekte so realisiert werden, wird dabei das Bundesrecht verletzt.* Der kantonale Richtplan würde also den Natur- und Landschaftsschutz nur dort umsetzen, wo keine anderweitigen Interessen bestehen.

So ist im BLN-Gebiet Oberengadiner Seenlandschaft der Ausbau des *Skigebietes* im Raum Diavolezza geplant. Wichtigstes Ziel der Vision «*Diavolezza 2035*» ist die Verbindung der heute getrennten Skigebiete Diavolezza und Lagalb sowie ein Ausbau des Pisten- und Bahnangebotes im Gebiet Diavolezza. Zwei neue Sesselbahnen im Gebiet Bondo und Collinas sowie fünf neue Pisten und der Ausbau der Beschneigung sind geplant. Längerfristig sollen die Pendelbahnen auf die Diavolezza und Lagalb ersetzt werden. Das Skigebiet liegt inmitten des BLN-Objekts «Oberengadiner Seenlandschaft und Berninagruppe». Vom Ausbau sind zudem Wald-Wildschutzzonen betroffen. Aufgrund der zu befürchtenden grossen Eingriffe in Natur und Landschaft und der mangelnden Erfolgsaussichten fordern die Umweltorganisationen eine massive Redimensionierung des Projekts.

Die geplante Erschliessung des *Val Viruola in der Gemeinde Zuoz* zu einem Skigebiet wurde als Zwischenergebnis im kantonalen Richtplan aufgenommen. Ein Teil des Gebietes liegt im BLN-Gebiet Kesch–Ducan. Ausbaupläne sind zurzeit allerdings sistiert, da vorerst die Bahnen im bestehenden Skigebiet von Zuoz erneuert werden.

Ein weiteres Beispiel ist die geplante *Seilbahnverbindung* über den *Aletschgletscher*, die das BLN und Unesco-Weltnaturerbe beeinträchtigen würde. Zum Schutz des zu überspannenden Gebietes erhalten die Gemeinden Ried-Mörel und Naters jährlich rund 295 000 Franken (der Kanton Wallis zusätzlich 427 000 Franken). Dies ergibt sich aus dem Vertrag von 2002 zwischen Kanton und beiden Gemeinden und dem Bundesamt für Wasser und Geologie (BWG) über die Abgeltung von Einbussen infolge Verzicht auf Wasserkraftnutzung im Gebiet Oberaletsch. Der Vertrag, der

nicht einseitig gekündigt werden kann, verpflichtet die Gemeinden für 40 Jahre gegen Entschädigung auf einen grundeigentümergebundenen Schutz. Luftseilbahnen sind im Vertragsgebiet klar ausgeschlossen. Deshalb ist das Projekt laut Stellungnahme des Bundes aus rechtlichen Gründen nicht realisierbar. Trotzdem scheinen die Projektierungsarbeiten fortgesetzt zu werden (Auskunft Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, Juli 2006).

Im Zusammenhang mit dem GATS und der bereits erfolgten weit gehenden Liberalisierung des Tourismus sind diese Beispiele relevant. *Sie weisen konkret darauf hin, auf welche Art bestehende Gesetze zum Schutz der Naturlandschaft verwässert werden könnten und damit der Öffnung des Marktes für Tourismuspromotoren durch das GATS Vorschub leisten.* Indem bestehende Gesetze umgangen werden, sinkt der Standard für den Natur- und Landschaftsschutz. Unter einem GATS sind die Chancen gering, erhöhte Schutzstandards wieder einzuführen. Das allerdings versucht der Bund mit seinem Projekt «Aufwertung der BLN-Gebiete». Um der Schutzwirkung in Zukunft mehr Nachdruck zu verleihen, soll das BLN-Inventar überarbeitet werden. Ziel ist es, die BLN-Gebiete langfristig als intakte Schutzgebiete zu erhalten. Zur Verbesserung der Inventarwirkungen sollen die Schutzziele des BLN überprüft und in Zusammenarbeit mit Behörden und Bevölkerung der jeweiligen Region Anforderungen an den Schutz formuliert werden. Das Projekt ist auf sechs bis acht Jahre angelegt (Bundesamt für Umwelt, 2003).

Es besteht ein grosser Widerspruch zwischen den hoch gesteckten Schutzzielen des BLN-Inventars und dem bisher schwachen Instrumentarium zur Umsetzung dieser Ziele. Die meisten Eingriffe in die Landschaft erfolgen auf kantonaler und kommunaler Ebene. Auf diesen Ebenen weist der BLN-Schutz eine unklare Verbindlichkeit auf. Mit dem Wegfallen der Lex Koller und der Lockerung der Baubestimmungen in den Landwirtschaftszonen ist es wahrscheinlich, dass der wirtschaftspolitische Druck weiter zunimmt, die für die BLN-Landschaften geltenden Schutzbestimmungen zu umgehen. Ein verbesserter Vollzug wäre deshalb dringend erforderlich. Dies umso mehr, da sich mit dem GATS-Abkommen vermehrt ausländische Tourismusinvestoren für die Erschliessung attraktiver Landschaften interessieren werden. *Ohne den Vollzug bestehender Gesetze könnte es schwierig werden, Investoren den Marktzugang unter*

dem GATS zu verbieten. Es wird vor allem dann schwierig, wenn eine Gemeinde einem Unternehmen in einem BLN-Gebiet eine Baubewilligung erteilt und somit dem Schutz nicht genügend Rechnung trägt. Angesichts eines solchen Präzedenzfalles müsste jedem anderen Investor ein Bauvorhaben – auch in einem anderen BLN-Gebiet – ebenfalls erlaubt werden (vgl. Kap. 5 und Kap. 6). Der langfristige Zeithorizont, der mit dem BLN-Aufwertungsprojekt und dem Vollzug der BLN-Bestimmungen vorgesehen ist, ist der aktuellen Entwicklung nicht angepasst (steigende Nachfrage nach attraktiven Landschaften durch Tourismuspromotoren) und scheint der Dringlichkeit nicht gerecht.

4.2.3 Naturparks: Grundlage für eine nachhaltige Tourismusentwicklung

Mit der laufenden Teilrevision des Natur- und Heimatschutzgesetzes setzt der Bund einen Schwerpunkt in der Unterschutzstellung von Gebieten. Er will eine rechtliche Ausgangslage schaffen für die Realisierung von Grossschutzgebieten, insbesondere für die Neugründung von Nationalparks sowie für regionale Natur- und Naturerlebnisparks. Das Ziel ist, repräsentative Naturlandschaften, die jeweils unterschiedlichen Schutzzonen zugeordnet werden, zu erhalten. In den einzelnen Zonen ist eine landschaftsschonende Nutzung im Sinne der nachhaltigen Entwicklung erlaubt. Für die neuen Naturparks strebt die Schweiz beispielsweise eine streng geschützte Kernzone an, in den Umgebungszonen hingegen sind eine land- und forstwirtschaftliche Nutzung sowie Massnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Tourismusentwicklung erlaubt. Die Erschliessung neuer Skigebiete ist in diesen Zonen nicht mehr möglich. Im bestehenden Nationalpark hingegen hat der Schutz Vorrang.

Solche Naturparks sollen die Kulturlandschaft mit ihrer Artenvielfalt erhalten und die Regionalentwicklung fördern. Der Bund will ausschliesslich Parkprojekte fördern und mit Labels auszeichnen, deren Initiative aus der lokalen Bevölkerung kommt. Das neue Gesetz tritt voraussichtlich 2007 in Kraft. Es sind rund 30 Parkinitiativen in Bearbeitung. Ab 2007 werden jährlich 10 Millionen Franken für deren Umsetzung zur Verfügung stehen. *Mit dem Parkkonzept werden im Übrigen auch Forderungen der Biodiversitäts- und der*

Alpenkonvention umgesetzt, insbesondere solche aus dem Protokoll Naturschutz- und Landschaftspflege sowie aus dem Tourismusprotokoll.²⁸

Zusammenhang mit dem GATS: Mit der Teilrevision des Natur- und Heimatschutzgesetzes und dem Projekt «Aufwertung des BLN-Inventars» wird eine Grundlage für den Schutz der Landschaft und für eine nachhaltige Tourismusentwicklung gelegt. Besonders Parks, die unterschiedlich intensive Nutzungen im Sinne der Nachhaltigkeit zulassen und dementsprechend Beschränkungen auferlegen, sind für eine nachhaltige Tourismusentwicklung wichtig. Sind die Parkvorschriften aber auch konform mit den GATS-Bestimmungen? Folgende Parkvorschriften könnten in Konflikt mit den GATS-Bestimmungen geraten:

- 1 Die Schweiz hat es unterlassen, in den Ausnahmen zum GATS die Landschaftsschutzgebiete respektive die darin zugelassene Infrastruktur zu beschränken und aus dem GATS auszunehmen (Kap. 6.1.1. Artikel XVI Marktzugang). Damit sind möglicherweise auch geschützte Landschaften für ausländische Investoren zu GATS-Bestimmungen geöffnet.
- 2 Die Bevölkerung bestimmt in einem demokratischen Prozess, wo diese Schutzgebiete entstehen. Der Geltungsbereich des GATS greift jedoch bis in die Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene hinein. Somit könnten demokratische, auf Gemeindeebene getroffene Entscheide durch die GATS-Bestimmungen in Frage gestellt werden. Die Chance für Gemeinden, eine nachhaltige Entwicklung selber steuern zu können, würde damit beeinträchtigt.
- 3 Auch die auf Bundesebene erlassenen Parkvorschriften im Natur- und Heimatschutzgesetz könnten aufgrund des Geltungsbereichs des GATS als hindernd für den Marktzutritt angeprangert werden. Die Bestimmungen können dann in Frage gestellt werden, wenn sich ein ausländischer Investor durch diese Bestimmungen in seinem

28 www.alpenkonvention.org, 2.8.06.

Marktzutritt eingeschränkt fühlt (vgl. die Umweltstreitfälle Kap. 7.3.1). Somit könnte auch der Auftrag zur Umsetzung der Alpenkonvention und der Tourismusrichtlinien, wie sie in der Biodiversitätskonvention festgehalten sind, in Frage gestellt werden.

- 4 Die für den Park geltenden Bestimmungen haben quantitative Nutzungsbeschränkungen im Park zur Folge. Quantitative Nutzungsbeschränkungen sind jedoch nicht GATS-konform. Ausländische Unternehmen können somit diese Bestimmungen angreifen (vgl. Kap. 6.1.1).
- 5 Ein im Zusammenhang mit dem GATS-Abkommen vorläufig noch nicht geklärter Punkt betrifft das Labeling von Produkten oder von Dienstleistungen. Unklar ist, ob unter dem GATS-Abkommen diese Labels respektive die qualitativen Auflagen und Nutzungsbeschränkungen, die mit der Vergabe der Labels verbunden sind, als Handelshindernisse unter dem GATS-Marktzugang definiert werden. (Beispiel einer Nutzungsbeschränkung: Es darf keine neue grossflächige Tourismusinfrastruktur wie eine Bergbahn oder ein Ferienresort im Parkgebiet gebaut werden.)

Das könnte somit die Parklabels, die Biolabels oder alle anderen Formen der Produkte- oder Dienstleistungskennzeichnung betreffen.²⁹ Die WTO akzeptiert diese nur, wenn sie weder zwischen Partnerländern noch zwischen im Inland produzierten Produkten oder erbrachten Dienstleistungen unterscheiden (keine Diskriminierung). Eventuell könnten also Parklabels oder die im Park produzierten und verkauften Produkte und Dienstleistungen als GATS-widrig beurteilt werden (vgl. Kap. 7.1).

Letztendlich wäre es also möglich, dass grossflächige Schutzgebiete unter dem GATS langfristig nur unter GATS-Bedingungen realisiert werden könnten. Dies würde den Schutz dieser Gebiete jedoch empfindlich in Frage stellen. Diese Thematik wird in Kap. 6 unter dem GATS-Abkommen ausführlich erklärt.

4.3 Umweltschutzgesetz (USG)

Bisher wurde spezifisch auf die Probleme beim Vollzug des Raumplanungs- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes hingewiesen sowie auf die laufende Diskussion um Massnahmen zum Schutz vor der Zersiedelung. Allerdings ist der Schutz von Landschaften vor der Zersiedelung nicht nur eine Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinde, von der Erstellung von Landesinventaren oder von der Errichtung neuer Schutzgebiete. Auch Schutzinstrumente wie die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und das Verbandsbeschwerderecht (VBR) sind für eine attraktive Tourismuslandschaft wichtig, ebenso das Vorsorge- und das Verursacherprinzip. Schliesslich verhilft auch die Einhaltung von technischen Umweltschutzvorschriften in den Bereichen Recycling, Abwasser-, Luftreinhaltung oder Lärm den Tourismusorten zu einem «sauberen» Image. Alle diese Instrumente sind im Umweltschutzgesetz enthalten. Wie in Kap. 2.5 erwähnt wurde, besteht die Gefahr, dass auch diese für den Umweltschutz relevanten Bereiche unter dem GATS liberalisiert werden. *Denn zur Umsetzung aller dieser Vorgaben müssen letztendlich Dienstleistungen erbracht werden, und diese werden unter dem GATS vermehrt dem Markt ausgesetzt.*

4.3.1 Umweltschutz im USG

Der Zweck dieses Gesetzes ist es, Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu schützen sowie die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens, dauerhaft zu erhalten. Im Sinne des Vorsorgeprinzips sollen schädliche Einwirkungen frühzeitig erkannt und begrenzt werden (Art.1). Sie sind im Verursacherprinzip festzulegen. Es gilt: Für Massnahmen, die aufgrund der Vorgaben dieses Gesetzes getroffen werden müssen, trägt der Verursacher die Kosten (Art.2) (auszugsweise, aus: Bundesgesetz über den Umweltschutz, Stand am 23. August 2005).

Im Umweltschutzgesetz (Art.7) wird definiert, was unter einer Umwelteinwirkung zu verstehen ist (Luft-, Gewässerverunreinigung, Lärm oder Eingriffe in die biologische Vielfalt durch den Bau und Betrieb von Anlagen). Im Umweltschutzgesetz wird weiter festgehalten, dass diese Einwirkungen durch das Instrument der Umweltverträglich-

29 www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey2_e.htm 4.7.06.

lichkeitsprüfung beurteilt werden können (Art.9). Die Umweltverträglichkeitsprüfung hat zum Ziel, die Umweltverträglichkeit einer Investition vorläufig umfassend abzuklären.

Weiter schreibt das Umweltschutzgesetz vor, wie Umweltbelastungen durch Massnahmen bei der Emissionsbegrenzung im Rahmen der Vorsorge zu verringern sind, nämlich so, dass diese Massnahmen technisch möglich und wirtschaftlich tragbar sind. Auch gibt das Gesetz vor, wie Immissionsgrenzwerte für Luftverunreinigungen oder für die Lärmbekämpfung festzulegen sind (Art.14). Es geht hier beispielsweise um die Einhaltung von technischen Standards, die aufgrund wissenschaftlicher Kriterien festgelegt werden.³⁰ Dem Vorsorgeprinzip kommt hier eine zentrale Rolle zu, denn der Vorsorge im Umweltschutzgesetz liegt der Gedanke zugrunde, dass unüberschaubare Risiken vermieden werden müssen und frühzeitig zu begrenzen sind.

Schliesslich gesteht das Umweltschutzgesetz den berechtigten Umweltorganisationen mit dem Verbandsbeschwerderecht (Art.55) eine Kontrollfunktion zu beim Vollzug von Naturschutzgesetzen. Umweltorganisationen haben mit dem Verbandsbeschwerderecht auch eine Einsprachemöglichkeit bei wirtschaftlich rentablen, aber nicht umweltfreundlich geplanten Grossprojekten.

4.3.2 Teilrevision:

Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Verbandsbeschwerderecht (VBR)

Zurzeit (2006) laufen Teilrevisionen des Umweltschutzgesetzes zur Vereinfachung des Verfahrens der Umweltverträglichkeitsprüfung und zur Verwesentlichung des Verbandsbeschwerderechts. Eine vereinfachte Umweltverträglichkeitsprüfung könnte zukünftig die Möglichkeiten einer umfassenden Abklärung der Umweltverträglichkeit einer Anlage oder eines Neubaus verhindern. Im Falle des Verbandsbeschwerderechts ist bereits beschlossen, dass Umweltverbände die Gerichtskosten selber tragen müssen, wenn sie eine Beschwerde bis vor das Bundesgericht ziehen und verlieren sollten. Damit werden ihre Handlungsmöglichkeiten aus finanziellen Gründen stark ein-

geschränkt. Das Verbandsbeschwerderecht wird jedoch weiterhin von Wirtschaftskreisen als Wirtschaftsverhinderung angesehen, da es Arbeitsplätze gefährdet und Milliarden von Investitionsgeldern blockiert. Eine Volksinitiative³¹ hat deshalb zum Ziel, das Verbandsbeschwerderecht zusätzlich drastisch einzuschränken. Berechtigte Umweltorganisationen sollen keine Beschwerde mehr erheben können, wenn ein Projekt von Volk oder Parlamenten genehmigt wurde (NZZ, 12.5.06).

Mit dieser allfälligen weiteren Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts wird dessen präventive Wirkung zum Schutz von Landschaften in Frage gestellt. Beispielsweise konnte dank des Verbandsbeschwerderechts die Oberengadiner Seenlandschaft vor der Überbauung gerettet werden. Im Fondei – einem Hochtal zwischen Schanfigg und Prättigau in Graubünden – konnten Umweltverbände verhindern, dass die Davos-Parasenn-Bahnen AG eine Skigebietserschliessung durch Moorlandschaften von nationaler und regionaler Bedeutung bauen konnten (Pro Natura, 9.12.04). Unter den neuen Bedingungen könnten Verbände beispielsweise gegen die Realisierung eines grossen Tourismusprojektes, dem die Gemeindeversammlung zugestimmt hat, keine Einsprache mehr erheben, auch wenn das Parkplatzangebot zu überdimensioniert, das ÖV-Angebot zu klein, der Golfplatz ökologisch fragwürdig ist und der potenzielle Flughafen die Dimensionen für ein Tal sprengt (vgl. Fallbeispiele Sidelhorn und Andermatt, Anhang B). Der Schutz der Landschaft obliegt nun vollständig den Behörden (Magazin Pro Natura, 4/2006:27).

4.3.3 Vorsorgeprinzip

Das schweizerische Vorsorgeprinzip unterscheidet sich von internationalen Formulierungen und ist in seiner Wirkung schwächer. Denn das Vorsorgeprinzip, wie es im Schweizer Umweltschutzgesetz formuliert ist, kann nur dann eine Anwendung finden, wenn durch wissenschaftliche Kriterien nachweisbar ist, dass ein Risiko besteht. Das Vorsorgeprinzip anzuwenden, wenn beispielsweise erst ein Verdacht auf ein gesundheitliches Risiko vorliegt, ist mit dem Schweizer Um-

30 Dies entspricht auch den Vorgaben des GATS-Abkommens (vgl. Anhang D, Vorsorgeprinzip).

31 Die Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik», die im Mai 2006 von der FDP eingereicht wurde, ist zustande gekommen (www.fdp-zh.ch, 8.8.06).

weltschutzgesetz nicht möglich. Damit liegt die Schweiz bereits auf der WTO-Linie, die den wissenschaftlichen Nachweis verlangt. Das Vorsorgeprinzip, wie es die Schweiz anwendet, ist somit ein Beispiel dafür, wie die Schweiz ihre Gesetze bereits an die WTO-Vorgaben anpasst (vgl. Schweizerisches Vorsorgeprinzip im internationalen Vergleich, Anhang D sowie Kap. 7.3.2 Gesundheitsstreitfälle). Wie in Kap. 2.5 erwähnt, finden auch GATS-Verhandlungen zu den technischen Standards (Artikel Innerstaatliche Regelungen) statt. Es geht dabei um die Bedingungen, unter denen diese Standards unter dem GATS-Abkommen akzeptiert werden.³² Wie in Kap. 6.2 erklärt wird, könnte die Aushandlung von Prinzipien, wie ein Land diese Vorschriften zu gestalten hat, einen erheblichen Einfluss auf die Umweltpolitik eines Landes haben. *Die Möglichkeit besteht, dass hohe inländische Umweltstandards unter dem GATS als Handelsbeschränkung angesehen werden könnten. Damit könnte das Vorsorgeprinzip untergraben werden.*

4.4 Zusammenfassung: Situation und Stand der Diskussion im Natur- und Landschaftsschutz

Die Situation im Natur- und Landschaftsschutz in der Schweiz lässt sich wie folgt zusammenfassen: Das Vollzugsdefizit in der Raumplanung fördert das wenig nachhaltige Siedlungswachstum und gefährdet Natur und Landschaften. Kanton und Gemeinden nutzen ihre Autonomie zu wenig, um eine nachhaltige Entwicklung zu fordern. Das hat zur Folge, dass der im Natur- und Heimatschutzgesetz vorgeschriebene Natur- und Landschaftsschutz nur unvollständig umgesetzt wird. Somit bleibt auch die Grenze zwischen Bauzone und Nichtbauzone verwischt. Eine verbindliche Kompetenz, die eine dauerhafte Begrenzung des Siedlungswachstums zur Folge hätte, fehlt heute in der Raumplanung. Noch während die Diskussionen um die Revision des Raumplanungsgesetzes laufen und noch bevor diese abgeschlossen ist, wird das Raumplanungsgesetz weiter liberalisiert. Die Vorschriften zur Bewahrung der Trennung Baugebiet–Nichtbaugebiet werden für die Landwirtschaft gelockert, und das Lenkungsinstrument «Lex Koller» soll aufgehoben werden. Die Konse-

quenz ist, dass die Landschaft und somit der Natur- und Landschaftsschutz zusätzlich unter Druck kommen.

Im Natur- und Heimatschutzgesetz werden zwar die Voraussetzungen für neue Parks geschaffen. Auch die Schutzwirkung für bestehende BLN-Grossschutzgebiete soll verbessert werden. Mit der Teilrevision des Umweltschutzgesetzes werden jedoch gleichzeitig Umweltschutzinstrumente, welche die Wirkung des Natur- und Heimatschutzgesetzes unterstützen (Umweltverträglichkeitsprüfung/Verbandsbeschwerderecht) geschwächt oder an internationale Normen angepasst (Vorsorgeprinzip).

Bis anhin ist es zu wenig gelungen, den Vollzug bestehender Gesetze durchzusetzen. Wie soll es demzufolge möglich sein, den neuen Parkschutz oder einen besseren Hochgebirgsschutz unter völlig liberalisierten Handelsbedingungen durchzusetzen? Wie soll der BLN-Schutz durchgesetzt werden, wie der bisher ebenfalls vernachlässigte Moor- und Auenschutz? Die Frage stellt sich insbesondere dann, wenn diese Gebiete gleichzeitig auch attraktive Tourismusgebiete sind und mit einem liberalisierten Tourismus die Nachfrage von Investoren nach attraktiven Landschaften wie diesen zunimmt. Damit könnte auch der Druck, Landschaftsschutzmassnahmen in Frage zu stellen oder zu umgehen, steigen (vgl. Beispiele Parc Ela und Binntal, Anhang A). Ohne klaren Schutz sind intakte Landschaften gefährdet und ohne intakte Landschaften ist das Potenzial des nachhaltigen Tourismus in Frage gestellt.

Im Hinblick auf das GATS bedeutet dies, dass an der Schnittstelle zwischen einer klaren, aber zu wenig wirksamen Gesetzgebung und den unmissverständlichen Forderungen von Seiten des GATS-Akommens Ziel- und Landnutzungskonflikte entstehen könnten. Dass solche Konflikte möglicherweise zu einer wenig nachhaltigen Tourismusentwicklung führen, zeigt das folgende Kapitel auf. Die Situation des Tourismus in der Schweiz sowie die Trends in der Tourismusentwicklung sind Schwerpunkte des Kapitels.

³² Es handelt sich dabei um den Artikel VI (5b) des GATS zu den Innerstaatlichen Regelungen.

5 Zwischen Schutz und Erschliessung: Trends im Schweizer Tourismus

Die Tourismusedwicklung in der Schweiz wird durch zwei Trends charakterisiert. Auf der einen Seite wird mit der Schaffung neuer Parks durch den Bund eine nachhaltige Tourismusedwicklung gefördert. Auf der anderen Seite zeichnet sich mit dem Trend zu grossflächigen Tourismusprojekten (Kapazitätsausbau von Bergbahnanlagen, Bau von Ferienresorts, Neuerschliessung von Skigebieten) eine wenig nachhaltige Tourismusedwicklung ab. Beide «Tourismusmodelle» haben eine Regionalentwicklung zum Ziel – das eine Modell durch Massnahmen zum Schutz der Landschaft, das andere Modell durch Massnahmen, die eine Erschliessung der Landschaft fördern. Diese zwei Entwicklungen schliessen sich gegenseitig nicht aus. Die Frage ist vielmehr, welches «Tourismusmodell» sich unter dem GATS durchsetzen kann. Oder anders gefragt, wie beeinflusst, verhindert oder unterstützt das GATS diese Modelle, und wie wird eine nachhaltige Tourismusedwicklung dadurch beeinflusst?

Das Ziel des GATS-Abkommens ist es, Handelsbeschränkungen abzubauen. Natur und Landschaft brauchen zu ihrem Schutz wirksame Gesetze (Nutzungsbeschränkungen, Verbote) und einen korrekten Vollzug. Nutzungsbeschränkungen und Verbote stehen jedoch im Widerspruch zu den Freihandelsbedingungen des GATS-Abkommens. An der Schnittstelle zwischen den GATS-Forderungen und dem Natur- und Landschaftsschutz mit seinen Beschränkungen ist zu fragen, ob Schutzkonzepte mit Nutzungsbeschränkungen, wie sie mit den Naturparks angestrebt werden, unter dem GATS aufrechterhalten werden können. *Anhand des kurz vorgestellten Naturpark-Schutzkonzeptes (Kap. 5.2) geht die Studie der Frage nach, wo sich Konflikte zwischen Erschliessung, Nutzungsbeschränkung und Schutz von Landschaften abzeichnen könnten.* Mit Blick auf den Trend zur grossflächigen touristischen Erschliessung soll aufgezeigt werden, in welche Richtung sich der Tourismus in der Schweiz entwickeln wird und welche Folgen für den Natur- und Landschaftsschutz unter dem GATS zu erwarten sind (Kap. 5.3).

In Bezug auf das GATS ist festzuhalten, dass nicht Investoren das Problem sind, sondern dass die GATS-Bestimmungen so ausgelegt sind, dass

Folgendes gilt: Durch die GATS-Verpflichtungen im Tourismus hat die Schweiz den Markt für ausländische Tourismusedinvestoren geöffnet. Sie hat im Sektor Tourismus keine Beschränkungen mehr angebracht, sondern wird im Gegenteil mit der geplanten Aufhebung der Lex Koller und des wirtschaftlichen Nachweisbedarfs für Hotels die letzten Beschränkungen aufheben. Somit gelten die GATS-Prinzipien «Erleichterter Marktzugang», «Gleichbehandlung von Mitgliedsländern» sowie die «Innerstaatlichen Regelungen» uneingeschränkt. *Wenn also einem ausländischen Investor erlaubt wird, eine Nutzungsbeschränkung zu umgehen, muss die Schweiz allen anderen ausländischen Investoren dies auch erlauben. Wenn Tourismusgemeinden diese Zulassungen im Nachhinein beschränken wollen, um Landschaften vor Entwicklung und Erschliessung durch Tourismusinvestitionen zu schützen, ist das unter dem GATS nicht mehr möglich. Das GATS erlaubt keinen differenzierten Umgang mit Investoren.*

5.1 Nachhaltige Tourismusedwicklung in der Schweiz

Der Bund schafft die gesetzlichen Grundlagen für die Gründung von regionalen Natur- und Nationalparks und fördert damit selektiv eine nachhaltige Tourismusedwicklung. Damit ist jedoch der nicht nachhaltigen Tourismusedwicklung andernorts keine Grenze gesetzt. Die Schweiz hat die Biodiversitäts- sowie die Alpenkonvention unterzeichnet und in Art. 73 der BV die nachhaltige Entwicklung als Grundsatz festgelegt. Trotzdem gibt es in der Schweiz keine einheitliche gesetzliche Grundlage, die eine nachhaltige Tourismusedwicklung zum Ziel hat (vgl. Kap. 3.2). Im Schweizer Tourismuskonzept von 1981 ist zwar die «langfristige Erhaltung intakter und geeigneter Landschaften für die verschiedenartigen Flächenansprüche des Tourismus» als eine der Zielsetzungen der schweizerischen Tourismuspolitik festgehalten (Bollhalder 2002:3). Diese Zielsetzung datiert jedoch vor Rio 1992 (vgl. Kap. 3.1 zum Prinzip der Nachhaltigkeit) und ist wenig konkret. Auch der neue Tourismusbericht des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco)³³ berücksichtigt das Prinzip der Nachhaltigkeit zu wenig (Plüss 2002:2). Der Bericht lässt Richtlinien zur Förderung einer nach-

³³ Botschaft über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebots des Schweizer Tourismus des Bundesrates 02/072 vom 20. 9. 2002.

haltigen Tourismusedwicklung, wie sie seit 2004 in der Biodiversitätskonvention festgelegt sind, mehrheitlich ausser Acht.

5.2 Nachhaltige Tourismusedwicklung durch Naturparks

Der Tourismus in der Schweiz ist mit 31 Milliarden Franken direkten Einnahmen (3,4% des BIP), 65 Mio. Übernachtungen (2002) sowie insgesamt 240000 im Tourismus Beschäftigten (8% der arbeitenden Bevölkerung) ein bedeutender Wirtschaftszweig (Schweiz Tourismus). Allerdings beträgt der Anteil des naturnahen Tourismus³⁴ am Gesamttourismus gemäss einer Studie der Fachhochschule Rapperswil und des Forschungsinstituts für Freizeit und Tourismus (FIF) nur zwischen 5 und 8 Prozent (Bildungszentrum WWF 2005:11). Das Potenzial für eine nachhaltige Tourismusedwicklung in der Schweiz ist demzufolge noch nicht ausgeschöpft, zumal die Nachfrage nach nachhaltigen Tourismusformen das gegenwärtige Angebot übersteigt (Bollhalder 2002:8). Durch die Förderung von National- und Regionalparks soll der nachhaltige Tourismus zusätzliche Wachstumsimpulse erhalten (Bildungszentrum WWF 2005:11).

Vor allem Randregionen setzen mit diesem Parkkonzept auf die Entwicklung eines nachhaltigen Tourismus. Durch die zunehmende Abwanderung aus den peripheren Regionen im Alpenraum sind die Berggemeinden gefordert, nach neuen Wegen zu suchen. Neben dem Schutz von Natur und Landschaft sollen lokale Initiativen die regionalen Wirtschaftskreisläufe stärken. Die Vermarktung von regionalen Produkten beispielsweise steht in engem Zusammenhang mit der Förderung regionaler Arbeitsplätze und Einkommen sowie der Erhaltung der Kulturlandschaft. Tourismus kann diese Initiativen unterstützen. Landschaftsschutz und Tourismus bilden also eine Synergie. Die Landschaft wird im Interesse des Tourismus geschützt, die geschützte Landschaft ihrerseits zieht Gäste an und erzielt eine Wertschöpfung (Bollhalder 2002:8).

Zurzeit sind rund 30 Naturparks in Planung oder stehen kurz vor der Anerkennung durch den Bund mit einem Parklabel. Ziel eines Naturparks ist es, eine nachhaltige Regionalentwicklung durch Tourismus zu fördern. Im Gegensatz zu Nationalparks, wo in der Kernzone ein absolutes Schutzgebot gilt, sind bei einem Naturpark die Kulturlandschaft und die Siedlungsgebiete integriert. Im Zentrum des Parkkonzeptes steht also der Gedanke der nachhaltigen Entwicklung.

Zu den Voraussetzungen, die ein Park (Naturpark, Nationalpark, Biosphärenreservat) erfüllen muss, gehören attraktive und intakte Natur- und Kulturlandschaften, ein genügend grosser Schutzperimeter sowie Nutzungsbeschränkungen innerhalb des Parkperimeters, um so eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten. Besonders hervorzuheben sind die Nutzungsbeschränkungen, die eine nachhaltige Entwicklung garantieren sollen, wie Vorschriften zum der Schutz der natürlichen Ressourcen und der wertvollen Natur- und Kulturlandschaften (zum Beispiel Ortsbildschutz, Moor-/Auenschutz, BLN-Schutz, vgl. Fallbeispiele zu Naturparks, Anhang A). Des Weiteren muss die Initiative für einen Park von den Gemeinden ausgehen, die sich zum Beispiel in einem Trägerverein organisieren. Diese setzt sich aus Gemeinden, Vereinen, Unternehmen, Verbänden oder Einzelpersonen zusammen. Befindet sich das Gemeindegebiet, wenn auch nur teilweise, innerhalb des Parkperimeters, bezahlt die Gemeinde einen jährlichen Jahresbeitrag³⁵.

Parks werden auch als Ergänzung und als Aufwertung für intensiv genutztes Tourismusgebiet realisiert. Kann jedoch mit dem Parkkonzept die Balance zwischen Schutz und Nutzung unter dem GATS aufrechterhalten werden? Denn bei den aufgeführten Parkbeispielen werden Schutzbestimmungen und Nutzungsbeschränkungsmaßnahmen umgesetzt werden müssen. Können die GATS-Anforderungen solche Schutzbestimmungen und Nutzungsbeschränkungen in Frage stellen oder sogar in Konflikt mit potenziellen Investorenwünschen geraten?

34 Als naturnaher Tourismus wurde das Beherbergungs- und das Gaststättengewerbe mit Umweltstandards wie zum Beispiel Steinbock-Hotels, Velo-Bike-Hotels, Naturfreundhäuser, SAC-Hütten, Gout Mieux u.a. sowie das Management von National- und Regionalparks und Biosphärenreservate bezeichnet.

35 Noch offen ist im Juni 2006 der Beitrag des Bundes an die Finanzierung der Parks. Anders als der Ständerat möchte der Nationalrat den Bund verpflichten, sich bei Parks finanziell zu engagieren (NZZ, 3.6.06).

5.3 Druck auf Landschaften durch Erschliessung und Investitionen

5.3.1 Erschliessung von Landschaften³⁶

Obwohl der Bund im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung im Tourismus mit den Parks einen Schwerpunkt auf nachhaltige Tourismusentwicklung setzen will, sind gegenwärtig insbesondere im Wintertourismus Trends auszumachen, die nicht in Richtung einer nachhaltigen Tourismusförderung führen. Einerseits werden Investitionen in den Ausbau veralteter und nicht mehr rentabler Bergbahn- und Skiliftinfrastrukturen nötig. Andererseits ist aufgrund der abnehmenden Schneesicherheit die Tendenz zur Erschliessung von höheren, schneesicheren Lagen in hochalpinen Gebieten sowie die Erweiterung oder der Zusammenschluss von einzelnen Skigebieten zu Skiarenen feststellbar.

Im Jahre 2003 waren in den Schweizer Alpen 113 Projekte als Neuerschliessung oder Erweiterungsprojekt von Skigebieten, als Hochgebirgsererschliessung oder Skigebietsverbindung geplant. Acht davon sind neue Skigebiete. 71 Prozent dieser Projekte wurden in den kantonalen Richtplan aufgenommen. Die Investitionskosten für alle Projekte belaufen sich auf rund 3,5 Milliarden Franken. Von Bedeutung ist, dass grundsätzlich alle Richtpläne festhalten, dass Neuerschliessungen von Skigebieten nicht oder nur in ausserordentlichen Fällen möglich sind. Dennoch werden Skigebietsausbauten in keinem Kanton völlig ausgeschlossen. Das zeigt sich besonders in den Tourismuskantonen Wallis und Graubünden. In Mittelbünden sind 70 Prozent der Arbeitsplätze vom Tourismus abhängig, im Kanton Wallis erwirtschaftet der Tourismus 25 Prozent des kantonalen BIP (Mathis et. al. 2003:24). Als Reaktion auf die sinkende Rentabilität ist es das Ziel dieser Projekte, die Bergbahnen zu modernisieren und die Kapazität der Bahnen zu steigern.

Folgende Projekte sind bereits realisiert oder noch in Planung:

- 1 Ausbau bestehender Skigebiete³⁷:
 - Realisiert: Erschliessung Milibachgletscher auf den *Hockenhornglat* ob Lauchernalp, Lötschental.³⁸
 - In Planung: Vision «*Diavolezza-Lagalb 2025*»: Verbindung der getrennten Skigebiete und Ausbau des Pisten- und Bahnangebotes im Gebiet Diavolezza (Bondo und Collinas) (BLN-Gebiet Oberengadiner Seenlandschaft).
 - In Planung: Modernisierung/Kapazitätssteigerung Lagalb im Gebiet *Curtinatsch* (BLN-Gebiet Oberengadiner Seenlandschaft und Berninagruppe).
 - In Planung: Erweiterung des *Skigebietes Flumserberge* in Richtung Panüöl, direkt angrenzend an das BLN-Gebiet Murgtal-Mürtschental
- 2 Verbindung von benachbarten Wintersportgebieten durch die Erschliessung von intakten Zwischentälern (ermöglicht Zusammenschluss einzelner Skigebiete zu grossen Skiregionen):
 - In Planung: Erschliessung der *Melchsee-Frutt* als Verbindung zwischen Hasliberg und Titlis (vgl. Fallbeispiel 2, Anhang B).
 - In Planung: Skigebietsverbindung zwischen Arosa und Lenzerheide durch das unerschlossene *Urdental*.
- 3 Neuerschliessungen von Skigebieten:
 - In Planung: Sidelhorn (Obergomts), Wallis (vgl. Fallbeispiel 1, Anhang B).

Würden diese und zahlreiche weitere Projekte bewilligt, hätte dies die Erschliessung von Schutzgebieten in noch unberührten alpinen und hochalpinen Landschaften zur Folge. *Dadurch würde das*

36 Vgl. die Überblickskarten zu Hochgebirgs- und Neuerschliessungen, zu Skigebiets-erweiterungen und zu Skigebietsverbindungen in der Schweiz in: Mathis et. al. 2003:80-83 und Schweizer Alpenclub (SAC) 2006: Tagungsbericht: Die touristische Erschliessung der Alpen: Freier Markt oder freie Landschaft?

37 Vgl. Kap. 4.2.2 Verletzung BLN-Recht durch mangelnden Vollzug des NHG.

38 Im November 2000 erteilte der Bundesrat die Konzession für den Bau einer 10,5 Mio. Franken teuren Gondelbahn auf den 3100 m hohen Hockenhornglat und zum Petersgrat. Damit wurde ein neues Skigebiet bewilligt, das an der Grenze zum BLN-Gebiet liegt, durch ein kantonales Jagdbanngebiet und durch eine bisher nicht erschlossene Geländekammer mit dem Milibachgletscher führt. Damit wurde auch eine Hochgebirgsererschliessung bewilligt. Die Saison-Eröffnung im November 2004 musste jedoch mangels Schnee verschoben werden (Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, 19. Mai 2005).

Bundesrecht verletzt. Durch derartige Projekte würden insbesondere auch Landschaften, die noch zu wenig geschützt sind – beispielsweise das Hochgebirge³⁹ – gefährdet. Der angestrebte Schutz der Hochgebirgslandschaft ist ein Beispiel dafür, wie schwierig sich die Durchsetzung von Schutzinteressen gestalten könnte. Das Ziel, intakte Landschaften zu erhalten, ist nur durch klare Schutzbestimmungen zu erreichen. Diese nicht bewirtschafteten und vom Tourismus bisher zumeist verschonten Gebiete, sind die einzigen wirklichen Naturlandschaften der Schweiz. Sie befinden sich meist im Besitz von Gemeinden. Die Landschaften sind nicht geschützt, weil sie keine, aufgrund der Rechtslage schützenswerten Objekte wie beispielsweise Moorbiotope aufweisen. Erst wenige dieser Landschaften – ab rund 2500 m ü. Meer – sind durch das BLN-Inventar geschützt, so die Berner Hochalpen (Stiftung Landschaftsschutz Schweiz 2005:56). Der angestrebte Schutz der Hochgebirgslandschaften ist ein Beispiel dafür, wie schwierig sich die Durchsetzung dieser Schutzinteressen gestalten könnte. Das Ziel, unberührte Landschaften zu erhalten, ist nur durch klare Schutzbestimmungen zu erreichen. *Im Hinblick auf die Tendenz im Wintertourismus, höhere und schneesichere Landschaften zu erschliessen, könnten solche Landschaften sehr unter Druck kommen, denn Schutzinteressen müssten gegen Wirtschaftsinteressen durchgesetzt werden.*

Ökologisch gravierend können Ausbauten und Zusammenschlüsse von Bergbahnen dann werden, wenn Skigebiete über neue Verbindungslifte zu immer grösseren Gebieten zusammengeschlossen werden und diese Ausbauten durch Schutzgebiete führen. Obwohl die verfügbaren raumplanerischen Instrumente ausreichen würden, um die Landschaften zu schützen, orientiert sich die Realität respektive die Nichtanwendung oder Verletzung der Instrumente an einseitig orientierten Wirtschaftsinteressen und zu wenig an nachhaltigen Tourismusstrategien.

5.3.2 Investitionen in Landschaften

Ein zentrales Thema im Zusammenhang mit Landschaft, Tourismus und dem GATS ist die Finanzierung solcher kapitalintensiver Tourismusprojekte. In der Schweiz gibt es etwa 600 Bergbahnunter-

nehmen – aus der Sicht des Bundes ein zu fragmentiertes Angebot (Botschaft über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebots des Schweizer Tourismus 2002:7188). Rund ein Drittel der Bergbahnen gelten finanziell nicht als überlebensfähig (NZZ, 30.12.05). Ausserdem haben gemäss Schätzung des Seco 70 Prozent aller Bergbahnen Geldprobleme. Bisher retteten Kooperationen und Fusionen zwischen den Bahnen sowie öffentliche Gelder Bergbahnen, Beschneigungsanlagen und somit ganze Skigebiete. 83,9 Mio. Franken flossen zwischen 1993 und 2001 in touristische Neuerschliessungen. Rund 50 Prozent stammten dabei von der öffentlichen Hand, wobei die Kantone am meisten zahlten (42%). Mehr als 25 Prozent der Beträge sind nicht rückzahlbar. Die Bergbahnunternehmer selber trugen nur 21 Prozent der Investitionskosten. Ohne massive staatliche Unterstützung gibt es kaum noch Neuerschliessungen von Skigebieten (Pro Natura, 29.7.03). Der Staat zieht sich jedoch gemäss neuesten Entwicklungen aus diesem Subventionsgeschäft zurück, und Randregionen können nicht mehr automatisch mit Subventionen rechnen (vgl. Neue Regionalpolitik, Anhang C). Gemeinden mit einseitiger Ausrichtung auf den Wintersporttourismus geraten zunehmend in eine finanzielle Krise. Im Kanton Wallis beispielsweise haben rund 20 Prozent der Tourismusgemeinden Schulden (Güthler 2003:11). Tourismusgemeinden sind deshalb oft zu finanzschwach, um einen Ausbau aus eigener Kraft zu finanzieren. *Der Druck auf Gemeinden, für ihre Bergbahnen Investoren zu finden, ist sehr hoch (vgl. nzz online, 28.10.05). Da Tourismus in Verbindung mit Bergbahnen oft die wichtigste wirtschaftliche Grundlage ist, sind Gemeinden aus wirtschaftlichen Gründen sehr interessiert an einem Ausbau.*

Allerdings zeichnen sich Möglichkeiten ab, wie diese Finanzierungslücke überbrückt werden kann. An dieser Stelle ist es wichtig, sich die GATS-Zielsetzung vor Augen zu halten. Das GATS gewährt ausländischen Investoren den uneingeschränkten Marktzugang im Dienstleistungsbereich Tourismus und gesteht ihnen dieselben Rechte zu, wie sie inländischen Unternehmen zustehen. Das erleichtert den Marktzugang für Investitionen im Dienstleistungsbereich Tourismus.

³⁹ Nur wenige Hochalpen, zum Beispiel die Berner Hochalpen, sind durch das BLN-Inventar geschützt. Die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz fordert einen erhöhten Schutz

für das Hochgebirge und die Festsetzung einer generellen rechtlichen Schutzklausel. Diese soll im Zusammenhang mit der Wiederaufnahme der Ratifizierung der Protokolle

der Alpenkonvention erlassen werden (Stiftung Landschaftsschutz Schweiz 2005:56).

Diese Marktlücke – finanzschwache Gemeinden suchen Investoren – füllen zunehmend ausländische Investoren. Sie investieren als so genannte Bergbahnholdings⁴⁰ in finanzschwache Bergbahnunternehmen und durch Resortholdings in den Bau neuer Ferienanlagen. Eine weitere Möglichkeit: Investoren gehen eine Allianz zwischen einer Bergbahn- und einer Resortholding ein. So können immer umfangreichere Projekte und eine Verbesserung der Ertragskraft realisiert werden, ein Trend, der aus Nordamerika und Frankreich bekannt ist. *Die relative Unabhängigkeit der Alpengemeinden⁴¹ könnte durch die Übermacht weniger international agierender Touristikunternehmen allerdings verloren gehen* (Güthler 2003:6). Die folgenden Beispiele erläutern diesen Vorgang und stellen den Bezug zur Schweiz her:

1 Beispiele Bergbahnholding

Bergbahnholdings sind vor allem in Frankreich und Italien verbreitet. In Frankreich wurden sieben Holdings gegründet, welche die bestehenden Skiorte horizontal integrieren (Botschaft über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebots des Schweizer Tourismus 2002:7188). Das heisst, sie übernehmen die Bergbahnen verschiedener Gebiete und schliessen diese unter einem Management zu einer grossen Skiarena zusammen. Eine dieser Holdings ist die französische teilstaatliche Compagnie des Alpes (CDA). Sie ist weltweit eine der grössten Skigebietsbetreiber. Die Erfolgsstrategie von CDA ist einfach: Sie investiert nur in schneesichere und deshalb rentable Gebiete, deren künstlich beschneiter Pistenanteil möglichst gering ist (Güthler 2003:6). In der Schweiz kontrolliert die CDA beispielsweise die Saas-Fee-Bergbahnen. Entscheide werden nicht in Saas-Fee, sondern in Paris getroffen. Interesse bekundete die CDA auch an den Zermatter Bergbahnen und an der Belalpbahn. Für rund 2,5 Mio. Franken wären die Belalpbahnen ihre Finanzsorgen losgeworden, jedoch hätten ausländische Investoren bei zukünftigen Entwicklungen mitentschieden. Allerdings hat die CDA auf den Erwerb

der Belalpbahn verzichtet. In Zermatt hat die Fusion der einheimischen, aber unrentablen sechs Seilbahnunternehmen einen Verkauf verhindern können.

2 Beispiel Resortholding

Ausländische Investoren interessieren sich vor allem dann für Investitionen in den einheimischen Markt, wenn sie ganze Destinationen «vertikal integrieren» können. In Nordamerika werden solche Wintersportdestinationen neu geschaffen, welche börsenkotierten Gesellschaften gehören. Diese Gesellschaften werden wie Unternehmen gemanagt (Botschaft über die Verbesserung 2002:7188). Die Gesellschaften besitzen dann nicht nur die gesamten Wintersportanlagen, sondern sind zugleich Hauptbeteiligte an der touristischen Infrastruktur (Wertschöpfungskette), darunter Hotels, Gastronomie, Shops, Après-Ski usw. (NZZ, 11.4.00). Bei diesen nordamerikanischen Resorts handelt es sich um künstliche Kleinstädte, bei deren Bau in der Wildnis praktisch keine Rücksicht auf die Landschaft genommen werden musste. Die Auswirkungen der baulichen Eingriffe und der Begleiterscheinungen sind jedoch enorm (Freizeitverkehr, Flächenverbrauch, Beschneigung, Übernutzung der Landschaft und Ressourcenverbrauch). Ein eindrückliches Beispiel ist Whistler Mountain in British Columbia (Kanada), eine künstliche Kleinstadt in den Rocky Mountains, die der amerikanischen IntraWest gehört.

Diese Holdings planen ihre Skigebiete und Ferienresorts nicht selber. Sie engagieren so genannte Skigebiets- und Resortdesigner wie beispielsweise die kanadische Ecosign Mountain Resort Planners Ltd. Diese erstellt einerseits neue Skigebiete mitsamt Feriendorf oder modernisiert bestehende Anlagen. Auf diese Weise entstehen Feriendörfer inklusive Golfplätzen, Fahrrad- und Wanderwegen, Schwimmbädern, Tennisplätzen und Reitställen. In der Schweiz hat Ecosign die Skigebiete von Flims Laax Falera, Verbier, Zermatt und Davos neu geplant und ausgeführt, für die vorgesehene Verbindung zwischen Hasliberg und

40 In einer globalen Wirtschaft ist es das Ziel international tätiger Unternehmen, ihre Wettbewerbsfähigkeit langfristig zu sichern. Es gilt, eine Organisationsstruktur zu schaffen, die effiziente Arbeitsabläufe im Hinblick auf Qualität, Zeit und Kosten im Unternehmen ermöglicht. Holdingstrukturen sind eine beliebte Form der Organisation national wie international tätiger Unternehmen. Die Holding ist auch ein Instrument zur Ausnutzung von

Steuervorteilen, zur Umgehung von Kapitalbegrenzungen und zur Realisation von grösseren und spezialisierten Vorhaben bei Investitionen (www.wikipedia.org).

41 Als Alternative zum Verkauf von wichtigen Bergbahnbetrieben an ausländische Investoren fordert Jean-Noël Rey (SP-Nationalrat, Wallis), dass zum Beispiel Zermatt, Saas-Fee, Crans-Montana und Verbier zusammenarbeiten sollten, um nicht auf ausländische

Investoren angewiesen zu sein (www.rz-online.ch/news2006/Nr12-30mar/09.htm). Allerdings gibt es bereits schweizerische «Allianzen». So haben sich die Luftseilbahn Wiler-Lauchernalp AG und Lötschental Tourismus zusammengeschlossen, um den Ausbau der Luftseilbahn auf den Hockenhorngrat zu realisieren.

Titlis über die Melchsee-Frutt wurde ebenfalls die Ecosign für die technische Machbarkeitsstudie beauftragt. Obwohl die Ecosign mit umweltverträglichen Projekten wirbt, stehen Umwelt- und Landschaftsschutzaspekte nicht im Vordergrund. Besonders das Beispiel Melchsee-Frutt zeigt, dass der Natur- und Landschaftsschutz in Machbarkeitsstudien, deren erstes Ziel eine maximale Rentabilität des zu erstellenden Projektes ist, einen sehr geringen Stellenwert einnimmt (vgl. Fallbeispiel 2, Anhang B).

3 Beispiel Allianzen zwischen Holdings

Die europäische CDA und die nordamerikanische Intrawest sind durch gegenseitige Beteiligungen 1998 eine Allianz eingegangen, um sich damit auch die Märkte des jeweils anderen Kontinents erschliessen zu können. Somit hat Intrawest jetzt auch ein Standbein in der Schweiz. Ein Zusammenschluss bringt auch finanzielle Vorteile. Ob Gemeinden da noch mithalten können? Oder werden sie, wie am Beispiel Andermatt zu befürchten ist, letztendlich die Kontrolle und Entscheidung einem ausländischen Investor überlassen müssen?

4 Einzel-Investoren

Ein anderes Beispiel für ein integrativ geplantes Resort ist der Bau eines Luxusresorts in Andermatt durch die ägyptische Orascom Hotels and Development (OHD) (vgl. Fallbeispiel Andermatt, Anhang B). In Andermatt beabsichtigt die OHD Investitionen von mehreren hundert Millionen Franken zu tätigen. Auf einer Million Quadratmetern ist eine Ganzjahresdestination mit Hotels, Appartements, Ferienhäusern, einem Golfplatz und einer Wellnessanlage sowie eventuell einem Hallenbad mit Sandstrand geplant (Tages-Anzeiger, 19.12.05). Eine ähnliche Entwicklung ist auch in Quarten am Walensee vorgesehen. Dort plant ein deutsch-holländisches Konsortium Investitionen von rund 80 Millionen Franken in ein Feriendorf. Auf 85 000 Quadratmeter sind 850 Betten (davon 50% als Zweitwohnungen für Private) geplant, dazu kommen eine Sporthalle, ein Schwimmbad, Läden, Restaurants, eine Bar sowie ein Hafen (Basler Zeitung, 16.2.06). An beiden Orten werden also «Dörfer» mit dazugehöriger Infrastruktur gebaut und durch ein ausländisches Unternehmen kontrolliert.

5 Investitionen in

Zweitwohnungsbau/Immobilienmarkt

Der Vollständigkeit halber muss nochmals erwähnt werden, dass zu diesen wenig nachhaltigen Tourismustrends aufgrund der steigenden Nachfrage auch der Bau von Zweitwohnungen (mit oder ohne Resortanbindung) gehört. Dazu zählen auch Investitionsstrategien von defizitären Hotels, die, wie beispielsweise das Hotel Saratz in Savognin, in den Immobilienmarkt investieren, um die Gewinne in das defizitäre Hotel zu reinvestieren.

Fazit: Wirtschaftlich schwache Regionen, die steigende Abhängigkeit vom Tourismus und Investoren sowie eine Zukunftsperspektive, die vor allem auf den Ausbau des alpinen Tourismus setzt – dies ist zusammengefasst die Ausgangslage für zahlreiche Tourismusgemeinden. Charakteristisch ist die zunehmende Ausrichtung auf grossflächige Erschliessungsprojekte, die eine Finanzierung durch Investoren oder internationale Unternehmen nötig macht. Damit werden Gemeinden von aussenstehenden Unternehmen abhängig. Diese erhalten somit die Kontrolle über die weitere Entwicklung. Die Erschliessungsprojekte sind in unerschlossenen und oftmals geschützten Gebieten vorgesehen. Oft werden jedoch die wirtschaftlichen Interessen höher gewichtet als der Natur- und Landschaftsschutz.

5.4 Potenzial für eine nachhaltige Tourismusentwicklung langfristig in Frage gestellt?⁴²

Zwei unterschiedliche Trends sind in der Tourismusentwicklung feststellbar: Gründungen von Naturparks in Randregionen und investitionsreiche grossflächige Erschliessungs- und Ausbauprojekte in traditionellen Tourismusregionen. Bei beiden Trends ist es das Ziel, den Regionen eine wirtschaftliche Perspektive zu geben.

Es gibt in der Schweiz keine gesetzliche Grundlage und keine nationale Strategie für eine nachhaltige Tourismusentwicklung. *Die Schweiz hat jedoch die internationale Biodiversitäts- sowie die Alpenkonvention unterzeichnet. Sie ist somit verpflichtet, die darin festgehaltenen Richtlinien zur Förderung einer nachhaltigen Tourismusentwicklung*

42 Vgl. dazu die Fallbeispiele in Anhang A und B.

lung umzusetzen – besonders mittels einer neuen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung der Schweiz oder zumindest mit einer neuen Tourismusstrategie. Diese Richtlinien werden jedoch in der Schweiz zu wenig beachtet und umgesetzt (Ausnahme: die neue Naturparkgesetzgebung). So hat der Natur- und Landschaftsschutz einer Marktöffnung im Tourismus möglicherweise zu wenig entgegenzusetzen. Diese Situation kommt dem Tourismusmodell «grossflächige Landschaftserschliessung» entgegen – mit entsprechenden Konsequenzen für die betroffenen Landschaften.

Landschaften sind durch eine grossflächige Tourismuserschliessung gefährdet, weil investitionsinteressierte Unternehmen eine Beschleunigung des politischen Prozesses fordern und damit einen erleichterten Zugang zu «Landschaft» beanspruchen. Die ökonomische Zwangslage, in der sich Tourismusgemeinden befinden, verstärkt diesen politischen Druck. Der Schutz wird dann nicht oder zu wenig umgesetzt, weil wirtschaftliche Interessen überwiegen. Vollzugsdefizite im Natur-, Landschafts- und Umweltschutz sind also bereits Teil der Liberalisierung. Schon heute sind deshalb Projekte vorgesehen oder werden bewilligt, die den Natur- und Landschaftsschutz verletzen und somit auch das Bundesrecht verletzen können. *Können Vorschriften für den Landschafts- und Umweltschutz oder die Umsetzung der Parkkonzepte mit den GATS-Prinzipien noch aufrechterhalten werden, wenn Gemeinden auf Investoren angewiesen sind und diese zunehmend aus dem Ausland kommen? Kann eine Gemeinde unter den GATS-Bedingungen von ausländischen Investoren verlangen, ihr Bauvorhaben nach nachhal-*

tigen Kriterien zu realisieren und dies auch durchzusetzen? Diese Frage könnte sich zum Beispiel auch in Andermatt stellen (vgl. Fallbeispiel 3, Anhang B). Werden dort Auflagen durchgesetzt? Oder sind Gemeinde und Kanton vielmehr erleichtert, dass ein Investor gefunden wurde, der den wirtschaftlichen Aufschwung für Andermatt bringen könnte und deshalb in seinen baulichen Vorstellungen nicht behindert werden sollte?

Wie schwierig es für Gemeinden werden könnte, unter dem GATS den Schwerpunkt auf eine nachhaltige Tourismusedwicklung zu legen und diese auch noch in zehn Jahren realisieren zu können, wird im folgenden Kapitel analysiert. Die wichtigsten GATS-Bestimmungen werden auf ihre Bedeutung für eine nachhaltige Tourismusedwicklung hin geprüft und die möglichen Folgen aufgezeigt. Dazu werden in Kap. 6.1 die wichtigsten allgemein gültigen Marktzugangsprinzipien des GATS erklärt sowie ihre möglichen Auswirkungen auf einen nachhaltigen Tourismus analysiert. In Kap. 6.2 geht es darum, zu beleuchten, welche Bedingungen inländische Massnahmen wie Vorschriften und Gesetze unter dem GATS-Abkommen erfüllen müssen und wie sich diese Bedingungen auf Kriterien für eine nachhaltige Tourismusedwicklung auswirken könnten. Damit kann gezeigt werden, wie sich das GATS konkret auf den Handlungsspielraum von Gemeinden und Regionen im Hinblick auf eine nachhaltige Tourismusedwicklung auswirken kann. Oder anders gefragt: *Welche Massnahmen zum Landschafts- und Umweltschutz, die unabdingbar sind für eine nachhaltige Tourismusedwicklung, könnten nicht mehr als GATS-konform gelten?*

6 Die GATS-Artikel: Analyse und Bedeutung für eine nachhaltige Tourismusedwicklung

6.1 Die drei wichtigsten GATS-Prinzipien

Die Liberalisierung durch das GATS basiert auf den drei Prinzipien Meistbegünstigung, Marktzugang und Inländerbehandlung. Das heisst, in- und ausländische Unternehmen müssen gleich behandelt werden, es darf keine Diskriminierung zwischen in- und ausländischen Anbietern stattfinden und inländische Unternehmen dürfen ausländischen nicht vorgezogen werden. Was bedeuten diese Prinzipien für eine nachhaltige Tourismusedwicklung in der Schweiz?

6.1.1 Marktzugang, Meistbegünstigung, Inländerbehandlung: Analyse

Allgemeine Pflichten und Disziplinen
II Meistbegünstigung (keine Bevorzugung)
Spezifische Verpflichtungen
XVI Marktzugang (Beschränkungen aufheben)
XVII Inländerbehandlung (Nichtdiskriminierung)

GATS-Artikel II Meistbegünstigung

Ziel: Alle 149 WTO-Mitglieder müssen gleich behandelt werden. Das Prinzip der Meistbegünstigung bedeutet, dass es nicht möglich ist, Handelsvergünstigungen nur einzelnen Staaten zu gewähren. Eine Bevorzugung, die einem Investor gewährt wird, muss allen anderen Investoren auch gewährt werden. Land A muss, wenn es mit Land B Verpflichtungen eingeht, allen anderen Mitgliedstaaten die gleichen Bedingungen gewähren, wie es Land B gewährt. Das Prinzip der Meistbegünstigung ist in allen Verpflichtungen zu finden und wird auf alle Dienstleistungssektoren angewendet.

Problem: Einzelne WTO-Länder dürfen nicht bevorzugt behandelt werden.

Fazit: Es ist nicht möglich, die Investoren von WTO-Ländern zu bevorzugen, die eine besonders gute Umwelt- und Sozialpolitik betreiben.

GATS-Artikel XVI Marktzugang

Ziel: Hier geht es um das Ausmass der Marktöffnung, zu welcher sich eine Regierung verpflichtet. Indem sie ihre bestehenden Marktzugangsbeschränkungen aufhebt, macht eine Regierung den Markt für ausländische Dienstleistungsanbieter einfacher zugänglich. Es geht bei diesem Prinzip hauptsächlich um die Aufhebung von sechs Arten von quantitativen Marktzugangsbeschränkungen (Allgemeines Abkommen 1995:2432). Damit wird sichergestellt, dass ein Land die Dienstleistung und den Anbieter eines anderen Landes nicht weniger günstig behandelt (also gleich oder besser behandelt) als inländische Dienstleistungen und Dienstleistungsanbieter.

Inhalt: Der Marktzugang verpflichtet Länder, *quantitative Vorschriften* wie die Anzahl der Akteure, die Grösse der Firmen, Umsatz, Kapitalbeteiligung und die Anwendung der wirtschaftlichen Bedürfnisklausel, den so genannten wirtschaftlichen Nachweisbedarf, *aufzuheben*. Eine Verpflichtung im Marktzugang einzugehen heisst, dass ein Land oben genannte Beschränkungen aufheben muss.

Problem: Marktöffnung: Hat sich eine Regierung zur Marktöffnung verpflichtet, ist es ihr untersagt, in der Folge Massnahmen zu ergreifen, zum Beispiel Vorschriften zu erlassen, welche die Art und Weise einer Dienstleistung regeln oder die Anzahl der ausländischen Dienstleistungen und Anbieter beschränken.⁴³ Somit könnten folgende Massnahmen (Vorschriften), die eine Regierung (Bund, Kanton, Gemeinde) zum Schutz der Landschaft vor Zersiedelung oder zum Schutz einer Landschaft ergreifen will oder bereits ergriffen hat, unter dem GATS als Handelsbeschränkung angesehen werden: Beschränkungen zur

- Anzahl Hotels in einer Gemeinde (wirtschaftliche Bedarfsprüfung)
- Anzahl Hotels in einem geschützten Dorfkern (Ortsbildschutz)
- Anzahl Ferienwohnungen in einer Gemeinde, beschränkt durch Kontingente oder Quotenvorgaben

⁴³ Darunter würde auch jede Vorschrift fallen, die sicherstellen soll, dass eine bestimmte Anzahl lokaler Arbeitskräfte von einem ausländischen Unternehmen angestellt ist oder dass ausländische Firmen mit inländischen

zusammenarbeiten müssen (vgl. Gesetz zur Neuen Regionalpolitik, Anhang C). Vorschriften betreffend des lokalen Gewerbes würden somit durch Mitgliedstaaten angreifbar (Council of Canadians, 2003).

- Anzahl neuer Skilifte und Bergbahnen oder Anzahl Skigebiete in einer Region (Pistenflächenkontingente⁴⁴)
- Anzahl Boote in sensiblem Seeuferbereich
- Anzahl Golfplätze, Flugplätze oder öffentlicher Parkplätze in einer Region
- Anzahl der Besucher in einem Schutzgebiet
- Anzahl von Detailhandelsgeschäften in einem Gebiet (Waskow et. al. 2002:7,16; ergänzt).

Auch Vorschriften zum Schutz von Ressourcen können als quantitative Vorschriften beurteilt werden. Dazu zählen:

- Anzahl der Dienstleistungsunternehmen, denen eine Grundwasserentnahme erlaubt ist oder Vorschriften, die die Quantität (Volumen) der Entnahmen vorgeben.
- Ein gänzlich Verbot der Entnahme in einer Grundwasserschutzzone (Waskow⁴⁵ et. al. 2002 :7).

Zu weiteren Beschränkungen im Marktzugang zählen auch:

- Vorschriften zur Beschränkung der Grösse und Höhe von grossen Warenhäusern⁴⁶.
- Vorschriften betreffend des Designs von Waren-, von Einkaufshäusern oder auch von Schnellimbissrestaurants usw.
- Der wirtschaftliche Nachweisbedarf, der zur Bewilligung grosser Warenhäuser erforderlich ist, gilt auch als Marktzugangsbeschränkung (Public Citizen 2005:4,5).

Klare Ausnahmen angeben: *Problematisch ist es, wenn eine Regierung quantitative Beschränkungen abschafft, ohne dass sie in den spezifischen Verpflichtungen beim Marktzugang klare Ausnahmen angibt. Damit ermöglicht sie Dienstleistungsunternehmen den unlimitierten Zugang zum Markt (Waskow et.al. 2002:7). Für das Land ist es unter dem GATS beinahe unmöglich, zu einem späteren Zeitpunkt angemessene Regeln*

wieder einzuführen. Um eine solche Situation zu verhindern, muss ein Land spezifisch diejenigen Bereiche in den Tourismusverpflichtungen nennen, für die unter dem GATS die Marktöffnung nicht gilt.

Ortsbildschutz: Zum Beispiel haben Italien, Spanien, Portugal oder Griechenland ihre Marktzugangsverpflichtungen im Tourismus für Hotels und Restaurants mit der Bemerkung «Authorization can be denied in order to protect areas of particular historic or artistic interest» beschränkt, um Orte von besonderem historischen oder künstlerischem Wert zu schützen (Gould 2005:7). Das heisst, diese Länder erlauben in historischen oder künstlerischen Stätten weder den Bau von Hotels noch von Restaurants. Die Schweiz hat keine derartigen Ausnahmen gemacht. *Das heisst, dass der Schutz und Erhalt des heimatlichen Ortsbildes, obwohl unter dem Natur- und Heimatschutzgesetz geregelt, unter dem GATS nicht ausgenommen ist. Der Schutz könnte deshalb trotz Natur- und Heimatschutzgesetz möglicherweise nicht mehr durchgesetzt werden. Somit könnte jeder ausländische Investor darauf bestehen, ein Hotel zu bauen, ohne dabei Rücksicht auf das Ortsbild nehmen zu müssen.* Allerdings wird der Ortsbildschutz in der Schweiz schon heute nicht immer beachtet. Ein weiteres Beispiel für ein Land mit begrenztem Marktzugang ist Tansania. Das Land öffnet seinen Markt im Tourismus nur für Vier- und Fünf-Sterne Hotels und hat dies in den spezifischen Verpflichtungen ausdrücklich festgehalten (Equations, eed 2005:25).

Natur- und Landschaftsschutz: *Die Schweiz, wie auch die USA oder Kanada, haben keine Beschränkungen mehr im Bereich Tourismus. Sie hat also in den spezifischen Verpflichtungen auch keine Ausnahmen gemacht, die dem Natur- und Landschaftsschutz zugute kommen würden, im Gegenteil: Die letzten Beschränkungen werden unter dem GATS aufgehoben. Bisher gab es zumindest die so genannte wirtschaftliche Bedarfsprüfung. Damit musste der Bedarf für neue Hotels/*

44 Eine jährliche Vergabe von Pistenkontingenten schlägt beispielsweise der alpine Dachverband der Alpinistenvereine vor (Siegrist 2001).

45 Waskow et. al. weisen auf folgende weitere Vorschriften hin, die unter GATS-Marktzugang als Handelsbeschränkung angesehen werden könnten:
– Beschränkungen der Anzahl Öl- und Gasraffinerien in einem Gebiet. Das kann auch

Schutzgebiete wie das Arctic National Wildlife Refuge in Alaska betreffen.

– Beschränkungen der Anzahl oder der Länge von Öl- und Gaspipelines oder Beschränkung des Volumens des Gases oder Öls, das durch diese Pipelines transportiert wird (2002:7).

46 Bezeichnend die folgende Forderung des amerikanischen Einzelhandelsunternehmens Wal-Mart: «[WTO signatory] Countries also should be encouraged to remove any size

limitations on individual stores, numeric limits on the number of stores in the country and geographic limitations on store locations in the country.» Wal-Mart letter to the Office of the U.S. Trade Representative. May 1, 2002 (Public Citizen 2005:3). Wal-Mart ist heute das umsatzstärkste Einzelhandelsunternehmen der Welt.

Restaurants in einer Gemeinde oder einer Region nachgewiesen werden. Nun hebt die Schweiz die Bestimmungen des wirtschaftlichen Nachweisbedarfs auf, ohne im Marktzugang Beschränkungen anzubringen (Switzerland. Revised Conditional Offer 2005:41). Da die Bedarfsprüfung in der Schweiz als überholt gilt, wurde sie in den meisten Kantonen bereits abgeschafft. Sie existiert nur noch im Kanton Baselland bis Ende 2009, darum hat die Schweiz diese im Marktzugang für den Kanton Baselland explizit ausgenommen (Switzerland. Revised Conditional Offer 2005:41). Allgemein ist aber die Schweiz den Verhandlungen zur Abschaffung der wirtschaftlichen Bedarfsprüfung sogar voraus. Die Abschaffung für alle WTO-Mitgliedstaaten wurde erst an der WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2005 in Hongkong beschlossen.

Für die Schweiz könnten die Folgen von Marktöffnungsverpflichtungen im Sektor Tourismus ohne klare Ausnahme für den Ressourcen- und den Natur- und Landschaftsschutz erheblich werden. Das betrifft auch den Ortsbildschutz, denn ohne Beschränkungen, wie sie Tansania vorgegeben hat, werden unlimitierte Tourismusaktivitäten vermutlich überall möglich, da ein Investor den uneingeschränkten Marktzugang verlangen kann. Dazu kommt, dass sich die widersprüchliche Situation in der Raumplanung auch unter dem GATS auswirken wird. Wie in Kapitel 4 gezeigt wurde, diskutiert die Schweiz diverse Massnahmen zum Schutz vor der Zersiedelung und hat durch die Teilrevisionen im Natur- und Heimatschutzgesetz auch konkrete Massnahmen zum grossflächigen Schutz von Landschaften beschlossen. Massnahmen, die in der Folge eingeführt werden, fallen jedoch im GATS unter quantitative Marktzugangsbeschränkungen (Beispiel Kontingente, Quoten). Weil die Schweiz jedoch für sensible Bereiche wie Parks keine Beschränkungen⁴⁷ angebracht hat, könnte auch das neue Gesetz zu den regionalen Naturparks angreifbar werden. Es handelt sich bei dem Gesetz um Bestimmungen, die in geschützten Gebieten nur bestimmte Nutzungen zulassen.

Die folgenden Beispiele zeigen auf, was diese Feststellungen konkret bedeuten könnten:

Kontingente/Quoten: Kontingente zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus sind quantitative Beschränkungen, die unter dem GATS angefochten werden können. Eine Verpflichtung im Marktzugang (Artikel XVI) erfordert von Regierungen, Beschränkungen aufzuheben. *Dies hat zur Folge, dass Regierungen ausländische Unternehmen nicht wegweisen können, auch wenn dieser Markt für einheimische Anbieter geschlossen ist* (Gould 2005:3).⁴⁸ Das bedeutet auch, dass ein absolutes Verbot (eine Null-Quota), als Beschränkung beurteilt werden kann (vgl. Kap.7.4). Wenn also ein ausländischer Investor in einer Gemeinde Zweitwohnungen erstellen möchte, Kontingente, Quoten oder ein Moratorium jedoch keine Neubauten mehr zulassen, dann kann eine Gemeinde gegenüber dem Investor möglicherweise nicht auf diesen Beschränkungsmaßnahmen bestehen. Inländischen Investoren ist dieses Vorgehen allerdings aufgrund der einheimischen Gesetze verboten. *Möglicherweise könnten einheimische Unternehmer jedoch auch auf Gleichberechtigung pochen.* Das könnte auch für die Beschränkungsmaßnahmen der Pistenflächenkontingente gelten.

Begrenzung der Zahl der Touristen, der Hotels, der Anzahl Skilifte, Bergbahnen oder Parkplätze zur Erhaltung der Carrying Capacity: Die Carrying Capacity, also die Anzahl Hotels, Restaurants, Reiseveranstalter, Touristen, die eine Region, eine Landschaft, ein Dorf ökologisch (auch wirtschaftlich und sozial) trägt, kann ohne beschränkende Massnahmen überschritten werden – mit entsprechenden Auswirkungen für die Umwelt und Landschaft. *Unter dem GATS wird es schwierig, beschränkende Massnahmen einzuführen, wenn es ein Land unterlassen hat, diese während der Verhandlungen anzugeben.* Zum Beispiel haben die Schweiz wie auch Kenia in ihrem Tourismussektor keine Beschränkungen im Marktzugang angebracht. Die Konsequenz ist, dass sich Kenia damit verpflichtet hat, die Anzahl der erlaubten Hotels oder Reiseveranstalter in Kenia unbegrenzt zu lassen. *Heute steht das ganze Land inklusive Nationalparks und andere Schutzgebiete für Investoren und Unternehmen im Bereich Tourismus offen.* Obwohl viele der Parks bereits an ihre

47 Die Schweiz schränkt den Marktzugang in den «Allgemeinen Verpflichtungen» des GATS stark ein. Bei der Inländerbehandlung schränkt sie unter anderem das Anrecht auf Subventionen und Steueranreize für Un-

ternehmen ein, die sich in Randregionen niederlassen (Jäggi et.al. 2003:13).
48 Diese Erkenntnis wurde aus dem US-Internet-Wettspiele-Streitfall gewonnen, in dem das WTO-Schiedsgericht das GATS-Abkommen in

einer Weise auslegte, die vorher nicht für möglich gehalten wurde (Gould 2005:3) (vgl. Kap.7.4).

Kapazitätsgrenzen stossen, dürfte es im Nachhinein schwierig, wenn nicht gar unmöglich werden, dem Tourismus, insbesondere in Parks, Grenzen zu setzen (Equations, eed 2005:28). Diese Situation könnte sich in Zukunft auch in der Schweiz als Konfliktpunkt herauskristalisieren, wenn es konkret um die Schutzverstärkung bereits geschützter (BLN-Gebiete) oder neu zu schützender Gebiete (wie Naturparks) vor Investoren geht.

Schutz von Gebieten – grossflächiger Landschaftsschutz: Auch wenn die Schweiz die Landschaft mit dem neuen Parkgesetz sowie nationalen, kantonalen oder kommunalen Gesetzen schützt, könnte die Landschaft unter dem GATS trotzdem unter Druck kommen. Die Schweiz hat in den spezifischen Verpflichtungen keine Beschränkungen zum Landschaftsschutz angebracht und somit im GATS keine Ausnahmen gemacht. *Ein Unternehmer könnte also darauf bestehen, in einem Schutzgebiet ein Hotel oder ein Fast-Food-Restaurant zu errichten, wie dies in kanadischen Nationalparks bereits geschieht* (Council of Canadians, 2003). Tatsache ist, dass Artikel XVI mit Verweis auf Artikel 1 klar spezifiziert, dass ein unlimitierter Zugang sowohl für die lokale (Gemeinde, Stadt), für die regionale (Kanton) sowie für die nationale Ebene gilt (Allgemeines Abkommen 1995:2420). *Der weit reichende Geltungsbereich des GATS könnte also nationale Schutzgebiete (Nationalparks) und auch kantonale oder lokale Schutzgebiete oder Spezialzonen wie Grundwasserschutzzonen betreffen.* Können unter diesen Voraussetzungen beispielsweise Bundesinventare wie das BLN-Inventar oder der Moor- und Auen-schutz, die schon heute oft nur lückenhaft umgesetzt werden, unter dem GATS aufrechterhalten werden? Mit der steigenden Nachfrage nach schneesicheren Skigebieten, mit dem geplanten Ausbau der Tourismusinfrastruktur oder der Neuerschliessung von Skigebieten ist es auch fraglich, ob der geforderte Hochgebirgsschutz realistisch ist. Könnte dieser, angesichts der wirtschaftlichen Interessen, überhaupt umgesetzt werden?⁴⁹ Ist die Aufrechterhaltung von Schutzbestimmungen und Nutzungsbeschränkungen in den neuen Naturparks langfristig überhaupt realistisch? (Vgl. Fallbeispiele Naturparks, Anhang A)

Erschwerend kommt folgende Situation hinzu: *Obwohl der Zugang zu diesen Schutzgebieten für einheimische Unternehmen geschlossen ist, könnten ausländische Unternehmen geltend machen, dass die Schweiz die Verpflichtungen im Tourismus ohne Ausnahmeregelung im Marktzugang eingegangen ist und damit den Zugang zu diesen «geschlossenen» Gebieten gewährleisten muss.* Weiter könnte ein ausländisches Unternehmen zum Beispiel die Grenze eines neu geplanten Naturparks anfechten, wenn potenzielles Bauland als Schutzgebiet eingezont werden soll. Somit stellt sich auch die Frage, inwiefern eine von einer Gemeinde neu beschlossene Zonenplanung unter dem GATS anfechtbar wird.

Zonenplanung: Eine Zonenplanung hat zum Ziel, Nutzungen festzulegen, um Landnutzungskonflikte zu vermeiden. Die Planung legt also fest, wo welche Landnutzung zu erfolgen hat und wo welche Nutzung ungünstig ist. Damit schreibt sie Regulierungen/«Verbote» vor (Bauzone, Nichtbauzonen mit Naturschutzgebieten, Grundwasserschutzgebiete, Landwirtschaftszonen), die jedoch als Einschränkung unter dem GATS durch Investoren angreifbar werden. *Für Gemeinden können die Auswirkungen dann schwerwiegend sein, wenn Investoren ihr Recht auf Marktzugang, zum Beispiel auf Bauland, geltend machen. Die Aufhebung der wirtschaftlichen Bedarfsprüfung, eine Folge des GATS-Abkommens, steht damit im Widerspruch zu den Vorgaben der Zonenplanung.* Vorschriften wie der wirtschaftliche Nachweisbedarf sind aber für eine nachhaltige Tourismusplanung notwendig.

Der 2005 von der WTO entschiedene Internet-Wettspiele-Streitfall Antigua – USA (vgl. Kap.7.4) könnte sich zusätzlich verschärfend auf alle inländischen Massnahmen wie Gesetze und Verbote, die ein Land getroffen hat, auswirken. Das betrifft auch die oben beschriebenen Beispiele. Die USA erlaubte amerikanischen Unternehmen in vier Bundesstaaten Internet-Wettspiele anzubieten, verbot diese Spiele jedoch in den anderen US-Bundesstaaten. Sie verbot dies auch länderübergreifend und somit allen ausländischen Firmen. Dieses Verbot wurde vom Gericht als Marktzugangsbeschränkung beurteilt. *Konkret heisst*

49 Die Situation, dass ein Land keine Beschränkungen mehr zum Schutz von ökologisch sensiblen Gebieten anbringen kann, wider-

spricht den internationalen Richtlinien für einen nachhaltigen Tourismus unter der Biodiversitäts- und der Alpenkonvention.

das, dass eine Regierung ein ausländisches Dienstleistungsunternehmen nicht von seinem Markt ausschliessen kann, auch wenn dieser teilweise für inländische Anbieter geschlossen ist (Gould 2005:3). Dieser Gerichtsentscheid könnte Situationen hervorrufen, wo es ausländischen Dienstleistungsanbietern erlaubt sein muss, eine Dienstleistung im Inland anzubieten, die inländischen Dienstleistungsanbietern verboten ist (vgl. dazu Kap.7.3 WTO-Streitfälle und ihre Urteile). In der Schweiz hätte demzufolge also ein ausländisches Unternehmen mehr Rechte als ein Schweizer Unternehmen. Das Unternehmen könnte beispielsweise den Marktzugang zu Nichtbauzonen verlangen, was aber einem inländischen Unternehmer aufgrund der einheimischen Gesetzgebung nicht möglich wäre.

Ein weiterer Knackpunkt ist, dass im GATS-Abkommen nirgends vermerkt ist, dass der Artikel XVI Marktzugang nur auf ausländische Investoren zutrifft. Gemäss Gould wurde das GATS so interpretiert, dass Länder verpflichtet sind, den gleichen unlimitierten Zugang, den sie ausländischen Dienstleistungsunternehmen ermöglichen müssen, auch ihren einheimischen Firmen zu gestatten. Das heisst, einheimische Firmen fordern dieselbe Behandlung, wie sie ausländische Unternehmen fordern und erhalten. *Wenn einem ausländischen Dienstleistungsanbieter also erlaubt werden muss, ein Hotel in einer Nichtbauzone, zum Beispiel in einer geschützten Landschaft, zu bauen, kann ein Schweizer Unternehmer dasselbe Recht geltend machen (Waskow et.al. 2002:7). Das würde bedeuten, dass einheimische Vorschriften, zum Beispiel die Zonenplanung (Einteilung in Bauzone/Nichtbauzone/Schutzgebiete) in letzter Instanz nicht mehr sinnvoll anwendbar ist.*

Fazit: Quantitative Massnahmen, welche zum Schutz einer Landschaft, eines Parkes oder den Schutz von Ressourcen wie Wasser gewährleisten sollen, können unter WTO-Recht angefochten werden, denn es handelt sich dabei um Verstösse gegen das Verbot der quantitativen Beschränkungen. Darunter fallen Kontingente zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus. Mit der Aufhebung der wirtschaftlichen Bedarfsprüfung könnten auch Planungsinstrumente wie die Zonenplanung als handelsbeschränkend angesehen werden und müssten zugunsten von wirtschaftlichen Veränderungen angepasst

werden. Somit können auch lokale Vorschriften, welche die Grösse und das Design von Gebäuden vorschreiben, durch ausländische Unternehmen angreifbar werden. Im mindesten müsste jedoch die Zonenplanung eingehalten werden. Denn sobald einzelnen ausländischen Unternehmen erlaubt wird, die Regeln zu umgehen, können andere auf Gleichbehandlung pochen. Die Ausführungen zeigen auch, dass sich ein Land bewusst sein muss, dass der Markt in Bezug auf den Natur- und Landschaftsschutz offen ist, wenn das Land es unterlässt, bei den spezifischen Verpflichtungen Beschränkungen im Marktzugang anzubringen. Das heisst, der Schutz von Landschaften kann dann, trotz einheimischen Gesetzen, vermutlich nicht mehr garantiert werden, auch wenn es sich um einen Park handelt.

GATS-Artikel XVII Inländerbehandlung

Ziel: Das Prinzip der Inländerbehandlung verpflichtet die Mitgliedstaaten, ausländische Dienstleistungsanbieter inländischen gleichzustellen. Lokale Anbieter dürfen nicht bevorzugt werden.

Inhalt: Für Unternehmen aus dem In- und Ausland sollen gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen und damit die Nichtdiskriminierung ausländischer Investoren gegenüber den inländischen garantiert werden (Bericht des Bundesrates 2005:5).

Problem: *Diskriminierung* kann dann geltend gemacht werden, wenn durch eine Vorschrift ausländische Dienstleistungsanbieter mit Absicht anders behandelt werden, aber auch dann, wie in XVII (3) formuliert ist, «wenn die Wettbewerbsbedingungen zugunsten von Dienstleistungen oder Dienstleistungsanbietern des Mitglieds gegenüber gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungsanbietern eines anderen Mitglieds verändert werden» (Allgemeines Abkommen 1995:2433). *Umweltvorschriften und Vorschriften zur nachhaltigen Landnutzung sind also nur akzeptierbar, wenn sie ausländische Anbieter in keiner Weise diskriminieren.* Das heisst, Umweltvorschriften sollen nicht so streng sein, dass sie ausländische Anbieter gegenüber inländischen benachteiligen. Massnahmen, die einen einheimischen Dienst-

Leistungsanbieter aus Umweltschutzgründen bevorzugen, sind unter dem GATS anfechtbar (vgl. Kap. 7.3.1 Umweltstreitfälle Beispiele 1 und 2). Auch die Erreichung eines legitimen politischen Umweltschutzziels darf nicht von der Staatsangehörigkeit des Dienstleistungsanbieters abhängen. Firmen dürfen also aufgrund ihrer Nationalität nicht diskriminiert werden (Bericht des Bundesrates 2005:5). Folgende Vorschriften in Bezug auf eine nachhaltige Tourismusentwicklung könnten als diskriminierend gelten:

Vorschriften zur Förderung umweltfreundlicher Technologien: Vorschriften zur Förderung umweltfreundlicher Technologien wie die Vorschrift, dass eine gewisse Prozentzahl erneuerbarer Energie in der Stromversorgung verwendet wird. Sie benachteiligt einen Stromanbieter aus einem Land, das keine erneuerbaren Energien fördert. Auch das Verbot des Gebrauchs von Atomstrom in der Stromversorgung ist diskriminierend, denn es könnte einen ausländischen Atomstromproduzenten benachteiligen (Waskow et.al. 2002:8).

Vorschriften in der Landnutzungsplanung (vgl. Artikel Marktzugang, Zonenplanung): Auch Vorschriften in der Landnutzungsplanung können als diskriminierend gelten wie zum Beispiel Vorschriften zur Beschränkung des zur Verfügung stehenden Baulandes für Hotelbauten. Indem eine Gemeinde durch Auszonung oder Rückzonung in Schutzzonen oder Landwirtschaftszonen den Zugang zu Bauland beschränkt, könnten sich ausländische Investoren, die keinen Zugang zu Bauland mehr erhalten, benachteiligt fühlen.

Vorschriften bezüglich bestimmter Rechte an spezifische Bevölkerungsgruppen: Auch die Möglichkeit, exklusive Rechte an der Nutzung von ökologisch sensiblen Regionen oder von Ressourcen in diesen Regionen an bestimmte Gruppen zu vergeben, ist ein Verstoß gegen die Inländerbehandlung.

Vorschriften zum Schutz von lokalen Ressourcen: Vorschriften zur Vergabe von Fischlizenzen nur an die Lokalbevölkerung.

Fazit: Das Prinzip, dass Vorschriften unter dem GATS-Artikel «Inländerbehandlung» nicht diskriminieren dürfen, kann zur Folge haben, dass jede neue lokale, kantonale oder nationale Vorschrift auf den

Prüfstand gerät. Auch Vorschriften in der Nutzungsplanung, zum Beispiel eine auf nachhaltige Siedlungsentwicklung ausgerichtete Zonenplanung oder Umweltvorschriften, die einen ausländischen Investor benachteiligen, können als diskriminierende Vorschriften angreifbar werden. Im Prinzip bedeutet dies, dass jede strenge Vorschrift zur Förderung eines nachhaltigen Tourismus angegriffen werden kann.

Anmerkung: Der GATS-Artikel Inländerbehandlung und Subventionen

Unter das Inländerprinzip fallen auch staatliche Aufwendungen wie Subventionen für öffentliche Dienstleistungsunternehmen oder für Regionalentwicklungsprogramme. Bislang kennt das GATS keine Definition für Subventionen. Im Rahmen des GATS sollen jedoch in zukünftigen Verhandlungen Subventionsdisziplinen festgelegt werden. Die fehlende Definition von Subvention bedeutet jedoch nicht, dass für Subventionen keine Regeln gelten. *Die WTO macht klar, dass der Artikel «Inländerbehandlung» genauso auf Subventionen anzuwenden ist, wie auf alle anderen Massnahmen auch (keine Diskriminierung) (Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the GATS 2001:10).* Die Studie behandelt das Thema «Subventionen» und die Auswirkungen dieser Regeln in Kap. 6.2.1.

6.1.2 Bedeutung der Prinzipien für eine nachhaltige Tourismusentwicklung

Ausgangslage

Der Geltungsbereich des GATS ist umfangreich, denn er betrifft die Bundesebene, die Kantone und Gemeinden. Damit beeinflusst das GATS alle politischen Ebenen. Durch das GATS verpflichten sich Länder, ihre Handelsbeschränkungen zu beseitigen und so ausländischen Unternehmen ihre bisher geschützten, inländischen Märkte zu öffnen.

Die Marktöffnung durch das GATS funktioniert nach dem Prinzip Gleichbehandlung von in- und ausländischen Dienstleistungsanbietern: Dadurch, dass ausländische und inländische Unternehmen in ihrer Handels- und Investitionstätigkeit gleich behandelt werden müssen, wird erreicht, dass

Massnahmen, Vorschriften und Beschränkungen, die ein Land ergreift, daraufhin überprüft werden, ob sie den Handel und die Investitionstätigkeit von Unternehmen «nicht mehr als notwendig» einschränken, also ob sie «handelsbeschränkend sind oder nicht». Die Gefahr besteht, dass jegliche politische Regulierung durch das WTO-Abkommen auf den Prüfstand kommen könnte.

Wichtigste Feststellungen betreffend GATS-Prinzipien

- 1 Wenn sich ein Land zur Marktöffnung in einem Dienstleistungssektor verpflichtet, ohne im Marktzugang klare Ausnahmen zu definieren, dann ermöglicht das Land ausländischen Unternehmen den unlimitierten Zugang zum Markt. *Wenn es also die Schweiz unterlässt, bei den spezifischen Verpflichtungen Beschränkungen im Marktzugang anzubringen, ist die Folge, dass das Land, also auch geschützte Landschaften, für ausländische Tourismusunternehmen zugänglich ist.*
- 2 Gemäss Urteil im US-Internet-Wettspiel-Fall kann eine Regierung ein ausländisches Unternehmen nicht von seinem Markt ausschliessen, auch wenn dieser für inländische Anbieter zum grössten Teil geschlossen ist.
- 3 Wenn Länder ausländischen Investoren unlimitierten Marktzugang gewähren müssen, steigt damit der politische Druck im Inland, dieselben Vorzüge auch den einheimischen Anbietern zu ermöglichen. Es ist im GATS-Artikel XVI nirgends vermerkt, ob der Marktzugang nur ausländische Investoren betrifft, oder ob dieser auch automatisch den Inländern gewährt werden muss.
- 4 Diskriminierung kann dann geltend gemacht werden, wenn durch eine Vorschrift ausländische Dienstleistungsanbieter anders behandelt werden.
- 5 Lokale Dienstleistungsanbieter können nicht bevorzugt werden. Dies kann jedoch für eine regionale Entwicklung unter Umständen eine wichtige Voraussetzung sein.

Handelsbeschränkende Massnahmen im Bereich Natur-, Landschafts- und Umweltschutz unter dem GATS

Welche Massnahmen können in der Schweiz unter dem GATS-Prinzip Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung im Tourismus, Natur- und Landschaftsschutz als handelsbeschränkend gelten? Die Schweiz hat im Tourismus im Marktzugang in den spezifischen Verpflichtungen keine Ausnahmen gemacht⁵⁰ (Switzerland. Revised Conditional Offer 2005:41,42). *Somit könnten alle quantitativen Massnahmen zum Schutz von Landschaften als GATS-widrig gelten.* Es kann sich um Massnahmen im Tourismus handeln, wie die Begrenzung der Zahl der Gäste in einem ökologisch sensiblen Gebiet oder die Begrenzung von Infrastrukturbauten wie Zweitwohnungen, Hotels, Restaurants oder Skilifte – all dies sind Verstösse gegen die quantitativen Beschränkungen.

Es kann sich aber auch um Massnahmen zum Schutz der lokalen Landschaft, wie sie in einer Zonenplanung vorgegeben ist, handeln. Auch Massnahmen zum Schutz von kantonalen Naturschutzgebieten, von nationalen Schutzgebieten (Beispiel BLN-Gebiete) oder Massnahmen zur Erweiterung des Nationalparks können darunter fallen, ebenso wie Schutzbestimmungen (Nutzungsbeschränkungen) für Naturparks.

Vorschriften in der Zonenplanung sind eine wichtige politische Regulierungsmöglichkeit. Sie schaffen die Ausgangslage für eine nachhaltige Entwicklung. *Diese Vorschriften sind jedoch zugleich «Verbote», wo welche Nutzung nicht erlaubt ist. Solche Verbote könnten möglicherweise auch als Handelsbeschränkung definiert werden.*

Auch Subventionen für einheimische Unternehmen können mit dem GATS unter Druck kommen. Unter dem Abkommen darf die staatliche Förderung von öffentlichen Unternehmen keine diskriminierende Wirkung auf ausländische Unternehmen haben, ansonsten auch inländische Unternehmen ausgeschlossen werden müssten. Vom GATS betroffen sind auch Unternehmen, die im Sinne der Nachhaltigkeit wirtschaften. Es handelt sich dabei um besonders ökologisch und sozial handelnde Unternehmen. Unter dem GATS-Artikel Inländerbehandlung müssen in- und ausländische Investoren gleich behandelt werden.

⁵⁰ Sie hat allerdings die wirtschaftliche Bedarfsprüfung für den Kanton Baselland bis 2009 noch ausgenommen.

Damit wird verhindert, dass inländische Unternehmen bevorzugt werden können. Ebenso können Auflagen an Unternehmen zugunsten des lokalen Gewerbes als Handelshindernis angesehen werden. *Letztendlich ist auch fraglich, ob unter dem GATS das Verbandsbeschwerderecht oder eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung noch anwendbar sind.* Die zurzeit laufende Teilrevision zielt jedenfalls bereits auf die Abschwächung sowohl des Verbandsbeschwerderechts als auch der Umweltverträglichkeitsprüfung⁵¹. Somit könnten unter dem GATS die letzten Möglichkeiten fallen, Umweltschutz durchzusetzen.

Ein offener Markt für Tourismus steht stark regulierten Bereichen auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene gegenüber, was zu Landnutzungskonflikten unter dem GATS führen kann. Die GATS-Prinzipien Meistbegünstigung, Inländerbehandlung und Marktzugang limitieren diese inländischen Regulierungen. Sie werden unter dem GATS vorwiegend als Handelsbeschränkung angesehen. *Alle Vorschriften zur Förderung einer nachhaltigen Tourismusedwicklung können als handelsbeschränkend im Sinne von GATS gelten, denn es handelt sich dabei immer um Vorschriften/Massnahmen, welche den Markt in eine spezifische Richtung regulieren.*

6.2 Weitere GATS-Artikel und ihre Bedeutung für inländische Massnahmen

In diesen Artikeln wird das Thema Regulierung behandelt. Diese Artikel geben vor, wie das GATS angewendet werden muss und welches die Pflichten der Länder sind, welche ihren Markt im Dienstleistungssektor öffnen. Diese Artikel werden auch horizontale Disziplinen genannt, weil sie für alle Sektoren gelten. Besonders wichtig sind die Artikel «Innerstaatliche Regelungen» und «Allgemeine Ausnahmen», denn immer mehr Schutzbestimmungen werden unter diesen Disziplinen als Handelshindernisse definiert. Zurzeit laufen Verhandlungen zu den neu zu schaffenden Disziplinen zu innerstaatlichen Regelungen. Diese Verhandlungen könnten das Recht von Regierungen, wirksame Massnahmen in Kraft zu setzen, empfindlich beschneiden.

6.2.1 Transparenz, Innerstaatliche Regelungen, Subventionen, Allgemeine Ausnahmen: Analyse

Allgemeine Pflichten und Disziplinen: Regulierungen
III Transparenz
VI Innerstaatliche Regelungen
XIV Allgemeine Ausnahmen
XV Subventionen

GATS-Artikel III Transparenz

Ziel: Die wichtigsten Forderungen des Artikels zu Transparenz sind: prompte Veröffentlichung von Beschlüssen über die Einführung neuer oder die Änderung bestehender Gesetze und Vorschriften, welche GATS-Verpflichtungen betreffen (Allgemeines Abkommen 1995:2421). Das Transparenz-Prinzip soll den Mitgliedstaaten und Investoren helfen, Beschränkungen und «protektionistische» Massnahmen von WTO-Mitgliedern frühzeitig zu erkennen. Diese Transparenzforderung wird sowohl von den USA als auch von der Schweiz gestellt und ist in Verhandlung.

Problem: Wenn ein Land eine Beschränkung neu einführen will, muss diese der WTO vorgelegt werden – sie muss «öffentlich» gemacht werden. Daraufhin sollen sich die WTO-Mitglieder respektive ihre Handelsdelegierten zu diesen Regelungen äussern können. Das heisst, WTO-Mitglieder entscheiden, ob vorgesehene Massnahmen «protektionistisch», also GATS-widrig sind oder nicht. Das kann dazu führen, dass Länder keine Beschränkungen mehr einführen, um sich nicht zu exponieren. Möchte ein Land wie die Schweiz neue Umweltvorschriften einführen, muss sie dies zuerst bekannt geben. Länder wie Neuseeland oder Kanada erhalten somit ein Mitspracherecht bei der Marktzugangsentscheidung, ob diese Vorschrift handelsbeschränkend ist oder nicht (Deckwirth et.al. 2004:24).

51 Die Schweiz hat die UVP im Bereich Umweltdienstleistung explizit von den GATS-Verpflichtungen ausgenommen (Switzerland. Revised Conditional Offer 2005:38), vgl. Kap. 2.5). Somit fallen die UVP nicht unter handelbare Dienstleistungen und sind unter

dem GATS nicht als Handelsbeschränkung angreifbar. Trotzdem wird die UVP von der Wirtschaft als Handelshindernis angesehen und entsprechend redimensioniert. Das Verbandsbeschwerderecht hingegen wurde nicht explizit ausgenommen, gehört also

zu den unter GATS verhandelbaren Umweltdienstleistungen. Unklar ist, ob dieses von ausländischen Unternehmern als Handelshindernis angegriffen werden könnte oder nicht.

GATS-Artikel VI Innerstaatliche Regelungen

Ziel: In Sektoren, in denen ein Land spezifische Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen ist, stellt dieses Land sicher, dass alle allgemein geltenden Massnahmen, die den Dienstleistungssektor betreffen, «angemessen, objektiv und unparteiisch angewendet werden» (Allgemeines Abkommen 1995:2424).

Inhalt: Der Artikel zu den Innerstaatlichen Regelungen enthält qualitative Kriterien, denen inländische Vorschriften in den WTO-Mitgliedsländern genügen müssen. Um unter VI akzeptiert zu werden, müssen alle Vorschriften auf «objektiven und transparenten» Kriterien basieren wie Fachkenntnis und Fähigkeit zur Erbringung einer Dienstleistung (VI 4a) und «nicht belastender sein», als zur Gewährung der Qualität der Dienstleistung erforderlich ist (VI 4b). Es betrifft Vorschriften bezüglich

- Qualitätsanforderungen
- Zulassungsverfahren
- Technische Standards (vgl. TBT-Abkommen⁵²)
- Lizenzenanforderungen
- Lizenzenanforderungen (Prozessabläufe)

Diese Vorschriften können insbesondere den Bereich Umweltschutz und Dienstleistungen, die im Umweltschutzbereich erbracht werden, betreffen.⁵³ Erschwerend kommt dazu, dass noch nicht definiert ist, was genau unter technischen Standards zu verstehen ist. Das WTO-Sekretariat definiert technische Standards jedoch sehr breit, nämlich so, dass alle Vorschriften, die mit Dienst-

leistungen verbunden sind, damit gemeint sein könnten.⁵⁴

Problem: Die Forderung des Artikels VI 4(b), dass alle Massnahmen «nicht belastender sein dürfen» als zur Gewährung der Qualität der DL erforderlich ist und «keine *unnötigen Handelsbeschränkungen darstellen dürfen*», sind die entscheidenden Aussagen dieses Artikels. Die Beurteilung von Massnahmen, die auf Kriterien wie «objektiv» und «nicht belastender als notwendig» beruhen, ist vage und nicht dazu geeignet, Massnahmen, die ein Land ergreift, zu beurteilen.

Heikel ist nicht nur die Aufstellung solch wenig fassbarer Kriterien, sondern auch die Tatsache, dass im Falle eines Handelsstreites das WTO-Schiedsgericht entscheidet, unter welchen Bedingungen eine Massnahme kein Handelshindernis darstellt. Um also sicherzustellen, dass neue inländische Vorschriften nicht andere WTO-Mitglieder diskriminieren und somit keine unnötigen Handelshemmnisse darstellen, wird die WTO Vorgaben zu Schwellenwerten, Standards und Verfahren machen, nach denen sich neue Vorschriften richten müssen.⁵⁵

Verschärfung: Einführung eines Notwendigkeitstests? Neueste Vorschläge fordern Disziplinen zu innerstaatlichen Regelungen, die das Recht von Regierungen, geeignete Massnahmen zu erlassen, empfindlich einschränken könnten. So schlagen Länder wie die Schweiz, Australien, Neuseeland, Hongkong, China und Mexiko einen so genannten Notwendigkeitstest vor. *Kommt er zur Anwendung, müsste ein Land beispielsweise beim Erlass*

52 Unter das TBT-Abkommen fallen alle industriellen und landwirtschaftlichen Produkte. Das Abkommen stellt sicher, dass technische Vorschriften, Normen sowie Prüfungs- und Zertifizierungsverfahren keine Handelsbeschränkung darstellen (vgl. Weibel 2005). Die Schweiz schlägt vor, dass Mitglieder ihre technischen Vorschriften auf internationale Standards abstützen sowie, dass sie sich bei der Erarbeitung von Disziplinen zu inländischen Vorschriften auf das TBT abstützen (Communications from Switzerland and Mexico, 2005). Es ist jedoch problematisch, internationale Standards für Industrie- und Landwirtschaftsprodukte auf Sozial- und Umweltnormen übertragen zu wollen. Den einzelnen Ländern angepasste Gesetze können so nicht aufrechterhalten werden.

53 Die in den Verpflichtungslisten im GATS aufgeführten Umweltdienstleistungsbereiche betreffen hauptsächlich das Abwasser und die Abfallentsorgung, die Lärmbekämpfung, die Abgasreinigung, Dienstleistungen im

Natur- und Landschaftsschutz, im Umweltmonitoring und der Umweltkontrolle. In den neuen Offerten zu den Verpflichtungen der «Umweltdienstleistungen» der Schweiz vom Mai 2005 verpflichtet sich das Land im Marktzugang und in der Inländerbehandlung im Abwasser, Abfall, Klimaschutz, Reinigung von belasteten Böden und Wasser, im Lärmschutz und in Beratungen im Natur- und Landschaftsschutz (vgl. Kap.2.5). Explizit ausgenommen sind die obligatorischen UVP sowie die öffentlichen Institutionen, die im Besitz von Gemeinden, Kantonen, Bund oder bei diesen unter Vertrag stehen (Switzerland. Revised Conditional Offer 2005:36,37,38). Damit ist der Markt in diesen Bereichen vollständig geöffnet, ausgenommen im Service public.

54 In: WTO-Dokument «The Relevance of the Disciplines of the Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT) and on Import Licensing Procedures to Article VI.4 of the General Agreement on Trade in Services (GATS) (1997)». Das Dokument enthält die Bemerkung,

dass diese Normen auch für die Dienstleistungen gelten können und dass die Normen keine unnötige Handelsbeschränkung darstellen dürfen. («The Agreements's objective is to ensure that technical regulations, voluntary standards and conformity assessment procedures adopted for reasons of safety, health, consumer and environmental protection, or for other purposes, do not constitute unnecessary obstacles to trade» (:3).

55 Eine Studie des BUWAL analysiert, welche rechtlichen Möglichkeiten einem Land bleiben, unter den WTO-Abkommen eine nationale Umweltpolitik zu betreiben. Die Studie kommt im Zusammenhang mit technischen Standards und Vorschriften zum Schluss: «Technische Standards und Vorschriften sind rechtlich eher problematisch, weil sie sehr schnell als Importdiskriminierung eingestuft werden können» (Schriftenreihe Umwelt 2005:9).

neuer Umweltvorschriften beweisen, dass diese objektiv und wirtschaftlich nicht mehr als notwendig belastend sind. Im Falle einer Klage eines WTO-Mitglieds ist das WTO-Schiedsgericht diejenige Instanz, welche letztendlich entscheidet, ob eine Massnahme objektiv, transparent und nicht mehr als nötig handelsbeschränkend ist. Das Schiedsgericht könnte im Notwendigkeitstest den wissenschaftlichen Nachweis verlangen, dass der von einem Land erlassene Umweltstandard nötig ist, um Umwelt- oder Gesundheitsschäden zu vermeiden.

Diese wissenschaftliche Nachweisvorschrift steht im Widerspruch zum international anerkannten Vorsorgeprinzip, welches Vorschriften zum Schutz der Konsumenten erlauben würde, auch wenn es keine absolute wissenschaftliche Gewissheit einer Gefährdung gibt (vgl. Anhang D, Vorsorgeprinzip). Umweltschutz basiert traditionellerweise auf dem Prinzip, dass Anbieter die Sicherheit eines Produktes oder einer Dienstleistung gewährleisten müssen. Bisherige WTO-Entscheide im GATT wie der Streitfall um das Gentech-Moratorium zwischen der EU und den USA bürden jedoch die Beweislast zunehmend dem Importland auf (Waskow et. al. 2002:10).

Internationale Normen: Ein weiterer kritischer Punkt ist, dass zur Beurteilung, ob eine Massnahme mehr als notwendig handelsverzerrend ist, «Internationale Normen» von noch nicht klar definierten internationalen Organisationen beigezogen werden können, um sicherzustellen, dass Massnahmen, die ein Land trifft, in Einklang mit dem Artikel stehen» (VI5b) (:9:13). Falls ein Land zum Beispiel strengere Umweltgesetze hat als die internationalen Normen vorgeben, müsste ein Land seine Gesetze entsprechend «nach unten» anpassen.

Der GATS-Artikel VI4b zu den Innerstaatlichen Regelungen hat zur Folge, dass jede neue Vorschrift auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene auf den Prüfstand kommen könnte, dass also Länder vor jeder Einführung einer Vorschrift abklären müssten, ob diese WTO-kompatibel ist.⁵⁶

Die Studie des VCS (Weibel 2005) zur Forderung eines Dieselfilterobligatoriums ist ein Beispiel dazu. Bevor dieses Obligatorium in der Schweiz eingeführt werden kann, lässt der VCS zuerst abklären, ob dieses unter dem WTO-Abkommen TBT (Abkommen über technische Handelshindernisse) WTO-konform ist. Mit solchen Abklärungen kann ein eventueller Streitfall vermieden werden. Viele Länder (vor allem Südländer) können sich jedoch einen Streitfall kostenmässig nicht leisten und verzichten deshalb möglicherweise ganz auf die Einführung von Umweltvorschriften.

Transparenzartikel: Im Zusammenhang mit den «Innerstaatlichen Regelungen» gilt es, nochmals auf die Pflicht der Transparenz (Artikel II) hinzuweisen: Wenn ein Land eine Beschränkung neu einführen will, müsste diese zuerst den WTO-Mitgliedstaaten zur Begutachtung vorgelegt werden. Dies ist ein aufwendiges Unterfangen und kann abschreckend wirken. Eine nationale Umweltschutzpolitik ist so der Kritik der WTO-Mitglieder ausgesetzt. Um sich nicht zu exponieren, verzichten Länder möglicherweise darauf, Massnahmen wie neue Umweltschutzvorschriften einzuführen. Die Forderung nach Transparenz könnte also dazu führen, dass Länder nicht einmal mehr den Versuch wagen, Vorschriften einführen.

Beschränkung der nationalen Hoheit: Vor diesem Hintergrund wird das im GATS genannte Recht der WTO-Mitglieder relativiert, wonach sie zur Erreichung ihrer nationalen politischen Ziele die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet regeln und hierfür neue Vorschriften einführen dürfen (Präambel des GATS in: Allgemeines Abkommen 1995:2419). Neue Vorschriften sind wohl möglich, aber eben nur, wenn sie andere Länder nicht diskriminieren und keine «unnötigen Handelshindernisse» darstellen. Letztendlich könnte dies dazu führen, dass die WTO den Ländern ihre nationale Umweltpolitik vorschreibt, respektive diese beschneidet (vgl. Kap.7.3.1 Umweltstreitfälle).

⁵⁶ Vgl. dazu Caspi O. (2006) GATS & LNG Facility Siting in California. A Case Study of Proposed Trade Rules on Domestic Regulation. Die Studie untersucht, wie sich neue GATS-Bestimmungen zu den innerstaatlichen Regelungen auf Vorschriften im Umwelt- und Naturschutz in den USA auswirken könnten. Es handelt sich insbesondere um staatliche Vorschriften zum Schutz der Küsten und Küstengewässer

beim Bau und Betrieb von so genannten «liquid natural gas»(LNG)-Anlagen. Es bestehen rund 40 Projektvorschläge von US- und ausländischen Firmen, solche Anlagen an oder in küstennahen Gebieten zu bauen. Die Studie untersucht insbesondere die Situation in Kalifornien und kommt erstens zum Schluss, dass die kalifornischen Vorschriften unter die GATS-Bestimmungen und damit

unter eine mögliche Verschärfung der innerstaatlichen Regelungen des GATS fallen würden. Zweitens befürchtet die Studie, dass verschärfte Regelungen zu Konflikten mit den bestehenden Vorschriften für LNG-Anlagen führen können (2006:26). Verschärfte innerstaatliche Regelungen würden auch die Dienstleistungsunternehmen, welche die LNG-Anlagen betreiben, betreffen.

Die Position der Schweiz zu den «Innerstaatlichen Regelungen» ist bedenklich. In ihrem Vorschlag zu diesen Verordnungen geht die Schweiz weiter als alle anderen Länder. Sie schlägt vor, dass nicht nur vorgeschriebene inländische Verordnungen, sondern auch freiwillige Massnahmen unter diesen Artikel fallen sollten. *Das heisst, sie möchte die «Notwendigkeits»-Disziplin auch auf freiwillige Regulierungen ausdehnen.* Führt ein Unternehmen also freiwillig einen höheren als den vorgeschriebenen Standard ein, könnte dieser in der Folge als «zu handelsbeschränkend» angegriffen werden (Communications from Switzerland, 2005). Welches Unternehmen ist unter solchen Bedingungen noch daran interessiert, freiwillig hohe Umweltstandards einzuführen?

Fazit: Die Anwendung eines Notwendigkeits-tests könnte die Möglichkeiten einer Regierung, Vorschriften zum Schutz der Umwelt zu erlassen, noch mehr beschränken. Sobald sich ein Land in einem Dienstleistungssektor zu Marktöffnungen verpflichtet hat, müssen vorhandene und zukünftige inländische Verordnungen daraufhin überprüft werden, ob sie «mehr als notwendig handelsbeschränkend» sind oder nicht. Somit werden alle inländischen Vorschriften im Bereich technische Standards, Normen, Qualifikationen im Dienstleistungshandel durch die WTO angreifbar. Diese Situation bedroht die Möglichkeiten eines Landes, die Zukunft seines Dienstleistungssektors selber zu bestimmen. Demokratische Institutionen wie Parlamente oder Gemeinderäte müssten also ihre Gesetze den Handelsvorschriften der WTO anpassen. Das könnte auch heissen, dass ein Land keine seiner Situation angemessenen Umweltvorschriften durchsetzen kann, sondern diejenige wählen muss, welche die ökonomischen Interessen eines Unternehmens am wenigsten beeinträchtigen.

GATS-Artikel XV Subventionen⁵⁷

Ziel: Das Ziel des Artikels zu den Subventionen ist es, die Kriterien für den Zugang zu Subventionen und zu steuerlichen Anreizen für lokale Regie-

rungsprogramme zum Beispiel zur Regionalentwicklung zu regeln. Kriterien zur Subventionsvergabe dürfen nicht handelsverzerrend oder diskriminierend sein.

Inhalt: Eine Subvention hat gemäss Artikel XVII Inländerbehandlung handels- oder wettbewerbsverzerrende Auswirkungen. Denn Subventionen greifen in das natürliche Marktgeschehen ein. *Wenn ein Land also eine spezifische Verpflichtung zur Inländerbehandlung eingeht, dürfen Subventionsvergaben nicht diskriminieren.* Dies schreibt auch der Bundesrat: «Eine spezifische Verpflichtung kann Wirkung auf die Kriterien haben, aufgrund derer Subventionen zu leisten sind» (Bericht des Bundesrates 2005:6). *Demzufolge muss jede Subvention, die inländische und ausländische Dienstleistungsanbieter nicht gleich behandelt, entweder als Beschränkung in der Inländerbehandlung angebracht oder dem Artikel angepasst werden.*

Problem: Eine Verpflichtung im Artikel XVII Inländerbehandlung verlangt, dass ausländische Dienstleistungen und ausländische Dienstleistungsunternehmen aufgrund ihrer Herkunft nicht schlechter gestellt werden dürfen als gleichwertige Dienstleistungen und Dienstleistungsunternehmen aus dem Inland. Die Kriterien, die bestimmen, an wen in welchem Fall welche Subventionen zu leisten sind, dürfen einer Verpflichtung zur Inländerbehandlung nicht widersprechen. *Bestehen in einem Sektor, zum Beispiel im Tourismus, spezifische Verpflichtungen zur Inländerbehandlung, sind die Kriterien zur Subventionsvergabe nationalitäts-, kantons- oder gemeindeneutral zu formulieren.* Vorschriften, die auf eine spezifische geographische Herkunft ausgerichtet sind, sind nicht GATS-konform.⁵⁸

Somit gelten auch Kriterien für Subventionen als Handelshindernis. Damit könnte der Service public unter Druck kommen, zumal die Schweiz darauf besteht, dass öffentliche Dienstleistungen nicht explizit vom GATS ausgenommen werden sollen (Bericht des Bundesrates 2005:2,7).

Gemeindesubventionen kommen Dienstleistungsunternehmen im Service public zu. Davon profitieren öffentliche Sportanlagen (Hallenbäder,

57 Die Konsequenzen des GATS-Artikels zu Subventionen für Dienstleistungsunternehmen wurden teilweise bereits im Artikel XVII Inländerbehandlung behandelt. Der Artikel XV

Subventionen könnte sich jedoch auch auf die Regionalentwicklung auswirken. Deshalb wird der GATS-Artikel Subventionen an dieser Stelle besonders behandelt.

58 Dies widerspricht zum Beispiel den Bedingungen, die sich der Bundesrat in der Neuen Regionalpolitik vorbehält (Anhang C).

Eishockeyringe, Fussballfelder, Winterwanderwege, Langlaufloipen, gemeindeeigene Skilifte), ÖV-Nahverkehr, Kultureinrichtungen, Naherholungsgebiete (Unterhalt Wanderwege, Unterhalt von kommunalen Naturschutzgebieten). Diese Bereiche existieren oft nur dank Gemeindesubventionen. Vorschriften betreffend Gemeindesubventionen, die Dienstleistungsunternehmen im Service public zukommen, sind wichtige Steuerungsinstrumente zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Dienstleistungsversorgung. Diese könnten aber unter der Auflage der «Nichtdiskriminierung» im GATS zur Folge haben, dass ein internationales Unternehmen entweder auch Anspruch auf Subventionen hätte oder Letztere auch öffentlichen Unternehmen nicht mehr gewährt werden dürfen (Deckwirth et al. 2004:24).

Laut Bundesrat können Subventionskriterien auch bei bestehenden GATS-Verpflichtungen bei der Inländerbehandlung an bestimmte Bedingungen geknüpft werden, die sich beispielsweise auf die Qualität der erbrachten Dienstleistungen oder auf die Erfüllung bestimmter Auflagen beziehen. Denn es sollen nicht automatisch alle ausländischen Dienstleistungsanbieter Anspruch auf Subventionen erhalten. Im Bundesgesetz zur Neuen Regionalpolitik beispielsweise stellt der Bundesrat Kriterien zur Vergabe von Subventionen auf (Art.9 Absatz 4:81). *Es stellt sich allerdings die Frage, ob der Bundesrat solche Bedingungen (Beschränkungen) vorgeben kann, denn sie stehen im Widerspruch zu den WTO-Vorgaben.* Die Meistbegünstigungsklausel Artikel II, besagt, dass keine Länder gegenüber anderen bevorzugt werden dürfen, das heisst im Falle von Subventionen, dass zwischen ausländischen Dienstleistungen und Dienstleistungsanbietern und inländischen nicht unterschieden werden darf (Bericht des Bundesrates 2005:6) (vgl. Neue Regionalpolitik, Anhang C).

Fazit: Im Bereich Subventionen könnte das dazu führen, dass auch ein ausländisches Unternehmen Anspruch auf Subventionen hätte. Fühlt sich ein ausländisches Unternehmen ungleich behandelt, können die Vorschriften durch Artikel XVII angegriffen werden. Im Sinne der Gleich-

behandlung hätten dann ausländische Unternehmen, wie inländische Unternehmen auch, Anspruch auf Subventionen. Hätten ausländische Unternehmen keinen Anspruch, könnten auch inländische Unternehmen keinen Anspruch auf Subventionen geltend machen. Insbesondere die Möglichkeit einer Regierung, ökologisch sinnvolle Dienstleistungen oder Projekte mit einem Nachhaltigkeitsbezug durch öffentliche Auftragsvergaben und Subventionen zu fördern, wird eingeschränkt (www.bundesamt.de).

GATS-Artikel XIV Allgemeine Ausnahmen

Der Artikel zu den Allgemeinen Ausnahmen ist die Grundlage, auf der Umwelt- und Gesundheitsstreitfälle vor dem WTO-Streitgericht ausgehandelt werden (in Kap.7 wird die Praxis anhand von Streitfällen dokumentiert).

Ziel: Artikel XIV erlaubt den WTO-Mitgliedsländern, Massnahmen zum Schutz des öffentlichen Interesses zu erlassen.

Inhalt: Die wichtigste Ausnahme wird in XIVb) definiert. Es geht dabei um Massnahmen zum Schutz der Menschen im Bereich Umwelt und Gesundheit. Die Massnahmen, die Länder ergreifen können, sind in XIVb) definiert als Massnahmen, «die erforderlich sind, um Leben oder die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu schützen» (Allgemeines Abkommen 1995:2430).

Problem: Welche Art von Massnahmen erlaubt sind, ist in diesem Ausnahmeartikel nur sehr allgemein umschrieben («die erforderlich sind») und wird erst in Zukunft durch Entscheidungen des WTO-Streitgerichts näher definiert werden. Der Artikel XIVb) ist zudem einschränkend formuliert und deshalb limitierend in seiner Wirkung. Weiter verlangt der Artikel zu den Allgemeinen Ausnahmen, dass «Massnahmen keine verdeckten Beschränkungen für den Dienstleistungshandel darstellen» dürfen (Allgemeines Abkommen 1995:2430). Dadurch kann das Vorsorgeprinzip (eine Massnahme darf nur getroffen werden, wenn ihre

Notwendigkeit wissenschaftlich erwiesen ist = Beweislast) unter Druck kommen. Diese Problem-bereiche werden im Folgenden erläutert:

Einschränkungen unter dem GATS-Artikel: Ressourcenschutz nicht gewährleistet. Um die möglichen Auswirkungen dieses Artikels auf die Umwelt analysieren zu können, wird er in diversen Studien mit seinem Vorläufer-Artikel, dem inhaltlich ähnlichen GATT-Artikel XXg verglichen. Unter dem GATT-Artikel kann ein Land dann Vorschriften aufrechterhalten, wenn sie «erforderlich sind, um das Leben oder die Gesundheit von Mensch, Tier und nicht erneuerbaren Ressourcen zu schützen». Der GATT-Ausnahmeartikel erlaubt einer Regierung also, spezifische Massnahmen für den Schutz von nicht erneuerbaren Ressourcen aufrechtzuerhalten. Die spezifische Nennung von «nicht erneuerbaren Ressourcen» fehlt hingegen im GATS-Artikel XIVb (siehe oben). In diesem Artikel werden nur «Pflanzen» genannt, für die eine Ausnahme möglich ist. *Somit ist unter den GATS-Ausnahmen der Schutz für nicht erneuerbare Ressourcen nicht explizit mit einbezogen.*

Eine Regierung kann also unter dem GATS eine Massnahme einführen, um Leben oder Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu schützen. Die Regierung kann aber unter dem GATS keine Massnahmen zum Schutz einer nicht erneuerbaren Ressource einführen oder aufrechterhalten. Der Begriff der nicht erneuerbaren Ressource wird im GATS nicht weiter definiert. Er ist somit inhaltlich weit fassbar. Somit kann auch die Auslegung dementsprechend grosszügig ausfallen. *Fallen also, auf die Schweiz bezogen, der Schutz von Seeufern, von besonderen Naturlandschaften, von Grundwassergebieten oder von geschützten Mooren als nicht erneuerbare Ressourcen unter diesen Artikel? Wer entscheidet, falls es zu einem Streitfall um eine geschützte Landschaft kommen sollte, ob zum Beispiel eine Moorlandschaft unter dem Ausnahme-Artikel gerechtfertigt werden kann? Bleibt es Auslegungssache des Streitgerichts? Können diese Gebiete vor dem WTO-Schiedsgericht nicht als Ausnahme geltend gemacht werden, sind sie folglich nicht geschützt.*

Speziell der Ressourcenschutz (Land, Wasser) ist wichtig im Hinblick auf eine nachhaltige Tou-

rismusentwicklung. *Dieser ist jedoch unter dem GATS-Artikel XIV nicht gewährleistet, weil auch das Prinzip der «nachhaltigen Entwicklung» in den Ausnahmen nicht aufgeführt ist und deshalb unter «Ausnahmen» nicht geltend gemacht werden kann.* Ob XIVb) dazu reicht, ist fraglich (vgl. dazu die Diskussion zum Stellenwert der Umwelt im GATS, Kap.7.1).

Ausnahmeartikel wenig anerkannt: Der GATS-Artikel gibt vor, dass eine Massnahme zum Schutz von menschlichem, tierischem, pflanzlichem Leben oder der Gesundheit «erforderlich» (nötig) sein muss. Im Gegensatz zum GATT («relating to the conservation») bedient sich GATS einer einschränkenden Formulierung, wie die bisherigen Gerichtsentscheide zeigen. Elf WTO-Streitfälle sind hierfür relevant. Von den elf Fällen wurde in zehn Fällen entschieden, dass die beschränkende Massnahme nicht aufrechterhalten werden konnte. *In jedem Fall lehnte es das Gericht ab, die Notwendigkeit einer Massnahme zum Schutz von Ressourcen anzuerkennen* (Swenarchuk 2002:9,12).

Vorsorgeprinzip: Diese Fälle zeigten, dass es für ein Land praktisch unmöglich ist, mit den Allgemeinen Ausnahmen eine Vorschrift als «nötig» zu rechtfertigen, auch wenn diese dem Schutz der menschlichen Gesundheit oder dem Schutz der Umwelt dient (Swenarchuk 2002:9). Damit wird auch das Vorsorgeprinzip, wie es in internationalen Umweltabkommen festgelegt ist, untergraben.

Position der Schweiz: Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) vertraut darauf, dass die Schweizer Massnahmen (beispielsweise Umweltgesetze) wirksam genug sind, damit sie unter dem GATS aufrechterhalten werden können.⁵⁹ Sollte ein weiteres WTO-Mitglied die Schweiz wegen zu strikter Massnahmen vor das WTO-Streitgericht bringen, würde nach Ansicht der Schweizer Handelsdelegierten der Bezug auf den Artikel Allgemeine Ausnahmen genügen, um Recht zu erhalten und die Massnahmen weiterhin anwenden zu können (mündliche Stellungnahme des Seco gegenüber der EvB am 17. Mai 2006). Wie die Umwelt-Streitfälle zeigen, ist diese Annahme nicht gerechtfertigt.

59 Um den Service public vor den GATS-Forderungen zu schützen, vertraut die Schweiz auch darauf, dass die ent-

sprechende Schweizer Gesetzgebung dazu genüge (vgl.: Die Schweiz und das GATS auf einen Blick).

Fazit: Der GATS-Artikel «Allgemeine Ausnahmen» lässt vermutlich weder den Ressourcen- und Umweltschutz noch das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung gelten. Als Folge würde in einem Streitfall vermutlich gegen den Ressourcen- und Umweltschutz und damit auch gegen den Landschaftsschutz entschieden. Wie auch bei Artikel VI Innerstaatliche Regelungen (Notwendigkeitstest), könnte für Regierungen der Fall auftreten, dass sie, anstatt die für ihre Situation sinnvolle Massnahme zu verordnen, Alternativen und ihre Auswirkungen auf ausländische Anbieter prüfen lassen und dann diejenige Vorschrift wählen müssten, die den ausländischen Dienstleistungsanbieter am wenigsten belastet. Das Vorsorgeprinzip könnte so unterlaufen werden. Allerdings ist die Schweiz vermutlich davon ausgenommen, denn wie am Beispiel Vorsorgeprinzip erläutert wird, hat sie dieses bereits an die internationalen Handelsanforderungen angepasst. Wir sehen an diesem Beispiel auch, dass WTO-Länder, in diesem Fall die Schweiz, auf den internationalen Druck reagieren (vgl. Vorsorgeprinzip, Anhang D).

6.2.2 Bedeutung der wichtigsten GATS-Artikel für die Formulierung einer nachhaltigen Tourismusentwicklung

Ausgangslage

Der Tourismus braucht klare Vorschriften in der Raumplanung, im Natur-, Landschafts- sowie im Umweltschutz, um sein Potenzial auf dem Gebiet attraktiver Landschaften (= intakte Landschaften und Natur und eine saubere Umwelt) zu erhalten. Diese Regelungen (Schutzmassnahmen) können jedoch unter den Artikeln «Innerstaatliche Regelungen» und «Allgemeine Ausnahmen» vermehrt als Handelshindernis beurteilt werden. Die Inhalte des Artikels Innerstaatliche Regelungen sind noch Bestandteil weiterer Verhandlungen. Werden die Inhalte des Artikels in dem Ausmass umgesetzt, könnten die Auswirkungen gravierend sein.

Wichtigste Feststellungen betreffend GATS, Innerstaatliche Regelungen und Allgemeine Ausnahmen

- 1 Jede neue Massnahme im Bereich Umweltschutzpolitik müsste gemäss Transparenzprinzip der WTO vorgelegt werden.
- 2 Jede Massnahme im technischen Bereich (Beispiel Umweltstandards) muss auf ihre Objektivität und Ausgewogenheit überprüft werden. Das Land müsste mit dem Notwendigkeitstest beweisen, dass die Massnahmen notwendig sind.
- 3 Letztendlich könnte diese Situation dazu führen, dass WTO-Mitgliedsländer dann über die Umweltpolitik anderer Mitgliedsländer bestimmen, wenn Erstgenannte entscheiden, dass Massnahmen anderer Länder nicht auf objektiven und transparenten Kriterien beruhen.
- 4 Der Artikel «Allgemeine Ausnahme» unterlässt es, den Schutz nicht erneuerbarer Ressourcen, besonders jedoch die *nachhaltige Entwicklung, als klaren Ausnahmebestand zu nennen. Damit bleibt im GATS der Ressourcen- und Umweltschutz vage und ohne klare Ausnahme.* Damit könnten alle Massnahmen, die eine nachhaltige Tourismusentwicklung zum Ziel haben, wie Natur-, Landschafts- und Umweltschutzmassnahmen, angreifbar werden. Dies ist wichtig festzuhalten, falls es zu einem Umweltstreitfall «Landschaft und nachhaltige Tourismusentwicklung» unter dem GATS kommen sollte.

Handelsbeschränkende Massnahmen im Bereich Natur-, Landschafts- und Umweltschutz unter dem GATS

Diese Feststellungen zeigen, dass es mit oben genannten GATS-Regeln sehr schwierig werden könnte, eine nachhaltige Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzpolitik durchzusetzen. So müssen im Umweltschutzbereich beispielsweise Vorgaben zur Einhaltung und Überprüfung der Wasser-, Luft- oder Bodenqualität oder andere technische Standards möglicherweise an GATS-Bestimmungen angepasst werden.

Wie in Kapitel 5 aufgezeigt wurde, ist der Schweizer Tourismus vermehrt auf ausländische Investoren angewiesen. Gleichzeitig ist die Schweiz daran, sowohl die Umweltverträglichkeitsprüfung als auch das Verbandsbeschwerderecht – beide von der Schweizer Wirtschaft als handelsbeschränkend beurteilt – an internationale Forderungen nach weniger Handelsbeschränkungen anzugleichen. So soll gewährleistet werden, dass die Schweiz auch im internationalen Standortwettbewerb mithalten kann. Umfangreiche Tourismusprojekte können als Folge eventuell nicht mehr vollumfänglich auf ihre Umweltverträglichkeit geprüft werden (vgl. Beispiele

Sidelhorn und Andermatt, Anhang B), das VBR würde in seiner Wirkung erst recht eingeschränkt. Die Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung wird damit praktisch verunmöglicht.

Bisher ist es unter dem GATS noch zu keinem Umwelt- und Gesundheitsstreitfall vor dem WTO-Streitgericht gekommen. Hingegen wurden verschiedene Umwelt- und Gesundheitsstreitfälle unter dem GATT-Abkommen, welches den internationalen Handel mit Gütern regelt, beurteilt. Um einschätzen zu können, wie zukünftige Streitfälle unter dem GATS beurteilt werden könnten, stellt die Studie im nächsten Kapitel diese Streitfälle und ihre Urteile vor.

7 Handel und Umwelt: Warum nachhaltige Entwicklung unter dem GATS wenig zählt

In der Einleitung wurde die Frage gestellt, ob im Falle eines Streitfalls internationales Handelsrecht über nationalem oder internationalem Umweltrecht stehe. *Tatsache ist, dass die WTO eine Handels- und keine Umweltorganisation ist. Ihr Ziel ist der Abbau von Handelshemmnissen und die Steigerung des weltweiten Handelsvolumens. Die Verknüpfung von Handel und Umweltauflagen (oder sozialen Mindeststandards) wird als Protektionismus, und Umweltvorschriften werden als Handelsbeschränkung aufgefasst.* Die WTO interessiert deshalb hauptsächlich, welches die Auswirkungen von Umweltmassnahmen auf den internationalen Handel sind. Sie vernachlässigt es jedoch, die Auswirkungen des internationalen Handels auf die Umwelt in ihre Liberalisierungsziele mit einzubeziehen.

Diese Situation steht im Widerspruch zu den Inhalten und Zielen der so genannten Multilateralen Umweltkonventionen (Multilateral Environmental Agreements oder MEAs), die im Rahmen der UN-Umweltkonferenz 1992 in Rio entwickelt wurden. Ein grosser Teil der heutigen Umweltprobleme hat grenzüberschreitenden Charakter. Ihre Lösung wird deshalb international unter anderem mit der Umsetzung der Umweltabkommen angegangen. Jedes Abkommen verlangt von den unterzeichnenden Ländern die Ratifikation und Umsetzung auf nationaler Ebene durch entsprechende Umweltmassnahmen. Beeinflussen diese Massnahmen jedoch den internationalen Handel, kann es zu Konflikten zwischen den WTO-Abkommen GATT/GATS und den Umweltabkommen kommen. Das GATS und die UN-MEAs verfolgen sehr unterschiedliche Mandate: Das Ziel der WTO ist es, Handel zu erleichtern, das Ziel der MEAs ist es hingegen, Umwelt und Gesundheit durch Massnahmen zu schützen, auch wenn dadurch beispielsweise der Handel von Produkten und bedrohten Arten eingeschränkt wird.

Was bedeutet diese Ausgangslage für nationales Umweltrecht? Ist dieses, falls es zu einem Umweltstreitfall kommen würde, durchsetzbar? Oder dominiert das GATS letztendlich die Umweltkonventionen? *Wie wurden bisherige Umweltstreitfälle unter dem GATT vom WTO-Streitgericht ent-*

schieden? Was sind die Auswirkungen dieser Entscheide auf mögliche Umweltstreitfälle unter dem GATS? Um diese Fragen zu beantworten, wird zunächst das Verhältnis der WTO zur Umwelt analysiert. Insbesondere interessiert, wo «Umwelt» in den beiden WTO-Abkommen GATT (Produkte/Zölle) und GATS (Dienstleistungen) vorkommt und wie «Umwelt» bisher im GATT interpretiert wurde. Um die Praxis zu dokumentieren, stellen wir entscheidende Fälle vor, die unter GATT und GATS beurteilt wurden. Generell kommt jedem Urteil grosse Bedeutung zu, denn die Entscheide klären, wie die Abkommen in der Praxis ausgelegt werden (Hauser 2001:11).

7.1 Handelsorganisation WTO: Umwelt (fast) kein Thema

Die Präambel⁶⁰ der WTO setzt in ihrer Zielsetzung auf eine nachhaltige Entwicklung. Der Schwerpunkt liegt jedoch bei der ökonomischen Entwicklung. In Bezug auf die Umwelt fehlen insbesondere die Kernprinzipien des Umweltschutzes, die seit der UN-Umweltkonferenz die Grundlagen für eine nachhaltige Umweltpolitik bilden. Dazu zählen unter anderem das Verursacherprinzip (der Urheber einer Umweltbelastung bezahlt die Kosten für deren Beseitigung) oder das Vorsorgeprinzip (Umweltschäden sollen gar nicht erst entstehen) (Redaktion Greenpeace, 30.12.04).

Wie im GATS-Kapitel 6⁶¹ erklärt, finden sich unter dem Artikel «Allgemeine Ausnahmen», der in beiden WTO-Abkommen GATS/GATT zu finden ist, Bestimmungen mit einem Umwelt- und einem Gesundheitsbezug:

- Artikel XX (Allgemeine Ausnahmen) unter dem GATT: Unter diesem Artikel kann ein Land Massnahmen durchsetzen, die erforderlich sind, *um das Leben oder die Gesundheit von Mensch, Tier und nicht erneuerbaren Ressourcen* zu schützen (Leidwein 2005:17).
- Artikel XIV (Allgemeine Ausnahmen) unter GATS: Unter diesem Artikel kann ein Land Massnahmen durchsetzen, die erforderlich sind, *um das Leben oder die Gesundheit von Mensch, Tier oder Pflanzen* zu schützen sowie

60 Die Präambel zur Errichtung der WTO setzt nachhaltige Entwicklung als Zielsetzung fest, und zwar «im Einklang mit der Steigerung der Produktion des Waren- und Dienstleistungsverkehrs und der optimalen Erschliessung der Ressourcen der Welt» (www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/backgr_e.htm, 2.8.06).

61 Im Hinblick auf die Umweltbestimmungen im GATS und im GATT gibt es wichtige Unterschiede zwischen den beiden Abkommen. Um diese zu erklären, muss an dieser Stelle bereits eingeführtes nochmals kurz aufgegriffen werden.

Massnahmen, die nötig sind, um die öffentliche Moral/Ordnung aufrechtzuerhalten (Allgemeines Abkommen 1995:2430).

Diese Artikel erlauben es, unter bestimmten Bedingungen Ausnahmen anzubringen. Die Artikel XX und XIV erlauben den Vertragsstaaten also, gewisse umweltpolitische Massnahmen zu ergreifen, auch wenn sie den Handelsvorschriften der Abkommen GATS/GATT widersprechen. Ein Land kann versuchen, umweltpolitische Massnahmen durch diese Artikel zu rechtfertigen, falls es zu einem Streitfall vor dem WTO-Streitgericht kommen sollte. Wie wir bereits im Kapitel 6 gesehen haben, fehlen jedoch beim GATS-Artikel, im Gegensatz zum GATT-Artikel, die nicht erneuerbaren Ressourcen. Sie können demzufolge nicht mit dem Ausnahmeartikel gerechtfertigt werden.

Der Bezugnahme auf die Ausnahmeartikel sind allerdings Grenzen gesetzt. Kommt es zu einem Streitfall, kann ein Land zwar ein Umweltgesetz, zum Beispiel ein Importverbot, als Ausnahme zu den allgemein gültigen WTO-Regeln deklarieren, es muss aber gleichzeitig beweisen, dass diese Massnahme zum Schutz der Menschen, eines Tieres oder einer Pflanze nötig ist. Ein weiteres Problem ist, dass eine umwelt- oder gesundheitspolitische Massnahme, die ein Land als Ausnahme rechtfertigen will, unter dem WTO-Abkommen nicht diskriminieren darf. Sie darf auch nicht handelsbeschränkend wirken. Diese zwei Handelsprinzipien, Gleichbehandlung der Partner und Gleichbehandlung von Produkten oder Dienstleistungen, können verhindern, dass Länder Umweltmassnahmen rechtfertigen können. Bei Produkten darf zum Beispiel nicht unterschieden werden, ob Holz aus einem Kahlschlag aus Malaysia oder aus nachhaltiger Forstwirtschaft aus der Schweiz stammt.⁶² Holz ist Holz. Ein Unternehmen darf also nicht benachteiligt werden, weil es kein zertifiziertes Holz liefert.⁶³ Es ist aufgrund dieser Prinzipien praktisch unmöglich für ein Land, mit den «Allgemeinen Ausnahmen» eine Massnahme zu rechtfertigen, die zum Schutz der Umwelt oder Gesundheit eingeführt wurde. Damit wird auch das Vorsorgeprinzip, so wie es in

den internationalen Umweltabkommen festgelegt ist, untergraben, nämlich: Eine Massnahme darf nur dann angewendet werden, wenn ihre Notwendigkeit wissenschaftlich bewiesen ist.

Es ist wichtig hervorzuheben, dass der GATT-Artikel in Bezug auf Umwelt weiter gefasst ist als der GATS-Artikel. Unter dem GATT sind nicht erneuerbare (erschöpfbare) Ressourcen, die ein Land als Ausnahme deklarieren kann, mit einbezogen. Unter dem GATS fällt diese Definition weg. *Im GATS werden Umweltaspekte demzufolge enger gefasst als unter dem GATT. Ob «nachhaltige Entwicklung» oder «nicht erneuerbare Ressourcen» unter dem GATS in einem Streitfall als Ausnahmen gerechtfertigt werden können, ist fraglich.* Wie die Urteile bisheriger Umweltstreitfälle zeigen, konnten Länder – mit einer Ausnahme (Asbest-Fall, Frankreich) – umweltpolitische Bestimmungen nicht einmal unter dem GATT durchsetzen.

Fazit: Bisher ist der Stellenwert der Umwelt in den WTO-Abkommen sehr gering. Die Rolle der WTO beschränkt sich darauf, sicherzustellen, dass Umweltpolitik kein Hindernis für den Handel darstellt. Mit anderen Worten, nationale Umweltschutzbestimmungen sollen Handelsregeln nicht im Wege stehen. Problematisch an diesem Ausnahmeartikel ist zudem, dass ein Schiedsgericht entscheidet, ob ein Produkt oder eine Dienstleistung handelsbeschränkend ist oder nicht. Das heisst, das Schiedsgericht trifft letztendlich Entscheide zu innenpolitischen Umweltmassnahmen eines Landes. Ob allerdings ein Handelsgericht diese Entscheide zu treffen hat, ist zumindest fragwürdig.

7.2 Internationaler Handel und internationale Umweltabkommen: Widerspruch

Das Verhältnis zwischen dem WTO-Recht und internationalen Umweltkonventionen ist bis heute ungeklärt. Trotz dieser Unklarheiten steht das WTO-Recht in Umweltstreitfällen praktisch immer über dem Umweltrecht.

62 www.seco.admin.ch/themen/aussenwirtschaft/wto/doha_verhandlungen/unterseite00106/index.html?lang=de (7.8.06).

63 Dasselbe gilt auch für die Kennzeichnung von Produkten mit Ökolabels. Die Bezeichnung von Produkten, die aus umweltfreundlicher

Produktion stammen, ist ein wichtiges umweltpolitisches Instrument. Für die WTO hingegen dürfen die Erfordernisse, die an die Kennzeichnung und die Anwendung eines Labels gestellt werden, nur so weit gehen, dass sie nicht diskriminieren. Sie dürfen weder

zwischen Partnerländern (Prinzip der Meistbegünstigung) diskriminieren noch zwischen im Inland produzierten Produkten oder Dienstleistungen (Inländerbehandlung) (www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey2_e.htm 4.7.06).

Auf internationaler Ebene gibt es heute mehr als 240 multilaterale Umweltkonventionen zum Schutz von Natur und Umwelt. Sie sind die wichtigsten Instrumente zur Lösung internationaler Umweltprobleme. Rund 20 dieser Abkommen enthalten Bestimmungen, die den Handel betreffen. Sie erlauben Importverbote von Produkten oder ermöglichen einem Land, den Handel durch Umweltmassnahmen zu beschränken. Diese Umweltabkommen enthalten Bestimmungen zum Artenschutz und zur Biodiversität oder betreffen die Regelung des Handels mit gefährlichen Gütern oder die Begrenzung von Emissionen (Leidwein 2005:11). Die Inhalte der Umweltkonventionen beziehen sich auf globale Umweltprobleme wie CO₂-Reduktion, Ökoeffizienz, Desertifikation, Energiesysteme und Technologieinnovation.⁶⁴

Bisher kann jeder Staat in autonomer Weise beziehungsweise als Umsetzungsmassnahme internationaler Umweltabkommen Vorschriften zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit von Mensch und Tier beschliessen. Was ein Staat jedoch als Umsetzung eines Umweltabkommens mit Massnahmen schützt, unterstützt und fördert, könnte von einem anderen Staat als handelsbeschränkende Massnahmen angesehen werden und zu einem Konflikt führen. Um solche Konflikte zu lösen, hat die WTO 1995 ein Streitschlichtungsverfahren⁶⁵ geschaffen, um Handelsstreitigkeiten zwischen WTO-Mitgliedern zu lösen. Im Falle eines Konfliktes zwischen WTO-Recht und multilateralem Umweltrecht wird im Rahmen des WTO-Streitgerichts nur WTO-Recht angewendet (Leidwein 2005:13). Die WTO-Panels und das Berufungsgericht haben weder das Recht noch die Zuständigkeit, andere internationale Abkommen zu interpretieren oder anzuwenden. Im WTO-Streitverfahren gilt also immer das WTO-Recht. Die WTO-Gerichtsentscheide sind für die Parteien rechtlich verpflichtend und können mit Strafmassnahmen (Strafzölle) belegt werden.

Allerdings ist fraglich, woher die WTO die demokratische Legitimation für diese Entscheide nimmt. Die WTO gehört nicht zum System der Vereinten Nationen (UN), ist also keine UN-Sonderorganisation und auch keinem UN-Gremi-

um gegenüber rechenschaftspflichtig (Greenpeace 26.4.04:4). Die Anerkennung der Umweltkonventionen durch die WTO steht aus. *In der Praxis bestehen die Umweltabkommen, die nationale Umweltgesetzgebung und das WTO-Recht parallel. Wird eine Umweltschutzmassnahme, die aufgrund der Unterzeichnung einer Umweltkonvention besteht, von einem Land als Handelsbeschränkung empfunden, kann es zum Konflikt zwischen den Ländern kommen.* Allerdings kommt die WTO unter Druck: Nicht-Regierungsorganisationen fordern den Einbezug von Umweltkriterien in die Abkommen. Auch WTO-Befürworter schlagen vor, «unter Artikel XX des GATT die Verpflichtungen aus internationalen Umweltabkommen [...] explizit als Ausnahmebestand» aufzunehmen (Hauser 2001:11). Das Seco schlägt vor, bei der Ausgestaltung internationaler Handelsregeln verstärkt Umweltaspekte einfließen zu lassen, damit die Liberalisierung des Handels die nachhaltige Entwicklung fördert.⁶⁶

Wie die bisher entschiedenen Umweltstreitfälle gezeigt haben (siehe Kap. 7.3.1) kann die WTO ihr Handelsrecht gegenüber anderen, in der UN entwickelten Rechtssystemen durchsetzen. *Entscheide der WTO haben ein stärkeres Gewicht als internationale Umweltabkommen, denn sie können durch das WTO-Schiedsgericht eingefordert werden. Somit kann das internationale Handelsrecht sowohl das internationale Umweltrecht als auch die daraus abgeleiteten nationalen Umweltgesetze aushebeln* (Leidwein 2005:2,11,12).

7.3 WTO-Streitfälle und ihre Urteile: Interpretation und Bedeutung der Urteile

Bisherige GATT-Entscheide betreffen elf Streitfälle, in denen Staaten gegen Gesetze anderer Länder zum Umwelt- und Gesundheitsschutz mit dem Argument geklagt haben, es handle sich bei diesen Massnahmen um Verstösse gegen die Regeln des freien Handels.

Mit Ausnahme des kürzlich entschiedenen Asbest-Falls (Frankreich–Kanada 2001, s.u.) haben die klagenden Länder Recht bekommen. *Die Verlierer konnten die Massnahme, die sie zum Schutz der Umwelt oder der Gesundheit getroffen hatten,*

64 www.unep.org/dec/links/index.html, 2.8.06.

65 Das WTO-Streitbeilegungsgremium kontrolliert die Umsetzung von Streitfallurteilen. Das Gremium setzt sich aus WTO-Mitgliedern zusammen. Streitfälle werden zuerst von der Streitschlichtung (Panel) angehört und

entschieden. Die Mitglieder werden jeweils individuell für jeden Streitfall gewählt. Die Berufungsinstanz fällt in letzter Instanz das Urteil, welches für alle beteiligten Parteien verpflichtend ist (Environment and Trade 2005:27).

66 www.seco.admin.ch/themen/aussenwirtschaft/wto/doha_verhandlungen/unterseite00106/index.html?lang=de, 7.5.06.

nicht aufrechterhalten. Wie gezeigt wurde, erlaubt der GATT-Artikel XX Ländern, Massnahmen zum Schutz von Umwelt und Gesundheit zu treffen und diese in einem Streitfall geltend zu machen. Die Entscheide demonstrieren jedoch, dass es praktisch unmöglich ist, eine einheimische Schutzverordnung mit dem Artikel «Allgemeine Ausnahmen» aufrechtzuerhalten (Svenarchuk 2002:8) (Ausnahme Garnelen-Fall s. Beispiel 2). Als bisheriger Einzelfall unter dem GATT anerkannte die WTO-Streitschlichtung im Asbest-Fall diese Ausnahmeregel an. Es wurde entschieden, dass die Massnahme, Asbest in Produkten und generell als Substanz zu verbieten, unter GATT XX als Massnahme gerechtfertigt ist. Frankreich konnte also diese Vorschrift aufrechterhalten.

Weil unter GATS bisher noch keine Umweltstreitfälle entschieden wurden, soll die Praxis anhand von Streitfällen betreffend Umwelt und Gesundheit (Thunfisch-Delphin-Fall, Garnelen-Meeresschildkröten-Fall, Luftreinhaltmassnahmen USA, hormonbehandeltes Rindfleisch EU; GVO-Produkte EU), dokumentiert werden. Damit soll gezeigt werden, dass in diesen Fällen WTO-Recht über internationalem oder nationalem Umweltrecht steht.

7.3.1 Umweltstreitfälle – Fallbeispiele⁶⁷

Beispiel 1: Schutz der Delphine handelsbeschränkend (1991/1994)

In den USA hatten Umweltschützer in den Achtzigerjahren strengere Auflagen für die Thunfisch-Fischerei erkämpft, um den Beifang von Delphinen zu reduzieren. 1991 dehnten die USA diese Bestimmungen auch auf Thunfischimporte aus. Mexiko verklagte die USA daraufhin vor einer GATT-Schiedsgerichtskommission wegen diskriminierender Handelshemmnisse und bekam Recht.

Die USA wurden wegen unerlaubter Importbeschränkungen schuldig gesprochen. Das Panel erkannte die amerikanische Stellungnahme, das Embargo sei durch den GATT-Artikel XX gedeckt, nicht an. Stattdessen befand das Panel, Handelsanktionen gegen ein anderes GATT-Mitglied zum «extraterritorialen» (grenzüberschreitenden) Umweltschutz seien grundsätzlich nicht möglich, es

sei denn, sie basierten auf einem eigenen Abkommen zwischen den betroffenen Staaten.

Das internationale Handelsrecht erlaubt also die Anwendung von Handelsmassnahmen höchstens zum Schutz der nationalen Umwelt. Zum grenzüberschreitenden Schutz der Umwelt können demnach keine Sanktionen gegen ein Drittland ohne dessen ausdrückliche Einwilligung verhängt werden. Da die Fangmethode keinen Einfluss auf die Beschaffenheit des Endproduktes habe, müssten die USA alle Thunfischimporte gleich behandeln. Das Urteil wurde von den USA nie umgesetzt, und schliesslich zog Mexiko die Klage unter dem politischen Druck der USA zurück.

1994 kam es jedoch zu einer zweiten Klage – diesmal durch die EU. Im Unterschied zum ersten Panel schloss dieses Panel grenzüberschreitende Massnahmen nun nicht mehr grundsätzlich aus. Jedoch befand das Panel, diese dürften nur dann erfolgen, wenn sie notwendig seien, um Umweltschutzziele zu erreichen. Da man jedoch im konkreten Falle nicht davon ausgehen könne, dass das beklagte Land seine Fischereipolitik aufgrund von Handelssanktionen ändern würde, sei das Embargo folglich nicht notwendig und somit auch nicht zulässig. Das heisst: Hätte die WTO ein Importverbot akzeptiert, dann hätte sie erlaubt, dass ein Land einem anderen Land seine Umweltpolitik diktieren kann – was die WTO vermeiden wollte.

Fazit: Mit diesem Urteil wurden Vorentscheidungen getroffen, die bis heute fortwirken und denen unter der WTO mit ihrer Sanktionsmacht ein völlig neues Gewicht zukommt. Wenn es nicht möglich ist, Handelsanktionen zum grenzüberschreitenden Umweltschutz einzusetzen, wenn das internationale Handelsrecht nicht zulässt, unterschiedliche Produktionsweisen unterschiedlich zu behandeln, ist eine wirkungsvolle, internationale Umweltpolitik kaum möglich. Allerdings hat dieser Fall internationale Aufmerksamkeit erhalten, denn es zeigten sich erstmals die negativen Auswirkungen von Handelsregeln auf die Umwelt und auf Umweltschutzvorschriften

⁶⁷ Die Aufzeichnung dieser Fälle stützt sich auf www.wto.org (Dispute Settlement > The Environment, 2.8.06 und auf:

www.greenpeace.de/themen/umwelt_wirtschaft/wto/artikel/wto_urteile_und_deren_auswirkungen/2.8.06).

sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene (CIEL 2005:3).⁶⁸

Beispiel 2: Importverbot zum Schutz der Meeresschildkröten aufgehoben (1998)

Meeresschildkröten sind im Washingtoner Artenschutzabkommen als vom Aussterben bedrohte Art eingestuft. Schutzmassnahmen wurden daher in vielen Teilen der Welt eingeleitet. So auch in den USA, wo seit 1973 der «Endangered Species Act» einheimischen Fischern die Nachrüstung ihrer Netze mit Ausstiegshilfen für Schildkröten, so genannten «Turtle Excluder Devices», vorschreibt. Jährlich gehen bis zu 150 000 Schildkröten in engmaschigen Garnelennetzen zugrunde. Eine Klausel des Gesetzes (in Kraft seit 1989) verpflichtet die Regierung, entsprechende Vorschriften auch für importierte Garnelen zu erlassen. Die USA verhängten unter Berufung auf den Artenschutz ein Importverbot für Garnelen aus Ländern, die keinen wirksamen Schildkröten-schutz betreiben. Daraufhin klagten Indien, Malaysia, Pakistan und Thailand unter Berufung auf ihre Freihandelsrechte auf Aufhebung des Importverbotes. Die WTO gab dieser Klage im Herbst 1998 in der zweiten Instanz statt und forderte die USA auf, das Einfuhrverbot aufzuheben.

Das erste Panel hob in seinem Urteil noch hervor, handelsbeschränkende Massnahmen, die unter Artikel XX des GATT ergriffen würden, dürften nicht zu einer Gefährdung des internationalen Handelssystems führen. Dessen vorrangiges Ziel sei es, die wirtschaftliche Entwicklung durch mehr Handel zu fördern. Die USA hätten dieses Ziel jedoch durch ihr Importverbot gefährdet. Die Berufungsinstanz revidierte dieses Urteil teilweise. Sie anerkennt grundsätzlich, dass der Schutz der bedrohten Schildkröten ein wichtiges politisches Ziel ist. Folglich sei es auch grundsätzlich legitim, wenn Staaten den Marktzugang von der Einhaltung von Artenschutzmassnahmen abhängig machen. Jedoch sollten diese im Rahmen multilateraler Umweltabkommen vereinbart und dürften nicht im Alleingang, beziehungsweise gegen den Willen der betroffenen Exportländer, erlassen werden. Ausserdem hätten die USA zwischen exportierenden Ländern diskriminiert. In

der Folge brachten die USA Gesetzesrevisionen an, um den klagenden Ländern entgegenzukommen (Mills 2001).

Fazit: Mit dem Urteil der Berufungsinstanz wird, im Gegensatz zum Ersturteil, zwar die Möglichkeit betont, dass Länder Handels-sanktionen aus Umweltschutzgründen (unter Berufung auf Artikel XX) auch dann ergreifen können, wenn sich diese handelsbeschränkend auf den Welthandel auswirken. Einem Land wird also zugestanden, dass es inländische Massnahmen treffen kann, um seine umweltpolitischen Ziele zu erreichen. Trotzdem hat die WTO das Importverbot letztendlich nicht akzeptiert, mit der Begründung, die USA hätten damit zwischen WTO-Mitgliedsländern diskriminiert (die Produkte müssen bei der Einfuhr gleich behandelt werden, egal ob sie aus umweltfreundlicher Produktion stammen oder nicht). Sie haben ihre Umweltvorgaben einseitig vorgegeben, ohne diese mit den betroffenen Ländern gemeinsam ausgehandelt zu haben (Hauser 2001:10). Auch dieser Fall hat internationale Aufmerksamkeit erregt, denn er zeigte auf, dass Handelsregeln negative Auswirkungen auf die Umwelt und Umweltmassnahmen haben können, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene (CIEL 2005).

Beispiel 3: Luftreinhaltepolitik als Handelshemmnis (1996): Diskriminierung

In den USA schreibt der «Clean Air Act» (die so genannte «gasoline rule») der Ölindustrie seit 1994 Schadstoffgrenzen für Benzinstoffe vor, um die Luftverschmutzung zu reduzieren. Dieses Gesetz galt für alle US-Raffinerien und Benzinimporteure. Dagegen klagten Venezuela und Brasilien. Sie argumentierten, ihre Hersteller würden gegenüber der amerikanischen Industrie diskriminiert. Ausserdem sei saubere Luft keine erschöpfbare natürliche Ressource. Der «Clean Air Act» stelle daher ein unzulässiges Handelshemmnis dar. Die USA argumentierten, dass das Gesetz unter GATT XX gerechtfertigt sei.

⁶⁸ Dieser Fall hat bewirkt, dass die WTO – auch auf Druck von NGOs – 1995 das «Committee on Trade and Environment» (CTE) gegründet hat, um das Verhältnis zwischen Handel

und Umwelt, insbesondere das Verhältnis zwischen handelsrelevanten Umweltabkommen und dem WTO-Recht, zu klären. Allerdings beschränkt sich das Mandat

des CTE mit Ausnahme des Thunfisch-Delphin-Falles auf Fälle, bei denen ein Staat beide Verträge (WTO und Umweltkonvention) unterzeichnet hat.

Die erste Instanz, das Streitschlichtungs-Panel, und die Berufungsinstanz urteilten denn auch im Sinne der USA: saubere Luft könne durchaus als erschöpfbare Ressource angesehen werden, es könne also der Ausnahmetitel geltend gemacht werden. Handelssanktionen seien daher möglich, jedoch seien ausländische Erzeuger durch die Durchführungsbestimmungen benachteiligt worden: Die Festlegung eines Schadstoffausgangslevels sei keine notwendige Massnahme, um die Schadstoffe in der Luft zu vermindern. Das US-Gesetz scheiterte also an der WTO-Vorgabe, wonach umweltbezogene Massnahmen, die Handelsanktionen nach sich ziehen, notwendig und nichtdiskriminierend sein müssten. Die USA konnten mit der Berufung auf die «Allgemeinen Ausnahmen» das Gesetz nicht durchbringen.

Fazit: Mit diesen WTO-Prinzipien kann praktisch jedes Gesetz betreffend nationale Umweltschutzmassnahmen zu Fall gebracht werden, da es in der Praxis kaum möglich sein dürfte, die zwingende Notwendigkeit einer Massnahme zu beweisen und gleichzeitig Diskriminierungen völlig auszuschliessen.

7.3.2 Gesundheitsstreitfälle – Fallbeispiele

Beispiel 1: EU-Importverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch⁶⁹

In der EU ist der Einsatz von Hormonen in der Tiermast seit 1988 verboten. Die USA und Kanada, wo der Einsatz von Hormonen in der Tiermast üblich ist, verklagten daraufhin die EU vor der WTO. Sie argumentierten, ein Gesundheitsrisiko sei wissenschaftlich nicht erwiesen. Das Importverbot stelle daher ein unzulässiges Handelshemmnis dar. Die EU ihrerseits begründete ihre Haltung mit dem Vorsorgeprinzip. In ihrem erstinstanzlichen Urteil von 1997 folgte die WTO den Klägern und forderte die EU auf, das Importverbot aufzuheben.

Im Urteil der Berufungsinstanz vom Januar 1998 wurde der EU hingegen das grundsätzliche Recht eingeräumt, eigene Gesundheitsstandards zu erlassen, die über internationale Normen hinausgehen. Jedoch habe es die EU versäumt, als Grundlage ihrer Gesetzgebung eine wissenschaft-

lich fundierte Risikofolgenabschätzung durchzuführen (d.h. den Beweis zu erbringen, dass die Massnahme «nötig» ist). Insofern sei das Importverbot nicht zulässig. Den Europäern wurde eine Übergangsfrist eingeräumt, ihre Regelung in Einklang mit den WTO-Vorschriften zu bringen. Die EU hat diesen Termin jedoch nicht eingehalten und anstelle der geforderten Risikoabschätzung nur einen Zwischenbericht vorgelegt. Daraufhin belegten die USA und Kanada – mit Billigung der WTO – ausgewählte europäische Waren mit hundertprozentigen Strafzöllen. Diese Strafzölle sind so lange zu zahlen, bis entweder die EU ihr Importverbot aufhebt oder die WTO den von der EU noch zu erbringenden endgültigen Bericht beziehungsweise Beweis über die Gefährlichkeit der Hormone akzeptiert.

Die EU sieht sich durch ihren Zwischenbericht in ihrer bisherigen Bewertung der Hormone bestätigt. Experten betonen unter Verweis auf den BSE-Skandal, wie schwierig, ja oft unmöglich es ist, ein vermutetes Gesundheitsrisiko wissenschaftlich fundiert zu belegen. Ein solcher Nachweis, wie ihn die WTO jetzt fordert, widerspräche daher dem in Deutschland seit langem gültigen Vorsorgeprinzip im Umwelt- und Gesundheitsschutz. Sie fordern statt dessen eine Umkehr der Beweislast nach dem anerkannten Rechtsgrundsatz «im Zweifel für den Angeklagten», das heisst in diesem Fall für den Umwelt- und Verbraucherschutz. NGOs sehen zudem die Gefahr, dass einheimische Züchter, sobald das Importverbot fallen sollte, auf «Gleichbehandlung» drängen und ebenfalls Hormone in der Rindermast einsetzen wollen.

Beispiel 2: Gentech-Moratorium – ein Handelshindernis (2006)

Zwischen 1998 und 2004 untersagte die EU mit einem Moratorium die Einfuhr von gentechnisch veränderten Organismen (GVO). Die USA, Kanada und Argentinien haben 2003 vor der WTO gegen das Gentech-Moratorium geklagt mit der Begründung, das Vorgehen der EU habe gegen die Prinzipien des freien Marktes verstossen.

Das WTO-Schiedsgericht hat im Februar 2006 dieser Klage teilweise Recht gegeben: Die EU habe ohne genügende wissenschaftliche Begründung die Zulassung von Gentechprodukten abgelehnt.

⁶⁹ Das abschliessende Urteil steht noch aus.

Gemäss GATT-Abkommen Artikel XX hätte die EU wissenschaftlich nachweisen müssen, dass Gentechprodukte die Gesundheit gefährden. Damit ist das Vorsorgeprinzip auch in diesem Fall unter Druck geraten.

Die EU hat allerdings das von den USA kritisierte Moratorium 2004 für gentechnisch veränderte Nahrungs- und Futtermittel, nicht aber für Saatgut, aufgehoben. Insofern ist der WTO-Entscheid mit der aktuellen EU-Praxis vereinbar. Die USA halten die Klage dennoch aufrecht, weil erstens einzelne EU-Staaten die Genehmigung für Gentechprodukte mit Schutzklauseln weiterhin verweigern und zweitens, weil die USA Zugang zum Markt für GVO-Mais-Saatgut, also auch für die Anpflanzung, nicht nur für den Import von Mais, erhalten wollen.

Fazit Beispiel 1 und 2: Mit der Aufhebung des Moratoriums⁷⁰ hat die EU eine Gesetzgebung zur Kennzeichnung von Gentechprodukten eingeführt. Damit haben die Konsumenten Wahlfreiheit. Die USA machen jedoch klar, dass sie ihre Gentechprodukte auf den europäischen Markt bringen wollen und dass sie einen wissenschaftlichen Ansatz beim Umgang mit den neuen Biotechnologien wünschen. Sie nehmen dabei weder Rücksicht auf das Vorsorgeprinzip noch auf demokratisch legitime Instrumente wie das Moratorium. Die WTO-Entscheidung stützen das Vorgehen der USA (Basler Zeitung, 8.2.2006). Würde allerdings das Verursacherprinzip von der WTO anerkannt – im Falle eines Gesundheitsschadens müssten die USA dafür haften –, wäre die Situation sicher anders.

7.3.3 Schlussfolgerungen

Die Analyse der Panel-Entscheidungen zeigt, dass die WTO in Streitfällen ausschliesslich unter handelspolitischen Gesichtspunkten entscheidet. Die Zulässigkeit grenzüberschreitender Massnahmen zum Umwelt- und Gesundheitsschutz steht und fällt damit, ob diese Eingriffe nach Ansicht der WTO zur Behinderung des Handels führen. Diese Beispiele zeigen, dass es für ein einzelnes Land praktisch unmöglich ist, den Artikel Allgemeine

Ausnahmen zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit in der Praxis durchzusetzen. Es ist nahezu unmöglich, für ein Land zu beweisen, dass seine Massnahme im Umweltbereich notwendig ist und gleichzeitig auszuschliessen, dass ein anderes Land durch diese Massnahme nicht diskriminiert wird.

Die Auswirkungen dieser einseitigen Bewertung sind enorm. Praktisch jede Massnahme zum Schutz der Umwelt (nachhaltige Entwicklung, Ressourcen) und der Gesundheit kann aus handelspolitischer Sicht als diskriminierend beurteilt werden. Regierungen werden so nicht ermutigt, fortschrittliche Gesetze zu erlassen, wenn sie befürchten müssen, dass diese systematisch von der WTO ausgehebelt werden. Solange WTO-Recht als wichtiger eingestuft wird als nationales Umweltrecht oder multilaterale Umweltschutzkonventionen, werden die Ausnahmeregeln bei einem Streitfall als Begründung nicht ausreichen, um ein Umweltgesetz durchzusetzen. Das wird auch beim Moratorium und dem Vorsorgeprinzip der Fall sein. Diese Massnahmen werden von der WTO nicht als «nötig» zum Schutz von Mensch und Gesundheit anerkannt.

7.4 Der US-Internet-Glücksspiele-Streitfall (2005): ein Präzedenzfall unter dem GATS

Bei den bisher entschiedenen zwei GATS-Streitfällen handelt es sich um die Telekommunikation und um Internet-Glücksspiele. Die «Umwelt» wurde bisher vor dem GATS/WTO-Streitgremium noch nicht beurteilt. Grund dafür könnte sein, dass die Verhandlungen zum GATS-Abkommen noch nicht abgeschlossen sind.

Wir zeichnen jedoch den unter dem GATS-Abkommen entschiedenen Internet-Glücksspiele-Streitfall (vereinfacht) nach. Im Streitfall «Antigua versus USA» entschied die Berufungsinstanz der WTO zugunsten einer Anklage des Staates Antigua. Sie entschied, dass US-Bundes- und -Staatsgesetze, welche grenzüberschreitende Internet-Glücksspiele verbieten, die US-Verpflichtungen unter dem GATS verletzen. Mit anderen Worten, die USA dürfen ausländischen Anbietern Internet-Glücksspiele nicht verbieten, auch wenn sie diese – mit Ausnahme von vier Bundesstaaten –

70 Die Schweiz ist mit ihrem 5-jährigen Moratorium, das sich auf die Freisetzung von Gentechsaatgut bezieht, (noch) nicht betroffen, denn das Moratorium bezieht sich auf den In-

landanbau, argumentiert zum Beispiel Greenpeace. Klagen gegen die Schweiz gab es gemäss Seco noch keine, d.h. die USA oder andere interessierte Länder haben noch

kein Gesuch um Freisetzung von Gentechmais gestellt, und somit gibt es auch keinen Handel, der durch das Moratorium behindert würde (Basler Zeitung, 8.2.06).

ihren inländischen Anbietern verbieten. Das Glücksspiel-Verbot hat zum Ziel, die öffentliche Ordnung in den USA aufrechtzuerhalten.

Das Urteil hat für zukünftige Streitfälle in anderen Dienstleistungssektoren weit reichende Konsequenzen. Steve Charnotitz, Rechtsprofessor an der George-Washington-Universität, nennt die Entscheidung sogar einen «schrecklichen Präzedenzfall» (Gould 2005:1). Zum ersten Mal wurden die Regeln des GATS grundsätzlich interpretiert. Der Entscheid zeigt, welcher Handlungsspielraum den WTO-Mitgliedern bleibt, um ihre eigenen Gesetze aufrechtzuerhalten oder um neue Gesetze einzuführen.

Welches ist der Bezug zur Schweiz? Bisher ist die Studie davon ausgegangen, *dass der Vollzug der Natur- und Landschaftsschutzgesetze in der Schweiz einen guten Schutz gegen die GATS-Forderungen bieten könnte. Mit dem Urteil im Falle der Internet-Glücksspiele scheint sich diese Ausgangslage geändert zu haben.* Die Gleichbehandlung von in- und ausländischen Unternehmen ist für ein Land kein ausreichendes Argument mehr, um sich vor dem Vorwurf, Protektionismus zu betreiben, schützen zu können.

Der Streitfall – die Interpretation⁷¹

Ein Bundes- und verschiedene Bundesstaaten-gesetze haben zum Ziel, durch ein Verbot die Moral und die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten. Mit Ausnahme von vier Bundesstaaten ist es deshalb in den USA in- und ausländischen Anbietern verboten, Internet-Glücksspiele anzubieten. Antigua fühlte sich durch dieses Verbot in seiner wirtschaftlichen Entwicklung eingeschränkt. Das Land reichte Klage ein wegen Handelsbehinderung und machte geltend, dass die USA durch die Verbote den Marktzugang (Artikel XVI) beschränkten. Darüber hinaus argumentierte Antigua, dass die USA einheimischen Anbietern gestatteten, Internet-Glücksspiele anzubieten und somit effektiv ausländische Anbieter, denen dies nicht gestattet ist, diskriminierten. Die USA gaben zwar an, dass sie nie spezifische Marktzugangspflichten für Internet-Glücksspiele eingegangen seien. Die USA sind jedoch Marktöffnungspflichten im Dienstleistungssektor «Erholung, Kultur und Sport» eingegangen. Zu jener Zeit – die USA verhandelten über diesen Sektor in den

1990er-Jahren – war noch nicht ersichtlich, dass auch Internet-Glücksspiele dazugehören könnten.

Das WTO-Streitbeilegungsgremium akzeptierte die Argumentation der USA nicht, bezeichnete die Verbote der USA als WTO-widrig und gab Antigua Recht. Das Berufungsgremium relativierte jedoch in zweiter Instanz diese Entscheidung und stellte die Position der USA, welche die «Allgemeinen Ausnahmen» des GATS geltend machten, nicht völlig in Abrede. Das Gremium hielt es für «rechtmässig und nötig», dass die USA nationale Gesetze zum Schutz der öffentlichen Moral eingeführt hatten. *Das heisst, die WTO anerkannte die Ausnahmeregelung zwar an, gab jedoch Antigua Recht, dass die Verbote der USA gegen ausländische Anbieter eine Diskriminierung und die Behinderung des Marktzugangs darstellten.* Die Gesetze verletzten die GATS-Regeln unter Artikel XVI Marktzugang deshalb, weil sie den Marktzugang für eine, mehrere oder alle Dienstleistungsarten beschränkten, was unter dem GATS nicht erlaubt sei. Die WTO gewährte den USA Zeit bis am 6. April 2006, dem Urteil nachzukommen und die Verbote für ausländische Internet-Glücksspielanbieter aufzuheben.

Allerdings sind die USA bis im August 2006 dieser Aufforderung nicht nachgekommen, im Gegenteil. Es scheint wahrscheinlich, dass der «Internet Gambling Prohibition and Enforcement Act» Gesetz wird. Damit soll das Internet-Wettspielen in den USA endgültig verboten werden. Dadurch werden den USA allerdings jährlich rund 4 Milliarden US-Dollar entgehen (Finanz und Wirtschaft 2006:27). Die USA wird im Gegenzug Antigua vermutlich das Recht einräumen, Strafzölle auf US-Importe zu erheben.

Bedeutung des Urteils

Einmal mehr hat die WTO entschieden, dass die Rechte einer Regierung, Gesetze und Vorschriften zu ergreifen, nur so weit gehen dürfen, als dass sie die Handelsrechte der WTO-Länder nicht beschneiden. Das Urteil beschneidet somit das Recht der WTO-Mitglieder, Dienstleistungen zu regulieren (Gould 2005:1).

Als wichtigster Entscheid des WTO-Schiedsgremiums gilt: Der ganze Spielindustriesektor ist durch das GATS abgedeckt, auch wenn das damals nicht der Absicht der Regierung entsprach.

⁷¹ Die Aufzeichnung dieses Falles stützt sich hauptsächlich auf Gould (2005) und www.wto.org > Dispute Settlement > Cases)

Deshalb sind heute die Möglichkeiten der US-Regierung, Wettspiele via Internet und alle anderen Formen des Glücksspiels zu regulieren, limitiert. Das heisst, dass es für die WTO klar ist, dass die USA den Markt auch für ausländische Anbieter von Internet-Wettspielen geöffnet haben, indem sie sich im Freizeitsektor verpflichtet hatten. Somit gelten die Regeln des Artikels XVI Marktzugang und des Artikels XVII Inländerbehandlung (Gould 2005:5). Die WTO anerkennt demzufolge die Argumentation der USA nicht, wonach heute alle Internet-Wettspiele automatisch unter Sportwettbewerb fallen. «Sportwettbewerb» hatten die USA ja explizit von den GATS-Verpflichtungen ausgenommen.

Das Urteil bedeutet für Regierungen, dass sie, bevor sie Marktöffnungsverpflichtungen eingehen, genau überlegen müssen, welche Folgen dies auf andere Dienstleistungsbereiche haben könnte. Mit Marktöffnungen in einem Sektor verpflichten sie sich auch zu Marktöffnungen in allen dazugehörigen Subsektoren. Denn gemäss Urteil sind alle Subsektoren, die in einem Sektor nicht spezifisch unter dem Marktzugang ausgenommen werden, verpflichtet. Dies ist ein klares Beispiel, dass Regierungen nicht vorhersagen können, welche zukünftigen Verpflichtungen sich aus einer gegenwärtigen Marktöffnung ergeben. Wer weiss, wie der Dienstleistungsmarkt in zehn Jahren mit seinen heute noch unbekanntem Dienstleistungsangeboten aussehen wird? Das Beispiel zeigt, wie schwierig es ist, in Dienstleistungssektoren zukünftige Entwicklungen vorauszusehen.

Nachdem die WTO-Streitschlichter zuerst aufwendig prüfen mussten, ob die USA eine Marktöffnung in diesem Bereich überhaupt zugesagt haben, bestätigten sie diese. Seither ist der Markt für Internet-Wettspiele geöffnet. Es gelten nun die Regeln des GATS-Abkommens, insbesondere sind dies das Prinzip des Marktzugangs, der Inländerbehandlung und der Allgemeinen Ausnahmen. Sie wurden folgendermassen interpretiert:

1 *Gleichbehandlung reicht nicht aus, um den Markt zu schützen:* Eine Regierung kann ein ausländisches Dienstleistungsunternehmen nicht vom heimischen Markt ausschliessen, auch wenn dieser für die Mehrheit der inländischen Anbieter geschlossen ist. *Dieser Ge-*

richtsentscheid kann also Situationen hervorrufen, in denen ausländische Anbieter mehr Rechte erhalten als inländische. In diesen Fällen wird ausländischen Anbietern erlaubt, eine Dienstleistung zu erbringen, selbst wenn dies inländischen Anbietern verboten ist (Gould 2005:3). Grund: Der Artikel XVI Marktzugang untersagt einem Land, das volle Liberalisierungsverpflichtungen in einem Sektor eingegangen ist, Massnahmen zu treffen, die den Zugang zu diesem Sektor für ausländische Anbieter verbietet.

Bis jetzt sind Regierungen davon ausgegangen, dass es reicht, wenn ein Land in- und ausländische Anbieter gleich behandelt. Nach diesem Gerichtsfall wird jedoch klar, dass dem nicht so ist. Denn auch *Massnahmen, gemäss denen in- und ausländische Anbieter gleich behandelt werden, können gemäss Urteil ausländische Investoren diskriminieren und somit das GATS verletzen.*

2 *Auch «Null» gilt als Beschränkung:* Die GATS-Regeln verbieten unter Artikel XVI Marktzugang, dass ein Land quantitative Beschränkungen aufrechterhält, wenn es sich in einem Dienstleistungssektor zur Marktöffnung verpflichtet hat. Das Verbot einer Aktivität wie Online-Wettspiele stellt folglich eine Verletzung der GATS-Regeln dar – auch wenn dadurch ausländische und inländische Anbieter gleich behandelt werden. Ein Verbot von einer, mehreren oder allen Arten von Technologien stellt gemäss Urteil eine mengenmässige Beschränkung der Zahl der Dienstleistungserbringer, wie sie in Artikel XVI beschrieben ist, dar. Somit kann das Verbot, Internet-Wettkämpfe in den USA anzubieten, höchstens mit der Ausnahmeklausel durchgesetzt werden.

3 *Allgemeine Ausnahmen – gut für Überraschungen:* Zum ersten Mal entschied die Berufungsinstanz, dass eine Ausnahmeklausel anwendbar sei und dass die Internet-Wettspiele tatsächlich wegen moralischer Bedenken unter die GATS-Ausnahme fallen. Massnahmen, also Internet-Wettspiel-Verbote, seien nötig, um die öffentliche Moral zu schützen und die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten (Gould

2005:2). Bis jetzt waren die Ausnahmeklauseln – wie die Umweltfälle unter GATT zeigten – für Regierungen nicht hilfreich, um ihre Regulierungen vor der WTO zu verteidigen. Die USA haben in den oben genannten Fällen in zehn von elf Umwelt- und Gesundheitsfällen verloren, als sie versuchten, die Ausnahmeregel für die Verteidigung einer Massnahme zu gebrauchen. Auch in diesem Fall hat die Anerkennung der Ausnahmeregel durch die WTO den USA für die Aufrechterhaltung des Verbots letztendlich nichts gebracht. Sie müssen nun gemäss Urteil der WTO ihr Verbot aufheben oder aber Strafzölle auf US-Importe nach Antigua bezahlen.

Fazit:

- 1 Regierungen müssen sich den Umfang ihrer Verpflichtungen VOR Eingehen einer Verpflichtung zur Marktöffnung genau überlegen, denn gemäss Urteil sind alle Subsektoren, die in einem Sektor nicht spezifisch unter Marktzugang ausgenommen werden, zur Marktöffnung verpflichtet.
- 2 Ist eine Regierung eine Liberalisierungsverpflichtung eingegangen, ist es dem Land untersagt, ausländischen Anbietern den Zutritt zum inländischen Markt zu verbieten – auch wenn dieser für heimische Anbieter verboten ist. Das heisst, Gleichbehandlung reicht nicht mehr aus, um nicht zu diskriminieren. Wenn zudem eine Beschränkung nicht unter der Ausnahmeregelung im Marktzugang festgelegt wurde, gilt ein absolutes Verbot als GATS-widrig.

- 3 Entscheide des WTO-Gremiums in Bezug auf die Ausnahmeregel sind nicht voraussehbar. Es kann für Regierungen ein hohes Risiko beinhalten, Verpflichtungen im Marktzugang einzugehen und sich dann auf die Ausnahmeklausel zu verlassen. Sich auf die Ausnahmeklausel zu verlassen, bedeutet für Regierungen aber auch, dass sie wichtige Entscheide, welche inländischen Massnahmen «notwendig» sind, aus ihren Händen geben und an das WTO-Streitgericht delegieren (Gould 2005:2,8). Anders sieht dies das Schweizerische Institut für Aussenwirtschaft (St. Gallen): «Ein WTO-Mitglied (USA) hat sich zum ersten Mal auf eine Ausnahmeregelung gemäss Artikel XIV berufen, um seinen GATS-Verpflichtungen zu entgehen. Das heisst, die WTO-Mitglieder können sich bei vollen Verpflichtungen auf die GATS-Ausnahmeregelungen verlassen» (WTO-News 2006). Ob sich die Ausnahmeregelung auch so klar auf eine nachhaltige Entwicklung oder auf den Natur- und Landschaftsschutz anwenden lässt, muss zum jetzigen Zeitpunkt mangels Beispielen offen bleiben.

8 Schlussfolgerungen: Lokaler politischer Handlungsraum eingeschränkt

Die Studie ist von den folgenden Fragen ausgegangen: Welche Auswirkungen haben die Bestimmungen des GATS auf den Handlungsspielraum von Bund, Kantonen und Gemeinden, wenn sie eine nachhaltige Tourismusedwicklung planen und realisieren wollen? Wo zeichnen sich allfällige Konflikte ab zwischen strengen Landschaftsschutzbestimmungen und den strikten GATS-Prinzipien? Kann eine nachhaltige Tourismusedwicklung unter dem GATS noch realisiert werden?

Folgende Schlussfolgerungen lassen sich aus der Studie ziehen:

- Der Geltungsbereich des GATS und die GATS-Prinzipien bestimmen den Handlungsspielraum von Gemeinde, Kanton und Bund und beschränken diesen in einer Weise, dass praktisch jede Massnahme, die mit einem liberalisierten Dienstleistungssektor zusammenhängt, auf jeder politischen Ebene von einzelnen oder mehreren WTO-Mitgliedstaaten vor dem WTO-Schiedsgericht angreifbar wird.
- Eine nachhaltige Tourismusedwicklung, insbesondere aber der Natur- und Landschaftsschutz, ist deshalb unter dem GATS nicht gewährleistet.

8.1 Geltungsbereich des GATS und GATS-Prinzipien: Jede Massnahme auf jeder politischen Ebene angreifbar

1 Das GATS greift stark in das Hoheitsgebiet von Regierungen ein. Durch das Abkommen sind alle politischen Ebenen, von der Bundes- bis zur Gemeindeebene sowie jede Art von Dienstleistung in jedem Dienstleistungssektor betroffen (Artikel 1 3a & b). Unter dem Abkommen muss zudem jede Massnahme (Gesetz, Vorschrift), die ein Land trifft, den GATS-Prinzipien («keine Marktzugangsbeschränkungen, Gleichbehandlung von inländischen und ausländischen Dienstleistungsanbietern und keine Bevorzugung einzelner Dienstleistungsanbieter») entsprechen. *Das heisst, Massnahmen dürfen nicht mehr als notwendig handelsbeschränkend sein und dürfen nicht diskriminieren. Somit wird jede Massnahme im Zusammenhang mit einem liberalisierten Dienstleistungssektor auf jeder politischen Ebene unter dem GATS angreifbar und kann auf den Prüfstand kommen.* Das WTO-Schieds-

gericht wird im Falle eines Streitfalls entscheiden, ob eine Massnahme nicht mehr als notwendig handelsbeschränkend ist. Bestehende Gesetze müssen dann entweder an die GATS-Vorgaben angepasst werden, oder sie werden unter dem GATS als illegal eingestuft. *Neue Vorschriften müssen also auf ihre GATS-Konformität geprüft werden, also auch Umweltenschutzvorschriften oder Vorschriften zum Natur- und Landschaftsschutz.*

2 Zusätzlich erschwerend für die Einführung von Vorschriften im Bereich Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz können sich die weiteren Regeln des GATS auswirken, insbesondere die Forderung nach Transparenz, der Notwendigkeitstest und der Ausnahmeanartikel. Die *Transparenz* wird es möglich machen, dass jede neue Vorschrift vor der Einführung von den WTO-Mitgliedsländern diskutiert und auf ihre Handelswirkung geprüft werden kann. Ein allfälliger *Notwendigkeitstest* verlangt, dass Länder ihre Vorsorgemassnahmen im Bereich Umwelt oder Gesundheit in einem wissenschaftlichen Test als begründet nachweisen. Die vorgestellten Beispiele haben gezeigt, wie schwierig bis unmöglich dies ist. Obwohl der Ausnahmeanartikel im Prinzip einen Weg aufzeigt, Ländern eine eigenständige Umweltschutzpolitik zu erlauben, zeigen die bisherigen Urteile zu Umwelt- und Gesundheitsmassnahmen unter dem GATT, dass dieser Artikel bisher nur selten durchsetzbar war beziehungsweise durchgesetzt wurde. Im GATS sind Umweltaspekte im Ausnahmeanartikel noch enger definiert. Weder das Prinzip der *nachhaltigen Entwicklung* noch der *Ressourcenschutz* fallen explizit darunter und können demzufolge nicht geltend gemacht werden. Die Interpretation des in seiner Formulierung vage gehaltenen Artikels «Allgemeine Ausnahmen» wird somit dem WTO-Schiedsgericht überlassen. Solange im GATS Verpflichtungen aus internationalen Umweltabkommen nicht explizit als Ausnahmebestand aufgenommen werden, ist es für Regierungen schwierig, eine nachhaltige Tourismusedwicklung durchzusetzen. Es ist also nicht überraschend, dass bis heute das WTO-Recht internationales Umweltrecht und letztendlich auch nationales Umweltrecht dominiert.

- 3 Die Bedeutung des GATS-Abkommens für die Praxis wird erst durch die Urteile zukünftiger Streitfälle klar. Unter dem GATS-Abkommen ist die Interpretation des US-Internet-Wettspiele-Streitfalls durch das WTO-Schiedsgericht ein Präzedenzfall. *Das Urteil macht klar, dass die oben genannten Prinzipien des GATS über die bisherige Interpretation hinausreichen und für Mitgliedsländer weitreichendere Folgen haben können als bisher angenommen.* Aus diesem Grund hat der Fall zu grosser Verunsicherung geführt. Reichte es bisher, in- und ausländische Unternehmen gleich zu behandeln, scheint die Gleichbehandlung nun nicht mehr ausreichend, um sich als Land vor dem Vorwurf der Handelsbeschränkung zu schützen. *Hat ein Land zudem seinen Marktzugang nicht explizit für alle spezifisch genannten Subsektoren geschlossen, ist der gesamte Dienstleistungssektor für den Markt geöffnet.* Ist der Markt nicht explizit geschlossen, dürfen in diesem Sektor keine Verbote erlassen werden. Verbote gelten unter dem GATS als «quantitative Beschränkung» und sind nicht erlaubt.

Fazit: In Anbetracht des Geltungsbereichs und der GATS-Prinzipien könnte es für eine Gemeinde schwierig werden, Massnahmen zum Erhalt einer Landschaft neu einzuführen oder aufrechtzuerhalten. Eine nachhaltige Tourismusentwicklung könnte somit in weite Ferne rücken. Es ist zum Beispiel durchaus sinnvoll, die Zahl von Touristen, von Hotels oder von Bergbahnen in einem ökologisch sensiblen Gebiet zu begrenzen. Begrenzungsmassnahmen stellen jedoch unter dem GATS einen Verstoss gegen das Verbot quantitativer Beschränkungen im Marktzugang dar. Besonders problematisch sind die Bestimmungen des Artikels VI Innerstaatliche Regelungen des GATS. Er verlangt, dass staatliche Massnahmen für den Handel nicht belastender als nötig sein dürfen, um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten. Die vorgeschlagene weitere Verschärfung der Überprüfung für die Notwendigkeit einer Massnahme (Notwendigkeitstest) kann umweltpolitische Massnahmen gänzlich in Frage stellen.

Wie das Beispiel des Internet-Wettspiele-Falles zeigt, müssten sich Regierungen während der GATS-Verhandlungen die jeweiligen Entscheide eines WTO-Streitfalles vor Augen halten und müssten vorausdenken, was genau sie unter dem GATS verpflichten oder welche Bereiche sie explizit vom GATS/Marktzugang ausnehmen wollen. *Ansonsten kann sogar eine Gleichbehandlung von in- und ausländischen Unternehmen (beispielsweise ein allgemeines Verbot) von ausländischen Unternehmen als Handelshindernis angefochten werden.*

Wie wirken sich der Geltungsbereich des GATS und die GATS-Prinzipien konkret auf eine nachhaltige Tourismusentwicklung und auf den Natur- und Landschaftsschutz in der Schweiz aus?

8.2 Nachhaltige Tourismusentwicklung, insbesondere Natur- und Landschaftsschutz, unter dem GATS nicht gewährleistet

Die Studie ist davon ausgegangen, dass der Vollzug von Gesetzen im Umwelt- und Naturschutz der Landschaft einen guten Schutz vor dem GATS und seinen Forderungen bietet. Tatsache ist jedoch, dass die Schweiz durch den mangelnden Vollzug der Natur- und Landschaftsschutzgesetzgebung und durch die Liberalisierung des Raumplanungs- und des Umweltschutzgesetzes die Landschaft bereits stark unter Druck setzt. Es ist wahrscheinlich, dass sich das GATS vor allem dann auf eine nachhaltige Tourismusentwicklung auswirken wird, wenn in der Schweiz als Folge eines weit reichenden Liberalisierungsprozesses die Gesetze im Natur- und Landschaftsschutz und in der Raumplanung nicht rigoros umgesetzt oder wenn die Umweltschutzvorschriften verwässert werden. Werden die bestehenden Schutzmassnahmen nicht umgesetzt und gleichzeitig die GATS-Verpflichtungen nicht gezielt beschränkt, kann im Nachhinein an den Verpflichtungen nichts mehr geändert werden.

Dort, wo Gemeinden, Kantone oder der Bund den Natur- und Landschaftsschutz liberal handhaben und Landschaften zur Erschliessung freigeben (zum Beispiel durch die zahlreichen Ausnahmegewilligungen für die Erschliessung von Nichtbauland), *kann das GATS die Nachfrage nach Landschaften für Tourismusprojekte und den Zugang zu Landschaft beschleunigen.* Besteht hingegen eine Gemeinde auf Umwelt- oder Natur- und Landschaftsschutzgesetzen, wird es sich

ein Investor vermutlich überlegen, ob er *Natur- und Landschaftsschutzgesetze* oder *Quotenvorschriften* und *Kontingente* zum Streitfall erheben will. Wird allerdings die Interpretation des Internet-Wettspiele-Falles in Betracht gezogen, so kann ein ausländischer Dienstleistungsanbieter den guten Schutz als einen Wettbewerbsnachteil und somit als Handelshindernis geltend machen. Für die Schweiz könnte es im Falle eines Streitfalles schwierig werden, beispielsweise nachhaltige Entwicklung oder *Ressourcenschutz (Moor-, Auen-, Hochgebirgs- oder BLN-Schutz)* geltend zu machen, denn sie hätte vermutlich mit dem Ausnahmeartikel keine grosse Chance. Dann müssten eventuell Naturschutzvorschriften oder Bauverbote gelockert werden, um den Zugang zu «Landschaft» durch Tourismusunternehmen zu ermöglichen. Das Argument von der starken einheimischen Natur- und Landschaftsschutzgesetzgebung könnte möglicherweise nicht genügen. Neben *Quoten* und *Kontingenten* könnten auch *Moratorien* zum Zweitwohnungsbau angreifbar werden, ebenso wie die Kontingentierung von Bauzonen durch *Flächennutzungszertifikate*. Das würde eine *Demontierung der lokalen Demokratie* bedeuten. Ein Widerspruch wird offensichtlich: Während der Bund den wirtschaftlichen Nachweisbedarf aufgrund der GATS-Bestimmungen

aufheben muss, fordern Umweltschutzorganisationen und Gemeinden wiederum die Einführung von nicht GATS-konformen quantitativen Vorschriften.

Tatsache ist, dass sich eine liberale inländische Wirtschaftspolitik und der Prozess der internationalen Liberalisierung durch GATS gegenseitig ergänzen und verstärken.

Fazit: Wenn die Schweiz im Tourismussektor ihre GATS-Verpflichtungen im Marktzugang nicht gezielt beschränkt, indem sie zum Beispiel den Ortsbildschutz von den Verpflichtungen ausnimmt oder klar angibt, dass der Marktzugang zu geschützten Landschaften für den Aufbau einer Tourismusinfrastruktur geschlossen ist, wird sie unter Druck kommen, ihre Gesetze GATS-konform zu gestalten. Das dürfte sich auf den Umwelt- und den Natur- und Landschaftsschutz sowie auf eine nachhaltige Regionalentwicklung negativ auswirken. Eventuell müssten Vorschriften zum Schutz von Landschaften aufgehoben werden. Mit der Preisgabe seiner wichtigsten Ressource Landschaft ist jedoch die Option eines nachhaltigen Tourismus in der Schweiz in Frage gestellt.

9 Bibliographie

- Allgemeines Abkommen über den öffentlichen Handel mit Dienstleistungen (1995).
Abkommen zur Errichtung der WTO. Abgeschlossen in Marrakesch am
15. April 1994. Von der Bundesversammlung genehmigt am 16.12.1994.
- Baumgartner, C. (2002). Vom Ökotourismus zum nachhaltigen Tourismus
in den Alpen. Institut für Integrativen Tourismus und Freizeitforschung.
AlpMedia. Hintergrundbericht. Informationsdienst der CIPRA.
- Bericht des Bundesrates über WTO/GATS-Verhandlungen und Ausnahmen im
öffentlichen Dienstleistungsbereich und im Subventionssystem.
2. Dezember 2005 (1–14).
- Bericht des Bundesrates (2002): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002. Bern.
27. März 2002.
- Bericht des Interdepartementalen Ausschusses Nachhaltige Entwicklung (IDANE)
(2004). «Strategie nachhaltige Entwicklung 2002: Kurzbericht zum Stand der
Umsetzung vom Herbst 2004» (:9).
- Bildungszentrum WWF (Hrsg.) (2005). Umweltmärkte in der Schweiz, Perspektiven
für Wirtschaft, Beschäftigung und Bildung – Zusammenfassung und Schluss-
folgerung.
- Bollhalder, E. (2002). Nachhaltiger Tourismus – eine Chance für die Entwicklung
alpiner Randregionen? (www.silviva.ch/de/tag_des_waldes/dateien/2002/05_nachhaltig_r_tourismus_d.pdf).
- Botschaft über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebots des
Schweizer Tourismus. Entwurf eines Bundesgesetzes über die Förderung des
Beherbergungskredites, eines Bundesgesetzes über die Änderung des Bundes-
beschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im
Tourismus [...] 20. September 2002. Bern.
- Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP) vom 16. November 2005. 05.080.
- Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz
(NHG) vom 23. Februar 2005. 05.027.
- Bundesamt für Umwelt (BAFU) (2003). Projekt Aufwertung BLN. Medienmitteilung
15. Dezember 2003 (www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_land/bln/aufwertung/index.html).
- Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Vom 1. Juli 1966
(Stand am 3. Mai 2005).
- Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG).
Vom 22. Juni 1979 (Stand 13. Mai 2003).
- Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG). Vom 7. Oktober 1983
(Stand am 23. August 2005).
- Bundesgesetz über Regionalpolitik vom... [ohne Datum]. Entwurf.
- Bugnon, A., Motion 05.3560. GATT/WTO-Abkommen. Nachhaltige Entwicklung.
(www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2005/d_gesch_20053560.htm).
- Caspi O. (2006). GATS & LNG Facility Siting in California. A Case Study of
Proposed Trade Rules on Domestic Regulation. Harrison Institute for Public
Law, Georgetown University Law Center. Draft of June 16, 2006. Version 9.
- CIEL (Center for International Environmental Law) (2005). WTO's contribution to
sustainable development governance: Balancing opportunities and threats, Con-
ference, Paris, October 2005. Presentation by Bernasconi-Osterwalder Nathalie.

- Communications from Switzerland and Mexico – Proposal for Disciplines on Technical Standards in Services. GATS Working Party on Domestic Regulation, Document S/WPDR/W/32/Rev.1, 28. October 2005.
- Communications from Switzerland (2001). GATS 2000 – Environmental Services. WTO-Document S/CSS/W/76:2.
- Committee on Trade and Environment (2002). WTO-Discussion Paper on the Environmental Effects of Services Trade Liberalization (Example Tourism). WTO-Document WT/CTE/W/218.
- Council of Canadians (2003). A Hostile Environment for Canada's Parks. In: Working forest: Wholesale public land give away. Wilderness Committee Publications Vol. 22 – No. 01 – Winter 2003.
- DANTE – Die Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige TourismusEntwicklung: Rio+10: Rote Karte im Tourismus? Freiburg i.Br., Basel. 2002.
- Deckwirth, C. et al. (2004). GATS lokal. Privatisierung in der Kommune und die Rolle des GATS. Arbeitspapier. Hrsg. World Economy, Ecology and Development (WEED). Bonn.
- Environment and Trade (2005). A Handbook. The United Nations Programme and the International Institute for Sustainable Development. New York, Winnipeg.
- Equations, eed (Evangelischer Entwicklungsdienst) (2005). A WTO-GATS-Tourism Impact Assessment Framework for Developing Countries. Bangalore. Bonn.
- Gould, E. (20 05). How the GATS Undermines the Right to Regulate. Lessons from the US Gambling Case. Discussion Paper. CCPA, Vol. 6, No. 4, Nov. 28. 2005.
- Greenpeace-Redaktion (2004). 10 Jahre WTO: 10 kapitale Fehler im System. 30.12.2004.
- Greenpeace-Redaktion (2004). WTO-Urteile und deren Auswirkungen. 26.4.2004.
- Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the GATS. Adopted by the Council for Trade in Services, March 23, 2001. WTO-Document S/L/92.
- Güthler, A. – CIPRA Deutschland (2003). Aufrüstung im alpinen Wintersport. AlpMedia. Hintergrundbericht. Informationsdienst der CIPRA.
- Hauser, C. (2004). Der Service public der Gemeinden und die GATS-Verhandlungen. In: Fachzeitschrift des Schweiz. Städteverbandes (SSV). Bern (2/04).
- Hauser, H. (2001). Der WTO: Wohin geht der Weg? In: Aussenwirtschaft, 56. Jhg, Heft 1, Zürich, Ruegger Verlag. S. 7–39.
- Hochuli, M.; Plüss, C. (2004). Das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS und die Förderung eines nachhaltigen Tourismus in Entwicklungsländern – ein Widerspruch? Positionspapier der Erklärung von Bern (EvB) und des Arbeitskreises für Tourismus und Entwicklung (akte). Zürich.
- Jahresbericht 2002/2003 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle. 23. Januar 2004. Bern.
- Jäggi, M.; Hochuli, M. (2003). Das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS und die Schweiz. Analyse der GATS-Verpflichtungslisten der Schweiz in den Dienstleistungsbereichen des Service public. Erklärung von Bern. Zürich.
- Juda, N. et al. (2001). Preliminary Assessment of the Environmental and Social Effects of Trade in Tourism (Turkey). WWF International Discussion Paper. Published by WWF International. Gland. May 2001.

- Konsultation und Information zur dritten Schweizer GATS-Offerte. Seco. Leistungsbereich Welthandel/Resort Dienstleistungen. Bern. 29. Juni 2006.
- Landschaft 2020 (2003). Vorgesehene Massnahmen zum schweizerischen Natur- und Landschaftsschutz. BUWAL. Bern.
- Landschaft 2020 (2003). Erläuterungen und Programm. Synthese zum Leitbild des BUWAL für Natur und Landschaft. Hrsg.: BUWAL. Bern.
- Leidwein, A. (2005). Die Umwelt im WTO-Recht. Grundlagen, Judikatur und politischer Handlungsspielraum. In: Agrarische Rundschau 4/2005. S.10–27. Österreichischer Agrarverlag, Leopoldsdorf bei Wien.
- Mathis, P.; Siegrist, D.; Kessler, R. (2003). Neue Skigebiete in der Schweiz? Planungsstand und Finanzierung von touristischen Neuerschliessungen unter besonderer Berücksichtigung der Kantone. Zürich, Bristol Stiftung; Bern, Stuttgart, Wien. Haupt.
- Mills, R. (2001). U.S. Wins WTO Case on Sea Turtle Conservation. The Office of the United States Trade Representative. 06/15/2001.
- Mrusek, K. (2005). Welche Krise? Aufbruchstimmung in Zermatt. (www.faz.net).
- Neko – Naturerbe Karst und Höhlen Obwalden: Informationsveranstaltung der NeKO und des WWF Unterwalden am 22. August 2004 auf der Tannalp Melchsee-Frutt.
- Pauli D. et al. (2005). Auf dem Weg zur schweizerischen Biodiversitätsstrategie. In: GAIA 14/3 (2005):270.
- Plüss C. (2001). Stellungnahme zum Bericht des Bundesrates «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002». Arbeitskreis für Tourismus und Entwicklung. Basel. 27.12.2001.
- Plüss C. (2002). Communiqué des Arbeitskreises für Tourismus und Entwicklung, Basel. Vernehmlassung zur Tourismusförderung und zur Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes: Wo bleibt die Nachhaltigkeit im Tourismus? 15.4.2002.
- Pro Frutt-Engstenalp (2006). Medienmitteilung zum Mitwirkungsverfahren «Revision kantonaler Richtplan». 7.2.06.
- Pro Natura (2003). Höher, grösser, finanziell am Anschlag. Pressécommuniqué. Basel. 29.7.03.
- Pro Natura Graubünden (2004). Medienkonferenz. 9.12.04. Chur.
- Pro Natura (2005). Standpunkt Siedlung und Landschaft. Basel. Verabschiedet am 16.4.2005. S.6.
- Pro Natura Wallis (2006). Mediencommuniqué. 4.1.06. Bern/Brig.
- Pro Natura (2006). Pro Natura will Bauzonenhandel. Broschüre zum Bauzonenhandel. Pro Natura Basel.
- Pro Natura Magazin. Nr.2/2003. Basel:19.
- Pro Natura Magazin Nr.5/2004:16.
- Pro Natura Magazin Nr.1/2006:18,22
- Pro Natura Magazin Nr.4/2006:27.
- Postulat Biodiversitätsstrategie. Fluri, Kurt. 9.12.2004. www.parlament.ch/dossiers

- Public Citizen (2005). Big Box Backlash: The Stealth Campaign At The World Trade Organization To Preempt Local Control Over Land Use. A Briefing Paper by Public Citizen's Global Trade Watch. Washington, DC. December 2005.
- Raumentwicklungsbericht 2005 (2005). Bundesamt für Raumentwicklung (ARE); Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) (Hrsg.). Bern.
- Reichert, T.; Schaub, M. (2001). Bericht von der internationalen Konferenz: «Zu wessen Diensten? – Das Abkommen zum internationalen Dienstleistungshandel (GATS) und die Folgen für eine nachhaltige Entwicklung». Forum Handel und Umwelt, 21./22. Mai. 2001. Bonn.
- Rippe, K. P. (2001). Vorsorge als umweltethisches Leitprinzip. Im Auftrag der Eidgenössischen Ethikkommission für den ausserhumanen Bereich (EKAH). Bern.
- Schriftenreihe Umwelt Nr. 385 (2005). BUWAL (Hrsg.). Ökonomie. Wirtschaftliche Dimensionen der Umweltpolitik. Synthese von Forschungsprojekten zu den Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft und Umwelt. Bern.
- Schweiz Tourismus. Broschüre von Schweiz Tourismus. Kein Datum.
- Schweizer Alpen-Club (SAC) (2006). Tagungsbericht: Die touristische Erschliessung der Alpen: Freier Markt oder freie Landschaft? Tagung vom 4.11.2005. Bern.
- Schweizer Tourismus-Verband (STV) (2004). Stellungnahme zur neuen Regionalpolitik, 1.9.2004. Bern.
- Siegrist, D. (2001). Seilbahnwetrüsten oder «neuer Alpenwinter»? Wanderreportagen und Texte. Auf: Wanderweb (www.wanderweb.ch/texte/seilbahnwetruesten.html).
- Sharmon, J. (2005). Sustainable Tourism in St. Lucia. A Sustainability Assessment of Trade and Liberalization in Tourism Services. International Institute for Sustainable Development (iisd). Winnipeg.
- Stellungnahme der Umweltschutzorganisationen WWF Graubünden, Pro Natura Graubünden, Stiftung für Landschaftsschutz Schweiz zu den Änderungen im Richtplan Graubünden/regionaler Richtplan Mittelbünden – Anpassung 2006. Chur 4. April 2006.
- Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (2005). Landschaftsschutz 2004. Tätigkeit der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL). Bern: 56
- Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (2005). NGO-Tourismuspolitik «Die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL)». FIF-Lehrveranstaltung vom 19. Mai 2005.
- Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (2005). Unterlagen Medienkonferenz. Vor dem Bundesratsentscheid zur Aufhebung der Lex Koller. Der Zweitwohnungsbau muss beschränkt werden. Bern. 15.8.05.
- Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (2006). RPG-Teilrevision: Die SL ist mässig begeistert. Medienmitteilung. Bern. 14.3.2006.
- Swenarchuk, M. (2002). From Global to Local: GATS Impact on Canadian Municipalities. Canadian Environmental Law Association (CELA). Toronto.
- Swiss Biodiversity Forum (2004). Biodiversität in der Schweiz: Die Wissenschaft schlägt Alarm. Medienmitteilung. Bern. 13. Oktober 2004.
- Switzerland. Revised Conditional Offer on Services. WTO-Council for Trade in Services. Special Session. WTO-Document TN/S/0/CHE Rev.1 **** 2005:3,41,42.

- Switzerland. Schedule of Specific Commitments. General Agreement on Trade in Services (94–1080). GATS/SC/83 10.11.1994.
- Synthesepapier der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Vorsorgeprinzip» (2003.)
Das Vorsorgeprinzip aus schweizerischer und internationaler Sicht. Federführung: BAG, Abteilung Internationales, Frsp. Eva Zbinden Kaessner. Bern. August 2003.
- The Relevance of the Disciplines of the Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT) and on Import Licensing Procedures to Article VI.4 of the General Agreement on Trade in Services (GATS). (WTO-Document S/WPPS/W/9). 1997.
- Tuerk, E. et.al. (2003). GATS, Water and the Environment. Implications of the General Agreement on Trade in Services for Water Resources. CIEL and WWF International Discussion Paper. Gland. October 2003.
- Umwelt (2005). Im Dialog mit der Wirtschaft. Zeitschrift des BUWAL. Hrsg.: BUWAL. 4/2005.
- Umwelt (2006). Landschaften – das Gesicht der Schweiz. Zeitschrift des BAFU. Hrsg.: BAFU. 1/2006.
- Waskow, D. et.al (2002). A Disservice to the Earth: The Environmental Impact of the WTO General Agreement on Trade in Services (GATS). Friends of the Earth – USA.
- Weibel, R. (2005). Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit einer Partikelfilterpflicht für alle neuen Dieselpersonenwagen ab 1. Januar 2006 mit den WTO und EU-Abkommen. Im Auftrag von VCS Schweiz. Bern.
- World Development Movement (2002). Serving (Up) the Nation. A Guide to the UK's Commitments under the WTO General Agreement on Trade in Services. London.
- WTO-Discussion Paper on the Environmental Effects of Services Trade Liberalization. Items 6 and 9. Committee on Trade and Environment. October 3, 2002. WTO-Document WT/CTE/W/218.
- WTO-News aus dem Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung. Universität St. Gallen. Nr.14, März 2006.

Zeitungsartikel

- Basellandschaftliche Zeitung. WTO – Chef: Freihandel auf gutem Weg. 8.2.06
- Basler Zeitung. Gegen den Wildwuchs von Zweitwohnungen. 6.5.05.
- Basler Zeitung. Die Lex Koller soll fallen. 3.11.05.
- Basler Zeitung. Ein Naturpark so gross wie Glarus. 5.11.05.
- Basler Zeitung. Der Weihnachtsmann ist aus Ägypten. 20.12.05.
- Basler Zeitung. Die USA hat gute Karten. Im Streit um die Einfuhr von Gentechprodukten entscheidet die WTO gegen die EU. 8.2.06.
- Basler Zeitung. Ferienresort für 80 Millionen am Walensee geplant. 16.2.06.
- Basler Zeitung. Der Druck auf die Raumplanungspolitik des Bundes steigt. 12.5.06.
- Basler Zeitung. Ja zur Alpenkonvention. 14.6.06.
- Basler Zeitung. Andermatt bangt um seine Zukunft. 12.8.06.
- Basler Zeitung online. Fast jedes dritte Gebäude ausserhalb der Bauzone. 20.1.06.
- Basler Zeitung online. Weber lanciert Initiative zur Rettung von Boden. 9.5.06.

- Basler Zeitung online. Bundesrat Deiss eröffnet Parc Ela. 3.6.06.
- Basler Zeitung online. Leuenberger sucht Alliierte im Kampf gegen Feinstaub. 18.7.06.
- Der Bund. Das ist unsere einzige Chance. 13.6.05
- Finanz und Wirtschaft. Das gefährliche Spiel der Online-Wettbüros. 5.8.06. Nr. 61.
- Hotel und Tourismus Revue (2006). Ferienort «Surses Alpin», Savognin: Ein Konzept mit Modell-Charakter. 29.5.06.
- Neue Luzerner Zeitung. Andermatt: Sawiris Projekt ist voll auf Kurs. 19.5.06.
- Neue Obwaldner Zeitung. Die Kernser hoffen auf die Engelberger. 12.5.06.
- NZZ. Der «Return on emotion» im Alpentourismus. Wie Bergregionen in einem Wachstumsmarkt hervorragen. 11.4.00.
- NZZ. Skifahren ist kein staatstragendes Thema mehr. Interview mit Ökonom Thomas Bieger über Probleme und Chancen im Schweizer Tourismus. 30.12.05.
- NZZ. Wohnungsnot bei Einheimischen. 31.12.05.
- NZZ. FDP geht Verbandsbeschwerde an den Kragen. Volksinitiative zur Einschränkung des Beschwerderechts eingereicht. 12.5.06.
- NZZ. Dringende Suche nach neuen Konzepten. 27.5.06
- NZZ. Parc Ela zwischen Schutz und Nutzung. 3.6.06
- nzz online. Die Schweizer Seilbahnen auf einer Fahrt ins Ungewisse. Aufbau internationaler Bergbahnen oder Rückzug in lukrative Nischen? 28.10.05.
- nzz online. Umweltpolitik als Ressourcenpolitik. 19.1.06.
- nzz online. Widerstand gegen neues Skigebiet im Goms. 4.1.06.
- nzz online. Nun gibt es das Land zum Traum. 7.7.06.
- nzz online. Hoffen auf neue WTO-Gepräche. Generaldirektor Lamy mahnt zur schnellen Wiederbelebung nach Scheitern. 25.7.06.
- Medienmitteilung Zermatt Bergbahn. Standseilbahn Zermatt–Sunnegga-Paradies. 15.12.05.
- Rhone-Zeitung Oberwallis. Landschaftspark hat nahezu existentielle Bedeutung. 23.5.05.
- rz-oberwallis online. Der Hungerberg hat eine Berechtigung. 16.11.01
- rz-oberwallis online. Petition fürs Sidelhorn. 18.8.05
- rz-oberwallis online. Zermatt vor Weichenstellung. 8.9.05.
- rz-oberwallis online. Machbarkeitsstudie für Nationalpark. 30.9.05.
- rz-oberwallis online. Obergomser geben Traum vom Skigebiet nicht auf. 5.1.06.
- rz-oberwallis online. Saas-Fee Baukontingent. 19.1.06.
- rz-oberwallis online. Der rote Wirtschaftsmann. 30.3.06.
- Tages-Anzeiger. Ägypter plant Ferienresort in Uri. 19.12.05.
- Tages-Anzeiger. Im Schrittempo gegen Feinstaub. 17.6.06.
- Tages-Anzeiger. Vom Wüstensand in den Schnee von Andermatt. 23.1.06.
- www.news.ch. Ägypter plant Ferienanlage in Andermatt. 10.12.06.
- Zentralschweiz online. Schwerreicher Ägypter will in Andermatt Hotels bauen. 2.12.05.
- Zentralschweiz online. Der Ägypter begeistert das ganze Urserntal. 5.12.05.
- Zentralschweiz online. VBS verkauft Land an Korporation Ursern für 10 Millionen Franken. 17.8.06

A Tourismusbeispiele: Fallbeispiele zu Naturparks

Anhand der folgenden Beispiele werden die möglichen Auswirkungen des GATS auf neue Schutzkonzepte, wie sie mit den Naturparks realisiert werden sollen, dokumentiert. Stellt das GATS Parkschutzbestimmungen in Frage?

Beispiel 1: Naturparc Ela – Tourismuserschliessung und Naturpark?

In Mittelbünden ist im Juni 2006 der erste Naturpark der Schweiz eröffnet worden. Der Park ist mit seinen 600 Quadratkilometern Fläche dreimal so gross wie der Nationalpark (Basler Zeitung online 3.6.06). Mit der Realisierung eines Parks erhofft sich der Trägerverein, dem 21 Gemeinden des Surses und des Albulatals angehören, eine Ergänzung zum konventionellen Tourismus und wirtschaftliche Impulse. Mittelbünden gehört zu den wirtschaftlich schwächsten Regionen Graubündens. Zwischen 1991 und 2001 sank die Zahl der Beschäftigten um 18 Prozent. 2005 wurde deshalb die Gründung des Parc Ela mit klaren ökonomischen Zielen initiiert. Prioritäres Ziel ist die Stärkung der Wirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen. An zweiter Stelle steht die Diversifizierung des touristischen Angebots und der Ausbau des Sommertourismus. Erst an dritter Stelle folgt die nachhaltige Nutzung der Ressourcen und die Schonung der ökologisch empfindlichen Lebensräume. Im Hinblick auf das GATS gilt es, die Interessen zwischen Nutzung und Schutz, der Ankurbelung der touristischen Entwicklung und dem Schutz der Naturlandschaften besonders auszuloten, denn Nutzungsbeschränkungen sind unter dem GATS nicht erlaubt.

Ein Viertel der Fläche des Parc Ela ist weitgehend unberührte Natur. Ein Drittel besteht aus besonderen Lebensräumen wie Moorlandschaften, Auen oder Trockenwiesen⁷². Zehn Ortsbilder von nationaler Bedeutung, Burgen oder kunsthistorisch bedeutende Kirchen bilden die kulturellen Schwerpunkte (Basler Zeitung online, 3.6.2006). Konkretes Ziel der Parkinitiative ist es, diese noch intakten Natur- und Kulturlandschaften zu erhalten, insbesondere die Flach- und Moorlandschaften auf der Alp Flix (die zu den Bundesinventaren gehören), den Kesch-Gletscher, die alten Säumer-

pfade oder die Wallfahrtskirche von Ziteil. Dort wird der nachhaltige Tourismus durch themenbezogene Wanderangebote gefördert wie beispielsweise mit Führungen auf dem «Pfad der Pioniere, auf «Wasserwegen» oder ins «Reich der Steine».⁷³ Die Erschliessung dieser Landschaften durch neue Skigebiete wird mit dem Parkkonzept, das eine nachhaltige Entwicklung zum Ziel hat, nicht mehr möglich sein. Ein weiteres Ziel des Naturparks ist es, das Albulatal, insbesondere die Rhätische Bahn, so zu erhalten, dass das Tal zukünftig zum Unesco-Weltkulturerbe gehören wird.

Anders ist die Situation im touristisch erschlossenen Parkteil um Savognin, wo der Wintertourismus und Zweitwohnungen bereits gravierende Spuren hinterlassen haben. Der Konflikt zwischen Nutzung und Schutz zeigt sich dort besonders gut. Der Tourismusort Savognin liegt im Parkgebiet. Das Skigebiet mit Seilbahnen, Skiliften, Pisten und Beschneiungsanlagen hingegen liegt ausserhalb des Parkperimeters. Im Hinblick auf die Steuerung einer zukünftigen nachhaltigen Entwicklung hatte das BAFU zum Ziel, die Bergbahnen innerhalb der Parkzone zu behalten. Die Bahnbetreiber hingegen wollten ausserhalb des Parkperimeters bleiben, um freie Hand für neue Investitionen zu haben (Basler Zeitung, 5.11.05). Die Bahnen und das Skigebiet sind deshalb heute aus dem Parkperimeter ausgeklammert.

Heute verfügt das Skigebiet über zehn Anlagen, generiert aber zu wenig Logiernächte. Mit der Erneuerung und Erweiterung der touristischen Infrastruktur wurde diese Situation verbessert. Mit dem Bau eines 300-Betten-Hotels bei der Bergbahn-Talstation (Eröffnung Dezember 2005) und dem Bau eines 4-Sterne-Ferienresorts mit 69 Wohnungen soll das Bettenangebot konkret erweitert werden.⁷⁴ Für diesen Resort hat die Gemeinde Savognin das notwendige Land umgezont und im Baurecht abgegeben⁷⁵ (NZZ, 27.5.2006). Mit dem Ausbau der Skipiste vom Piz Martegnas auf 2670 m ü.M. bis ins Tal auf 1200 m ü.M. hinunter wird ausserdem eine der längsten und höchstgelegenen beschneiten Pisten in der Schweiz realisiert.

Weitere Projekte zur Erweiterung des Bettenangebots sind in Planung, die Suche nach Investoren

72 Das Inventar der Trockenwiesen und -weiden ist 2006 noch nicht in Kraft.

73 www.parc-ela.ch 5.8.06. (> Savognin rüstet mächtig auf, bleibt aber preiswert, Winter 2005/2006 pdf; Vollschub in Savognin. 36 Mio. in den Tourismus, Winter 2005/2006 pdf.)

74 www.savogninbergbahnen.ch/infos/medien-infos.html, 5.8.06.

75 Im Falle des Resorts haben sich im Rahmen einer Private Public Partnership (PPP) drei Investoren – die Gemeinde, die Savognin Bergbahnen und als privater Investor die

Grischalpin AG – zusammengetan, um das Projekt zu realisieren. Die Zusammenarbeit mit drei Reiseagenturen soll garantieren, dass die Betten vermietet und nicht als Zweitwohnungen verkauft werden (Hotel und Tourismus Revue, 29.5.06).

für diese geplanten Projekte ist angelaufen. Geplant wird zurzeit das Castle Radons, ein rund 130 Millionen Franken teurer Wellness-Resort auf 1900m ü.M. mit 1700 Betten, rund 1500 Parkplätzen, Detailhandel- und Gastronomiebetrieben. Es handelt sich dabei um eine klassische Retortenstation, welche die Bevölkerung mehrheitlich ablehnt. *Diese Überbauung widerspricht auch dem verfassungsmässigen Grundsatz der Raumplanung, wonach eine Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet anzustreben ist.* Eine bestehende Strasse würde teilweise verlegt und auf 5 Meter ausgebaut. Dazu wäre eine permanente Rodung von 2,5 Hektaren Wald notwendig, und verschiedene Trockenstandorte von regionaler Bedeutung würden beeinträchtigt (aus: Stellungnahme der Umweltschutzorganisationen zu den Änderungen im regionalen Richtplan Mittelbünden 2006:3).

Um Investoren anzulocken, verspricht die Savognin Bergbahnen zudem als zusätzlichen Trumpf die Erschliessung des nahe gelegenen Piz Mez mit Bergbahnen. Mit der Erschliessung des Piz Mez könnte das heute 80 Pistenkilometer umfassende Skigebiet auf 120 Pistenkilometer erweitert werden. Wichtig ist diese Option deshalb, weil in dieser Region aus topografischen Gründen kein Zusammenschluss mit anderen Skiregionen möglich ist. Das Bergbahnunternehmen besitzt bereits seit 1969 die Durchleitungsrechte für Transportanlagen auf den 2718 Meter hohen Piz Mez, der als einer der schönsten Skiberge Graubündens gehandelt wird. Alle Pisten sind in der Falllinie und an schneesicheren Nordhängen. Eine solche Option ist für künftige Investoren nicht unwichtig. Denn damit wird eine gewisse Sicherheit für Erweiterungs- und Wachstumsmöglichkeiten garantiert.⁷⁶ Das Projekt Castle Radon wird von der Parkorganisation nicht abgelehnt, hingegen von Umweltschutzorganisationen (NZZ 3.6.06).

Der Piz Mez ist im kantonalen Richtplan auf der Studie Festsetzung als *Landschaftsschutzgebiet* ausgeschieden. Von der Erweiterung des Skigebietes sind eine alpine Schwemmebene und Flachmoore von regionaler Bedeutung tangiert. Dem Antrag der Umweltschutzorganisationen bei der kantonalen Auflage des Richtplans, diese Erweiterung ersatzlos zu streichen und das Gebiet als Landschaftsschutzgebiet auszuscheiden, wurde damals nicht stattgegeben. Die Erschliessung

des Piz Mez ist im kantonalen Richtplan auf keiner Stufe vorgesehen, denn der Berg ist Teil eines Landschaftsschutzgebietes. *Von der Erschliessung des Piz Mez sind eine Aue von regionaler Bedeutung und verschiedene Flachmoore betroffen. Es werden konkret das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) (Art. 18) und die Verordnung zum Natur- und Heimatschutzgesetz (NHV) Art.14 verletzt* (aus: Stellungnahme der Umweltschutzorganisationen zu den Änderungen im regionalen Richtplan Mittelbünden 2006:2). Die Erschliessung läuft gemäss Stellungnahme der Umweltschutzorganisationen auch den Zielen des Parc Ela diametral entgegen, wonach mit dem Park eine nachhaltige Tourismusedwicklung angestrebt wird – insbesondere auch im Sommer (aus: Stellungnahme der Umweltschutzorganisationen zu den Änderungen im regionalen Richtplan Mittelbünden 2006:2).

Zusammenhang mit dem GATS-Abkommen: Beim

Naturparc Ela ist es fraglich, ob sich eine intensive Tourismuserschliessung, die Unternehmen keine Hindernisse in den Weg legen will, mit einem Naturpark und dem Schutz von Landschaften verträgt. Oberstes Ziel ist die wirtschaftliche Entwicklung des Tals. Werden jedoch um das intensiv genutzte Tourismusgebiet Schutzperimeter mit Nutzungsbeschränkungen definiert, könnte dies aufgrund der GATS-Bestimmungen Konflikte zwischen dem GATS und den Nutzungsbeschränkungen auslösen. Denn ist die Suche nach ausländischen Investoren erfolgreich, ist die Bergbahn erst gebaut, ist das zur Erschliessung freigegebene Land mit neuen Strassen, Parkplätzen, Hotels und Ferienwohnungen überbaut, könnte der Druck zur Erschliessung auf die angrenzenden geschützten Landschaften steigen. Ob diese Schutzgrenzen dann erhalten werden könnten, ist fraglich. Viel eher könnten sie unter dem GATS als «mehr als notwendig handelsverzerrend» gelten und könnten demzufolge nicht aufrechterhalten werden. Erleichtert würde die Aufweichung der Schutzbestimmungen, wenn die zuständigen Behörden einzelnen Investoren Ausnahmen gestatten würden. Daraufhin könnten alle nachfolgenden Investoren auf Gleichbehandlung pochen.

76 www.savogninbergbahnen.ch/download/medienmitteilung_radons.pdf, April 2005.

Beispiel 2: Naturpark Binntal – Druck vom Tourismusgebiet Aletsch?

Auf dem Gebiet der Gemeinden Binn, Ernen und Gremiols im Kanton Wallis entsteht auf Initiative des Trägervereins «Binntal pur» ein regionaler Naturpark, der «Landschaftspark Binntal». Das Binntal ist ein wenig beeinträchtigtes Alpental, die Dörfer und Weiler weisen weitgehend intakte Ortsbilder auf. Ziel ist es, die Kultur- und Naturlandschaft zu erhalten und mit einem nachhaltigen Tourismus die regionale Wertschöpfung zu fördern, gleichzeitig aber die Natur und Landschaft zu schonen. Der Tourismus konzentriert sich auf die Sommermonate und ist im Winter wenig ausgeprägt (grosser Anteil Tagestourismus).

Das Binntal ist mehrfach geschützt. Zum einen ist das Binntal im BLN-Inventar und auch im Inventar der Moorlandschaften und der Flachmoore verzeichnet, zum anderen steht das gesamte Gebiet des BLN-Objektes Binntal seit 1964 unter Naturschutz. Dieser Vertrag verhinderte bis heute eine Zersiedelung mit Zweitwohnungen, den Bau neuer Strassen, Bahnen, eines Wasserkraftwerkes und von Hochspannungsleitungen. Somit sind die Voraussetzungen für einen Naturpark Binntal – eine intakte Landschaft nämlich – gegeben. Im abgeschiedenen Binntal wird der Naturpark mit seinen Möglichkeiten der nachhaltigen Tourismusentwicklung als einzige wirtschaftliche Entwicklungschance gesehen (Der Bund, 13.6.05). Bestehende Nutzungen werden durch den Park nicht tangiert, die Jagd kann zum Beispiel weiter betrieben werden. Grossflächige touristische Erschliessungen wie die Erschliessung eines Skigebiets sind nicht mehr möglich. Kerngebiet des Parks ist die Gemeinde Binn, die sich weitgehend im BLN-Gebiet befindet. Damit der Park die erforderliche Grösse von 160 Quadratkilometern erreicht, müssen sich mehrere Gemeinden mit dem Park einverstanden erklären (Rhone-Zeitung, 23.5.05).

Verschiedene Initiativen sollen eine nachhaltige Tourismusentwicklung im Park unterstützen. Mit dem Bau einer neuen Käserei und einer gezielten Vermarktungsstrategie sollen der Verkauf von regionalen Landwirtschaftsprodukten angekurbelt und Arbeitsplätze geschaffen werden. Ein weiteres Projekt ist das Öko-Vernetzungsprojekt, das artenreiche, extensiv genutzte Landwirtschaftsflächen miteinander verbinden soll. Mit den Bewirtschaftern werden dazu entsprechende Verträge abgeschlossen. Andere Initiativen sind die Instandstellung alter, nicht mehr genutzter

Wasserleitungen, die Ausweitung des Flusslaufs der Binna oder die bessere Erschliessung des öffentlichen Verkehrs ab Binn (Alpentälerbus). Diese Projekte werden vom Landschaftspark initiiert, die Umsetzung muss durch andere Organisationen finanziert und realisiert werden (zinslose Darlehen und Subventionen). Das Binntal soll 2008 als Landschaftspark anerkannt werden.

Zusammenhang mit dem GATS-Abkommen:

Hier stellt sich die Frage, was passiert, wenn Investoren das geschützte Binntal als attraktiven Investitionsstandort entdecken. Wenn zum Beispiel das Gebiet um das Unesco-Weltnaturerbe Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn zu überbaut ist, um noch wirklich attraktiv zu sein und Investoren ausweichen wollen? Kann unter einem möglichen Druck von Investoren auf der Suche nach attraktiven Landschaften der Schutz des Binntals aufrechterhalten werden? Im Prinzip stellen sich die gleichen oder ähnlichen Probleme und Fragen wie beim Parc Ela. Wird einem Investor das Recht gegeben, in einem BLN- oder sonstigen Natur- und Landschaftsschutzgebiet zu investieren und die Schutzbestimmungen zu umgehen, müssten gemäss GATS-Marktzugang und GATS-Gleichbehandlung andere ausländische Investoren gleich behandelt werden. Es ist zu fragen, welchen Stellenwert ein Investor der Nachhaltigkeit und dem Umwelt- und Landschaftsschutz einräumt.

Beispiel 3: Nationalpark Zermatt – Nachhaltigkeit oder Zweitwohnungsbau?

Die Gemeinde Zermatt (Kanton Wallis) ist eine international bekannte Tourismusdestination. Sie liegt in einer attraktiven Bergwelt und ist wirtschaftlich abhängig vom Tourismus. Vor der Öffnung des Lötschberg-Basistunnels 2007 und mit dem geplanten Wegfall der Lex Koller stellt sich in Zermatt die Frage, in welche Richtung die zukünftige touristische Entwicklung gehen soll. So ist zum Beispiel der Zweitwohnungsbau in Zermatt ein Problem. Die Gesamtzahl der Betten beläuft sich auf 14 000 und ist doppelt so hoch wie die Zahl der Einwohner (Mrusek 2005). In den Jahren 2002 bis 2004 entstanden im Walliser Ferienort jährlich bis zu 200 neue Wohnungen. Die Gemeinde befürchtet, dass mit einem Wegfall der Lex Kol-

ler und der Öffnung des Lötschberg-Basistunnels die nationale und internationale Nachfrage nach Zweitwohnungen und weiteren touristischen Erschliessungen steigen wird. Damit nähme auch der Erschliessungsdruck auf das Land und auf die Massnahmen zur Einschränkung des Zweitwohnungsbaus zu: Die Nachfrage nach Zweitwohnungen wurde bereits künstlich verknappt. Zermatt gab seine Ausländerkontingente zurück, erlaubte also nur noch Schweizer Käufer. Die Nachfrage war jedoch so gross, dass bis 2007 ein Baustopp verfügt wurde und Vorschriften erlassen wurden, dass ein Drittel jedes neuen Hauses ganzjährig bewohnt werden müsse (Mrusek 2005). *Sowohl das Moratorium als auch die Vorschrift des «bewohnten Drittels» stellen quantitative Einschränkungen dar, was unter dem GATS nicht mehr erlaubt ist.*

Diesem Szenario steht die Option National- oder Naturpark «Zermatt» gegenüber. Eine Machbarkeitsstudie kommt zum Schluss, dass die naturräumlichen Voraussetzungen in Zermatt für einen National- oder Naturpark vorhanden sind. Nebst der attraktiven Berglandschaft enthält das Gebiet auch Trockenwiesen und -weiden von aussergewöhnlicher Vielfalt (Inventar der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung⁷⁷) und eine europaweit bedeutende Vogelvielfalt. Der nächste Schritt hin zu einem Park wäre die Erstellung einer Projektstudie unter Einbezug der Bevölkerung. Um einen genügend grossen Perimeter für einen Nationalpark zu erhalten, müssten die benachbarten Gemeinden für das Projekt gewonnen werden. Diese haben aber bisher kein Interesse gezeigt. In Zermatt selber ist die Burgergemeinde Zermatt die grösste Grundeigentümerin in einem Natur- oder Nationalpark und kontrolliert somit die Zukunft des Tourismus in Zermatt (rz-oberwallis online, 8.9.05). Sie hat noch keinen weiterführenden Entscheid gefällt, das Projekt ist auf Eis gelegt.

Der Entscheid für einen National- oder Naturpark würde für Zermatt einen Richtungsentscheid bedeuten. Denn damit wäre ein Verzicht auf den Ausbau des Intensivtourismus mit Neuerschliessungen sowie eine Einschränkung bestehender Tourismusangebote (Heliskiing) verbunden. Da-

von scheint die Gemeinde jedoch noch weit entfernt, denn die Entwicklung verläuft gegenteilig (vgl. rz-oberwallis online, 30.9.05). Beim Bahn-Terminal Täsch entsteht ein Parkhaus mit 2000 Stellplätzen. Nach der Fusion der sechs Seilbahnen zum grössten Schweizer Bergbahnunternehmen und der Übernahme der Gornergratbahn durch die Matterhorn-Gotthard-Bahn können die fusionierten Bahnen viel mehr Kapital in neue Infrastrukturprojekte stecken (Mrusek 2005). Die Zermatt Bergbahnen AG⁷⁸ plant den Ausbau einer neuen Sessel- und einer neuen Gondelbahn (bis 2007), und bis 2008 sollen der Bau des Skilifts Stockhorn, diverse Beschneiungsanlagen und Pisten sowie weitere Infrastrukturbauten realisiert werden (Medienmitteilung Zermatt Bergbahnen, 15.12.05⁷⁹).

Zusammenhang mit dem GATS-Abkommen: In Zermatt existiert kein Konsens über ein Parkkonzept. Der Druck, den konventionellen Tourismus – wenn auch umweltverträglich – auszubauen und gleichzeitig mit der Strategie «Parkkonzept» zuzuwarten, könnte sich als Einbahnstrasse entpuppen. Das wird insbesondere dann der Fall sein, wenn eine nicht nachhaltige Tourismusedwicklung ihren Lauf nimmt. Möglicherweise werden potenzielle Parklandschaften für den Tourismus erschlossen. Das kann im Zusammenhang mit ausländischen Investitionen in den Zweitwohnungsbau oder in den Ausbau von Skigebieten sein. Entscheidet sich die Gemeinde zu einem späteren Zeitpunkt für einen Park, muss sie Schutzmassnahmen, also Nutzungsbeschränkungen, einführen. Diese könnten unter dem GATS-Abkommen als «mehr als notwendig handelsverzerrend» beurteilt werden. Auch das zurzeit noch aufrechterhaltene Moratorium sowie die Vorschriften zum Ferienwohnungsbau sind unter dem GATS als «mehr als notwendig handelsverzerrend» angreifbar (vgl. dazu den Gesundheits-Streitfall EU-USA Kap. 7.3.2). Möglicherweise ist es nicht mehr realistisch, die Landschaft um Zermatt später so zu schützen, wie es das Parkkonzept vorsieht.

77 Dieses ist 2006 noch nicht in Kraft.

78 Mit einem Umweltmanagementkonzept will die Zermatt Bergbahnen AG eine nachhaltige Skigebietsentwicklung der Zermatter Skigebiete sicherstellen.

79 Vgl. <http://bergbahnen.zermatt.ch/d/about-us/projekte/>

B Tourismusbeispiele: Fallbeispiele zur grossflächigen Landschaftserschliessung

Bei den zwei ersten Beispielen handelt es sich um Projektvorschläge zur Erschliessung von teilweise unter Schutz stehenden Landschaften durch Bergbahnen. Beim dritten Beispiel ist eine grosse Tourismuserschliessung – ein Ferienresort in einer weitgehend intakten, aber nicht geschützten Landschaft – vorgesehen. *Da sich ein ausländischer Investor am Projekt beteiligt, gelten für die Schweiz und den Investor die GATS-Bestimmungen und nicht mehr zwingend die Schweizer Vorschriften.*

Beispiel 1: Sidelhorn – Ein neues Skigebiet für das Obergoms?

Das 2870 Meter hohe Sidelhorn liegt im Obergoms in einer der letzten zusammenhängenden unberührten Landschaften zwischen verschiedenen stark erschlossenen Gebieten. Zurzeit ist ein Projekt «Erschliessung Sidelhorn» in Planung. Ziel des Projektes ist es, das unerschlossene Sidelhorn für den alpinen Skibetrieb durch eine Gondelbahn zugänglich zu machen und mit zwei Sesselliften und eventuell zwei Skiliften das Gebiet weiter bis auf eine Höhe von 2600 m ü.M. zu erschliessen. Die Schneesicherheit macht das Gebiet für den alpinen Skibetrieb attraktiv.

Weiteres Ziel des Projektes ist es, den beteiligten Gemeinden Oberwald, Ulrichen und Obergesteln wirtschaftliche Impulse zu verleihen. Das Goms zeichnet sich durch intakte Natur- und Kulturlandschaften und intakte Dorfbilder aus. Eine das Landschaftsbild störende und auf Massentourismus ausgerichtete Infrastruktur fehlt, ebenso wie eine zersiedelte, durch einen ausufernden Zweitwohnungsbau geprägte Landschaft. Das Tourismusangebot ist auf die naturräumliche Situation abgestimmt. Winteraktivitäten konzentrieren sich auf den Langlauf, auf Skitouren und auf das Skigebiet Hungerberg (1 Sesselbahn und 2 Skilifte auf 2080 m ü.M.). Sommeraktivitäten sind Hochtouren, Bergsteigen, Biken, Riverrafting und zahlreiche weitere Outdoor-Aktivitäten.

Als Gegenleistung zum neuen Skigebiet am Sidelhorn sollen laut den Promotoren die Liftanlagen am Hungerberg stillgelegt werden. So soll es leichter werden, eine Konzession für die geplanten Bahnen am Sidelhorn zu erhalten (Auskunft Stiftung für Landschaftsschutz Schweiz, Juli 2006). Die Investitionen für diese belaufen sich auf 20 bis

30 Millionen Franken. Für die Finanzierung können die Bergbahnen Obergoms AG, bei denen die drei Gemeinden Oberwald, Ulrichen und Obergesteln federführend sind, nicht auf die Gemeinden zurückgreifen, sondern sind auf Investoren von ausserhalb angewiesen. Die Wirtschaftskraft im Goms ist zu klein, um ein solches Projekt durch die Bevölkerung finanzieren zu lassen (rz-oberwallis online, 5.1.06).

Trotzdem steht die Bevölkerung, insbesondere das Gewerbe, hinter dem Projekt (rz-oberwallis online, 18.8.05). Nicht so die Umweltverbände: Diese lehnen das projektierte Skigebiet ab, denn die vorgesehenen Anlagen würden ein für sanften Wintertourismus geeignetes und teilweise unter Landschaftsschutz stehendes Gebiet zerstören. Die Umweltverbände Pro Natura, WWF und die Stiftung für Landschaftsschutz haben Einsprache erhoben gegen die Zonenplanänderung der Gemeinde Obergesteln sowie gegen den Umweltverträglichkeitsbericht und das Konzessionsgesuch. Im Gesuch fehlten die Abstimmung mit dem Richtplan, das Rodungsgesuch, ein Lawinengutachten sowie ein wirtschaftlicher Bedürfnisnachweis (Pro Natura Wallis, 4.1.06). Eine Neuerschliessung würde der aktuellen Konzessionspolitik widersprechen, denn Teile dieses potenziellen Erschliessungsgebietes stehen gemäss kantonalem Richtplan unter Landschaftsschutz. Der Bundesrat verfolgt eine zurückhaltende Konzessionspolitik bei neuen Seilbahnprojekten: «In landschaftlich besonders wertvollen Gebieten (BLN-Objekte und Landschaftsschutzgebiete gemäss den kantonalen Richtplänen) werden keine neuen Erschliessungen bewilligt.» Zur Sicherung der touristischen Wettbewerbsfähigkeit sind für die Landesregierung nicht Konzessionsgesuche für Neuanlagen, sondern für Ersatz- und Ergänzungsanlagen prioritär. Würde dieses Gesuch bewilligt, wäre das die erste Skigebietserschliessung seit rund 20 Jahren. Noch muss das Konzessionsgesuch vom Bund bewilligt werden (nzz online, 4.1.06).

Dazu kommt, dass die Bergbahnen den noch ausstehenden wirtschaftlichen Bedarf für die Auslastung der Skianlagen präsentieren müssen. Ob sich zwischen den Skigebieten auf der Fiescheralp und in Andermatt genügend Gäste für ein neues grosses Skigebiet finden lassen?⁸⁰ Ob das Projekt

80 Mit dem Bau des Resorts in Andermatt und einer Zunahme der Wintergäste im Gebiet könnte sich diese Situation eventuell verän-

dern, weil genügend Gäste die Sidelhornbahnen benützen würden.

Sidelhorn rentiert, ist fraglich. Würde es realisiert, ergäben sich ökologisch gravierende Folgen für die Landschaft (rz-oberwallis online, 16.11.01). Die Erschliessung des Sidelhorns mit Bergbahnen würde weitere Infrastrukturmassnahmen nach sich ziehen. Mit der Erweiterung des Angebots ist eine Zunahme der Gäste zu erwarten. Damit würde die Wachstumsspirale angekurbelt (mehr Gäste, zusätzliche Hotels oder Nachfrage nach Zweitwohnungen, weitere Bergbahnen, mehr Verkehr, mehr Abgase und Lärm, mehr Abfall). Es bliebe vermutlich nicht bei der Erschliessung des Sidelhorns.

Das Sidelhorngebiet ist von besonderer Schönheit und aufgrund seines unberührten Charakters unbedingt schützenswert. *Der Erhalt solcher Gebiete für den sanften Tourismus sollte ein Anliegen der nationalen Landschaftspolitik sein. Dieses Ziel ergibt sich aus der aktuellen Konzessionspolitik des Bundes, aus der Alpen- oder der Biodiversitätskonvention.* Mit der geltenden Gesetzgebung und der eidgenössischen Konzessionspolitik des Bundes ist dieses Projekt nicht in Einklang zu bringen (Pro Natura Wallis, 4.1.06).

Zusammenhang mit dem GATS-Abkommen:

Die Umstände, unter denen das Sidelhorn erschlossen werden soll, macht die betroffene Landschaft unter dem GATS besonders verwundbar. Folgende Kriterien können unter dem GATS zu einem «Ausverkauf der Landschaft» führen und eine nachhaltige Entwicklung behindern: Wirtschaftlich schwache, vom Tourismus abhängige Gemeinden wollen ein beschränktes Tourismusangebot mit dem Ausbau oder der Erschliessung eines Skigebietes diversifizieren und die wirtschaftliche Entwicklung ankurbeln. Für den Ausbau und die Erschliessung sowie für die Übernahme der bis anhin defizitären Bergbahnen wird ein Investor gesucht. Würde ein ausländischer Investor Interesse an der Finanzierung zeigen, wäre es schwierig, mit dem GATS-Prinzip des Marktzugangs Nutzungsbeschränkungen durch Landschaftsschutz geltend zu machen. Auch Vorschriften im Umweltbereich müssten den Vorgaben zu den «Innerstaatlichen Regelungen» des GATS-Artikels VI angepasst werden. Abgesehen davon, dass sich die Gemeinden mit einem Projekt «Erschliessung eines neuen

Skigebietes» in die Abhängigkeit von Investoren begeben, dürfte es schwierig sein, eine umweltverträgliche Erschliessung zu fordern und durchzusetzen. Da unter dem GATS der wirtschaftliche Nachweisbedarf für Hotels und Restaurants aufgehoben werden muss, stehen allfälligen ausländischen Investitionen in diesem Bereich vermutlich keine Beschränkungen mehr gegenüber. Ob lokale Baugesetze und Landschaftsschutzvorschriften unter dem GATS aufrechterhalten werden könnten, ist ebenfalls fraglich (vgl. Kap. 2.5 und Kap. 6.1).

Beispiel 2: Melchsee-Frutt – Erschliessung für das Schneeparadies?

Das Gebiet Melchsee-Frutt-Engstenalp im Kanton Obwalden ist ein teilweise touristisch erschlossenes Hochtal auf 2000 m ü.M. und bestens geeignet für einen Wandertourismus im Sommer und im unerschlossenen Teil auch für Schneeschuhwandern, Schneewandern oder für Langlauf im Winter. Das Gebiet liegt zwischen den zwei Skigebieten Engelberg-Titlis und Meiringen-Hasliberg. Die in den Gebieten tätigen Bergbahngesellschaften haben 2003 beschlossen, ihre Skigebiete, die einzeln an ihre Kapazitätsgrenzen stossen, zu einer der grössten Skiregionen der Alpen zusammenzuführen. Die beiden Skigebiete sollen via Melchsee-Frutt verbunden werden. Geplant sind acht neue Sesselbahnen, ein Tunnel, der die Skigebiete verbinden soll, eine Pendelbahn sowie ein offener Skiweg. Insgesamt würden rund 210 Kilometer Skipisten und 50 Anlagen zur Verfügung stehen. Damit würde das Schneeparadies zu einem der grössten Skigebiete der Schweiz gehören. In sieben bis zehn Jahren wollen die vier involvierten regionalen Bergbahngesellschaften diese Grossinvestition – rund 60 Millionen Franken – selber finanzieren (Neue Obwaldner Zeitung, 12.5.06).

Ob es möglich ist, das Gebiet auf umweltverträgliche Art als Skigebiet zu realisieren, ist fraglich (Neue Obwaldner Zeitung, 12.5.06). Das Hochtal der Frutt hätte die landschaftlich und ökologisch negativen Auswirkungen zu tragen. Masten, Berg- und Talstationen, vor allem aber Pistenplanierungen und Geländeänderungen werden intakte und attraktive Landschaften grossräumig verändern. Die Pisten sollen im einma-

ligen Karst- und Höhlensystem⁸¹ und an steilen Schräghangpassagen realisiert werden, was einschneidende Geländeanpassungen wie Sprengungen verlangt. Die Skianlagen würden unter anderem durch nationale und kantonale Landschafts- und Naturschutzgebiete führen, so durch ein eidgenössisches Jagdbanngebiet – dem stärksten Instrument für den Schutz von Wildtieren –, ein kantonales Landschaftsschutzgebiet sowie ein kantonales Amphibienlaichgebiet und ein Flachmoor. Das zur Bebauung vorgesehene Gebiet ist grösstenteils geschützt. Die Gemeinden müssten für das Projekt eine Zonenplanänderung und einen Vorprojektierungskredit bewilligen. Das Landschaftskapital würde für eine unsichere Grossinvestition geopfert, denn trotz der Höhenlage ist die Schneesicherheit langfristig nicht gewährleistet. Der grossflächige Einsatz von Beschneigungsanlagen ist absehbar.

Die Machbarkeitsstudie für diese Grossinvestition wurde von der kanadischen Ecosign Mountain Planners Ltd. durchgeführt. Das Resultat der Machbarkeitsstudie Melchsee-Frutt in Bezug auf Umweltaspekte fällt irritierend aus: «Da sich die Verbindungsanlagen über der Baumgrenze befinden, müssen bei der gesamten Zusammenführung der drei Skigebiete keine Rodungen vorgenommen werden. Das Prinzip der Nachhaltigkeit wird bei allen Verbindungsbauten beachtet» (NeKO 2004:9). Der Stellenwert der Umwelt in der Studie ist sehr gering. Es werden keine naturlandschaftlichen Besonderheiten in diesem Gebiet erwähnt, auch wird kein Versuch gemacht, die Auswirkungen des Projektes abzuschätzen. Die ökologischen Auswirkungen der Ankurbelung der Wachstumsspirale (mehr Bahnen, mehr Gäste, mehr Hotels, mehr Verkehr, mehr Abgase, mehr Lärm, mehr Abfall) werden nicht erwähnt.

Im kantonalen Richtplan des Kantons Obwalden ist die Skigebietserweiterung bereits vorgeplant. Die Forderung von Umweltorganisationen, dieses Projekt aus dem Richtplan zu streichen, war bisher nicht erfolgreich. Das Projekt, insbesondere die Landschaftsbelastung und die Umweltzerstörung, wird weiterhin kontrovers diskutiert. Im Zentrum der Diskussionen steht die Korporation Kerns, die sowohl als Bergbahn- wie

auch als Grundeigentümerin auf der Frutt in das Projekt involviert ist. Ohne deren Zustimmung kann das Projekt nicht realisiert werden, doch wehrt sie sich nicht wirklich gegen einen Ausbau. 2004 hat sich die Interessengemeinschaft Pro Frutt-Engstenalp gebildet. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, die einmalige Landschaft zu erhalten sowie die nachhaltige Tourismusentwicklung im Gebiet Frutt-Tannalp-Engstlenalp zu fördern (Pro Frutt-Engstenalp, 7.2.2006⁸²).

Zusammenhang mit dem GATS-Abkommen:

Im Zusammenhang mit dem GATS gilt auch hier: Falls ein ausländischer Investor die Finanzierung teilweise oder ganz übernehme, könnten aufgrund des Prinzips des Marktzugangs keine quantitativen Beschränkungen – zum Beispiel die Beschränkung der Anzahl von Bergbahnen – angebracht werden. Aufgrund des Prinzips der Gleichbehandlung von Unternehmen und der inländischen Verordnungen (Massnahmen dürfen nicht diskriminieren und nicht mehr als notwendig handelsverzerrend sein) dürften Massnahmen zugunsten einer umweltverträglichen Entwicklung des Gebietes schwer durchsetzbar sein. Interessant ist das Beispiel Andermatt. Können dort keine Nachhaltigkeitsbestimmungen gefordert werden, dürfte das auch für weitere zukünftige Erschliessungsprojekte in der Schweiz gelten.

Beispiel 3: Andermatt – Alpiner Resort statt alpiner Brache?

In der Gemeinde Andermatt (Kanton Uri) plant die ägyptische Orascom Hotels and Development (OHD) mit dem Bau eines Luxusresorts Investitionen von mehreren hundert Millionen Franken. Die OHD ist das grösste Hotelunternehmen Ägyptens und spezialisiert auf den Bau von Luxusdestinationen. Beispiele ihrer Tätigkeit sind die Touristenstädte El Gouna und Taba Heights am Roten Meer, die sich durch künstliche Lagunen, Jachthafen, Hotels, Golfplätze, Flugplatz und Privatspital auszeichnen (Tages-Anzeiger, 23.1.06). Mit dem geplanten Bau des Luxusresorts in Andermatt macht das Unterneh-

81 Im Richtplanentwurf des Kantons Obwalden sind Geotope ausgeschieden. Allerdings erwächst ihnen keine Rechtskraft, da die Geotope national noch nicht geschützt sind (Auskunft Stiftung Landschaftsschutz, Mai 2006).

82 Vermutlich werden diese Geotope nicht im Richtplan bleiben, weil sich die Gemeinden gegen neue Schutzgebiete ausgesprochen haben.
82 www.kerns.ch

men einen ersten Schritt nach Europa. Dem Unternehmen gehören auch die grösste Baufirma des nahen und mittleren Ostens sowie das grösste Telekommunikationsunternehmen Ägyptens.

Die OHD plant in Andermatt auf rund einer Million Quadratmetern eine Luxus-Ganzjahresdestination mit Hotels, Villen, Chalets, Appartements, Ferienhäusern, einem Golfplatz, einer Wellnessanlage und eventuell einem Hallenbad mit Sandstrand. Die Bewilligung für den Verkauf von Zweitwohnungen an Ausländer ist ausgestellt und wird mit der Aufhebung der Lex Koller auch nicht mehr benötigt. Damit entspricht die Anlage dem Trend, Ferien- und Zweitwohnungen in Hotelanlagen zu integrieren. Zielpublikum sind zahlungskräftige Kunden aus dem nahen und mittleren Osten sowie aus Europa. Der Baubeginn ist auf 2008 geplant (Tages-Anzeiger, 19.12.05).

Mit der Schliessung des Waffenplatzes ging Andermatt die wichtigste wirtschaftliche Einnahmequelle verloren. Mit der Eröffnung des Autobahntunnels 1980 versiegte der Strom der Reisenden. Heute bangt die Gastronomie von Ursern um ihre Existenz. Landwirtschaft zu betreiben ist unter den rauen klimatischen Bedingungen nicht einfach, und dem bescheidenen Wintertourismus wird wegen der Klimaerwärmung keine grosse Zukunft vorausgesagt.

Das geografische Randgebiet und sein brachliegendes touristisches Potenzial wurde vom Investor zufällig entdeckt. Den Zuspruch erhielt Andermatt jedoch, weil das Land günstiger war als anderswo in den Alpen und weil für das umfangreiche Projekt genügend Landreserven in einer intakten Landschaft vorhanden sind.⁸³ Das Projekt soll dem Urserntal und dem Kanton Uri eine wirtschaftliche Perspektive geben. Die Gemeinden von Andermatt und Hospental stehen hinter dem Projekt, ebenso die lokalen Tourismusverantwortlichen, unter anderem auch deshalb, weil es in Andermatt kein 4-Sterne-Hotel gibt. Heute zählt Andermatt rund 1300 Betten. Mit dem Projekt würde sich das Angebot verdoppeln.

Das Feriendorf soll vorwiegend auf Boden, das dem Militär gehört, gebaut werden. Mit der Bereitschaft des Militärs, Teile des Waffenplatzes günstig an den Investor zu verkaufen, «steigen die Chancen, die flächenmässigen Anforderungen des Investors zu erfüllen» (Joseph Dittli, Urner Regierungsrat in: Zentralschweiz online, 2.12.05). Das Land gehörte ursprünglich der Bauernkorporation Ursern. Auch für den Golfplatz wird Land, das bis anhin landwirtschaftlich genutzt wurde, an den Investor verpachtet.

Mit dem Projektangebot der OHD steht die wirtschaftlich angeschlagene Gemeinde unter Druck, das Projekt möglichst rasch und zu den Konditionen des Investors zu bewilligen. Gemäss den Regeln der direkten Demokratie braucht es allerdings zuerst ein kantonales Richtplanverfahren, die Zustimmung der Gemeinde zur Zonenplanänderung und ein Baubewilligungsverfahren. Im April 2006 bewilligte der Urner Landrat einen Kredit für die Durchführung des Richtplanverfahrens. Dazu gehört auch die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Im Juli 2006 schreibt das VBS Grundstücke in der Grösse von 735 000 Quadratmetern Fläche zum Verkauf⁸⁴ aus (nzz online, 7.7.06). Damit ist das Projekt aufgegleist.

Aus der Natur-, Landschaftsschutz und Umweltperspektive ist das Hauptproblem dieses Projektes der hohe Landbedarf und der zu erwartende hohe Ressourcenverbrauch. Nicht nur wird das Projekt selber Land und Ressourcen verbrauchen. Mit einem Projekt dieser Grössenordnung wird auch die Wachstumsspirale angekurbelt.⁸⁵ Der Bau zusätzlicher Infrastruktur, von der in bisherigen Ausführungen zum (Luxus-)Projekt nie die Rede war, ist vermutlich unabdingbar – auch im Hinblick auf die Erwartungen und Ansprüche des Zielpublikums. So könnte bald auch von einem Flugplatz Andermatt die Rede sein, dem Bau von neuen Zufahrtsstrassen oder dem Ausbau bestehender Strassen, um den zusätzlichen Privatverkehr zu bewältigen, von der steigenden Nachfrage nach weiteren Zweitwohnungen⁸⁶ oder Woh-

83 www.news.ch 20.12.05.

84 Im August 2006 reicht die Naturschutzorganisation Pro Natura Schweiz eine Offerte zum Kauf des Landstückes ein, auf dem der geplante Golfplatz erstellt würde. Das Land liegt ausserhalb von Dorf und Bauzonen. Pro Natura habe für dieses ökologisch wertvolle Teilgebiet bessere Ideen als einen Golfplatz, teilt die Organisation mit. Pro Natura bezieht sich auf das vom Bund 1999 verabschiedete Landschaftskonzept Schweiz, wonach sich

der Bund verpflichtet, bei Landverkäufen ökologische Werte zu beachten (Basler Zeitung, 12.8.06). Allerdings verkauft die Armee Mitte August 2006 die Parzellen an die Korporation Ursern. Pro Natura geht leer aus (Zentralschweiz online, 17.8.06)

85 Bereits lassen sich die ersten Anzeichen dafür erkennen. So werden in Andermatt frühere touristische Projekte neu aufgelegt. Hoteliers hegen Sanierungs- und Ausbaupläne, und Banken senden Signale aus, dass sie bereit

sind, die Hoteliers beim Investieren zu unterstützen (Basler Zeitung, 12.8.06).

86 In Andermatt ist die Nachfrage nach Zweitwohnungen bereits drastisch gestiegen. Das Angebot sei jedoch völlig ausgetrocknet. Als Grund wird die Zurückhaltung der Wohneigentümer genannt, die sich dank Sawiris Ausbauplänen eine Wertsteigerung ihrer Objekte erhoffen (Basler Zeitung, 12.8.06). Damit dürfte auch die Spekulation in Bezug auf zukünftige Baulandpreise lanciert sein.

nungen für das Personal. Denn ist das Feriendorf einmal in Betrieb, werden Angestellte und ihre Familien nach Andermatt und in die umliegende Region ziehen.

Obwohl das Konzept des Feriendorfes einen Ganzjahrestourismus vorsieht, liegt der Schwerpunkt auf dem Wintertourismus. Mit der Verdopplung der Bettenzahl und der Anzahl Gäste dürfte auch eine Kapazitätssteigerung der Bergbahnen, eventuell eine Neuerschliessung bisher unberührter Berghänge⁸⁷ verbunden sein. Auch muss die gesteigerte Nachfrage nach Strom und Wasser gewährleistet sein. Solche Zusammenhänge werden bisher nicht erwähnt. Bisher gab es auch keine Opposition von Umweltschutzkreisen. Pro Natura Uri liess verlauten, wenn das Projekt in einer Zone zu stehen komme, in der dieses erlaubt sei, habe Pro Natura Uri nichts dagegen. Wichtig sei jedoch ein gutes Verkehrskonzept (Zentralschweiz online, 5.12.05).

Unklar sind auch die wirtschaftlichen Auswirkungen des Projektes auf Andermatt und den Kanton Uri. Werden wirklich einheimische Baufirmen beschäftigt? In Jemen beispielsweise verlangt der Investor die komplette Kontrolle über Bau- und Niederlassungsbedingungen. Und in der Schweiz? Der Unternehmer will zwar Einheimische mit einbeziehen und plant einen Ganzjahresbetrieb, allerdings ohne Kompromisse beim Bau der Ferienanlagen eingehen zu wollen (Basler Zeitung, 20.12.05, Tages-Anzeiger, 23.1.06). Eine weitere Frage ist, ob Restaurants und Hotels im Resort regional oder mit Produkten aus dem Ausland beliefert werden. Unklar bleiben also die ökologischen Auswirkungen des Projektes. Nicht geklärt ist aber auch, ob Andermatt und Region wirtschaftlich vom Projekt profitieren werden. Werden die Gäste auch das Dorf Andermatt frequentieren oder ihr Geld vor allem im Feriendorf ausgeben? Werden Gewinne reinvestiert oder ins Ausland abfliessen? Die wirtschaftliche Zukunft von Andermatt scheint in den Händen eines einzelnen Investors und seinen persönlichen Vorstellungen zu liegen. Damit macht sich die Gemeinde abhängig von

einem einzelnen Unternehmen – die zukünftige wirtschaftliche Abhängigkeit vom Tourismus dürfte somit gegeben sein. Eine wirtschaftliche Diversifizierung für Andermatt kann auf diesem Weg vermutlich nicht stattfinden.

Zusammenhang mit dem GATS-Abkommen: Das Projekt ist noch in der Planungsphase. Es zeigt sich jedoch, dass Gemeinde und Kanton aus wirtschaftlichen Überlegungen heraus sehr am Projekt interessiert sind. Aufgrund des wirtschaftspolitischen Drucks ist zu befürchten, dass dem Umwelt- sowie dem Natur- und Landschaftsschutz zu wenig Rechnung getragen wird. Das Vorhaben ist ein Beispiel dafür, wie erstens der bereits liberalisierte Tourismusmarkt spielt und wie zweitens unter dem GATS mit künftig noch strikteren Bedingungen vermehrt Vorschriften als handelsbeschränkend beurteilt werden könnten. Landnutzungskonflikte könnten sich so drastisch verschärfen (s. Pro Natura Schweiz und Landkaufangebot). Drittens ist es ein Beispiel dafür, wie sich eine Gemeinde, eine Region, die wirtschaftlich ums Überleben kämpft, von den Forderungen eines Unternehmers abhängig machen könnte. Im Hinblick auf die laufenden GATS-Verhandlungen ist es wichtig, jetzt klare Bedingungen in Bezug auf den Natur- und Landschaftsschutz zu stellen. Auch gilt es, Umweltschutzvorschriften zu definieren. Diese sind notwendig, um die ökologischen Auswirkungen des Projektes zu minimieren. Allerdings dürfte es unter dem GATS schwierig werden, Vorschriften umzusetzen, die den Einbezug lokaler Arbeitskräfte fordern. Ganz generell könnte es schwierig werden, an inländischen Verordnungen und Vorschriften festzuhalten, die eine umweltverträgliche oder ökologisch nachhaltige Entwicklung zum Ziel haben. Unter dem GATS werden solche Bedingungen als handelsbeschränkend beurteilt.

87 In der Neuen Luzerner Zeitung wird betont, wie wichtig dieses Projekt sei, nicht zuletzt auch deshalb, weil es den Ausbau der skitechnischen Erschliessung ermögliche (19.5.06).

C Die Neue Regionalpolitik des Bundes

Zurzeit wird im Parlament ein neues Bundesgesetz zur Förderung der Regionalentwicklung diskutiert. Das Gesetz ist ein Beispiel für die Anpassung der Regionalentwicklung an den wirtschaftlichen Liberalisierungsprozess. Welchen Stellenwert nimmt in diesem Gesetzesentwurf die Nachhaltigkeit ein? Und welche Bedingungen werden beispielsweise an die Subventionsvergabe geknüpft? Diese zwei Fragen haben auch vor dem Hintergrund des GATS eine grosse Bedeutung.

Ziele der Neuen Regionalpolitik

Die Neue Regionalpolitik hat zum Ziel, die Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen zu verbessern sowie Grenzregionen als Wirtschaftsstandorte zu unterstützen. Sollte das Gesetz, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, angenommen werden, so ersetzt es die bisherigen Gesetze:

- die Investitionshilfe für Berggebiete (zinslose Darlehen an Investitionen im Berggebiet)
- den Bonny-Beschluss (Förderung wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete)
- Regioplus (Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum)
- Interreg (Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit)

Ziel ist die Bündelung bestehender regionalpolitischer Gesetze und Beschlüsse zu einem Rahmengesetz.

Mit dem neuen Gesetz will der Bund Initiativen, Mehrjahresprogramme und Projekte fördern, deren Nutzen (Infrastrukturbau und Schaffung von Arbeitsplätzen, Abbau regionaler Unterschiede, Erhaltung einer dezentralen Besiedlung) vor allem den Berggebieten und dem ländlichen Raum zugute kommt. Mit dem Gesetz soll auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch Programme, Projekte und Initiativen möglich gemacht und vom Bund unterstützt werden (Art.4, Art.5).

Anträge stammen aus der «Region», unter Berücksichtigung der Anforderung der nachhaltigen Entwicklung, wobei der Kanton die Zusammenarbeit mit der Region sicherstellt. Region wird definiert als Gruppe von Kantonen, Gemeinden sowie als Zusammenschluss von Kantonen oder

Gemeinden mit anderen öffentlich-rechtlichen sowie privaten Körperschaften oder Verbänden (Art.2, Art.3). Die Finanzierung soll durch die Schaffung eines Fonds für Regionalentwicklung gesichert werden. Die Mittel, rund 70 Millionen Franken pro Jahr, stammen unter anderem aus dem heutigen Investitionshilfefonds für Berggebiete, der in den neuen Fonds übergeführt wird (Bundesgesetz über Regionalpolitik).

Inhalte der Neuen Regionalpolitik (vgl. auch Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP) vom 16. November 2005)

Für diese Studie sind die folgenden Inhalte, die im Entwurf «Bundesgesetz zur Regionalpolitik» enthalten sind, wichtig:

- Nachhaltige Entwicklung wird in Art.2c Grundsätze aufgeführt («die Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung werden berücksichtigt»).
- Konzentration auf die Förderung von Private Public Partnership (PPP) (= öffentlich-private Partnerschaften⁸⁸). Finanzhilfen können (unter Art.4(1d) dann gewährt werden, wenn sie die Zusammenarbeit unter öffentlichen und privaten Institutionen, unter Regionen und mit den Agglomerationen fördern und wenn Initiativen, Programme oder Projekte im Berggebiet oder im ländlichen Raum angesiedelt werden (Art.4(2b). Für Infrastrukturvorhaben werden Darlehen gewährt, aber nur dann, wenn sie diese Bedingungen erfüllen. Das bedeutet einen praktisch vollständigen Ausschluss der bisherigen Infrastrukturförderung für Einzelbetriebe – zum Beispiel im Tourismus für Berg- und Seilbahnen in Berggebieten – und eine Konzentration der Förderung von PPP-Projekten.
- Steuererleichterungen: Der Bund unterstützt industrielle Unternehmen oder produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe, die im Berggebiet oder in einer ländlichen Region Arbeitsplätze schaffen, mit Steuererleichterungen (Art.12a,b).
- Ausländische Dienstleistungsunternehmen sind inländischen gleichgestellt unter folgender Bedingung: In- oder ausländischen Dienst-

⁸⁸ Private Public Partnership (PPP) geht in vielen Fällen mit einer Teil-Privatisierung von öffentlichen Aufgaben einher.

leistungsunternehmen, die mit den oben genannten «Trägerschaften» eine Kooperation im Sinne der PPP eingehen und in der «Region» angesiedelt sind (geografische Verbundenheit Art. 3[2]), kann Finanzhilfe beziehungsweise ein Darlehen gewährt werden. Diese können Steuererleichterungen geltend machen.

Der Bund gibt folgende Beschränkungen⁸⁹ vor:

- Er behält sich vor, Finanzhilfen und Darlehen im Einzelfall von weiteren Bedingungen abhängig zu machen oder mit Auflagen zu verknüpfen (Art.9[4]:81).
- Er legt die Gebiete fest, in denen Unternehmen von Erleichterungen profitieren können (Art.12[3])
- Er legt zusammen mit den Kantonen die Gebiete fest, die Finanzhilfe erhalten können (Bergegebiete und ländlicher Raum) (Art.10).

Fazit: Neue Regionalpolitik und das GATS

Die Neue Regionalpolitik ist einseitig ökonomisch ausgerichtet: Die Anforderungen an Projekte hinsichtlich einer nachhaltigen Entwicklung⁹⁰ werden nicht weiter spezifiziert. Es wird nicht festgehalten, ob und wie eine nachhaltige Entwicklung als Bedingung in einer Initiative oder bei einem Projekt verankert sein muss, um Finanzhilfe zu erhalten. Auch Hinweise zu einer Umsetzung der Alpenkonvention sind nicht ersichtlich. Umwelt- und sozialverträgliche Kriterien werden also keine Rolle spielen bei der Subventionsvergabe. Damit ignoriert die Neue Regionalpolitik Artikel 73 der Bundesverfassung. Mit dem neuen Gesetz wird hingegen der Globalisierung der Wirtschaft, dem europäischen Integrationsprozess und der Liberalisierung der Dienstleistungen im öffentlichen Beschaffungswesen Rechnung getragen. Die Neue Regionalpolitik ist ein Beispiel für die Anpassung der regionalpolitischen Finanzpolitik an die Öffnung der Märkte. Gleichzeitig versucht der Bundesrat jedoch, die bereits erwähnten Beschränkungen anzubringen, was vermutlich nicht WTO-konform ist. Diese Beschränkungen könnten «mehr als notwendig handelsverzerrend» sein und als Handelshindernisse beurteilt werden (vgl. Kap. 6.2 GATS-Artikel XV Subventionen).

⁸⁹ Vgl. dazu in der revidierten Offerte der Schweiz die Allgemeinen Verpflichtungen und die Ausnahme bezüglich Inländerbehandlung: «Mode 1: None except unbound for subsidies, tax incentives and tax credits» (Switzerland. Revised Conditional Offer 2005:3). Das heisst, der Markt ist geschlossen für Subventionen, Steueranreize und Steuererleichterungen in Mode 1 Grenzüberschreitende Dienstleistungen. Die Schweiz hat diese Ausnahme eingefügt. In weiteren Verhandlungsrunden werden WTO-Mitglieder Druck machen, diese Ausnahme zu streichen und die Subventionsvergabe zu erweitern.

⁹⁰ Der Schweizer Tourismus-Verband kritisiert in seiner Stellungnahme zur Neuen Regionalpolitik die angestrebte PPP. Ebenso kritisiert der Verband, dass Einzelunternehmen keine Subventionen für Infrastrukturbauten erhalten. Eine nachhaltige Entwicklung werde in der Neuen Regionalpolitik nicht weiter berücksichtigt, dies sei jedoch für die Tourismusentwicklung sehr wichtig (Schweizer Tourismusverband 2004).

D Das Vorsorgeprinzip im schweizerischen und internationalen Umweltrecht

Das Vorsorgeprinzip – Bedeutung

Das Vorsorgeprinzip ist im nationalen und internationalen Umweltrecht verankert. Über die inhaltliche Bedeutung des Begriffs herrscht jedoch weder Klarheit noch Einigkeit. Immerhin ist die Kernbedeutung klar: Das Vorsorgeprinzip legitimiert den Staat, in die Rechte und Freiheiten von Einzelpersonen, Unternehmen und Verbänden einzugreifen, um drohende, schwer wiegende oder irreversible Schäden zu vermeiden (Rippe 2001:1,2). Entscheidendes Merkmal der Vorsorge ist die Tatsache, dass über mögliche schädliche Wirkung eines Stoffes oder einer Aktivität keine Aussage mit der nötigen Sicherheit gemacht werden kann. Es müssen aber zumindest glaubwürdige Indizien für die Möglichkeit einer Gefährdung vorliegen.

Das Vorsorgeprinzip im schweizerischen Umweltrecht

Das Vorsorgeprinzip ist für den Umweltschutz in der Schweiz zentral. Der Vorsorge im Umweltschutz liegt der Gedanke zugrunde, dass unüberschaubare Risiken vermieden werden müssen: «Im Sinne der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen» (USG Art. 1, Absatz 2:1) (Synthesepapier 2003:8).

Alle Umwelterlasse enthalten vorsorgliche Vorschriften für die einzelnen Umweltbereiche. So sind zum Beispiel im Bereich der Lärmbekämpfung Immissionsgrenzwerte festgelegt, die besagen, ab welchem Pegel der Lärm für Menschen rechtlich als schädlich gilt. Dabei stützt sich der Staat auf «wissenschaftlich hinreichende Klarheit über die Schädlichkeit von Lärmimmissionen». Aufgrund wissenschaftlicher Kriterien wird eine Schädlichkeitsschwelle festgelegt (Rippe 2001:9).

Die Schweiz und das «internationale» Vorsorgeprinzip: Widerspruch

Im internationalen Vorsorgeprinzip geht es um die Verhinderung von Schäden, deren Eintritt und Wirkung noch nicht völlig geklärt oder wissenschaftlich abschliessend bewiesen sind (vgl. Grundsatz 15 der Erklärung von Rio 1992 und das Protokoll von Cartagena über die biologische Vielfalt 2001). Das Protokoll von Cartagena wurde auch von der Schweiz unterzeichnet. Die internationale Anerkennung des Vorsorgeprinzips durch die Schweiz führt allerdings zu einer widersprüchlichen Situation im Inland. Die Schweiz

akzeptiert ein internationales Vorsorgeprinzip, setzt dieses aber im Umweltschutzgesetz nicht um (Rippe 2001:3,4,5):

- Im Schweizer Umweltschutzgesetz fehlt die explizite Nennung, dass staatliches Handeln auch dann legitim ist, wenn das Vorliegen eines Risikos wissenschaftlich nicht erwiesen ist. Das internationale Vorsorgeprinzip setzt jedoch genau dort ein, wo ein Risiko «nicht voll nachweisbar ist, wenn nicht messbar ist, in welchem Umfang ein Risiko besteht oder wenn wegen unzureichender oder nicht eindeutig wissenschaftlicher Daten nicht feststellbar ist, wie sich das Risiko auswirken kann» (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000:15 in Rippe:5).
- Aufgrund der fehlenden expliziten Nennung von Situationen mangelnder wissenschaftlicher Gewissheit scheint das Vorsorgeprinzip des Schweizer Umweltschutzgesetzes schwächer als international festgelegte Formulierungen und daher nur begrenzt anwendbar.

Die WTO und das Vorsorgeprinzip: Wissenschaftlicher Nachweisbedarf

In der Rio-Deklaration wird international anerkannt, dass vorsorgliche Massnahmen auch dann ergriffen werden können, wenn eine Gefährdung nicht mit wissenschaftlicher Gewissheit bewiesen werden kann. Diese Deklaration steht jedoch im Widerspruch zum internationalen Handelsrecht, denn das Vorsorgeprinzip wird im WTO-Recht nicht anerkannt. Im internationalen Handelsrecht gilt der Grundsatz, dass die Notwendigkeit von Massnahmen zum Schutz der Umwelt wissenschaftlich nachgewiesen werden muss (Synthesepapier 2003:23) (vgl. den Gerichtsentscheid USA–Europa des WTO-Schiedsgerichts im Falle von gentechnisch veränderten Organismen (GVO), Kap. 7.3.2).

Das schweizerische Vorsorgeprinzip und die WTO: Angleichung

Die Anwendung des Vorsorgeprinzips ist im Umweltbereich auf nationaler und internationaler Ebene unterschiedlich: International knüpft der Begriff an wissenschaftliche Ungewissheit an (eine Gefährdung ist wissenschaftlich nicht bewiesen), national hingegen an eine Schädlichkeitsschwelle, die aufgrund wissenschaftlicher Kriterien festgelegt wird (die Schädlichkeit ist

wissenschaftlich bewiesen). Massnahmen unterhalb dieser Schwelle dürfen nur so weit verlangt werden, als sie wirtschaftlich und betrieblich tragbar sind (Synthesepapier 2003:9).

Das Hauptinteresse in der Schweiz liegt auf der Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Massnahme sowie auf der Beurteilung derselben bezüglich Verträglichkeit mit internationalen Handelsverpflichtungen (u. a. WTO-Abkommen). Die Beurteilung einer Massnahme richtet sich nach

dem jeweils anwendbaren Abkommen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft Seco wendet folgenden Grundsatz an: Das Vorsorgeprinzip darf nicht dazu dienen, protektionistische Interessen zu kaschieren. Vorsorgemassnahmen müssen im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein (insbesondere das Kosten-Nutzen-Verhältnis) sowie den Prinzipien der Nichtdiskriminierung (Inländerbehandlung/Meistbegünstigung) genügen (Synthesepapier 2003:14).

Erklärung von Bern (EvB)

Quellenstrasse 25
Postfach
CH-8031 Zürich
Tel. 044 277 70 00
Fax 044 277 70 01
info@evb.ch
www.evb.ch
Postkonto 80-8885-4

Die Erklärung von Bern (EvB) ist eine parteipolitisch und konfessionell unabhängige Organisation (Verein) für solidarische Entwicklung. Die EvB informiert die Öffentlichkeit über ungleiche Beziehungen zwischen Süden und Norden, zwischen Ländern in Asien, Afrika, Lateinamerika und der Schweiz, in den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Ernährung, Ökologie und Fairtrade. Die EvB nimmt Einfluss auf entwicklungspolitische Fragen in der Schweiz und interveniert mit Partnerorganisationen auf der ganzen Welt bei Firmen, bei der WTO oder der Weltbank, beim Internationalen Währungsfonds, bei der OECD oder bei anderen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen. Die EvB organisiert Veranstaltungen, veröffentlicht Bücher, betreibt politische Lobbyarbeit und zeigt Alternativen und Handlungsmöglichkeiten auf.