

Gratwanderung Liberalisierung

Fairer versus freier Handel im Tourismus (1)

Christina Kamp

Der Tourismus als eine der Antriebsfedern und zugleich Folge der Globalisierung wird als Ausweg aus einer Vielzahl von Krisen propagiert. Unter dem Druck von Schuldensanierung und Strukturanpassungen haben sich viele Entwicklungsländer verpflichtet, ihre Wirtschaft immer weiter dem globalen Markt zu öffnen. Viele der Liberalisierungen im Tourismus wurden 1994 mit dem Abschluss des „Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen“ (GATS) im Rahmen der Welt handelsorganisation (WTO) festgeschrieben. Dadurch wird der Spielraum einzelner Länder drastisch begrenzt, den Tourismus entsprechend ihrer eigenen politischen Schwerpunkte und Entwicklungsstrategien zu gestalten.

Wo die Staatskassen leer sind, soll der Tourismus Devisen bringen. Zugleich sollen dringend benötigte Arbeitsplätze geschaffen werden. Seit einigen Jahren propagiert die Welttourismusorganisation (UNWTO) den Tourismus sogar als geeignetes Instrument zur Armutsbekämpfung. Doch als von Geschäftsinteressen bestimmter Wirtschaftszweig hat der Tourismus sich bislang nicht als geeignetes Entwicklungsinstrument erwiesen. Gerade benachteiligten Bevölkerungsgruppen bietet er kaum eine Perspektive, sie werden durch touristische Entwicklung in ihrem Umfeld eher noch weiter marginalisiert. Privatisierungen, Mehrheitsbeteiligungen für ausländische Firmen, großzügige Anreize für ausländische Investoren und weitere Zugeständnisse an private Tourismusunternehmen - wie unbeschränkte Importe oder die Beschäftigung ausländischer Personals - beschneiden die Einkommensmöglichkeiten lokaler Anbieter in den touristischen Zielgebieten.

Wirtschaftliche Liberalisierung

Jenseits öffentlicher und parlamentarischer Kontrolle unterwerfen Re-

gierungen überlebenswichtige Bereiche ihrer Volkswirtschaften den bindenden Liberalisierungsregeln des GATS. Dazu gehören Bereiche der Grundversorgung wie die Wasserversorgung, Energie und Telekommunikation, Bildung und Gesundheit sowie Finanzdienste und der Tourismus. Einmal eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen können praktisch nicht wieder zurückgenommen werden.

Nicht nur Nichtregierungsorganisationen, sondern auch die Konferenz für Handel und Entwicklung der Vereinten Nationen (UNCTAD) warnen vor den Folgen. In dem Dokument *Trade in Services and Development Implications* (2006), rät die UNCTAD Entwicklungsländern, ihre Dienstleistungssektoren nicht zu rasch für ausländische Unternehmen zu öffnen. Die UNCTAD weist darauf hin, dass eine solche Öffnung in Entwicklungsländern nicht automatisch zu Wachstum führe. Zudem sei die Liberalisierung mit Kosten verbunden:

Einheimische Unternehmen würden aus dem Markt gedrängt, Arbeitsplätze gingen verloren, es komme zu

Equations/EED: *A WTO-GATS-Tourism Impact Assessment Framework for Developing Countries*, Bonn/Bangalore, 2005. Im Internet abrufbar bei www.tourism-watch.de in der Rubrik „Literatur“.

Equations: *Consultation on Globalisation, Trade & Tourism: Impacts on People's Rights and Development*. 6.-7. November 2006. Dossier. Bangalore, 2006.

negativen Auswirkungen auf die soziale Grundversorgung und die Kultur. Der Tourismus, so schätzt die UNCTAD, ist der bereits am stärksten liberalisierte Dienstleistungssektor. In 75 Ländern, darunter in Nepal, Sri Lanka und den Malediven, zählt der Tourismus zu den wichtigsten Devisenquellen. Aus Länderstudien leitet die UNCTAD ab, dass der Nutzen der Liberalisierung im Tourismus unter anderem vom Integrationsgrad der einheimischen Tourismuswirtschaft, von globalen Geschäftspraktiken, den Wettbewerbsbedingungen

auf den ausländischen Märkten, dem Zugang zu Vertriebsnetzen und den jeweiligen Devisenabflüssen abhängt. Ein wichtiger Faktor sei die hohe Anfälligkeit für externe Krisen und Schwankungen, insbesondere der internationalen Touristenströme.

Die UNCTAD weist darauf hin, dass durch flankierende Maßnahmen und einen regulativen Rahmen erst einmal die nötigen Voraussetzungen geschaffen werden müssen, damit Liberalisierungen auch entwicklungspolitisch wirksam werden können. Es wird ein länderspezifischer Ansatz befürwortet, um auch die angemessene Geschwindigkeit und Reihenfolge von Reformen und Marktöffnungen entsprechend den Bedingungen in den einzelnen Ländern zu bestimmen. Damit die Marktöffnung im Tourismus erfolgreich sein kann, muss sie durch komplementäre politische Maßnahmen ergänzt werden, die kleinen und mittelständischen Unternehmen helfen, im Markt zu bestehen. Auch könnten weitere politische Konzepte nötig sein, um den Wettbewerb zu sichern und die Verdrängungskosten bei Grund und Boden, Betriebsvermögen und Arbeitsplätzen zu minimieren.

Liberalisierung und Demokratie

Die indische Nichtregierungsorganisation *Equations* (Bangalore) betont, dass das GATS auch die Demokratie bedroht. Dies werde besonders im kommunalen Bereich deutlich, wo sich die auf nationaler Ebene eingegangenen GATS-Verpflichtungen besonders auswirkten. Auf lokaler Ebene liegt die politische Verantwortung bei den *Panchayats* (Gemeindeverwaltungen). Mit den GATS-Verpflichtungen der Zentralregierung werde den *Panchayats* die Kontrolle im Bereich ihrer Befugnis und Rechenschaftspflicht wieder entzogen. Dies sei besonders dramatisch, weil die Geschichte der Dezentralisierung politischer Entscheidungsbefugnisse in Indien relativ jung ist und die *Pancha-*

In Indien ist der Tourismus einer der am wenigsten regulierten Sektoren, vor allem, weil er als relativ umweltschonender Wirtschaftszweig gilt und Win-Win-Situationen für alle Beteiligten verspricht. Die Liberalisierung der Wirtschaft, die ausländische Investitionen bringen soll, geht Hand in Hand mit der Abschaffung von Umweltbestimmungen, die als Investitionshemmnisse wirken. Doch es ist wichtig, den Tourismus zu regulieren, um sicherzustellen, dass orts- oder regionalspezifische Richtlinien und Gesetze, die auf die Gegebenheiten vor Ort abgestimmt sind, nicht durch nationales oder internationales Recht oder durch internationale Prozesse, die den Tourismus beeinflussen, ausgehebelt werden. Regulierung im Tourismus kann verschiedene Formen haben:

- Regulierung von Aktivitäten der Tourismuswirtschaft, wie z.B. Begrenzung der Anzahl von Hotels und Resorts in einer Region oder Beschränkung der Anzahl von Reisegruppen.
- Begrenzung der Anzahl von Touristen, die einen Ort besuchen dürfen, oder Beschränkung der Anzahl der Fahrzeuge, die in ein Schutzgebiet hineingelassen werden.
- Regulierung zur Erhöhung der positiven Wirkungen des Tourismus für eine Region, wie z.B. die Reservierung von Arbeitsplätzen für Einheimische, als Reiseleiter oder Hotelangestellte, oder die Förderung ortsansässiger Unternehmer.
- Regulierungen wie Umweltverträglichkeitsprüfungen, öffentliche Anhörungen, Studien über Tragfähigkeitsgrenzen, Einführung von Abfallentsorgungssystemen, um die Auswirkungen auf die Umwelt zu reduzieren.
- Festhalten am Gemeinschaftseigentum der einheimischen Bevölkerung an Ressourcen wie Grund und Boden, Wald und Wasser, in Anerkennung von Wohnheitsrechten und die Sicherung des Zugangs zu Ressourcen.

Quelle: *Equations*, Bangalore

yats gerade erst beginnen, Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung wahrzunehmen.

Um die negativen Auswirkungen des Tourismus zu minimieren, sollte man ihn stärker steuern, statt zur Förderung des Handels Regulierungsmöglichkeiten abzuschaffen oder zu schwächen, so die Forderung von *Equations*. Insbesondere in Entwicklungsländern müsse Lobbyarbeit geleistet werden, um den nationalen Regierungen und Verhandlungsführern klar zu machen, dass der Tourismus in den WTO-Verhandlungen ein kritischer Bereich ist, und um den Regierungen nahe zu legen, die Folgen der Liberalisierung im Tourismus untersuchen zu lassen und relevante nationale, regionale und lokale Akteure

zu konsultieren, wenn es darum geht, einen Standpunkt für Verhandlungen zu formulieren. Ferner müsse man nicht nur die Welthandelsorganisation im Blick behalten, sondern auch die regionalen und bilateralen Handelsabkommen, denn ein großer Teil der Marktöffnungen und Handelsförderung geschieht mittlerweile außerhalb der WTO. Das gelte auch für den Tourismus. Viele Länder liberalisieren auf bilateraler Ebene, wie zum Beispiel Indien und Singapur im Rahmen des umfassenden Wirtschaftsabkommens CECA (*Comprehensive Economic Cooperation Agreement*). Sie gehen dabei Verpflichtungen ein, die weit über das GATS hinausreichen.