

„Das unerkundete Paradies“ – um welchen Preis?

Kritik am SASEC-Tourismusentwicklungsplan der Asiatischen Entwicklungsbank

Vidya Rangan

Für die Entwicklung der nordöstlichen Bundesstaaten Indiens ist Tourismus ein Zauberwort, das in den letzten Jahren an Zugkraft gewonnen hat. Die *Asian Development Bank* (ADB) spielt durch ihre Initiative zur ‚grenzüberschreitenden südasiatischen Wirtschaftskooperation‘ (*South Asia Subregional Economic Cooperation*, kurz SASEC) eine bedeutende Rolle bei der Förderung der Tourismusentwicklung in der Region. Der entscheidende Aspekt des SASEC-Tourismusentwicklungsplans ist die „Produktentwicklung“ auf der Grundlage der beiden Themen Ökotourismus und Rundreisen zu den heiligen Stätten des Buddhismus. Doch mehrere der geplanten Aktivitäten und der Prozess der Aufstellung eines Plans nahmen weder auf eine echte Partizipation der Bevölkerung, noch auf Nachhaltigkeit Rücksicht.

Der SASEC *Tourism Development Plan* (TDP) kommt zu einem Zeitpunkt, an dem der Nordosten unter der Last mehrerer von Regierungsseite initiiertes und von multilateralen Entwicklungsbanken finanzierter Projekte und Programme taumelt. Tourismus wird offenbar aufgrund der Gewinnchancen, die er allen Beteiligten verspricht, als bestens geeignet für die Entwicklungsziele der Region angesehen. Die Tourismus-Bestrebungen der SASEC scheinen dieselbe tragische Richtung einzuschlagen, die in allem, was als „Entwicklung“ für den Nordosten empfohlen wird, zu erkennen ist – ein aufgepfropftes Entwicklungsmodell ohne Bezug zu seinem Kontext und seiner Umgebung.

Es sind die landschaftliche Schönheit, das reiche kulturelle Erbe und die historische Bedeutung der Region, sowie ihre vergleichsweise geringe Zugänglichkeit in der Vergangenheit, die dazu führten, dass Indiens Nordosten¹ als ‚unerkanntes‘ Tourismusziel herausgestrichen wird². Zu den verschiedenen Spielarten des Tourismus,

die die Zentral- und die Landesregierungen in der Region fördern wollen, gehören Ökotourismus, Kulturtourismus und Tourismus in Tierreservaten, wobei Assam darauf aus ist, in den Teetourismus einzusteigen, Sikkim und Tripura in den Pilgertourismus und einige andere Bundesstaaten auch in den Abenteuer- und Golftourismus. Zentral- und Landesregierungen haben viel Geld in die Tourismusentwicklung im Nordosten gepumpt. Auch die Industrie erhält erhebliche Anreize in den Tourismus zu investieren. Mehr als 75 Prozent des vom Tourismusministerium bereitgestellten Geldes wurde in den Bau touristischer Infrastruktur, die Destinationsentwicklung und die Entwicklung integrierter Rundreisen investiert.

ADB, regionale Kooperation und Tourismus

Die Initiative der ADB, den Tourismus durch regionale Kooperation zu fördern, kommt den Bemühungen der Regierung um Ausweitung des Tourismus im Nordosten sehr zugute. Da

fast alle Bundesstaaten gemeinsame internationale Grenzen mit Bangladesch, Bhutan, Nepal, Burma oder China haben, ist der Nordosten natürlicherweise geeignet für eine Tourismusförderung durch grenzüberschreitende regionale Kooperation. Es gibt jedoch in der Region Empfindlichkeiten sozialer, kultureller, politischer, ethischer und ökologischer Natur, die jeder Entwicklungsplan zu berücksichtigen hat. Der Vorstellung, dass Tourismus umweltfreundlich und für eine nachhaltige Entwicklung am besten geeignet sei, stehen Forschung und elementare Fakten entgegen. Auch die Rolle der ADB als ‚Entwicklungsbank‘ wird immer stärker durch Fallstudien in Frage gestellt, die ihre neoliberale ökonomische Ausrichtung, die Bevorzugung privaten Unternehmertums und ihrer Rolle beim Anwachsen der Verschuldung in der Region bloßstellen.

Die Asiatische Entwicklungsbank ist eine der größten internationalen Finanzinstitutionen. Sie hat 2004 Kredite in Höhe von 5.293 Mrd. US-Dollar in die asiatisch-pazifische Region vergeben.

Vor kurzem hat die ADB Prioritäten festgelegt und spielt nun eine führende Rolle bei der Initiierung regionaler Allianzen zur wirtschaftlichen Kooperation – was im ADB-Sprachgebrauch „Entwicklung durch regionale Kooperation und Integration“ heißt. Die südasiatische regionale Wirtschaftskooperation (SASEC) ist eines der sechs grenzüberschreitenden Regionalprogramme der ADB. Nach Definition der ADB umfasst die Region der SASEC Bangladesch, Bhutan, 13 nordöstliche Bundesstaaten Indiens und Nepal. Geboren aus dem Konzept dieses südasiatischen Wachstumsvierecks hat die ADB durch die SASEC sechs Prioritätsbereiche für die regionale Kooperation definiert, und zwar Energie, Transport, Tourismus, Umwelt, Handel & Investition und Beteiligung der Privatwirtschaft. Ohne Zweifel hat die SASEC im Bereich Tourismus am meisten bewegt. Enorme Aufmerksamkeit wurde der Markenpolitik, der Verkehrsanbindung und dem gemeinsamen Marketing für die Tourismusentwicklung in der Region zuteil, und minimale Aufmerksamkeit Themen wie Nachhaltigkeit, Umweltschutz und Bürgerbeteiligung

Was können bei der Vielfalt und den Unterschieden im Entwicklungsstand, dem sozioökonomischen Milieu und den Prioritäten jeder Teilregion innerhalb der Regionen die Auswirkungen von integrierten Tourismusentwicklungsplänen sein?

Unzulängliche Beteiligung der Bevölkerung

Wie die meisten anderen Projekte der ADB scheint auch der SASEC-TDP ein Plan zu sein, der ausschließlich in Abstimmung mit dem bürokratischem Apparat und den Lobbies der Tourismusindustrie entwickelt wurde. Es überrascht nicht, dass er ein Ergebnis gewerblicher Konsultation ist.³ Der Bericht sagt, dass die Arbeit am TDP in enger Abstimmung mit den nationalen Ministerien für Tourismus und mit Organisationen der vier

SASEC-Länder durchgeführt wurde. Obwohl die „Einbeziehung der Bevölkerung“ mehrfach als Ziel im TDP genannt wurde, sind die Bevölkerung oder ihre gewählten örtlichen Repräsentanten in Wahrheit weder an der Formulierung des Plans noch an der Realisierung der Ziele in den Projektbereichen in nennenswertem Umfang beteiligt worden.

Integration oder Restriktion

Der Fokus des SASEC-TDP als grenzübergreifendem Regionalentwicklungsplan liegt natürlicherweise darauf, Behinderungen der regionalen und grenzübergreifenden Integration zu reduzieren. In Bezug auf Indien wurde eine wichtige Idee wiederholt im TDP dargelegt und von Ministerien und Tourismusförderern aufgegriffen: die Lockerung der Bestimmungen für die Restricted Areas und der Zugangsregeln zur grenznahen Zone, die für manche Gebiete des Nordostens gelten.

Das Thema der Zugangserlaubnis zum Grenzgebiet im Nordosten ist jedoch sehr heikel und sollte nicht so unsensibel behandelt werden, wie der SASEC-TDP es im Kontext der Tourismusförderung getan hat. Historisch waren es die Briten, die 1873 mit der *Bengal Eastern Frontier Regulation* erstmals eine Zugangsregelung eingeführt haben, um die Aktivitäten der britischen Offiziere und Truppen in der Region zu kontrollieren. Nach Erlangung der Unabhängigkeit wurde dieses Konzept in die Verfassung Indiens übernommen, aber mit der neuen Rechtfertigung, „die Interessen der aufgelisteten Stämme [*scheduled tribes* – A.d.Ü.] zu schützen“. Gebiete im Nordosten, die als *Schedule VI areas* ausgewiesen sind, können Gebietsfremden den Zugang oder die freie Bewegung genehmigen. In jüngster Zeit hat der politische Unfriede in der Region das Thema der Zugangserlaubnis noch kontroverser gemacht. Auch scheinen die örtlichen Perspektiven erheblich voneinander abzuweichen.

Natürlich betrifft das Thema der Zugangserlaubnis zum Grenzgebiet nicht nur den Tourismus. Schon die vorsichtige Anregung, die Beschränkungen aufzugeben, um den Touristenstrom in die Region zu vergrößern, ist abwegig und nimmt keinerlei Rücksicht auf die geopolitischen, ethnischen und sozialen Empfindlichkeiten der Region.

Schlüsselgebiete – Entwicklungsklaven?

Eins der wichtigsten im TDP empfohlenen Programme ist das *Key Area Programme*, worin Schlüsselgebiete als Kernbezirke zur Förderung der grenzübergreifenden Tourismus-Entwicklung in der Region ausgewiesen werden. Jedes Schlüsselgebiet muss mindestens zwei der SASEC-Staaten überschneiden und Potenzial für Ökotourismus und die Entwicklung buddhistischer Pilgerreisen bieten. Elf solcher Schlüsselgebiete wurden ausgewiesen. Insgesamt 33 Projekte wurden zur Realisierung in den Schlüsselgebieten empfohlen, die im Allgemeinen auf Verbesserung der Infrastruktur, Bau von Raststätten, Flughafenmodernisierung und -ausbau, Strategien für den Ökotourismus (besonders in den Sunderbans, Manas und West-Sikkim) und Pläne zur Lenkung des Besucherstroms abzielen. Einige spezielle Projekte sind Abenteuer-Trekking in Arunachal Pradesh, Privatunterkünfte und Kunsthandwerksprogramme im Nordosten und von der Bevölkerung organisierte Tourismuszentren in den Sunderbans.

Ein unmittelbar negativer Effekt der Schaffung solcher Schlüsselgebiete ist, dass sie nicht nur touristisch intensiv erschlossen werden, sondern auch einem massiven Infrastrukturausbau durch Straßen und Flughäfen unterliegen. Fast alle der ausgewiesenen Gebiete sind ökologisch und sozial hochsensible Gegenden, deren Tragfähigkeit eine unbegrenzte Nutzung von Platz und Ressourcen durch Tourismus und Infrastruktur nicht aushalten kann. Auch wenn die bestmöglichen

Praktiken angewandt und Maßnahmen zum Naturschutz versucht werden, es wäre naiv anzunehmen, dass zur intensiven integrierten Tourismusentwicklung freigegebene Gebiete nicht von einem solchen Wandel negativ beeinflusst würden.

Ökotourismus: der Rauch wird aufsteigen ...

Der TDP etikettiert mehrere der im SASEC-Gebiet zu fördernden Projekte als „Entwicklung von Ökotourismus auf der Basis von Natur und Kultur“. Empfohlene Aktivitäten schließen Trekking, Flussfahrten und Abenteuer-tourismus ein. Manches davon ist eindeutig für den Nordosten ungeeignet und würde die Ökologie sehr schädigen, wenn es realisiert würde. Eine solche Empfehlung ist die Nutzung des Ganges-Brahmaputra-Beckens für Flusskreuzfahrten. Kreuzfahrt-tourismus wird weltweit als eine der umweltbelastendsten Formen des Tourismus angesehen. Die potenziellen Schäden können bei Flusskreuzfahrten noch größer sein, da die Flussufer an den Stellen, wo das Schiff hält, stärker verschmutzt würden. Sie könnten auch den Fischfang beeinträchtigen und so die örtliche Wirtschaft schädigen. Abenteuer-tourismus wie Floßfahrten und Bergsteigen könnten den Druck auf das Ökosystem verstärken.

Ein anderer Kernbereich der empfohlenen Aktivitäten sind die regionalen Nationalparks, Schutzzonen und Reservate für die reiche Flora und Fauna. Gelindert werden könnte der Schaden durch Beschränkung der Besucherzahlen und der touristischen Einrichtungen inner- und außerhalb solcher Parks. Dies ist aber eindeutig keine Priorität des TDP, der solche Aspekte kaum berücksichtigt. Die Fülle der für die Region empfohlenen Infrastrukturprojekte muss zwangsläufig zu weiterer Abholzung führen, und wenn man sie nicht sehr vorsichtig realisiert, werden auch die vom TDP empfohlenen touristischen Aktivitäten daran Mitschuld tragen.

Partizipation und Gewinnaufteilung – nichts als ein Lippenbekenntnis

Der TDP spricht unzählige Male von Partizipation der Bevölkerung an den Projekten, entweder als Ziel oder als Durchführungsprinzip der vorgeschlagenen Projekte. In der Praxis ist aber kaum zu erkennen, wie und wo die Bevölkerung eine sinnvolle Rolle in diesem Mammutplan spielen soll. Wenn Richtlinien und Pläne von oben nach unten entwickelt, von der Industrie initiiert und der Bevölkerung nur dann vorgelegt werden, wenn man ihre Erlaubnis oder Zustimmung braucht, ist das eine Verhöhnung der „Partizipation der Bevölkerung“.

Teilhabe am Nutzen des Tourismus betrifft nicht nur den wirtschaftlichen und ökologischen Nutzen, sondern auch politische und soziale Nutzefekte, die der Bevölkerung durch Engagement im Tourismus zufließen können. Größere Touristenzahlen führen nicht immer zu höherem Einkommen für die lokale Bevölkerung, vor allem weil der Gewinn eben nicht auf die Ebene der Bevölkerung herabsickert. Der TDP hat keine konkreten Pläne, wie die durch den Tourismus erzielten Gewinne unter der armen Bevölkerung der Region verteilt werden sollen. Eins der simplifizierenden Argumente besagt, die Entwicklung der buddhistischen Rundreise und anderer Produkte veranlasse ausländische Touristen, länger zu bleiben, wodurch sie abgelegene ärmere Gegenden erreichen und dadurch die Nutzeffekte aus dem Tourismus steigern würden. Dies ist ein unlogisches und inadäquates Verständnis von Teilhabe am Nutzen und wie sie erzielt werden könne. Zudem wird geraten, die Führung bei der Tourismusentwicklung in der SASEC der Privatwirtschaft zu übergeben. Privatwirtschaftliche Initiativen können jedoch per definitionem keine Prinzipien der Teilhabe am Nutzen einbeziehen, die ihrem Profitteresse widersprechen.

Regulierung und Nachhaltigkeit

Die Regulierung des Tourismus – oder eigentlich aller Aktivitäten – gehört notwendig zur nachhaltigen Entwicklung im Nordosten. Nicht zuletzt aus diesem Grund wurde diese Region in die Schedule VI der Verfassung einbezogen, um ihr Zeit und Raum zu geben, einer anderen Entwicklungsbahn zu folgen als das indische Kernland. Zu dieser Philosophie gehörte wesentlich, die Rolle traditioneller Verwaltungssysteme anzuerkennen und zu respektieren, wie z.B. die Rolle des Dorfrats. Wenngleich der Tourismus eine nachhaltige Quelle von Einkommen und Erwerbsgrundlage für die lokale Bevölkerung sein kann, muss er reguliert und mit Augenmaß eingeführt werden. Eine plötzliche Flut von Tourismusprojekten würde die Schleusentore für private Investitionen öffnen, ohne der Umwelt und der örtlichen Bevölkerung genügend Zeit zu lassen, sich anzupassen und die Früchte dieser Investitionen zu ernten. Nichts von alledem und auch nicht die Idee der Regulierung werden im TDP erwähnt. Er unterstützt vielmehr den gegenwärtigen landesweiten Trend zu Deregulierung.

Die Finanzierung des TDP – eine attraktive Option für multilaterale Banken

Der TDP beziffert die ungefähren Kosten seiner Implementierung auf gewaltige 75 Millionen US-Dollar. Die empfohlenen Finanzierungsoptionen schließen Beiträge der nationalen Regierungen ein, die nach Meinung des TDP aber nicht ausreichen, um die Pläne insgesamt zu realisieren. Auch privatwirtschaftliche Investitionen und Anreize zu deren Steigerung (wie zum Beispiel liberale Genehmigung ausländischer Investitionen) sowie der Einbezug der nationalen Banken wurden befürwortet. Bemerkenswerterweise plädiert der TDP jedoch stark dafür, dass die nationalen Regierungen Entwicklungshilfe beantragen, um einzelne Aspekte des TDP zu realisieren.

ren. Er sagt: „Regionale Kooperation im Tourismus ist eine Chance von wechselseitigem Vorteil ... Zur Realisierung dieses Potenzials ist Geberhilfe erforderlich. Gespräche mit Sponserorganisationen sollten fortgeführt werden. SASEC-Treffen auf der Ebene von Ministern und hohen Beamten müssen Repräsentanten der Gebergemeinschaft einbeziehen, um die Wichtigkeit grenzüberschreitender Kooperation im Tourismus hervorzuheben und die Teilnahme der Geber bei der Formulierung und Realisierung angemessener Projekte und Programme zu suchen.“ Ob nun die Bevölkerung von den empfohlenen Aktivitäten profitiert oder nicht, der TDP öffnet, wie es scheint, in jedem Fall Chancen für multilaterale Entwicklungsbanken.

*Aus dem englischen Original übersetzt von
Reinhold Schein.*

Zum Autor

Vidya Rangan ist Mitarbeiterin der indischen Nichtregierungsorganisation *Equations*, Bangalore, im Bereich Tourismus und Auswirkungen der Globalisierung.

Endnoten

¹Der Begriff Nordosten bezeichnete zunächst die geographische Lage dieser Regionen innerhalb des indischen Territoriums. Verfassungsrechtlich umfasst der Nordosten jedoch die Staaten Assam, Arunachal Pradesh, Mizoram, Manipur, Meghalaya, Nagaland, Tripura and Sikkim. Sie werden auch gemeinsam durch den *Northeastern Council* verwaltet, der 1971 durch Parlamentsbeschluss konstituiert wurde. Er ist die zentrale Behörde für die sozioökonomische Entwicklung im Nordosten. Sikkim wurde im Dezember 2002 in den *Northeastern Council* eingeschlossen.

²2005 startete das Tourismusministerium der indischen Regierung eine ausschließ-

lich auf den Nordosten bezogene Marketing- und Werbekampagne unter dem Schlagwort „Das unerkundete Paradies“, das von der ADB in ihren Tourismusentwicklungsprogrammen für den Nordosten durch die SASEC übernommen wurde.

³Der SESAC-Tourismusentwicklungsplan wurde von zwei großen Beratungsgruppen für die ADB entworfen und durchgeführt – der *Tourism Resource Consultants*, Neuseeland, einer privaten Firma, die hochwertige Beratung in internationalem Tourismus bietet, mit einem Schwerpunkt auf Umweltaspekten. Diese Firma hat auch die kürzlich verfasste *GMS Tourism Sector Strategy* (www.trcnz.com) verfasst. Die zweite Gruppe ist die *Metcon Consultancy Private Limited* aus Kathmandu, die fast alle ADB-finanzierten Projekte in Nepal entworfen hat, einschließlich ihrer Entwicklungsprojekte für Tourismus-Infrastruktur und dem *Nepal Tourism Development Programme* (www.metconNepal.com).



Karl-Heinz Golzio

Grabsteine auf der Hauptinsel Male