



WTO- Pauschalarrangement

GATS und nachhaltiger Tourismus:
Ein Widerspruch



EvB

Erklärung von Bern
Dichiarazione di Berne
Déclaration de Berne

- 4__ **Weltweit boomender Tourismussektor**
- 6__ **Armutsverringern setzt Partizipation voraus**
- 8__ **Tourismusunternehmen im harten Wettkampf**
- 11__ **Das GATS dient Global Players**
- 16__ **GATS schränkt Demokratie ein**
- 18__ **Kerala, Indien: Vorbildliche Tourismusinitiative gefährdet**
- 20__ **Das GATS und seine Auswirkungen auf die Schweiz**
- 24__ **Landschaftsschutz, Investoren und GATS: Eine unheilvolle Kombination**
- 26__ **Alpines Luxusprojekt in Andermatt**
- 29__ **Forderungen**
- 30__ **Argumentarium**

Zum Bildkonzept: Mit Bildmontagen möchten wir aufzeigen, welche Auswirkungen das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS haben kann. Bei den veränderten Bildern handelt es sich um fiktive Beispiele.

Bildmontagen: c.p.a. Clerici Partner AG, Bild S.23 oben: www.anderstatt.ch.



EvB
Erklärung von Bern
Dichiarazione di Berne
Déclaration de Berne

EvB-Dokumentation «WTO-Pauschalarrangement GATS und nachhaltiger Tourismus: Ein Widerspruch»
 2/2006 November, Auflage 22 000 **HERAUSGEBERIN** Erklärung von Bern (EvB), Quellenstrasse 25,
 Postfach, 8031 Zürich, Telefon 044 2777000, Fax 044 2777001, info@evb.ch, www.evb.ch **TEXTE**
 Marianne Hochuli, in Zusammenarbeit mit Christine Plüss, arbeitskreis tourismus & entwicklung, so-
 wie Monika Jäggi, Geografin, Basel **REDAKTION** Sibylle Spengler (EvB) **GESTALTUNG** c.p.a. Cle-
 rici Partner AG, Zürich **DRUCK** ROPRESS Genossenschaft, Zürich. Gedruckt mit Biofarben auf Cyclus
 Offset, 100% Altpapier.



Das EvB-Magazin inkl. Dokumentation erscheint 5- bis 6-mal jährlich.
EvB-Mitgliederbeitrag: Fr. 60.– pro Kalenderjahr. Spendenkonto: 80-8885-4



Ein Prinz in Andermatt

Es tönt wie ein Märchen. In Andermatt wird ein Grossinvestor aus Ägypten einen luxuriösen Tourismusresort errichten und damit das grüne Tal wirtschaftlich zum Erblühen bringen. Für dieses Projekt hat der Bundesrat «aus staatspolitischem Interesse» sogar eine Ausnahmeregelung für den Verkauf von 600 Wohnungen an Personen, die im Ausland ansässig sind, erlassen. Die lokalen Tourismusverantwortlichen erhoffen sich dadurch einen wirtschaftlichen Boom. Da allgemein staatliche Gelder für die Regionalförderung spärlicher fliessen, suchen Gemeinden für Tourismusprojekte oft die Unterstützung ausländischer Investoren. Dies geht gut, wenn Investoren durch griffige Massnahmen in die Verpflichtung genommen werden, zu einer wirklich nachhaltigen Entwicklung eines Ortes beizutragen: indem sie Arbeitsplätze schaffen, Güter und Dienstleistungen aus der Region in Anspruch nehmen und der Umwelt und Kultur Sorge tragen. Um Grossinvestoren nicht zu vergällen, sehen Regierungsverantwortliche jedoch meist von griffigen Vorschriften ab und gewähren im Gegenteil bereitwillig Ausnahmen – und setzen sich damit in die Falle. Denn für WTO-Mitglieder gilt als oberstes Prinzip die Gleichbehandlung aller Investoren. Wird also einem eine Ausnahme gewährt, muss diese auch allen anderen gewährt werden. Dies bedeutet die Aushöhlung einer nachhaltigen Raum- und Tourismusplanung. Im WTO-Dienstleistungsabkommen GATS gelten überdies strenge Umwelt- und Sozialgesetze lediglich als Handelshindernisse, die es möglichst abzuschaffen gilt. Die EvB fordert die Änderung solch einseitig auf Investoreninteressen ausgerichteter WTO-Vorgaben. Sonst wird die Möglichkeit, wirklich nachhaltige Tourismusinitiativen zu lancieren, ob bei uns oder in Entwicklungsländern, gänzlich verbaut.

MARIANNE HOCHULI

Übrigens, die Beispiele häufen sich: Auch im Kaschmir soll die landschaftlich attraktive Hochalm um Gulmarg für 99 Jahre an private ausländische Investoren verpachtet werden.

Weltweit boomender Tourismussektor

Der Tourismus gilt als einer der wichtigsten und sehr schnell wachsenden Wirtschaftszweige der Welt. Insbesondere Entwicklungsländer haben in den letzten zwei Jahrzehnten einen wahren Tourismusboom erfahren. Kann Tourismus als Mittel gegen die Armut wirken?

Im Jahr 1978 wurden in den Entwicklungsländern 27,3 Millionen Ankünfte von Ferienreisenden registriert, im Jahr 2004 waren es bereits 271 Millionen. Der Marktanteil der Entwicklungsländer am Welttourismus ist in diesem Zeitraum kontinuierlich von 11 auf 36 Prozent gestiegen. Diesen Entwicklungstrend haben auch die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA, die darauf folgenden Bombenattentate auf touristische Ziele, zum Beispiel auf der indonesischen Insel Bali oder im tunesischen Djerba, oder der Ausbruch der Viruskrankheit Sars nur vorübergehend gebremst. Bis im Jahr 2020 rechnet die Welttourismusorganisation, eine Spezialorganisation der Uno, mit über 1,56 Milliarden Tourismusankünften weltweit. Sie schätzt, dass der Tourismus bereits heute rund einen Drittel des weltweiten Handels mit

Dienstleistungen ausmacht. Den grössten Anteil daran haben die Industrieländer. In der Schweiz beispielsweise gilt der Tourismus als der dritt wichtigste Exportsektor und macht 7 Prozent der Exporteinnahmen aus; wenn ausländische Gäste in der Schweiz touristische Dienstleistungen beanspruchen, hat dies auf die schweizerische Zahlungsbilanz die gleiche Wirkung wie der Export von Waren. Auch in vielen Entwicklungsländern hat der Tourismus heute eine wichtige Bedeutung als Quelle für Deviseneinnahmen und die Beschaffung von Arbeitsplätzen. Denn die arbeitsintensive Tourismusindustrie gilt mit schätzungsweise 200 Millionen Beschäftigten als der wichtigste Arbeitgeber der Welt.

Kein Wunder, wird der Tourismus als Hoffnungsträger für sämtliche Regionen der Welt erachtet, die gegen Krise und Verschuldung ankämpfen und mit dem Fremdenverkehr Devisen zu erwirtschaften und Arbeitsplätze zu schaffen versuchen. Diese Hoffnungen werden durch internationale Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank, der Welthandelsorganisation WTO und der Welttourismusorganisation aktiv geschürt.

Entsprechend schreibt die Welttourismusorganisation in ihrem 2004 erschienenen Bericht «Tourismus und die Linderung von Armut»: «Die Förderung des Tourismus trägt entscheidend dazu bei, die Millenniumsziele der Vereinten Nationen zu erreichen.» Die Uno erhebt die Reduzierung der weltweiten Armut zur zentralen Forderung: Bis ins Jahr 2015 soll die Zahl der Menschen, die weniger als einen Dollar pro Tag zur Verfügung haben, halbiert werden.

Rahmenbedingungen sind notwendig

Damit der Tourismus der armen Bevölkerung wirklich zugute kommt, müssen gemäss Welttourismusorganisation die folgenden Punkte besonders beachtet werden:

- Für die lokale und arme Bevölkerung sollen gezielt Arbeitsplätze geschaffen werden, für die sie sich qualifizieren können.
- Die Dienstleistungen und Güter sollen so weit als möglich lokal beschafft werden, um die Wertschöpfung des Tourismus zu erhöhen.
- Besondere Bedeutung muss dem Aufbau von Klein- und Mittelbetrieben sowie gemeinschaftlich betriebenen Unternehmen zukommen.
- Steueranreize für ausländische Investoren müssen umsichtig angewandt werden.
- Investitionen für Infrastrukturprojekte wie Wasser- und Elektrizitätsanschlüsse oder Strassen müssen auch den Armen zugute kommen.
- Bei Entscheidungen über Tourismusprojekte muss die Bevölkerung ein Recht auf Information sowie Partizipation haben.
- Die Besitzrechte müssen speziell auch für Frauen gestärkt werden.

Um diese Ziele zu erreichen, unterstreicht die Welttourismusorganisation besonders auch die Bedeutung von Gesetzen, Steuern, Lenkungsabgaben oder Investitionsbedingungen zugunsten der lokalen Bevölkerung sowie Regulierungsmassnahmen zum Schutz der Umwelt. Die Forderungen sind weitgehend aus den Erkenntnissen von Studien und Projekten des «pro-poor tourism»-Programmes des britischen Entwicklungsdienstes (DFID) sowie den ersten Ansätzen von Fair-Trade-Initiativen im Tourismus abgeleitet. Sie widerspiegeln auch die Grundsätze, die in internationalen Erklärungen und Abkommen wie dem «Global Code of Ethics for Tourism» oder den Richtlinien zum Tourismus im Rahmen der Biodiversitätskonvention für eine nachhaltige Entwicklung des Tourismus festgehalten sind. Die Forderungen nach Rahmenbedingungen, die eine faire Beteiligung auch der ärmeren Bevölkerung eines Landes garantieren, stehen allerdings deutlich im Widerspruch zu den Rezepten der Welt handelsorganisation WTO.



Foto: Christine Plüss

Unawatuna, Sri Lanka: Handel durch den Zaun: Abgrenzung oder Ausgrenzung?

Armutsverringerung setzt Partizipation voraus

Unzählige Fallbeispiele aus Tourismusgebieten rund um den Globus belegen: Schwächer gestellte, sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen haben im boomenden Tourismus das Nachsehen und sind verstärkt der Ausbeutung ausgesetzt.

Indigene, ethnische Minderheiten, Landlose, Frauen und Kinder profitieren kaum vom Tourismus, wenn sie nicht spezifisch unterstützt und mit Bildung und Zugang zu erschwinglichen Krediten als «Starthilfen» für eigene kleine Betriebe gefördert werden. Tourismus schafft zwar Arbeitsplätze, doch sind die Arbeitsbedingungen oft prekär und die Löhne tief, wie die Berichte der Internationalen Arbeitsorganisation ILO belegen. Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren machen gemäss Schätzungen der ILO 10 bis 15 Prozent der Beschäftigten im Tourismus aus. Zudem schafft der Tourismus nicht nur Arbeit, er vernichtet auch Arbeitsplätze in traditionellen Erwerbszweigen wie der Fischerei oder der Landwirtschaft. Die Einhaltung der elementaren Rechte der Bewohnerinnen und Bewohner in Tourismusgebieten – Rechte auf Grundversorgung und



Frauen machen 60 bis 70 Prozent der Beschäftigten im weltweiten Tourismus aus.

ein Leben in Würde – sowie die demokratische Mitsprache an der Ausgestaltung des Tourismus sind klar die Voraussetzungen dafür, dass die breite Bevölkerung gerecht am Tourismus teilhaben und davon profitieren kann.

Frauen im Tourismus

Gemäss Schätzungen der ILO machen Frauen 60 bis 70 Prozent der Beschäftigten im weltweiten Tourismus aus – eine Branche also, die hauptsächlich Frauen, die von Armut ja besonders stark betroffen sind, eine reelle Chance zu bieten scheint. Doch sind Frauen im Tourismus in der Regel wesentlich schlechter gestellt als Männer: Frauen werden als flexible Arbeitskräfte eingesetzt und führen zu einem grösseren Anteil die schlecht bezahlten Tätigkeiten wie Reinigungs- und Hilfsarbeiten aus. Sie arbeiten in Wäschereien, an der Rezeption, als Kinderhüterinnen oder als Hilfspersonal in Restaurants. Selbst in gleicher Stellung verdienen sie im Durchschnitt 20 bis 30 Prozent weniger als ihre männlichen Arbeitskollegen. In kleinen Reiseagenturen dominieren die Frauen, während Männer die gewichtigen Sektoren wie Airlines, Eisenbahnen, Hotelketten, Autovermietungen und Reisemagazine

beherrschen. Frauen, die eine gute Ausbildung und vielleicht auch etwas Kapital, zum Beispiel ein eigenes Haus für Bed&Breakfast, mitbringen, kann der Tourismus effektiv zu neuen Arbeitsmöglichkeiten und vermehrter finanzieller Autonomie verhelfen. Viele andere erleben jedoch zunehmende Belastungen und Ausbeutung. Längst sind Sextourismus und Prostitution in vielen Ländern leider zu einer lukrativen Möglichkeit von Frauen geworden. Wegen der unterschiedlichen Stellungen und Rollen der Geschlechter sind Regierungen und Unternehmen gefordert, Frauen im Tourismus mit gezielten Massnahmen zu fördern, zum Beispiel mit spezifischer Ausbildung, der Schaffung von qualifizierten Arbeitsplätzen und dem erleichterten Zugang zu Krediten für Selbstständigerwerbende. Der Handlungsspielraum, Investoren entsprechende Auflagen zu machen, wird allerdings im globalen Wettbewerb immer kleiner.



Foto: Christine Piliss

« Regierungen und Unternehmen sind gefordert, Frauen im Tourismus mit gezielten Massnahmen zu fördern. »

Noch immer ist Kinderarbeit im Tourismus weit verbreitet.

Tourismusunternehmen im harten Wettkampf

Nach der vorherrschenden Theorie der WTO sollte die weltweite Öffnung der Tourismuskörkte zu mehr Wettbewerb unter einer Vielzahl von Anbietern führen. Statt dessen dominieren einige wenige grosse Tourismuskörnerne das Geschäft.

Die Liberalisierung ist im Luftverkehr besonders stark fortgeschritten und hat bereits seit Jahren zu Überkapazitäten und Preiszerfall (Billigreisen) geführt. In der ganzen Reisebranche schreitet aufgrund eines harten Konkurrenzkampfes und des damit verbundenen Preisdrucks der Konzentrationsprozess rapid voran: Das heisst, es dominieren zunehmend einige wenige transnational operierende Konzerne das weltweite Tourismusgeschäft. Längst sind Unternehmen aus der Elektronik-, Nahrungsmittel- oder der Stahlindustrie (siehe Beispiel TUI im Kästchen) ins gewinnträchtige Reisegeschäft eingestiegen. Die Akteure, Strukturen und Verantwortlichen werden damit immer undurchschaubarer.

Fachleute stimmen überein, dass künftig vermehrt mit Unsicherheiten wegen Terroranschlägen, Krankheiten oder Umwelt-

katastrophen zu rechnen sei. So nehme der Wettbewerb sowohl zwischen Destinationen als auch zwischen Unternehmen weiter zu und der (billige) Preis spiele dabei eine immer grössere Rolle. Diese Entwicklung wird es insbesondere ärmeren Entwicklungsländern erschweren, auf den Tourismus als zuverlässige Einnahmequelle setzen zu können. Die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung UNCTAD schätzt, dass vom Preis, den eine Touristin in ihrer Heimat für eine Ferienreise in ein Entwicklungsland bezahlt, durchschnittlich nur rund die Hälfte der Feriendestination zugute kommt. Dabei gilt: Je weniger entwickelt

BEISPIEL TUI

— Die Entwicklung des deutschen Tourismuskörners TUI hat in den Neunzigerjahren damit begonnen, dass der Stahlkonzern Preussag, ein Konglomerat aus 450 Unternehmen, zu schliessen begann. Nach 1997 folgte das Abstossen fast aller Geschäftszweige der Stahlindustrie. Mit dem Kauf der Marke TUI und Fusionen mit Hapag Lloyd, First, Thomson Travel Group und vielen anderen entwickelte sich TUI von einer Industriefirma zum Tourismuskörner.



Pauschalarrangements grosser Anbieter verunmöglichen der ärmeren Bevölkerung oft ein Auskommen.

die Wirtschaft ist, desto mehr Güter werden für die Touristen importiert, umso weniger verbleibt dem Gastland. Inselstaaten wie zum Beispiel die Malediven können oft nur noch 10 Prozent oder weniger zurückbehalten. Devisenabflüsse (Leakages), weit verbreitete unfaire Wettbewerbspraktiken

der grossen Tourismusunternehmen sowie Preisdrückerei gegenüber lokalen Leistungsträgern oder Kapital- und Steuerflucht machen in gewissen Fällen aus dem Tourismus sogar ein Verlustgeschäft, das letztlich gar von den einheimischen Steuerzahlenden subventioniert werden muss.

LIBERALISIERUNG

— Seit Adam Smiths Hauptwerk «Der Wohlstand der Nationen» (1776) ist die Beseitigung von Zöllen und anderen Handelsschranken (z.B. Einfuhrverbote und -kontingente) die Kernvorgabe der liberalen politischen Ökonomie.

DEREGULIERUNG

— Die Aufhebung oder Begrenzung staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft, auch in der Form von Normen und Standards. Oft ist die Deregulierung ein Zwischenschritt zu einer vollständigen Liberalisierung und Privatisierung.

DEVISENABFLÜSSE (LEAKAGES)

— Reisen in Entwicklungsländer werden, wie Erhebungen aus Deutschland zeigen, zu über 80 Prozent durch Veranstalter organisiert und als Pauschalreisen durchgeführt. Der schweizerische «arbeitskreis tourismus & entwicklung» (www.akte.ch) hat anhand von brancheninternen Angaben ausgerechnet, wie viel Südafrika an einer Pauschalreise – einheimische Fluggesellschaft und Unterkünfte in Mittelklasshotels berücksichtigt – verdient. Von 5215 Franken bleibt gut ein Viertel des Verkaufspreises, nämlich 1300 Franken, beim Schweizer Reiseveranstalter für Bereitstellung, Marketing und Verkauf des Reiseangebotes. Der Rest, 3915 Franken, wird für den Flug und die Leistungen in Südafrika eingesetzt. Mehr als 40 Prozent davon, 1566 Franken, fliessen jedoch für Importe wieder ins Ausland ab. Die Fluggesellschaft South African Airways (SAA) importiert für 65 Prozent ihrer Brutto-Einnahmen Kerosin und bezahlt Gebühren für die Flugzeugflotte, die sie in der Schweiz least. Nur noch knapp 500 Franken verbleiben ihr für Administrations- und Personalkosten sowie Taxen in Südafrika. Bei den Landleistungen sieht zwar die Bilanz etwas besser aus, da Südafrika im Gegensatz zu vielen anderen Entwicklungsländern einen grossen Teil der Güter, die im Tourismus genutzt werden, selbst produziert. Aber auch hier fliessen rund 30 Prozent der Brutto-Einnahmen wieder ins Ausland ab, vornehmlich für den Import von Mobilien, Luxushoteleinrichtungen sowie Lizenzgebühren, welche die im Franchisesystem betriebenen Hotels an die internationalen Ketten bezahlen.

Foto: Christine Plüss



Strandspaziergänge nicht mehr erlaubt:
Ehemals öffentlicher Grund und Boden wird zunehmend privatisiert.

Das GATS dient Global Players

Die WTO hat ein sehr enges Verständnis von Tourismus, bei dem die Interessen der grossen Investoren, aber nicht die der kleinen Anbieter berücksichtigt werden. Entwicklungsexperten kritisieren denn auch diesen einseitigen Blick.

Nach dem Willen der Industrieländer sollen sowohl im Rahmen des WTO-Dienstleistungsabkommens GATS als auch in bilateralen Freihandelsabkommen weitere Liberalisierungen im Dienstleistungssektor, speziell auch im Tourismus, erreicht werden.¹ In all diesen angestrebten Handelsverträgen fehlt ein umfassendes Verständnis dafür, was der Tourismus beinhaltet.

So teilt die WTO den Tourismusbereich offiziell lediglich in vier Sektoren auf:

- Hotel/Restaurants;
- Reiseagenturen und Touroperators;
- Dienstleistungen für Touristenführungen;
- und andere.

Diese Klassifikation ist sehr unvollständig, stehen doch beinahe sämtliche Dienstleistungsbereiche im Zusammenhang mit dem Tourismus: der Transport und Verkehr, jede Form der Freizeit-, Kultur- und Sportindus-

trie, aber auch Finanzdienstleistungen wie Kreditkarten, Dienstleistungen von Banken oder Reiseversicherungen, die Land- oder Bauwirtschaft, das Immobiliengeschäft, der Ausbildungs- und Kommunikationssektor wie Post und Telekommunikation. Als wichtige Bereiche sind auch öffentliche Dienstleistungen wie zum Beispiel die Wasser- und Energieversorgung sowie der Landschaftsschutz von Tourismusaktivitäten betroffen. Verpflichten sich demnach Regierungen, im Rahmen von Freihandelsabkommen ihren Tourismusbereich zu liberalisieren, müssten sie zuerst genauestens analysieren, welche weiteren Sektoren von der Marktöffnung betroffen sind. Solche Analysen werden jedoch nicht gemacht.

Bereits 1994 haben viele Länder im Rahmen der WTO ihre Märkte für den Tourismus mit der Begründung geöffnet, der Sektor sei in der Praxis ja schon weitgehend liberalisiert. Oft aber waren die Unterhändler, die solche Marktöffnungen zusagten, mit dem komplexen Tourismusbereich und seinen weitreichenden Auswirkungen auf die BewohnerInnen in den Tourismusgebieten wenig vertraut. Die bereits getätigten Liberalisierungen wurden nie evaluiert. Ent-

wicklungsexperten hegen jedoch wegen der in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen die folgenden Befürchtungen:

1. Leere Versprechen der Industrieländer

Als das Dienstleistungsabkommen GATS in der Uruguay-Runde von 1986 bis 1994 zum ersten Mal verhandelt wurde, sprachen sich viele Entwicklungsländer gegen das GATS aus. Um sie für das GATS zu gewinnen, versprachen die Industrieländer den Entwicklungsländern die Öffnung ihrer Märkte sowie Zugang zu neuen Technologien und Informationssystemen. So verpflichtet denn auch der GATS-Artikel IV die Industrieländer, den Entwicklungsländern die Verfügbarkeit von Dienstleistungstechnologien zu gewähren. In der Praxis haben gerade kleinere Unternehmen in Entwicklungsländern keinen Zugang zu neuen Technologien. Ein prägendes Beispiel sind die globalen Reservationssysteme im Tourismus: Die Tourismusanbieter in Entwick-

lungsländern sind stark abhängig von den globalen Reservationssystemen wie SIR, tels Star oder One World sowie von den globalen Verteilsystemen wie Amadeus und Worldspan, bei denen man übers Internet Zugang zum günstigsten Flug, einem Hotel innerhalb einer Hotelkette, zu Autovermietungen oder Veranstaltungen usw. erhält. Die Reservationssysteme liegen in den Händen von Luftverkehrs- und Tourismuskonzernen oder von unabhängigen grossen Handelsfirmen des Nordens. Tourismusanbieter in Entwicklungsländern beklagen immer wieder, dass sie mit ihren Angeboten keinen Zugang zu den Reservationssystemen erhalten; damit bleibt ihnen auch der versprochene Marktzugang, also die Möglichkeit, ihre touristischen Angebote in den Industrieländern bekannt zu machen, verschlossen. Noch schlimmer: Durch die wachsende Technologisierung im Bereich der Tourismusangebote droht sich in vielen Fällen der Graben zwischen Nord und Süd zu vergrössern. Waren früher Entwick-



Foto: Christine Pflüss

Die Familien im Dorf Kuélap in der Provinz Amazonas fürchten die dritte Kolonialisierung ihres Volkes – dieses Mal durch ausländische Tourismuskonzerne.



Nur geschlossener Protest kann Veränderungen und Verbesserungen bewirken.

DIE POSITION DER SCHWEIZ ZUM GATS

Das GATS hat zum Ziel, den weltweiten Handel mit Dienstleistungen zu fördern. Der Bundesrat betrachtet die GATS-Verhandlungen als essenziell für die Schweiz, da die Schweizer Volkswirtschaft weitgehend vom Dienstleistungssektor abhängig sei. Die Schweiz möchte sich insbesondere in Schwellenländern im Finanzsektor, in der Logistik, im Tourismus, im Ingenieurwesen und im Bereich Beratungsdienstleistungen neue Märkte erschliessen. Damit die anderen WTO-Mitgliedstaaten jedoch ihre Märkte für Schweizer Banken, Versicherungen und Tourismusunternehmen öffnen, muss die Schweiz ihrerseits Angebote für die Öffnung ihrer Märkte machen. Sie macht das zum Beispiel in den Bereichen Tourismus, Umwelt, Bildung, Abfallentsorgung u.a. Insgesamt soll kein Sektor von der Marktöffnung ausgeschlossen werden. Die Schweiz weigert sich auch, den Service public explizit von den GATS-Liberalisierungsverpflichtungen auszunehmen, wie dies die EU getan hat. Eine unverständliche Haltung vertritt die Schweiz zudem beim Thema GATS und inländische Regulierungen. Mehr dazu Seite 20.

lungsländer wegen ihres Klimas, ihrer Lage am Meer, ihrer Kultur oder Artenvielfalt wettbewerbsfähig, ist heute zunehmend ausschlaggebend, ob sie Zugang zu den internationalen Informations- und On-Line-Reservationssystemen haben.

2. Wachsender Druck auf kleine Unternehmen

Die Konzentration in der Tourismusbranche ist in den Industrieländern viel weiter fortgeschritten als in ärmeren Ländern. Während zum Beispiel in den USA drei Viertel aller Hotels einer Hotelkette angehören, sind es in den Entwicklungsländern höchstens 10 Prozent. In Entwicklungsländern sind Klein- und Familienunternehmen vorherrschend. Diese müssen zunehmend mit finanzstarken und technologisch hoch ausgerüsteten multinationalen Unternehmen in Konkurrenz treten.

Während weltweit vor zehn Jahren noch viele Unternehmen auf nationaler Basis operierten, beherrschen inzwischen einige grosse Reisekonzerne die internationale Tourismusbranche. Und gerade bei den Reiseagenturen, den Wiederverkäufern (Retailers) und den Touroperators, aber auch in der Hotellerie, wo eine besonders starke Konzentration stattgefunden hat, fordern die Industrieländer von den Entwicklungsländern im Rahmen des GATS weitere Liberalisierungen. Es ist zu befürchten, dass durch die weitere Marktöffnung wenige Tourismuskonzerne Oligopole bilden und den Druck auf lokale Anbieter noch verstärken. Die Konferenz für Handel und Entwicklung der Vereinten Nationen UNCTAD warnt denn auch in ihrem im Februar 2006 in Genf vorgestellten Dokument «Trade in Services and Development Implications», eine rasche Marktöffnung führe in Entwick-



Durch die Modernisierung und Technologisierung verlieren viele Menschen ihre Arbeit. Vor allem betroffen sind solche ohne Ausbildung.

lungsländern nicht automatisch zu Wachstum.

3. Privatisierungstendenzen verstärken sich

Die Politik einiger Länder, praktisch um jeden Preis ausländische Investoren anzuwerben, verfolgt auch das GATS und fördert bereits bestehende Privatisierungstendenzen. So werden nach der Privatisierung der Energie- und Wasserversorgung immer öfter touristisch attraktive Landschaften und Kulturstätten privatisiert.

Machu Picchu in amerikanischen Händen

Unter dem Druck der Verschuldung hat Peru die touristische Nutzung rund um die berühmte Ruinenstätte Machu Picchu im Rahmen von langfristigen Konzessionen an private Unternehmen übergeben. So erhielt die Firma Peru Hotels, eine Tochtergesellschaft des US-amerikanischen Konzerns Orient Express, 1996 die Nutzungsrechte auf dreissig Jahre hinaus für das Hotel auf dem «heiligen Berg» direkt bei den Ruinen sowie für den Zug von Cuzco nach Aguas Calientes am Fuss der Ruinen; der Konzern betreibt weiter ein Luxushotel in Cuzco. Die Zugbillete sind nun für die Einheimischen praktisch unerschwinglich geworden. Unklar ist, wie künftig der Touristenstrom reguliert werden kann, der nach Einschätzung der Unesco das Welterbe in Machu Picchu unmittelbar bedroht.

Für Luxustourismus Bauern enteignen

Weiter plant der peruanische Staat die touristische Vermarktung der Playa Hermosa bei Tumbes, eines bisher fast unberührten Sandstrandes im Norden des Landes, sowie den Kauf von 1000 Hektaren Grund-

besitz von anliegenden Reis- und Bananenbauern. Die alleinige Verfügungsgewalt soll ausländischen Interessierten, die dort Hotelanlagen und luxuriöse Freizeiteinrichtungen mit Golf- und Tennisplätzen für einen Tourismus der Extraklasse bauen sollen, für fünfzig bis sechzig Jahre übertragen werden. Dies bedeutet die Enteignung und Vernichtung der Lebensgrundlagen für rund 10 000 Bäuerinnen und Bauern und Fischer.¹

Durch die Privatisierung von Land und die damit einhergehenden Landspekulationen steigen die Landpreise um ein Vielfaches und berauben insbesondere die ärmere Bevölkerung der Möglichkeit, traditionell gemeinschaftliches Land für ihre Grundversorgung weiter nutzen zu können.

4. Anreize für Investoren

Die Entwicklungsländer werden vom Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank, der Welttourismusorganisation und der Welthandelsorganisation WTO aufgefordert, den Tourismus zur Beschaffung von Devisen und zur «Bekämpfung» der Armut zu fördern. Dafür sollen sie mit vielfältigen Investitionsanreizen – z.B. jahrelangem Steuererlass, freien Importen und freien Rücktransfers der Gewinne – ausländische Investoren anziehen. Aus Steuergeldern wird diesen zudem oft eine Infrastruktur zur Verfügung gestellt (Wasser, Strom, Zufahrtsstrassen), von der die lokale Bevölkerung oft nur träumen kann. Das belastet die Staatskasse, während ihr durch die Investitionsanreize, sprich staatliche Subventionen, auch bedeutende Einnahmen entgehen – Gelder, die in die soziale Entwicklung der breiten Bevölkerung investiert werden könnten.

1 Solifonds-Informationsbulletin Nr. 38/Juni 2004

GATS schränkt Demokratie ein

Das rechtlich bindende WTO-Abkommen GATS schränkt den politischen Handlungsspielraum von lokalen Regierungen massiv ein. Es bestimmt darüber, welche Massnahmen in der Umwelt- und Sozialpolitik überhaupt noch möglich sind.

Das GATS-Abkommen ist ein internationaler Rechtsvertrag, den alle 149 WTO-Mitglieder einhalten müssen und der tief in die nationale Politik eingreift. So fordert der Artikel VI des GATS, dass innerstaatliche Regelungen – also beispielsweise Umweltschutzgesetze in der Schweiz – «angemessen, objektiv und unparteiisch angewendet werden und keine unnötigen Hemmnisse für den Dienstleistungshandel darstellen» sollen. Gesetze, Verordnungen und Massnahmen werden aus der Sicht der WTO hauptsächlich als Handelsschranken angesehen, die den weltweiten Austausch von Dienstleistungen behindern. Im Konfliktfall soll die WTO-Streitschlichtung urteilen, ob eine Massnahme als angemessen, objektiv und unparteiisch gilt. Dadurch wird für Regierungen die Möglichkeit, ihre Tourismus- und Investitionspolitik angemessen zu regulieren, auf nationaler, regio-

naler und lokaler Ebene empfindlich eingeschränkt. Speziell im Tourismus, der von attraktiven, unverbauten Landschaften und der grosszügigen Gastfreundschaft der lokalen Bevölkerung lebt, ist es wichtig, dass nachhaltige und faire Initiativen gezielt gefördert werden können. So sollen lokale Regierungen Gesetze zu Eigentums- und Grundstücksrechten zugunsten der lokalen Bevölkerung erlassen können oder zum Beispiel Konzessionen an Hotels vergeben, die besonders viele Arbeitskräfte aus der lokalen Bevölkerung beschäftigen, Baustoffe, Lebensmittel und Handwerk aus der Gegend bevorzugen und eine sorgfältige Energie- und Wasserpolitik betreiben.

Indem die GATS-Regelungen auch auf lokaler Ebene gelten, erleiden wichtige Dezentralisierungsprozesse, wie sie in einzelnen Ländern angestrebt werden, einen empfindlichen Rückschlag. So gesteht zum Beispiel die indische Zentralregierung den Gemeinden in den einzelnen Bundesstaaten erst seit 1992 einen grösseren politischen Handlungsspielraum zu. Dieser neu geschaffene Raum ist nun aber durch das GATS wieder in Frage gestellt. Dazu meint K. T. Suresh, früherer Koordinator der indi-

schen Nichtregierungsorganisation «Equations»: «Jetzt, wo wir seit kurzem erlernen, Demokratie auf Gemeindeebene zu verankern, geraten diese Prozesse durch das multilaterale GATS-Abkommen, das sich bis auf die lokale Ebene auswirkt, in Gefahr.»

Keine Vorteile mehr für lokale Anbieter

Insbesondere die Industrieländer fordern von den Entwicklungsländern, Regulierungsmassnahmen zu beseitigen, die jedoch aus entwicklungspolitischer Sicht sehr sinnvoll sind. Vorschriften, die ausländische Firmen zur Zusammenarbeit mit lokalen Firmen verpflichten, müssen z.B. abgeschafft werden. Auch die steuerliche Bevorzugung lokaler Anbieter zur gezielten

Förderung einer lokalen Entwicklung soll nicht länger erlaubt sein. Oder von einer ausländischen Firma darf nicht länger gefordert werden, sie müsse lokales Personal beschäftigen. Auch der vielerorts angewandte Wirtschaftlichkeitstest, der geplante Investitionen daraufhin prüft, ob sie wirtschaftlich überhaupt sinnvoll sind oder nicht, ist in Zukunft verboten. Und es darf keine Auflage mehr geben, dass ein Teil des Gewinns einer ausländischen Firma im Gastland verbleiben muss.



Foto: Christine Plüss

Flaniermeile in Hikkaduwa, Sri Lanka: Hier können sich deutsche Gäste wie zu Hause fühlen.

« Vorschriften zugunsten einer lokalen Entwicklung müssen unter der WTO abgeschafft werden. »

Kerala, Indien

Vorbildliche Tourismusinitiative gefährdet

Der Bundesstaat Kerala ist eine der wichtigsten touristischen Destinationen in Indien. Um die negativen Auswirkungen eines stark wachsenden Tourismus möglichst gering zu halten, erarbeitete die lokale Regierung zusammen mit der Bevölkerung eine Charta.

2005 erliess die Regierung von Kerala ein Gesetz zum sorgsamem Umgang mit der Region, die so genannte «Conservation and Preservation of Areas Act». Dieses Gesetz ermächtigt die Regierung von Kerala, spezielle Zonen zu definieren, in denen die touristischen Aktivitäten nach Bedarf eingeschränkt werden können. Dies könnte bedeuten, dass die Anzahl Hotels oder die Anzahl geführter Touren beschränkt würde, dass Arbeitsplätze im Tourismus insbesondere den Einheimischen vorbehalten oder lokale Betriebe bei Aufträgen vorgezogen würden. Solche Massnahmen stehen im Widerspruch zu den GATS-Vorgaben, die keine solchen Beschränkungen zulassen. Beunruhigend ist, dass das GATS sehr stark in den Handlungsspielraum lokaler Regierungen eingreift.

So hat in Kumarakom, dem Gebiet der berühmten Backwaters, die lokale Regierung zusammen mit der Bevölkerung eine Charta sowie Leitlinien für einen nachhaltigen Tourismus erlassen und verlangt auf diese Weise eine direkte Mitsprache bei der



Foto: André Imboden

Kerala, Indien: Wunderschöne Landschaft, die unbedingt erhalten werden muss.



Foto: Marianne Hochuli

Die Tourismusindustrie muss sich heute in Kerala strikt an die vorgegebene Landnutzung und die umweltgerechte Abfallentsorgung halten.

«**Diese Vorgaben können durch das GATS an Gewicht verlieren oder gänzlich verunmöglicht werden.**»

touristischen Entwicklung in Kerala. Die Leitlinien fordern die strikte Kontrolle über die natürlichen Ressourcen der Backwaters durch den Dorfrat. Gemäss den von der Bevölkerung verabschiedeten Richtlinien muss die Tourismusindustrie ihre Projekte bewilligen lassen und sich strikte an die vorgegebene Landnutzung halten. Ausserdem muss sie für alle ihre Aktivitäten eine umweltgerechte Abfallentsorgung garantieren und dafür die entsprechende Infrastruktur zur Verfügung stellen. Weiter sollen mindestens 30 Prozent der Arbeitsplätze durch Einheimische besetzt werden. Dafür muss eine adäquate Ausbildung angeboten werden, und es sollen die Mindeststandards bei den Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Alle diese Vorgaben können durch das GATS an Gewicht verlieren oder gänzlich verunmöglicht werden. Demokratieprozesse erleiden damit grosse Rückschläge.

Das GATS und seine Auswirkungen auf die Schweiz

Die Schweiz hat den Tourismussektor im Rahmen des WTO-Dienstleistungsabkommens GATS für ausländische Investoren vollständig geöffnet. Eine von der Erklärung von Bern in Auftrag gegebene und von der Basler Geografin Monika Jäggi verfasste Studie «GATS, Tourismus und Umwelt» zeigt bedenkliche Entwicklungen auf.

Die Schweiz hat das GATS 1994 unterzeichnet und sich dabei rechtlich verpflichtet, den Tourismussektor gegenüber ausländischen Investoren vollständig zu öffnen. Sie muss die inländische Gesetzgebung an die GATS-Bedingungen anpassen. Insbesondere wirksame Gesetze im Landschafts- und Naturschutz werden aus WTO-Sicht zunehmend als störende Handelsschranken angesehen. So hat das GATS denn auch bereits dazu geführt, dass in der Schweiz voraussichtlich Beschränkungen des Zweitwohnungsbaus (Lex Koller) sowie der wirtschaftliche Nachweisbedarf für den Bau von Hotels und Restaurants abgeschafft werden. Unter dem GATS ist es grundsätzlich auch nicht möglich, quantitative Beschränkungen anzubringen, zum Beispiel

die Anzahl der Touristen, Hotels, Skilifte oder Golfplätze zu beschränken.

Das GATS dürfte insbesondere dort einen Einfluss haben, wo Tourismusgemeinden wegen finanzieller Schwierigkeiten vermehrt mit Grossinvestoren zusammenarbeiten wollen. Werden einem Investor Ausnahmeregelungen wie zum Beispiel das Bauen ausserhalb der Bauzone gewährt, müssen nach WTO-Regeln diese Ausnahmen auch allen anderen Investoren zugestanden werden. Denn in der WTO gilt das Prinzip der Gleichbehandlung aller Inves-



Foto: Monika Jäggi

Melchsee-Frutt: Das bestehende Angebot genüge den Anforderungen nicht mehr, es sollen neue Bahnen gebaut werden.

toren, seien diese aus dem In- oder Ausland. Es gelten dann auch nicht mehr die Schweizer Vorschriften, sondern die GATS-Bestimmungen. Brisant ist dies beispielsweise im Fall von Andermatt, wo der Bundesrat den Grossinvestor Samih Sawiris von der Bewilligungspflicht der Lex Koller befreit hat (siehe S. 27).

Insbesondere wirtschaftlich schwache Regionen, deren Entwicklung vom Tourismus abhängt, richten sich zunehmend auf grossflächige Erschliessungsprojekte aus, die eine Finanzierung durch Investoren oder internationale Unternehmen nötig machen. Damit werden Gemeinden von ausenstehenden Unternehmen abhängig. Diese erhalten somit die Kontrolle über die weitere Entwicklung.

Landschafts- und Umweltschutz ade

In der Schweiz gibt es ca. 600 Bergbahnunternehmen. Rund ein Drittel der Bergbahnen gelten finanziell als nicht überlebensfähig. Bisher retteten Kooperationen und Fusionen zwischen den Bahnen sowie öffentliche Gelder Bergbahnen und Skilifte. Der Staat zieht sich jedoch vermehrt aus dem Subventionsgeschäft zurück. Gemeinden mit einseitiger Ausrichtung auf den Wintersporttourismus geraten deshalb zunehmend in eine finanzielle Krise, und der Druck, für ihre Bergbahnen Investoren – auch aus dem Ausland – zu finden, nimmt zu. Die so genannten Bergbahnholdings investieren in finanzschwache Bergbahnunternehmen, Resortholdings in den Bau neuer Ferienanlagen. So werden immer umfangreichere Projekte realisiert, in der Hoffnung, die Ertragskraft zu steigern. Dieser Trend ist in Nordamerika und Frankreich besonders stark ausgeprägt. Die relative Unabhängigkeit der Alpengemeinden

BEISPIEL RESORTHOLDINGS

— Ausländische Investoren interessieren sich vor allem dann für Tourismusprojekte, wenn sie ganze Destinationen «vertikal integrieren» können. Die Holdings besitzen dann nicht nur die gesamten Wintersportanlagen, sondern sind zugleich Hauptbeteiligte an der touristischen Infrastruktur wie Hotels, Gastronomie und Läden. In den USA beispielsweise sind auf diese Weise künstliche Kleinstädte entstanden, bei deren Bau in der Wildnis praktisch keine Rücksicht auf die Landschaft genommen wurde. Die Auswirkungen der baulichen Eingriffe und der Begleiterscheinungen sind jedoch enorm: ein gesteigerter Freizeitverkehr und Flächenverbrauch, künstliche Beschneigung, Übernutzung der Landschaft und ein gewaltiger Ressourcenverbrauch. Ein eindrückliches Beispiel ist Whistler Mountain in British Columbia (Kanada), eine künstliche Kleinstadt in den Rocky Mountains, die der amerikanischen Intrustee gehört.

— Die 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 Titlis über Melchsee-Frutt wurde ebenfalls Ecosign für die technische Machbarkeitsstudie beauftragt. Obwohl 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.

BEISPIEL BERGBAHNHOLDINGS

__ Bergbahnholdings sind vor allem in Frankreich und Italien verbreitet. In Frankreich wurden sieben Holdings gegründet. Diese übernehmen 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 snowsichere und deshalb rentable Gebiete, deren künstlich beschneiter Pistenanteil möglichst gering ist. In der Schweiz kontrolliert die CDA beispielsweise die Saas-Fee-Bergbahnen. Entscheide werden nicht in Saas-Fee, sondern in Paris getroffen.

könnte durch die Übermacht weniger international agierender Touristikunternehmen verloren gehen.

Durch grossflächige Tourismusprojekte sind ganze Landschaften gefährdet, denn die neuen Projekte sind oftmals in unerschlossenen und geschützten Gebieten vorgesehen. Leider werden die wirtschaftlichen Interessen vom Staat oder den betroffenen Gemeinden meist höher gewichtet als der Natur- und Landschaftsschutz. Unternehmen fordern eine Beschleunigung des politischen Prozesses, um ihre Projekte schneller und leichter verwirklichen zu

können. Die Tourismusgemeinden geraten durch ihre finanzielle Zwangslage unter Druck und sehen davon ab, griffige Massnahmen zugunsten des Landschafts- und Umweltschutzes durchzusetzen.

Um negative Auswirkungen des GATS-Abkommens auf den Landschaftsschutz und auf eine nachhaltige Tourismusentwicklung zu verhindern, müssten bei Tourismusprojekten, wie zum Beispiel beim geplanten Tourismusresort in Andermatt, griffige ökologische Auflagen eingefordert werden, ansonsten ist dies bei ähnlichen Vorhaben in Zukunft nicht möglich. Es dürfen einzelnen Investoren keine Ausnahmegewilligungen in Schutzgebieten oder in Nichtbauzonen erteilt werden, da sonst diese Ausnahmegewilligung auch für andere Investoren gilt.

Es muss dringend eine öffentliche Diskussion darüber stattfinden, inwiefern die strikten GATS-Bestimmungen das Recht beeinträchtigen, Umwelt, Natur- und Landschaftsschutzvorschriften zu erlassen und den politischen Handlungsspielraum von Gemeinden einschränken.

STUDIE: Dr. Monika Jäggi, GATS, Tourismus und die Umwelt. Auswirkungen des WTO-Dienstleistungsabkommens GATS auf eine nachhaltige Tourismusentwicklung, insbesondere auf den Natur- und Landschaftsschutz, September 2006. Kann für 15 Franken bei der EvB, Telefon 044 277 7000, oder direkt auf www.evb.ch bestellt werden.

« Die Schweiz muss
die inländische
Gesetzgebung an
die GATS-Bedingungen
anpassen. »



Investoren sind oft nur an Grossprojekten interessiert.
Es ist fraglich, ob diese der Bevölkerung und der
Region gerecht werden.

Landschaftsschutz, Investoren und GATS:

Eine unheilvolle Kombination

Das GATS wird sich in der Schweiz vor allem dann negativ auf eine nachhaltige Tourismusentwicklung auswirken, wenn die Gesetze im Natur- und Landschaftsschutz sowie in der Raumplanung umgangen, nicht rigoros eingehalten oder wenn die Umweltschutzvorschriften verwässert werden.

Beim folgenden Beispiel Naturparc Ela in Mittelbünden stellt sich die Frage, ob sich eine intensive Tourismuserschliessung mit einem Naturpark und dem Schutz der Landschaft vereinbaren lässt, wie das vorgesehen ist.

Naturparc Ela: Riesiges Tourismusprojekt in Mittelbünden

Im Juni 2006 ist der erste Naturpark der Schweiz eröffnet worden. Der Park ist mit seinen 600 Quadratkilometern Fläche dreimal so gross wie der Nationalpark. Mit der Realisierung dieses Naturparks erhofft sich der Trägerverein, dem 21 Gemeinden des Surses und des Albulatals angehören, eine Ergänzung zum konventionellen Tourismus sowie wirtschaftliche Impulse.

Mittelbünden gehört zu den wirtschaftlich schwächsten Regionen Graubündens.

Prioritäres Ziel ist demzufolge die Stärkung der Wirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen. An zweiter Stelle steht die Diversifizierung des touristischen Angebots und der Ausbau des Tourismus. Erst an dritter Stelle folgt die nachhaltige Nutzung der Ressourcen und die Schonung der ökologisch empfindlichen Lebensräume.

Ein Viertel der Fläche des Parc Ela ist weitgehend unberührte Natur. Zehn Ortsbilder von nationaler Bedeutung, Burgen oder kunsthistorisch bedeutende Kirchen bilden hier die kulturellen Schwerpunkte. Diese noch intakten Natur- und Kulturlandschaften sollen gemäss Parkkonzept, das eine nachhaltige Entwicklung zum Ziel hat, erhalten bleiben. Anders ist die Situation jedoch im touristisch erschlossenen Parkteil in und um Savognin, wo der Wintertourismus und Zweitwohnungen bereits gravierende Spuren hinterlassen haben. Der Konflikt zwischen Nutzung und Schutz zeigt sich dort besonders gut. Die Gemeinde hat nämlich das Bettenangebot erhöht, indem sie Land umgezont und im Baurecht für die Realisierung neuer Hotel- und Ferienanlagen abgegeben hat.

Das Skigebiet um Savognin mit Seilbahnen, Skiliften, Pisten und Beschneiungsanlagen liegt ausserhalb des Parkperimeters. Auch dort soll das Bettenangebot erweitert sowie das Skigebiet weiterentwickelt werden. Das bestehende Skipistenangebot wurde bereits mit dem Ausbau der Skipiste vom Piz Martegnas auf 2670 m ü.M. bis ins Tal auf 1200 m ü.M. hinunter ausgeweitet. Damit verfügt Savognin über eine der längsten und höchstgelegenen beschneiten Pisten in der Schweiz.

Wellness-Park für 130 Millionen Franken

Schwerpunkt der weiteren Entwicklung ist unter anderem das geplante Projekt «Savognin 1900» (ehemals «Castle Radons»), ein Wellness-Resort auf 1900 m ü.M. mit 1700 Betten, rund 1500 Parkplätzen, Detailhandels- und Gastronomiebetrieben. Die Suche nach Investoren für dieses Grossprojekt ist angelaufen. Um diese anzulocken, verspricht die «Savognin Bergbahnen AG» die Erschliessung des nahe gelegenen Piz Mez, womit das heute 80 Pistenkilometer umfassende Skigebiet auf 120 Pistenkilometer erweitert werden könnte. Alle geplanten Pisten wären an schneesicheren Nordhängen. Die Option «Neuerschliessung eines Skigebiets» ist für künftige Investoren nicht unwichtig. Denn damit wird eine gewisse Sicherheit für Erweiterungs- und Wachstumsmöglichkeiten garantiert.

Das Projekt «Savognin 1900» wird von Umweltschutzorganisationen abgelehnt. Die geplante Überbauung widerspricht dem verfassungsmässigen Grundsatz der Raumplanung, wonach eine klare Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet anzustreben ist. Ausserdem würde die Skigebietserschliessung das Natur- und Heimatschutzgesetz

verletzen: Von der Erweiterung des Skigebietes wären eine alpine Schwemmebene und Flachmoore von regionaler Bedeutung tangiert.

Oberstes Ziel ist die wirtschaftliche Entwicklung des Tals. Werden jedoch um das intensiv genutzte Tourismusgebiet Schutzperimeter mit Nutzungsbeschränkungen definiert, könnten diese mit den GATS-Bestimmungen in Konflikt geraten. Denn ist die Suche nach ausländischen Investoren erfolgreich verlaufen und das frei gegebene Land mit neuen Bergbahnen, Strassen, Parkplätzen, Hotels und Ferienwohnungen überbaut, könnte der Druck zur Erschliessung auf die angrenzenden, geschützten Landschaften steigen. Unter dem GATS könnten sie als «mehr als notwendig handelsverzerrend» unter Beschuss kommen. Erleichtert würde die Aufweichung der Schutzbestimmungen, wenn die zuständigen Behörden einzelnen Investoren Ausnahmen gestatten. Daraufhin könnten alle nachfolgenden Investoren auf Gleichbehandlung pochen.



Foto: Keystone

Rein wirtschaftliche oder nachhaltige Entwicklung: Die Geister scheiden sich.

Alpines Luxusprojekt in Andermatt

In der Gemeinde Andermatt im 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. Mit dem geplanten Bau des Luxusresorts in Andermatt macht das Unternehmen einen ersten Schritt nach Europa. Dem Unter-

nehmen 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: Vorgesehen sind mehrere Hotels mit 800 Zimmern, 600 Appartements, 100 Ferienhäuser, ein 18-Loch-Golfplatz, eine Sport- und Freizeitanlage, Restaurants und Boutiquen. Zielpublikum sind sehr zahlungskräftige Kunden aus dem Nahen und Mittleren Osten sowie aus Europa. Den Zuspruch erhielt Andermatt, weil das Land günstiger war als anderswo in den Alpen und weil für das umfangreiche Projekt genügend Landreserven in einer intakten Landschaft vorhanden sind. Das Projekt soll dem Urserntal und dem Kanton Uri eine wirtschaftliche Perspektive geben. Mit dem Projektangebot der OHD steht die wirtschaftlich angeschlagene Gemeinde unter Druck, das Projekt möglichst rasch und zu den Konditionen des Investors zu bewilligen.

Aus der Natur-, Landschaftsschutz- und Umweltperspektive ist das Hauptproblem dieses Projektes der hohe Landbedarf und



Foto: www.andermatt.ch

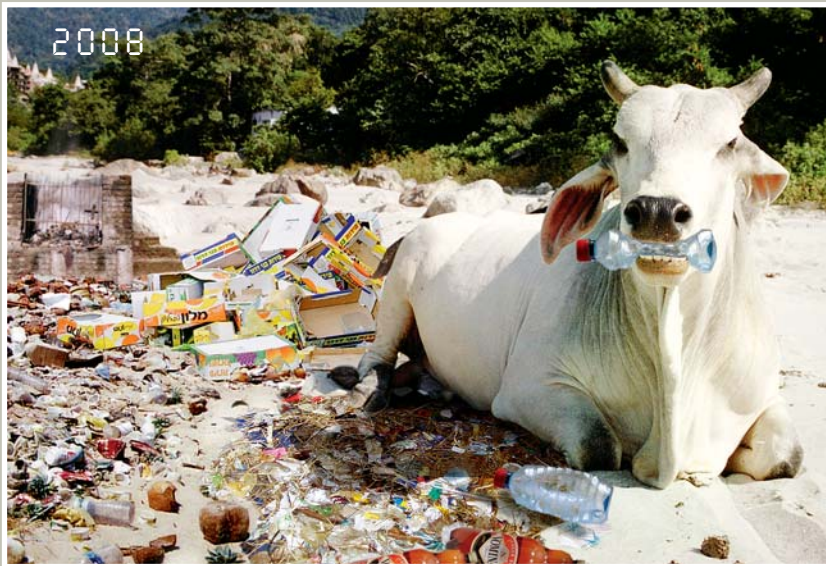
Ein Blick auf Andermatt, das gemeinsam mit einem ägyptischen Investor grosse Pläne hegt.

der zu erwartende hohe Ressourcenverbrauch. Obwohl das Konzept des Feriendorfes einen Ganzjahrestourismus vorsieht, liegt der Schwerpunkt auf dem Wintertourismus. Mit der Verdoppelung der Bettenzahl und der Anzahl Gäste dürfte auch eine Kapazitätssteigerung der Bergbahnen, eventuell eine Neuerschliessung bisher unberührter Berghänge verbunden sein. Auch muss die gesteigerte Nachfrage nach Strom und Wasser gewährleistet sein.

Unklar bleiben die ökologischen Auswirkungen des Projektes. Nicht geklärt ist auch, ob Andermatt und die umliegende 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.

Am 22. September 2006 befreite der Bundesrat den ägyptischen Investor Samih Sawiris «aus staatspolitischem Interesse» von der in der Lex Koller verankerten Bewilligungspflicht für den Verkauf von Grundstücken an Ausländer. Diese und weitere solche Ausnahmegewilligungen könnten sich unter dem GATS-Abkommen für eine künftige nachhaltige Landschaftsplanung verheerend auswirken. Denn wieder gilt das oberste WTO-Prinzip: Werden einem Investor Ausnahmegewilligungen erteilt, müssen diese auch allen nachfolgenden Investoren gewährt werden. Darum könnte es im schlimmsten Fall dazu kommen, dass ein anderes Land vor dem WTO-Gericht gegen die Schweiz klagt, weil seine Investoren in unserem Land benachteiligt werden.

«Unklar bleiben die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen des Projektes in Andermatt.»



Die Abfallentsorgung wird an grossen Tourismusdestinationen zunehmend zum Problem.

Argumentarium

Der Tourismus ist eines der wirksamsten Mittel, um die Armut in Entwicklungsländern zu lindern.

Replik: Damit die ärmere Bevölkerung in einem Land wirklich vom Tourismus profitieren kann, muss durch Massnahmen dafür gesorgt werden, dass die Wertschöpfung im Land selbst möglichst gross ist. Gerade für die lokale und arme Bevölkerung, insbesondere für die Frauen, müssen gezielt Arbeitsplätze geschaffen werden, für die sie sich qualifizieren können. Die Güter und Dienstleistungen, wie zum Beispiel Landwirtschaftsprodukte, Bau- und Einrichtungsmaterialien, Reiseleitungen, sollen so weit als möglich lokal oder regional beschafft und ausgeführt werden. Wichtig ist, dass die lokalen Regierungen der ansässigen Bevölkerung ein Mitspracherecht bei Tourismusprojekten einräumen und dass nicht nur die Touristen, sondern auch die Bevölkerung von einer verbesserten Infrastruktur wie Wasser, Elektrizität, Strassen usw. profitieren kann.

Die Liberalisierung im Rahmen des WTO-Dienstleistungsabkommens GATS fördert den Wettbewerb. Dadurch verbessert auch die einheimische Tourismusindustrie ihr Angebot.

Replik: Die Liberalisierung und Deregulierung des Tourismussektors führt zu einem harten Konkurrenzkampf, der zunehmend vom Preisdruck dominiert wird. Anstatt zu mehr Wettbewerb hat dies bereits zu einer Konzentration geführt, in der nur wenige transnational operierende Konzerne das weltweite Tourismusgeschäft dominieren.

Gegen eine solch übermächtige Konkurrenz können insbesondere mittlere und kleinere Betriebe kaum bestehen. Wenn sie Glück haben, können sie sich Nischen schaffen. Ihr Erfolg auf dem internationalen Markt wird aber zunehmend durch die Tatsache erschwert, dass kleine Unternehmen keinen Zugang zu globalen Reservationssystemen oder globalen Verteilsystemen haben.

Das GATS bietet die nötige Rechtssicherheit, damit Investoren vor allem auch in Entwicklungsländern die dringend notwendigen Investitionen tätigen.

Replik: Das GATS-Abkommen beruht auf sehr strikten und einseitig auf die Interessen von Investoren ausgerichteten Prinzipien. So fordert beispielsweise das Prinzip der «Inländerbehandlung», dass allen Unternehmen, seien sie aus dem In- oder Ausland, die selben Bedingungen gewährt werden sollen. Dies bedeutet in der Praxis, dass es nicht mehr möglich ist, einzelne inländische oder soziale Unternehmen speziell zu bevorzugen und zu fördern. Gerade aber für die Förderung eines nachhaltigen Tourismus wäre es eine dringende Voraussetzung, beispielsweise kleine oder mittlere Unternehmen zu unterstützen, in denen Frauen eine führende Rolle übernehmen.

Das GATS garantiert das Recht von Regierungen, nationale Gesetze zu erlassen.

Replik: Das GATS schreibt vor, dass nationale Gesetze (beispielsweise Umweltgesetze) den Welthandel «nicht mehr als notwendig» behindern dürfen. Dies ist eine Gummiformulierung. Schliesslich soll das

WTO-Gericht entscheiden, ob ein Gesetz eine ungebührliche Wettbewerbsverzerrung darstellt. Regierungen könnten in der Folge dazu gezwungen werden, Sozial- und Umweltgesetze abzuschwächen oder gar nicht erst einzuführen. Mit solchen Vorgaben werden demokratische Prozesse ausgehöhlt.

Fragwürdig ist die Forderung der Schweizer Regierung nach einem «Notwendigkeitstest». Demnach müssten alle WTO-Mitglieder neue Gesetze bei der WTO anmelden. Diese würde die Gesetze darauf hin «überprüfen», ob sie den Welthandel nicht ungebührlich beschränken.

Die Erklärung von Bern fordert vom Bundesrat und vom zuständigen Staatssekretariat für Wirtschaft seco:

– die Veröffentlichung der Schweizer Liberalisierungsbegehren

Aus verhandlungstaktischen Gründen werden die detaillierten Liberalisierungsforderungen der Schweiz an die Entwicklungsländer vom seco sowohl im Rahmen des GATS als auch in bilateralen Freihandelsabkommen weitgehend unter Verschluss gehalten. Nur durch ein Informationsleck wurde im Jahr 2003 das ungefähre Ausmass der Forderungen bekannt. Die Schweizer Bevölkerung hat ein Recht, darüber informiert zu werden, welche Marktöffnungsforderungen die Schweiz an ärmere Länder stellt.

– den Verzicht auf einen Notwendigkeitstest im GATS-Abkommen

Alle Länder sollen Gesetze erlassen dürfen, die für eine nachhaltige Entwicklung ihres Landes notwendig sind. Es darf unter keinen Umständen ein so genannter Notwendigkeitstest eingeführt werden, der die be-

stehenden Gesetze von einzelnen Ländern daraufhin untersucht, ob sie den Welthandel beschränken, wie dies die Schweiz in der WTO vorschlägt. Ein solches Instrument auf internationaler Ebene beschneidet demokratische Entscheide, die auf lokaler und nationaler Ebene gefällt werden.

– den Verzicht auf weitere Liberalisierungsforderungen, solange die Auswirkungen der schon bestehenden Marktöffnungen nicht untersucht sind

Viele Entwicklungsländer haben ihre Tourismussektoren gegenüber ausländischen Investoren bereits weitgehend geöffnet, viele haben aber noch zahlreiche Schutzregelungen in Kraft. Bevor die Schweiz weitere Liberalisierungsforderungen an Entwicklungsländer stellt, müssen die Auswirkungen bisheriger Marktöffnungen im Tourismus sorgfältig evaluiert werden.

- die Förderung spezifischer Datenbanken

Insbesondere Entwicklungsländer sollen beim Aufbau von spezifischen Datenbanken unterstützt werden, die aussagekräftige Erhebungen darüber ermöglichen, wie sich Liberalisierungsmassnahmen im Tourismus auf Männer und Frauen auswirken. Solche Daten bilden eine Grundlage für arbeitsvermindernde Massnahmen.

- die Lancierung einer öffentlichen Diskussion zu Liberalisierungen

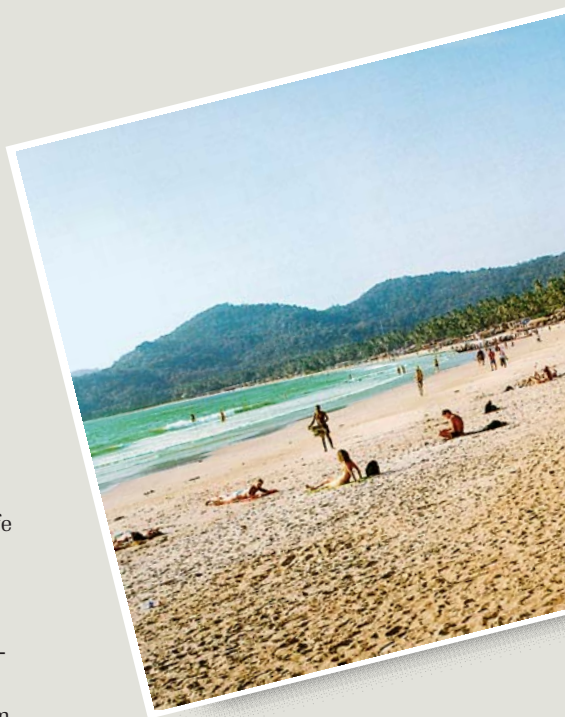
Vom GATS-Abkommen sind gesellschaftlich und umweltpolitisch wichtige und stark regulierte Bereiche betroffen. Dazu gehört auch der Tourismussektor und, damit verbunden, der Umwelt- und Landschafts-

schutz. Die Entscheide dürfen nicht allein dem Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) überlassen werden, sondern es muss eine breit angelegte Diskussion sowohl zwischen den verschiedenen Bundesämtern als auch im Parlament und mit Nichtregierungsorganisationen zu folgenden Fragen 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 und Verordnungen unter einem verschärften WTO-Regime noch Bestand? Welcher Spielraum bleibt, um neue Gesetze einführen zu können?



An möglichen und unmöglichen Orten werden Flughäfen gebaut, um den Tourismus zu fördern. In vieler Hinsicht ein ökologischer Unsinn.

Der Tourismus ist sowohl im Norden als auch im Süden ein boomender Sektor. Viele Entwicklungsländer hoffen, mit Hilfe des Tourismus die Armut bekämpfen zu können. Dies geschieht jedoch nur durch gezielte Förderungen und Initiativen, die den Armen auch wirklich zugute kommen. Investoren müssten in die Pflicht genommen werden, im Gastland aktiv zum Wohlstand beizutragen, ohne die Umwelt zu zerstören. Genau solche Auflagen verbietet jedoch die WTO. Die vorliegende Broschüre zeigt auf, welche Auswirkungen das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS im Tourismusbereich hat – sowohl bei uns als auch in den Entwicklungsländern.



EvB

Erklärung von Bern
Dichiarazione di Berna
Déclaration de Berne

