

Fallbeispiel Zanzibar -

Menschenrechtsverletzungen im Tourismus oder durch den Tourismus?

Christian Baumgartner, response & ability gmbh

Abstrakt:

Im November 2014 untersuchte der Autor Christian Baumgartner gemeinsam mit Matthias Beyer, mascontour, im Rahmen einer umfassenderen Studie zum Themenbereich 'Menschenrechte im Tourismus' für die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Wasserversorgungsprobleme für die Bevölkerung durch die Tourismusentwicklung in Zanzibar / Tanzania. Hauptaugenmerk lag auf der Analyse, inwieweit die Vorwürfe der Menschenrechtsverletzungen zutrafen, und inwieweit die touristischen Stakeholder dafür Verantwortung hatten.

Der vorliegende Artikel zeigt, dass die Tourismuswirtschaft zwar ihren Beitrag zu den Menschenrechtsverletzungen leistet, aber die eigentliche Ursache im Staatsversagen liegen. Neben dem Menschenrecht auf ausreichend sauberes Wasser (als Teil des 'Right to an adequate Standard of Living') werden das Fallbeispiel Arbeitsbedingungen ('Right to decent Work') im Tourismus.

Geografische Verortung:

Zanzibar ist eine Insel vor der Ostküste Afrikas mit etwa 1,3 Mio EinwohnerInnen. Die Insel schloss sich 1964 mit dem damals unabhängigen Tanganjika zu dem neuen Staat Tansania zusammen, hat aber einen quasi autonomen Status behalten. Zanzibar wurde vorrangig aus dem arabischen Raum besiedelt und die Bevölkerung ist bis heute - im Gegensatz zum Festland Tanzania - mehrheitlich muslimisch. (Danish Institute for Human Rights, 2014)

Tourismus stellt eine wichtige Einkommensquelle für die Insel dar, wobei die Hauptinteressen der Gäste auf die Hauptstadt Stonetown und die Baderessorts an den Küsten fokussiert sind. Zanzibar gilt als die 'Gewürzinsel' vor Afrika und so stellen einzelne 'Gewürztouren' touristische Zusatzprodukte dar. Im Norden von Zanzibar und auf der kleinen vorgelagerten Insel Pemba sind im touristischen Angebot außerdem die Möglichkeit zur Naturbeobachtung von Walen, Mantas, Flughunden, etc. enthalten. (Zanzibar Commission for Tourism 2015; Baumgartner, 2014)

Hintergründe der Fallstudie

Der Zugang zu sauberem Trinkwasser in ausreichenden Mengen ist in den Menschenrechten unter dem Recht auf adäquaten Lebensstandard integriert. Sowohl Studien lokaler wie internationaler NGOs (Tourism Concern, 2012; Slade 2011) als auch wissenschaftliche Berichte (Gössling und Hall, 2006) berichteten in den vergangenen Jahren von deutlichen Unterschieden im Zugang zu Wasser und in dem Wasserverbrauch zwischen der einheimischen Bevölkerung Zanzibars und den TouristInnen: Unterkünfte in populären Urlaubsregionen nahe der Dörfer Nungwi an der Nordspitze der Insel, Jambiani an der nördlichen Ostküste und Kinwengwa an der südlichen Ostküste verbrauchten zwischen 686 l Wasser pro Raum und Tag in Guesthouses und 3.135 l Wasser pro Raum und Tag in 5-Sterne-Hotels. Der durchschnittliche Verbrauch im Tourismus lag nach diesen Studien bei 1.485 l Wasser pro Raum und Tag, während lokale Haushalte mit knapp mehr als 90 l pro Tag auskommen mussten und Mühe hatten, ihren Tagesbedarf zu decken. (Helf 2014)

Die Infrastruktur der Wasserversorgung sei unzulänglich, so die Kritik der oben genannten NGOs (Tourism Concern, 2012; Slade 2011), während die Übernutzung des Grundwassers durch die touristischen Ressorts zu einer zusätzlichen Versalzung der lokalen Trinkwasserbrunnen und -reserven führten. Die unregelmäßige Abwasserentsorgung brächte zusätzliche Probleme: Nur eine Minderheit der Hotels entsorge über Abwasserkläranlagen, während die Mehrheit über Senkgruben entsorge, die oftmals undicht seien und so eine Verkeimung des Grundwassers und damit eine Gefährdung für die menschliche Gesundheit wie für marine Ökosysteme mit sich brächten. (Helf 2014)

Zusätzlich zu den direkten ökologischen Auswirkungen werden auch sekundäre soziale und ökonomische Auswirkungen gesehen: So verbrachten hauptsächlich Frauen signifikant viel Zeit damit, sauberes Wasser zu holen, was sie von anderen einkommensgenerierenden Beschäftigungen abhalte (Tourism Concern, 2012).

Untersuchung vor Ort

Im November 2014 untersuchte der Autor gemeinsam mit Matthias Beyer von der Berliner Consultingfirma mascontour, im Rahmen einer umfassenderen Studie zum Themenbereich 'Menschenrechte im Tourismus' für die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) die genannten Wasserversorgungsprobleme durch die

Tourismusentwicklung in Zanzibar. Dabei wurden zahlreiche Interviews mit den zuständigen Tourismus-, Umwelt- und Wasserbehörden der Insel wie mit Hoteliers, Investorenverbänden, Consultingfirmen und Privatpersonen geführt sowie Lokalaugenscheine in mehrere Unterkunftsbetrieben vorgenommen.

Die Wasserversorgung

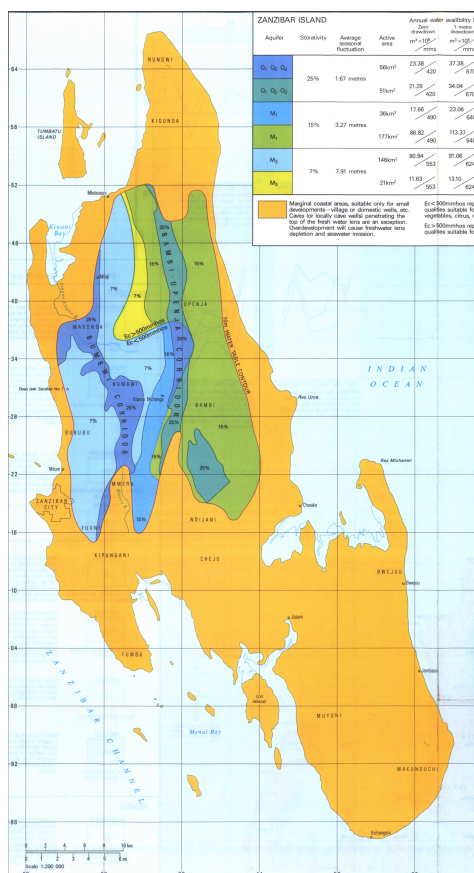
Nach Aussagen der staatlichen Wasserbehörde ZAWA (Zanzibar Water Authority) würde die jährliche Regenmenge ausreichen, um den Trink- und Nutzwasserbedarf der Bevölkerung bei weitem zu decken. Allerdings führt der schlechte Zustand der Infrastruktur und der Umstand, dass für eine Modernisierung und Erweiterung der Anlagen das Geld fehlt, dazu, dass nur ein Bruchteil des verfügbaren Wassers bei der Bevölkerung und den Touristen ankommt. (Helf 2014)

Ein Grundproblem bei der Analyse und Planung der Wasserversorgung ist das fehlende Datenmaterial sowohl in Hinblick auf den eigenen als auch im Hinblick auf den touristischen Wasserbedarf bzw. -verbrauch. Bis 2008 zahlten die KonsumentInnen nichts für den Wasserverbrauch, erst dann begann ZAWA, Rechnungen zu stellen. Da die ZAWA jedoch über keine finanziellen Mittel verfügt, konnten bislang nur bei 2,4 % der ZAWA Kunden Wassermessgeräte installiert werden, daher wird in den meisten Fällen eine Pauschalsumme verrechnet (Helf 2014). Diese Situation hat mehrere Konsequenzen: Einerseits hat die Bevölkerung ein sehr geringes Bewusstsein über das Problem des Wassers auf Zanzibar und ist nur wenig motiviert, über Möglichkeiten des Wassersparens nachzudenken, andererseits gibt es nur unverlässliche Aussagen und wenig aussagekräftige Daten zum Wasserverbrauch - sowohl bei der Bevölkerung als auch in den touristischen Anlagen. (Helf 2014)

Nach Schätzungen der Wasserbehörde ZAWA liegt der Verbrauch der lokalen Bevölkerung bei rund 50 l pro Person und Tag, für die Hotelanlagen variieren die Zahlen über den Verbrauch zwischen 80 und 200 Litern bei durchschnittlichen 120 l (Helf 2014). Das erscheint angesichts anderer Daten und Informationen aus dem touristischen Bereich (Tourism Concern, 2012; Slade 2011; Baumgartner 2014) als sehr gering. Eine Öko-Lodge ohne Poolanlage berichtete von einem täglichen Wasserverbrauch von durchschnittlich 320 l pro Gast. Insgesamt ist es fragwürdig, ob überhaupt verlässliche Zahlen zum touristischen Wasserverbrauch in Zanzibar erhoben werden können, da die meisten Hotels eigene Brunnen gegraben haben, eine Pauschalgebühr für den Wasserverbrauch bezahlen und keine Messungen ihrer Wasserentnahmen und des Verbrauchs durchführen. (Baumgartner 2014)

Ein weiterer Faktor, der eine konstruktive Planung der Wasserversorgung auf Zanzibar behindert, ist das ZAWA und die Tourismusbehörde (Zanzibar Tourism Commission) nur wenig miteinander kommunizieren und kooperieren (Baumgartner 2014). ZAWA erhält keine Daten über existierende oder geplante Hotels und kann ihre Wasserversorgungsplanung damit nicht entsprechend anpassen. Andererseits erhebt die Tourismusbehörde nur rudimentäre Statistiken über die Zahl von Gästen und anderen Informationen zum Tourismus, verfügt über keinen touristischen Masterplan und hat keine klaren Strategien für die Tourismusedwicklung (Baumgartner 2014). So erfasst die Tourismusstatistik in Zanzibar nur 'internationale Gäste'. Als solche werden diejenigen Personen gerechnet, die mit einem internationalen Flug, d.h. mit einer internationalen Fluggesellschaft ankommen. In der Praxis aber verbinden viele Reisende einen Safari-Aufenthalt am Festland Tansania mit einem Badeurlaub auf Zanzibar und gelangen mit einer nationalen Fluglinie von Dar es Salaam auf die Insel. Diese Personen finden keine Aufnahme in die Tourismusstatistik (Zanzibar Commission for Tourism o.D.; Baumgartner 2014).

Nach den Aussagen eines internationalen Wasserexperten, der für ZAWA arbeitet, würden schon 1,5% der jährlichen Niederschläge die ins Grundwasser gelangen, genügen, um die



Bevölkerung ausreichend mit Wasser zu versorgen.

Allerdings befindet sich der größte Teil des verfügbaren Grundwassers in der hügeligen, bewaldeten, nur dünn besiedelten Mitte der Insel. Je näher man an die Küste kommt, desto dünner ist die Grundwasserschicht. Die angelegten Wasserleitungen reichen von den Brunnen in der Inselmitte bis zu den Dörfern nahe der Küste, erreichen jedoch nicht die Hotelanlagen, die meist zwischen den Dörfern und dem Strand errichtet wurden (Helf 2014; Baumgartner 2014).

Abb: Grundwasserverteilung in Zanzibar: In den intensiven Tourismusregionen an der Küste gibt es das wenigste Wasser.
Quelle: ZAWA (Zanzibar Water Authority).

In den Dörfern kommen nur etwa 30 % des Wassers aus den Brunnen an, hier liegen die Gründe zum einen wiederum darin, dass fehlende finanzielle Mittel eine ordentliche Instandhaltung der Leitungen verhindern und dass auf der Strecke aus den Leitungen illegal Wasser entnommen wird. Diese mangelnde Sorgfalt wird darüber hinaus durch undichte Leitungen und oftmals ständig laufende Wasserhähne in Dörfern verschärft, so dass in den Dörfern eine temporäre Wasserknappheit besteht, welche durch die regelmäßigen Stromausfälle noch verstärkt werden. Diese lassen die Wasserpumpen in den lokalen Brunnen nicht arbeiten (Helf 2014).

Mehr als 90 % der Hotels sind nicht an das öffentliche Wassernetz angeschlossen. Sie decken ihren Wasserbedarf über private Wassertankwagen oder graben eigene Brunnenanlagen. Die Tankwagen werden deshalb von privaten Firmen bereitgestellt, da ZAWA keine ausreichenden finanziellen Mittel für eigene Wassertankwagen hat, und auf Grund mehrerer Vorfälle mit einem schlechten Ruf in Bezug auf die hygienischen Vorkehrungen zu kämpfen hat. Das Wasser per Tankwagen ist für die Tourismusunternehmen deutlich teurer als die Anlage einer eigenen Wasserversorgung (Helf 2014; Baumgartner 2014). So berichten Ökolodges, die im Vergleich zu den großen Hotelanlagen einen relativ geringeren Wasserverbrauch haben, dass die Kosten für Wasser per Tankwagen im Jahr die Jahreskosten für Elektrizität übersteigen würden (Baumgartner 2014).

Die insgesamt schlechte staatliche Versorgungssituation mit Wasser aus dem Inselinneren führt zu einem erhöhten Ausbau privater Brunnenanlagen in den Küstenregionen, sowohl innerhalb der Dörfer als auch in den touristischen Anlagen. Dieser deutlich erhöhte Zugriff auf den dünnen Grundwasserkörper an der Küste bewirkt aber nun zum einen eine Übernutzung und auf diese Weise Versorgungsproblemen in den Dörfern, die in der Regel schwächere Pumpen als jene Einrichtungen in den Hotelanlagen haben. Zum anderen aber dringt aufgrund des Sinken des Grundwasserspiegels nun Meerwasser in die dünne Grundwasserschicht ein, so dass der Wasserkörper und damit die Trinkwasserversorgung versalzt (Helf 2014). Angesichts dieser Grundsituation werden fragwürdige Projekte wie ein neuer, wasserintensiver Golfplatz im Nordwesten der Insel, die Wassersituation eher noch verschärfen (Baumgartner 2014).

Gesetzliche Rahmenbedingungen

Bei Hotelneubauten schreiben die Gesetze in Zanzibar eine Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung (ESIA) vor, also unter anderem auch die Kontrolle der

Wasserentnahmen und deren Auswirkungen auf die umliegenden Dörfer. Diese Prüfung liegt bei der Umweltbehörde als Teil des Ministeriums für natürliche Ressourcen, wird aber mangels personeller Kapazitäten durch private Consulting Firmen durchgeführt. (Zanzibar Departement of Environment 2014; Baumgartner 2014)

Die praktische Hinterfragung vor Ort zeigt, dass die Hotelbesitzer sehr unterschiedliche Erfahrungen mit der Umsetzung der ESIA gemacht haben, die Kontrolle vor Ort eher sporadisch stattfindet und es so gut wie nie zu konkreten Auflagen kommt. Die Beobachtungen legen nahe, dass es hier eine Schwäche in der Gesetzesumsetzung gibt und damit die Möglichkeiten eines gesetzlichen Instruments zur Verbesserung der Wassersituation bzw. zur Verhinderung derer Verschlechterung nicht genutzt werden (Baumgartner 2014).

Andere Menschenrechtsverletzungen im Tourismus in Zanzibar

Neben den wasserbezogenen Menschenrechtsverletzungen wurde dem Autor immer wieder über schlechte Arbeitsbedingungen berichtet. Das Recht auf 'annehmbare Arbeit' ('decent work') ist ebenfalls ein Menschenrecht, die Internationale Labour Organisation (ILO) hat in mehreren Konventionen die Definition von 'decent work' übernommen.¹ Zu annehmbaren Arbeitsbedingungen zählen unter anderem Arbeitsverträge indirekt in der ILO-Konvention 158, 1982), geschlechterunabhängige Bezahlung (ILO-Konvention 100, 1952), Mindestlöhne (ILO-Konvention 131, 1970), regelmäßige Bezahlung (ILO-Konvention 95, 1949), Entlohnung von Überstunden (ILO-Konvention 01, 1919), das Recht auf Mitglied in Gewerkschaften (ILO-Konvention 98, 1949), etc. (Baumgartner et al 2015).

Offiziell gibt es in Zanzibar Mindestlöhne im Tourismus, diese sind gesetzlich geregelt: Umgerechnet etwa 70,- € (150.000,- shs) pro Monat in der gehobenen Hotellerie, 45,- € in Mittelklassehotels und 36,- € in Restaurants, Bars und Guesthouses (Association of Tanzania Employers, 2010). Die Mindestlöhne werden aber in vielen Fällen nicht bezahlt, einerseits, da die Formulierung in der Veröffentlichung des Gesetzes unklar ist: "*Employers who are currently paying their employees wages which are lower than those prescribed under the Second Schedule **should** adjust such wages in order to be in compliance with the new Wage Order.*" (Association of Tanzania Employers, 2010), andererseits weil eine Mehrheit der Beschäftigten im Tourismus keine einheimischen Zanzibaris sind, sondern wegen der besseren Ausbildung und dem geringen lokalen Image des Tourismus Saisonarbeitskräfte

¹ Für einen guten Überblick siehe: <http://www.wageindicator.org/main/labour-laws/international-conventions>

vom Festland sind, oftmals aus Kenia oder Ruanda (Zanzibar Legal Service Centre 2014). Diese haben aber vielfach kein Wissen über die rechtlichen Situation in Zanzibar und auch keine Wege, diese einzufordern. Viele der Hotels beschäftigen ihre MitarbeiterInnen ohne Arbeitsverträge und nehmen ihnen damit den Weg zur Beratung durch Gewerkschaften und die Sicherheit vor dem Gesetzgeber.

Zusätzliche Beobachtungen beschäftigten sich in Zanzibar mit dem Thema der Landnutzung, in der es international immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen im Tourismus kommt (siehe auch den entsprechenden Artikel zu Menschenrechten im Tourismus in diesem Band).

Erfreulicherweise ist die Situation in Zanzibar positiv: Land ist in der Regel im Besitz der Dorfgemeinschaften, nicht des Staates und wird an Ortsfremde nicht verkauft, sondern lediglich auf 99 Jahre verpachtet (Zanzibar Legal Service Centre 2014). Allerdings führt diese Situation zu zusätzlichen nationalen Planungsproblemen, da potentielle Investoren direkt mit den Dorfgemeinschaften verhandeln und es dadurch zu einem Mangel an staatlicher Kontrolle bzw. strategischen Planungsmöglichkeiten kommt. Was wiederum zu den oben genannten Schwierigkeiten bei der Planung der Wasserversorgung beiträgt (Zanzibar Legal Service Centre 2014; Baumgartner 2014).

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Wasserversorgung in Zanzibar ist problematisch, mit oder ohne Tourismus. Allerdings werden diese Probleme vor allem in den dichten Tourismusregionen im Norden und an der Ostküste der Insel verstärkt. Die Menschenrechte auf ausreichend Versorgung mit sauberem Wasser werden in dieser Situation eindeutig verletzt, wobei die Übernutzung und Versalzung dem Tourismus angelastet werden (Tourism Concern, 2012; Slade 2011; Gössling und Hall, 2006) allerdings ursächlich hauptsächlich im Versagen des Staates und Mängel in der Gesetzesumsetzung, sowohl in der Wasserversorgung wie in der Tourismusplanung liegen und weniger durch die Tourismuswirtschaft selbst verursacht werden. In anderen Bereichen, die in der Untersuchung nicht im Detail analysiert wurden, wie etwa den Arbeitsbedingungen in der Hotellerie und Gastronomie, kommt es allerdings ebenfalls zu Menschenrechtsverletzungen, die an dieser Stelle durch die Tourismuswirtschaft direkt verursacht werden.

Ehe der Tourismus auf Zanzibar weiter ausgebaut wird, benötigt es, so die Schlussfolgerungen der Untersuchung, eine bessere Governance der zuständigen Behörden und umfassende Maßnahmen zur Sicherung der Wasserreserven:

- Klare Auflagen als Resultate der Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen müssen technische Lösungen für die Wasserver- und Entsorgung bei Hotelneubauten vorsehen: Regenwasser- und Grauwassernutzung, Komposttoiletten, Filteranlagen, Wassersparmaßnahmen und Entsalzungsanlagen für Meereswasser. Vor allem letztere können dann gleichzeitig auch der lokalen Dorfbevölkerung zu Gute kommen.
- Verbesserung der Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen, insbesondere der Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung um die lokalen Gemeinschaften gegen Wasserübernutzung, Versalzung und Verunreinigung der Wasserreserven zu schützen.
- Multi-Stakeholder Dialoge sollten zur Entwicklung gemeinsamer Lösungen (wie etwa gemeinsame Entsalzungsanlagen, gemeinsame Wasseraufbereitungsanlagen, ...) zwischen den Dorfgemeinschaften und dem Tourismus eingesetzt werden.
- Die öffentliche Infrastruktur und deren Instandhaltung muss verbessert und erweitert werden. Die öffentliche Wasserversorgung muss neben den Dörfern auch die Hotelanlagen erreichen. Internationale Geberorganisationen sollten diese Punkte in ihre Programme aufnehmen.
- Die verschiedenen Abteilungen der Behörden in Zanzibar, allem voran die Wasserbehörde, die Tourismusbehörde und die Umweltbehörde müssen eine stärkere institutionelle Zusammenarbeit entwickeln.
- Ein zukünftiger Masterplan für Tourismus muss Fakten für den zu erwartenden Wasserbedarf und Strategien für dessen Deckung in Bezug zu den verfügbaren Ressourcen beinhalten. Eine 'wasser-bezogene Carrying Capacity' speziell, aber nicht ausschließlich für das angestrebte Luxussegment der 5-Stern Hotellerie mit Golfplätzen wird ebenfalls benötigt.

Referenzen:

Association of Tanzania Employers (2010): The Publication of the Regulation of Wages and Terms of Employment Order 2010

Baumgartner C. (2014): Unveröffentlichte Reisenotizen der Erkundungsmission im Zuge der Arbeit an der Studie 'Human Rights in Tourism. Analysis of the Challenge. Recommendations to Public and Private Stakeholders. Report to the GIZ'

Baumgartner C, Beyer M, Iwaszuk E, Kasüske D, Zotz A (2015, unveröffentlichter Entwurf): Human Rights in Tourism. Analysis of the Challenge. Recommendations to Public and Private Stakeholders. Report to the GIZ

Danish Institute for Human Rights (2014): Tanzania - Special Region Guide Zanzibar, Available from: <http://hrbcountryguide.org/countries/tanzania/special-region-guide-zanzibar/> [Zugriff am 25.10.2014]

Gössling S, Hall C M (eds.) (2006): Tourism and Global Environmental Change: Ecological, Social, Economic and Political Interrelationships. London: Routledge.

Helf C. (2014): Persönliches Interview durch den Autor und Matthias Beyer

Slade L (2011): Water Equity in Tourism: Zanzibar Case Study, Villages of Kiwengwa, Nungwi and Jambiani. Report by Mwambao Coastal Community Network for Tourism Concern.

Tourism Concern (2012): Water Equity in Tourism: A Human Right, A Global Responsibility. Available from: <http://www.tourismconcern.org.uk/wet.html>. [Zugriff am 13.1.2014].

Zanzibar Commission for Tourism (o.D.): Nationalities 1985-2013

Zanzibar Comission for Tourism (2014): Website <http://www.zanzibartourism.net>. [Zugriff am 9.11.2014].

Zanzibar Departement of Environment (2014): Persönliches Interview durch den Autor und Matthias Beyer

Zanzibar Legal Service Centre (2014): Persönliches Interview durch den Autor und Matthias Beyer