

Das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS  
und die Förderung eines nachhaltigen  
Tourismus in Entwicklungsländern –  
**ein Widerspruch?**

**E v B**

**ERKLÄRUNG VON BERN**



arbeitskreis tourismus & entwicklung

Positionspapier der Erklärung von Bern und des Arbeitskreises Tourismus & Entwicklung zur Liberalisierungspolitik der Welthandelsorganisation (WTO-OMC) im Tourismussektor.



# Inhalt

I. Boomender Tourismussektor in Entwicklungsländern Tourismus als Mittel gegen die Armut?	<b>6</b>
II. Das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services)	<b>10</b>
1. Leere Versprechen der Industrieländer, Entwicklungs- ländern den Marktzugang sowie Zugang zu Technologien zu gewähren	<b>11</b>
2. Angst vor noch stärkerer Konzentration in der Tourismus- branche	<b>12</b>
3. Einschränkung der Regulierungsrechte der lokalen Regierungen	<b>12</b>
4. Investitionsanreize zugunsten ausländischer Investoren zum Nachteil der lokalen Bevölkerung	<b>14</b>
5. Privatisierungstendenzen verstärken sich	<b>14</b>
III. Die Position der Schweiz in den GATS-Verhandlungen	<b>16</b>
IV. Zusammenfassung und Forderungen der Erklärung von Bern und des Arbeitskreises Tourismus & Entwicklung an die Schweizer Regierung	<b>18</b>



Gegenwärtig wird bei der Welthandelsorganisation die Liberalisierung des Dienstleistungssektors verhandelt. Die Industrieländer – darunter auch die Schweiz – fordern im Zuge dieser Verhandlungsrunde die Entwicklungsländer auf, wichtige Bereiche der Grundversorgung wie die Wasser- und Energieversorgung sowie ihre Finanz- und Tourismismärkte für ausländische Investoren zu öffnen und zahlreiche, als Handelsschranken definierte Regelungen abzuschaffen. Während die Liberalisierungs- und Deregulierungsforderungen an die öffentlichen Dienste von Nichtregierungsorganisationen seit einigen Jahren stark kritisiert werden, sind die Auswirkungen einer weiteren Liberalisierung des Tourismus bisher noch kaum ein Thema.

Der Tourismus ist dank seiner überdurchschnittlich hohen Wachstumsraten in den letzten Jahren – trotz Krisen und Rezession – zu einem der weltweit führenden Wirtschaftszweige avanciert. Darum hegen insbesondere auch Entwicklungsländer grosse Hoffnungen, durch den Tourismus Devisen erwirtschaften und Arbeitsplätze schaffen zu können. Diese Hoffnungen werden von internationalen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank, der Welthandelsorganisation (WTO-OMC) sowie der Welttourismusorganisation (WTO-OMT) aktiv geschürt.

Die Welttourismusorganisation, kürzlich zur Sonderorganisation der UNO ernannt, unterstreicht in ihren neuesten Berichten besonders auch die Rolle des Tourismus zur Verminderung der weltweiten Armut. Sie beruft sich dabei auf die immer zahlreicheren Initiativen, die sich heute um eine umweltverträgliche und sozialverantwortliche Ausgestaltung des Tourismus bemühen, der effektiv den BewohnerInnen in den Zielgebieten zugute kommt und zur nachhaltigen Entwicklung beiträgt. Genau solche Ansätze werden aber – das zeigen Erfahrungsberichte aus der ganzen Welt – immer wieder bedroht durch neue Liberalisierungen und Deregulierungen, die zu Privatisierungen, Spekulation, dem Raubbau an der Natur und der Ausbeutung der Menschen in den Tourismusgebieten führen.

Der Tourismus – darin sind sich alle Fachleute einig – ist bereits sehr weitgehend liberalisiert, nicht zuletzt dank der weitreichenden Marktöffnung, welche viele Länder 1994, beim Abschluss der Uruguay-Runde des GATT, in diesem Sektor zugestanden haben. Eine umfassende Evaluation dieser Liberalisierungen steht bis heute aus. Tourismus erweist sich als ein sehr komplexer Sektor, der eng mit verschiedensten Wirtschaftszweigen verknüpft ist und tief in die gesellschaftlichen Strukturen und den Alltag der Menschen in den Zielgebieten eingreift. Eine vertiefte Diskussion darüber drängt sich angesichts der laufenden GATS-Verhandlungen auf.

Die Erklärung von Bern und der Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung wollen mit diesem Positionspapier aufzeigen, warum eine solche Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik einer wahrhaften Strategie zur Verminderung der Armut zuwiderläuft.

Marianne Hochuli, Erklärung von Bern

Christine Plüss, Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung

# I. Boomender Tourismussektor in Entwicklungsländern

Der Tourismus gilt als einer der wichtigsten und am schnellsten wachsenden Wirtschaftszweige der Welt. Insbesondere die (Fern-)Reisen in Entwicklungsländer haben in den letzten zwei Jahrzehnten einen wahren Boom erfahren: Wurden 1978 noch 27,3 Mio. Ankünfte in Entwicklungsländern registriert, waren es 1998 bereits 189,7 Mio. Der Marktanteil der Entwicklungsländer am Welttourismus ist in diesem Zeitraum kontinuierlich von 11 auf 30,34 Prozent gestiegen. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA, die darauf folgenden Bombenattentate auf touristische Ziele (zum Beispiel auf Bali und in Djerba) sowie der Ausbruch von SARS haben diesen Entwicklungstrend vorübergehend gebremst. Doch die Nachfrage setzte relativ schnell wieder ein<sup>1</sup>. 2003 wurden rund 700 Mio. grenzüberschreitende Reisen getätigt und dafür insgesamt 514 Mia. US-Dollar ausgegeben; das waren fast 8,5 Prozent mehr Ausgaben als im Vorjahr. Bis im Jahr 2020 rechnet die Welttourismusorganisation (WTO-OMT) mit über 1,56 Mia. internationalen Tourismuskünften<sup>2</sup>. 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 erwirtschaftet 7 Prozent der Einnahmen aus dem Export<sup>3</sup>. Doch 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 gemäss den Experten des «World Travel & Tourism Councils»<sup>4</sup> mit schätzungsweise 200 Mio. Beschäftigten auch als der wichtigste Arbeitgeber der Welt.

## Tourismus als Mittel gegen die Armut?

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-OMC) und der Welttourismusorganisation (WTO-OMT) aktiv geschürt.

So unterstreicht die Welttourismusorganisation, erst kürzlich zur Spezialorganisation der UNO ernannt, in ihren neuesten Berichten die Rolle des Tourismus bei der «Bekämpfung» der weltweiten Armut<sup>5</sup>. Die Förderung des Tourismus trage entscheidend dazu bei, die Millenniumsziele der Vereinten Nationen zu erreichen. Diese erheben 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.

Damit Tourismus der armen Bevölkerung dient, müssen gemäss Welttourismusorganisation (WTO-OMT) die folgenden Punkte besonders beachtet werden:

- ▶ Für die lokale und arme Bevölkerung sollen gezielt Arbeitsplätze geschaffen werden, bei denen sie sich qualifizieren können.
- ▶ Die Dienstleistungen und Güter sollen so weit als möglich lokal beschafft werden, um die Wertschöpfung des Tourismus zu erhöhen.

- 1 Beyer, Matthias: Tourismus und Entwicklungszusammenarbeit – wi(e)der besseren Wissens?! In: TRIALOG 79, Zeitschrift für das Planen und Bauen in der Dritten Welt, 4/2003.
- 2 WTO-OMT news 4, Website der World Tourism Organization [www.world-tourism.org](http://www.world-tourism.org), 16.8.2004.
- 3 Schweizer Tourismus in Zahlen, Bundesamt für Statistik, GastroSuisse, hotelleriesuisse, Schweiz Tourismus, Schweizer Tourismus-Verband, Juli 2004, [www.swisstourfed.ch](http://www.swisstourfed.ch); Die Schweizer Reisebranche. Schweizerischer Reisebüro-Verband, April 2004, [www.srv.ch](http://www.srv.ch).
- 4 Der World Travel & Tourism Council (WTTC) ist ein globaler Zusammenschluss von rund achtzig Spitzenvertretern aus allen Branchen des Tourismus; WTTC: Travel & Tourism – Jobs for the Millenium, 1997 und ff.
- 5 World Tourism Organization: Tourism and Poverty Alleviation. Recommendations for Action, 2004.

- ▷ Besondere Bedeutung muss dem Aufbau von Klein- und Mittelbetrieben sowie gemeinschaftlich betriebenen Unternehmen zukommen.
- ▷ Das Steuersystem soll zugunsten der ärmeren Bevölkerung geregelt werden.
- ▷ Steueranreize, um ausländische Investoren anzuziehen, müssen umsichtig angewandt werden.
- ▷ Investitionen in Infrastrukturen müssen den Armen zugute kommen.
- ▷ Bei Entscheidungen über Tourismusprojekte muss die Bevölkerung ein Recht auf Information sowie auf Partizipation haben.
- ▷ Die Besitzrechte müssen speziell für Frauen gestärkt werden.

Der Bericht der Welttourismusorganisation (WTO-OMT) unterstreicht besonders auch die Bedeutung von Gesetzen (unter anderem Arbeitsgesetzen), von Steuern, Lenkungsabgaben, Investitionsbedingungen zugunsten der lokalen Bevölkerung sowie Regulierungsmassnahmen zum Schutz der Umwelt als Voraussetzung für eine gerechtere Verteilung der Erträge aus dem Tourismus.

Die Forderungen sind weitgehend aus den Erkenntnissen der neuesten Studien und Projekte des «pro-poor tourism»-Programmes des britischen Entwicklungsdienstes (DFID)<sup>6</sup> sowie den ersten Ansätzen von Fair-Handels-Initiativen<sup>7</sup> im Tourismus abgeleitet. Sie widerspiegeln auch die Grundsätze, die in internationalen Erklärungen und Abkommen wie dem «Global Code of Ethics for Tourism» oder den kürzlich verabschiedeten Richtlinien zum Tourismus im Rahmen der Biodiversitätskonvention für eine nachhaltige Entwicklung des Tourismus festgehalten sind. Sie stehen allerdings deutlich im Widerspruch zu den gegenwärtigen Liberalisierungs- und Deregulierungsentwicklungen im Tourismus und zu den Rezepten der Welthandelsorganisation (WTO-OMC), die in den anstehenden GATS-Verhandlungen auch von der Welttourismusorganisation (WTO-OMT) vertreten werden. Noch hat die Welttourismusorganisation nicht genauer erklärt, wie sie ihre «Armutsbekämpfung»-Politik mit ihrer Liberalisierungs-Politik kohärent unter einen Hut bringen will<sup>8</sup>.

### **Armutsverringerung setzt Gerechtigkeit und Partizipation voraus**

Unzählige Fallbeispiele aus Tourismusgebieten rund um den Globus belegen, dass schwächer gestellte, sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen – Indigene, ethnische Minderheiten, Landlose, Frauen, Kinder – im boomenden Tourismus das Nachsehen haben und verstärkt der Ausbeutung ausgesetzt werden. Die «pro-poor-tourism»-Studien zeigen, dass gerade die Ärmsten der Armen in der Regel kaum vom Tourismus profitieren, wenn sie nicht spezifisch unterstützt und mit Bildung und Zugang zu erschwinglichen Krediten als «Starthilfen» gefördert werden. Tourismus schafft zwar Arbeitsplätze, doch sind die Arbeitsbedingungen auch im formellen Sektor oft prekär und die Löhne tief, wie die Berichte der ILO belegen. Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren machen gemäss Schätzungen der ILO 10 bis 15 Prozent der Beschäftigten im Tourismus aus<sup>9</sup>. 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 in Tourismusgebieten – Rechte auf Grundversorgung und ein

<sup>6</sup> [www.propoortourism.org.uk](http://www.propoortourism.org.uk).

<sup>7</sup> Zum Beispiel in Südafrika siehe [www.fairtourismsa.org.za](http://www.fairtourismsa.org.za), in Grossbritannien siehe [www.tourismconcern.org.uk](http://www.tourismconcern.org.uk), in der Schweiz siehe [www.akte.ch](http://www.akte.ch).

<sup>8</sup> «Democratise Tourism!», In: Kurznachrichten 2/2004, Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung, April 2004.

<sup>9</sup> Plüss, Christine: Ferienglück aus Kinderhänden. Kinderarbeit im Tourismus, Rotpunktverlag 1999.

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 Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) machen Frauen 60 bis 70 Prozent der Beschäftigten im weltweiten Tourismus aus – eine Branche also, die besonders 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: So dominieren allgemein Männer im formellen Sektor. Frauen werden vermehrt 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. Doch auch 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. So spielen Frauen auch im Marketing von Touroperators eine grosse Rolle. Längst sind Sextourismus und Prostitution in vielen Ländern zu einer der lukrativsten Möglichkeiten für Frauen geworden. Aufgrund der unterschiedlichen Stellungen und Rolle der Geschlechter sind Regierungen 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 selbstständig Erwerbende.<sup>10</sup>*

<sup>10</sup> Williams, Mariama: The Political Economy of Tourism Liberalization, Gender and the GATS, auf [www.coc.org/](http://www.coc.org/). Hemmati, Minu, Marsh, Lara: Gender & Tourism, Report for the UN-Commission on Sustainable Development, 7th Session, 1999.

<sup>11</sup> Plüss, Christine: Tourismus und Liberalisierung. Forderungen und Fragen zur neuen Verhandlungsrunde über die Dienstleistungsabkommen GATS im Rahmen der Welthandelsorganisation, Juli 2000, Rio+10: Rote Karte für den Tourismus? 10 Leitsätze und Forderungen für eine zukunftsfähige Entwicklung des Tourismus im 21. Jahrhundert, DANTE – Die Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Tourismus-Entwicklung, 2002.

<sup>12</sup> WTO-OMT World Tourism Barometer, Volume 2, No. 1, January 2004.

### Unsichere Zukunft

Deregulierungen und Liberalisierungen haben in der gesamten Tourismusbranche einen rasanten Umbruch bewirkt. Die Deregulierung 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 dem damit verbundenen Preisdruck der Konzentrationsprozess rapid voran. Zunehmend dominieren einige wenige transnational operierende Konzerne das weltweite Tourismusgeschäft. Längst sind Unternehmen aus anderen Sektoren – aus Elektronik, Nahrungsmittelindustrie oder sogar der Stahlindustrie wie im Falle der mächtigen TUI – ins gewinnträchtige Reisegeschäft eingestiegen. Die Akteure, Strukturen und Verantwortlichen werden damit immer undurchschaubarer<sup>11</sup>.

Fachleute stimmen nach den zum Teil massiven Einbrüchen des Tourismus in gewissen Ländern über die letzten Jahre überein, dass künftig vermehrt mit Unsicherheiten 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<sup>12</sup>. 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 ins Ausland bezahlt, durchschnittlich nur rund die Hälfte einer Destination, die zu den Entwicklungsländern zählt, zugute kommt. Dabei gilt: Je weniger entwickelt die Wirtschaft ist, desto mehr Güter müssen für die fremden Touristen importiert werden, desto weniger verbleibt dem Gastland. Kleine Inselstaaten können oft nur noch 10 Prozent oder weniger zurückhalten<sup>13</sup>. Angesichts der Devisenabflüsse (Leakages) sowie der weit verbreiteten unfairen Wettbewerbspraktiken der grossen Tourismusunternehmen (Preisdrückerei gegenüber lokalen Leistungsträgern, Kapital- und Steuerflucht usw.) gelangt David Diaz Benavides von der UNCTAD zum Schluss, dass in gewissen Fällen der Tourismus ein Verlustgeschäft fürs Gastland bedeuten kann und letztendlich gar von den einheimischen Steuerzahlenden subventioniert wird<sup>14</sup>.

#### **Devisenabflüsse (Leakages)**

*Reisen in Entwicklungsländer werden, wie neue Erhebungen aus Deutschland zeigen<sup>15</sup>, zu über 80 Prozent durch Veranstalter organisiert und als Pauschalreisen durchgeführt. Der Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung hat anhand von brancheninternen Angaben ausgerechnet, wie viel Südafrika an einer Pauschalreise mit der einheimischen Fluggesellschaft und Unterkünften in Mittelklasshotels verdient<sup>16</sup>: Gut ein Viertel des Verkaufspreises von 5215 Franken bleibt beim Schweizer Reiseveranstalter für Bereitstellung, Marketing und Verkauf des Reiseangebotes. Rund drei Viertel werden für den Flug und die Leistungen in Südafrika eingesetzt. Mehr als 40 Prozent 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 Mobiliar, Luxushotel-Einrichtungen sowie Lizenzgebühren, welche die im Franchise-System betriebenen Hotels an die internationalen Ketten bezahlen. Letztlich kommen nur gerade 42 Prozent des Preises, den die Schweizer Reisenden dem Veranstalter bezahlt haben, Südafrika zugute.*

13 Fair handeln – auch im Tourismus. Bildungsmappe Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung, 2004.

14 Diaz Benavides, David: The Sustainability of International Tourism in Developing Countries. Papier präsentiert am «Seminar on Tourism Policy and Economic Growth, Berlin, 6–7 March 2001, der OECD, auf [www.oecd.org/dsti/sti/transport/tourism/news/UNCTAD.pdf](http://www.oecd.org/dsti/sti/transport/tourism/news/UNCTAD.pdf)

15 Tourismus in Entwicklungsländern, Antwort der Bundesregierung auf die Grosse Anfrage der CDU/CSU, Drucksache 15/2027, April 2004.

16 Frei, Marianne: fair unterwegs in Südafrika und Namibia, Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung, 2002.

## II. Das WTO–Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services)

Bis Ende 2005 soll nach dem Willen der Industrieländer mit Hilfe des WTO–Dienstleistungsabkommens GATS eine weitere Liberalisierungsrunde des Dienstleistungssektors, speziell auch im Tourismus, erreicht werden. Bereits 1994, als erstmals Dienstleistungen im Rahmen der internationalen Handelsabkommen verhandelt wurden, gingen 119 (von 127) Länder Liberalisierungsverpflichtungen im Tourismus oder in tourismusnahen Bereichen ein. In keinem anderen Dienstleistungssektor gingen Länder vergleichbar viele Verpflichtungen ein. Die Entwicklungsländer öffneten insbesondere die Bereiche «Hotels und Restaurants» für ausländische Investoren. In der folgenden Runde werden weitere Liberalisierungsschritte vor allem in den Bereichen Hotel/Restaurants und Reiseagenturen/Touropérateurs erwartet sowie Liberalisierungen, die mit Tourismus im Zusammenhang stehen<sup>17</sup>. Der Tourismusbereich ist im GATS unter der Rubrik 9 in vier Sektoren aufgeteilt:

- ▷ Hotel/Restaurants
- ▷ Reiseagenturen (Retailers)/Touropérateurs<sup>18</sup>
- ▷ Dienstleistungen für Touristenführungen (Tourist Guide Services)
- ▷ Andere

Diese Klassifikation ist sehr verkürzt und unvollständig, steht doch beinahe jeder Dienstleistungsbereich im Zusammenhang mit Tourismus: zum Beispiel der Transport/Verkehr, jede Form der Freizeit-, Kultur- und Sportindustrie, 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 betroffen.

Bei jeder Liberalisierungsverpflichtung müsste demnach genauestens analysiert werden, welche weiteren Sektoren von dieser Verpflichtung betroffen sind.

In den anstehenden GATS-Verhandlungen werden die Entwicklungsländer wiederum aufgefordert, Liberalisierungsofferten bei der WTO-OMC einzugeben. Diese sind zurückhaltend, wie auch die neueste Eingabe von Brasilien zeigt, denn einmal eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen können praktisch nicht mehr rückgängig gemacht werden.

Aufgrund der wenigen Liberalisierungsofferten griff der Vorsitzende der Dienstleistungsverhandlungen in der WTO-OMC, Alejandro Jara, zu drastischen Massnahmen: Er ermunterte im März 2004 die Dienstleistungsindustrie, die säumigen Länder aufzufordern, so bald als möglich Liberalisierungsofferten einzureichen. Die Dienstleistungsindustrie selbst soll also die Handelsdelegierten der Entwicklungsländer überzeugen, dass ein offener Dienstleistungsmarkt ihrem Land Wachstum, Wohlstand und Entwicklung bringen werde. Dabei verfolgt die Dienstleistungsindustrie ihre eigenen Ziele

17 Tourism at the Crossroads. Challenges to Developing Countries by the New World Trade Order. EQUATIONS, India, EED Tourism Watch, Bonn, Epd-Entwicklungspolitik: Materialien VI/99.

18 Die Hauptaufgabe eines Touropérateurs besteht darin, Reisen zu organisieren und diese in einem Katalog und/oder Flyer auszuschreiben. Der Touropérateur bietet die Pauschalreisen direkt oder über den Vertrieb an, zum Beispiel eigene Kettenbüros und/oder unabhängige Retailer. Der Retailer (Reisebüro) vermittelt im Auftrag eines Touropérateurs Einzelleistungen und/oder Pauschalreisen an KundInnen. Aus: Die Schweizer Reisebranche. Schweizerischer Reisebüro-Verband, www.srv.ch, August 2004.

nach maximaler Rendite: So appellierte Stefan Pichler, CEO von Thomas Cook, als Vorsitzender des Gesprächskreises «Tourismusindustrie in Berlin» an die Politik, den Abbau von bestehenden Handelshemmnissen tatkräftig voranzutreiben. Es sei notwendig, dass «betriebswirtschaftliche Realitäten» international anerkannt würden<sup>19</sup>.

Der Druck auf Entwicklungsländer nimmt also zu, sowohl bei der Grundversorgung wie den Finanzmärkten und im Tourismus Liberalisierungsangebote zu machen. Bereits 1994 haben viele Länder bereitwillig ihre Märkte für den Tourismus geöffnet, oft mit der Begründung, der Sektor sei in der Praxis ja schon weitgehend liberalisiert, oft aber auch, weil die finanztechnisch versierten Unterhändler mit dem komplexen Tourismusbereich und seinen weitreichenden Auswirkungen auf die BewohnerInnen in den Tourismusgebieten wenig vertraut waren. Die bereits getätigten Liberalisierungen wurden jedoch nie evaluiert. EntwicklungsexpertInnen hegen aufgrund der in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen im Hinblick auf eine weitere Liberalisierungs- und Deregulierungsrunde folgende Befürchtungen:

#### **1. Leere Versprechen der Industrieländer, Entwicklungsländern den Marktzugang sowie Zugang zu Technologien zu gewähren**

Während der Uruguay-Runde sprachen sich viele Entwicklungsländer mit zum Teil schwachen Dienstleistungssektoren gegen ein WTO-Dienstleistungsabkommen aus. Sie konnten schliesslich unter anderem durch das Versprechen der Industrieländer für ein solches Abkommen gewonnen werden, dass ihnen ein verbesserter Marktzugang in andere Länder sowie Zugang zu neuen Technologien und Informationssystemen gewährt würde. So verpflichtet denn auch der GATS-Artikel IV die Industrieländer, den Entwicklungsländern die Verfügbarkeit von Dienstleistungstechnologien zu gewähren. In der Praxis geschieht jedoch oft das Gegenteil: Der Zugang wird ihnen erschwert. Ein prägendes Beispiel sind die globalen Reservationssysteme im Tourismus: Die TourismusanbieterInnen in Entwicklungsländern 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, Hotel innerhalb einer Hotelkette, Autovermietung, Veranstaltungen usw. erhält. Was übers Internet am meisten gesucht wird, sind bereits jetzt Reisen – mit starkem Wachstum: Im Jahr 2002 wurden weltweit für über 4 Mia. Franken Reisen übers Internet verkauft. Diese Reservationssysteme liegen in den Händen von Luftverkehrs- und Tourismuskonzernen oder von unabhängigen grossen Handelsfirmen des Nordens. TourismusanbieterInnen 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 der Graben zwischen Nord und Süd zu vergrössern. Waren früher Entwicklungsländer aufgrund 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-Reservations-Systemen haben.

<sup>19</sup> Fremdenverkehrswirtschaft 17, 12. 7. 2002.

## **2. Angst vor noch stärkerer Konzentration in der Tourismusbranche**

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, ist es in den Entwicklungsländern höchstens ein Zehntel. In Entwicklungsländern sind Klein- und Familienunternehmen vorherrschend<sup>20</sup>. Zunehmend müssen kleine und mittlere Akteure, wie sie im Süden in der Tourismusbranche vorherrschend sind, mit finanzstarken und technologisch hoch ausgerüsteten multinationalen Unternehmen in Konkurrenz treten.

In Deutschland hielten 2002/2003 allein die drei grössten Tourismuskonzerne TUI Deutschland, Thomas Cook und Rewe Touristik 68 Prozent Marktanteil im Verkauf von Reiseangeboten<sup>21</sup>. Diese Konzentration dürfte sich in Zukunft noch verstärken<sup>22</sup>. Während weltweit vor zehn Jahren noch viele Unternehmen auf nationaler Basis operierten, beherrschen inzwischen einige grosse Reisekonzerne die internationale Tourismusbranche, die mehr und mehr vertikal in die Wertschöpfungskette integriert sind (Konzeption, Verkauf und Vermarktung des Angebots, Transport, Unterkunft usw.). 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 in den GATS-Verhandlungen weitere Liberalisierungen. Die Entwicklungsländer befürchten denn auch zu Recht, dass aufgrund der weiteren Marktöffnung wenige Tourismuskonzerne Oligopole bilden und den Druck auf lokale Anbieter noch verstärken, was deren Verdienstmöglichkeiten weiter schmälert.

## **3. Einschränkung der Regulierungsrechte der lokalen Regierungen**

Zwar anerkennt die Präambel des GATS das Recht der WTO-OMC-Mitglieder, «zur Erreichung ihrer nationalen politischen Ziele die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln und neue Vorschriften hierfür einzuführen». Artikel VI des GATS fordert jedoch, dass innerstaatliche Regelungen «angemessen, objektiv und unparteiisch angewendet werden» und keine unnötigen Hemmnisse für den Dienstleistungshandel darstellen sollen (Art. VI.4). Die Beurteilung, ob eine Massnahme als angemessen, objektiv und unparteiisch gilt, soll im Konfliktfall der WTO-Streitschlichtung überlassen werden. Dadurch wird für Regierungen die Möglichkeit, ihre Tourismus- und Investitionspolitik angemessen zu regulieren, auf nationaler, regionaler 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. Dass lokale Regierungen Gesetze zu Eigentums- und Grundstücksrechten zugunsten der lokalen Bevölkerung erlassen können oder dass sie 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. Die starren WTO-Prinzipien «Inländerbehandlung» und «Meistbegünstigung», welche die Gleichbehandlung aller Investoren (ausländischen und inländischen)

<sup>20</sup> Caire, Gilles, Rouillet-Caire, Monique: *Tourisme durable et mondialisation touristique: Une analyse critique de l'AGCS*, in: Colloque «Tourisme et développement durable», Fort de France, 2003.

<sup>21</sup> *Fremdenverkehrswirtschaft fvw-Dokumentation Deutsche Veranstalter 2003*, 18.12.2003.

<sup>22</sup> siehe Caire, Gilles, Rouillet-Caire, Fort de France, 2003.

fordern, verhindern die Förderung und Bevorzugung besonders nachhaltig engagierter Unternehmen.

Indem die GATS-Regelungen auch auf lokaler Ebene gelten, erleiden wichtige Dezentralisierungsprozesse, wie sie in einzelnen Ländern angestrebt werden, einen empfindlichen Rückschlag. So wurde ein solcher Prozess, der Gemeinden einen vermehrten politischen Handlungsspielraum verschaffen wollte, beispielsweise in Indien erst 1992 in der Verfassung verankert: «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», hält der Entwicklungsexperte K. T. Suresh der Nichtregierungsorganisation «Equations», Bangalore, fest<sup>23</sup>.

### **Beispiele von Regulierungen, die beseitigt werden sollen**

Die USA haben in einer Eingabe an die WTO im Jahr 2000 *die Abschaffung von folgenden Regulierungen verlangt*:

- ▷ Begrenzung der Beteiligung ausländischer Firmen an einem Joint Venture
- ▷ Begrenzung des Kaufs oder der Miete von Immobilien
- ▷ Forderung nach Wirtschaftlichkeitstests (Economic Need Tests)
- ▷ Vorschrift zur Zusammenarbeit mit einem lokalen Partner
- ▷ Zugang zu Regierungsprogrammen oder steuerlichen Anreizen für lokale Anbieter
- ▷ Vorschriften, lokales Personal zu beschäftigen
- ▷ Begrenzung der Gewinnrückführungen

Aufgrund eines Lecks sind auch die detaillierten Forderungen der EU an alle WTO-Mitglieder bekannt geworden. Nach dem Wunsch der EU sollen unter anderem folgende bisher geltende Regulierungen abgeschafft werden:

- ▷ *Jordanien* verlangt von ausländischen Reisebüros, dass sie ihre *Reisen von lokalen Dienstleistern durchführen* lassen.
- ▷ *Ägypten* beschränkt die Anzahl von *Hotels und Gaststätten* und verlangt eine *wirtschaftliche Bedarfsprüfung*. Die Erbringung von Kasino-Dienstleistungen ist auf 5-Sterne-Hotels beschränkt.
- ▷ *Barbados* erhebt von *ausländischen Investoren* beim Kauf oder Verkauf von Land, Beteiligungen oder Lagerbeständen eine *Sondersteuer* auf den Wert des Abschlusses.

Zudem strebt auch die EU die Abschaffung von Beschränkungen an, durch die ausländische Unternehmen zum Beispiel verpflichtet werden, mit einem lokalen Partner zusammenzuarbeiten. Genau diese Zusammenarbeit kann aber die lokale und regionale Wertschöpfung des Tourismus entscheidend verstärken. Solche Vorschriften sind ausserdem wichtig, weil bei einem Fehlverhalten die betreffende Firma leichter zur Rechenschaft gezogen werden kann. Das Vermögen lokal eingetragener Unternehmen kann normalerweise über die einheimischen Gerichte eingezogen werden, während ausländische multinationale Konzerne ihre Vermögenswerte leicht «off-shore» bringen können<sup>24</sup>.

23 Suresh, K.T.: Why the GATS is a wrong framework through which to liberalise tourism, EQUATIONS Policy Briefing, WTO-OMT International Symposium on Trade in Tourism Services, March 2004.

24 Wessen Entwicklungsagenda?: Eine Analyse der GATS-Forderungen der Europäischen Union, Brot für die Welt, EED, WEED, 2003.

#### **4. Investitionsanreize zugunsten ausländischer Investoren zum Nachteil der lokalen Bevölkerung**

Die Entwicklungsländer werden von den internationalen Organisationen Internationaler Währungsfonds (IWF), Weltbank, Welttourismusorganisation (WTO-OMT) und Welthandelsorganisation (WTO-OMC) aufgefordert, Tourismus als Devisenbeschaffer und zur «Bekämpfung» der Armut zu fördern und dafür mit vielfältigen Investitionsanreizen ausländische Investoren anzuziehen. So wird ausländischen Investoren in vielen Fällen auf zehn Jahre hinaus oder noch länger Steuererlass gewährt, zudem freie Importe und freier Rücktransfer der Gewinne. Aus Steuergeldern wird ihnen auch eine Infrastruktur zur Verfügung gestellt (Wasser, Strom, Zufahrtsstrassen usw.), 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 – Geld, das im Prinzip auch direkt in die soziale Entwicklung der breiten Bevölkerung investiert werden könnte.

#### **5. Privatisierungstendenzen verstärken sich**

Die Politik, um praktisch jeden Preis ausländische Investoren anzuziehen, wird auch mit dem GATS verfolgt und fördert bereits bestehende Privatisierungstendenzen. Nach der Privatisierung der Energie- und Wasserversorgung werden immer öfters touristisch attraktive Landschaften und Kulturstätten privatisiert.

#### **Zum Beispiel Peru**

*Im Zuge der Tourismusförderung 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 TouristInnen werden nun an den einheimischen HändlerInnen und TourismusanbieterInnen vorbeigeschleust, während die Eintrittspreise und Fahrtkosten für die Einheimischen praktisch unerschwinglich geworden sind. Unklar ist, wie künftig der Touristenstrom reguliert werden kann, der nach Einschätzung der UNESCO das Welterbe in Machu Picchu unmittelbar bedroht<sup>25</sup>. Jetzt 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 Grundbesitz von anliegenden Reis- und Bananenbauern. Die alleinige Verfügungsgewalt soll ausländischen Interessierten für 50 bis 60 Jahre übertragen werden, die dort Hotelanlagen und luxuriöse Freizeiteinrichtungen mit Golf- und Tennisplätzen für einen Tourismus der Extraklasse bauen sollen. Dies bedeutet die Enteignung und Vernichtung der Lebensgrundlagen für rund 10 000 Bäuerinnen und Bauern und Fischer. Ähnliche Pläne hegt die Regierung für die Festungsstätte Kuélap, einen der archäologisch bedeutendsten Ruinenkomplexe Perus aus der Vor-Inkazeit in der Provinz Amazonas. Beide Gebiete wurden als Standorte für das private Tourismusgeschäft deklariert und die notwendigen Gesetzesanpassungen vorgenommen, ohne die betroffene Bevölkerung zu informieren, geschweige denn zu konsultieren<sup>26</sup>.*

<sup>25</sup> David Ugarte: Machu Picchu World Heritage – Its Current Problems regarding Protection, Conservation and Preservation over Time, Hannover 2003, [www.dante-tourism.org](http://www.dante-tourism.org); EED Tourism Watch Nr. 32, Nr. 31, Nr. 27, [www.tourism-watch.de](http://www.tourism-watch.de).

<sup>26</sup> Solifonds Informationsbulletin Nr. 38 / Juni 2004.

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

Immer öfters werden auch Nationalparks und Schutzgebiete Privaten übertragen. Unter dem steigenden finanziellen Druck vergeben staatliche Behörden in verschiedenen Ländern des südlichen Afrika seit mehreren Jahren im Rahmen langfristiger Konzessionierungen ganze Nationalparks und deren Infrastrukturen wie Beherbergung und Restauration für ParkbesucherInnen an private Unternehmen. Der touristische Betrieb durch private Unternehmen kann wirtschaftlich durchaus Sinn machen. Die Bedingungen allerdings, unter denen die Konzessionen an Private vergeben werden, sind kaum Gegenstand öffentlicher Debatten. Das führte etwa in Zambia zu scharfen Protesten gegen die Regierung, die entgegen den Interessen der indigenen BewohnerInnen, die das Naturerbe seit Gedenken pflegen, Naturparks an Private vergab. Kritik wurde auch in Südafrika laut, dass lokale Initiativen, die sich für einen verantwortungsvollen Tourismus einsetzen, der soziale, wirtschaftliche und ökologische Aspekte berücksichtigt, bei den Konzessionierungen oft nicht berücksichtigt würden. Am World Park Congress in Durban im September 2003 hat das UN-Umweltprogramm (UNEP) Studienergebnisse vorgelegt, wonach die artenreichsten Gebiete der Welt ganz besonders vom Tourismus bedroht sind. Der Tourismus hat sich in diesen besonders fragilen Zonen im letzten Jahrzehnt mehr als verdoppelt, in Südafrika hat er gar um 500 Prozent zugenommen<sup>27</sup>. Die Finanzierung des Naturschutzes durch touristische Unternehmungen wirft also weiterhin viele ungelöste Fragen auf, die von staatlichen Behörden mit Umsicht und Verantwortung, insbesondere gegenüber indigenen Volksgruppen, angegangen werden müssen.

27 [www.iucn.org](http://www.iucn.org),  
[www.ecoterra.net](http://www.ecoterra.net),  
Kurznachrichten 2/2004,  
Arbeitskreis Tourismus &  
Entwicklung, April 2004.

### III. Die Position der Schweiz in den GATS-Verhandlungen: Liberalisierungsforderungen an Entwicklungsländer

Das Staatssekretariat für Wirtschaft seco schreibt in seiner Eingabe an die Welthandelsorganisation (WTO-OMC) zum Punkt «Tourismus und Reisebranche»: «Die Schweiz ist in diesem Bereich sehr wettbewerbsfähig und hat eine ganze Anzahl von Begehren eingereicht, sowohl für die Bereiche Hotellerie und Gastgewerbe wie für Reisebüros und Touristikveranstalter. In diesem Bereich verlangt die Schweiz Marktöffnungen insbesondere für den grenzüberschreitenden Handel (zum Beispiel Verkauf von Dienstleistungen in einem Drittland von der Schweiz aus).»<sup>28</sup> Die Argumentation, dass die Schweiz aufgrund ihrer Wettbewerbsfähigkeit auch von anderen Ländern die Öffnung des Tourismussektors verlangt, ist nur schwer nachvollziehbar, beklagt doch das selbe seco, wenn immer es um Steuererleichterungen (etwa den Mehrwertsteuersatz für Schweizer und out-going Tourismus) oder Subventionen geht, die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus – die ja auch von breiteren Kreisen nicht in Abrede gestellt wird<sup>29</sup>.

In ihrer Eingabe an die WTO-OMC bemängelt die Schweiz im Mai 2001 die bestehenden «Handelsbarrieren» in Entwicklungsländern, zum Beispiel die wirtschaftlichen Bedarfsprüfungen (Economic Needs Tests) im Hotel- und Restaurationsbereich, und beklagt, dass es sich bei diesen Bedarfsprüfungen um einen Anachronismus handle. In einer Marktwirtschaft – so der Eingabetext – sollte nicht die Regierung, sondern der Markt entscheiden, ob das Land/die Region weitere Hotels und Restaurants benötige oder nicht. Aus entwicklungspolitischer Sicht allerdings macht es durchaus Sinn, die Anzahl oder gar die Qualität der Hotels in einer Region auf die sogenannte Tragfähigkeit oder «carring capacity», wie sie in zahlreichen internationalen Abkommen (zum Beispiel den Biodiversitäts-Richtlinien zum Tourismus) und Studien (zum Beispiel WWF, IUCN) festgelegt wird, auszurichten.

Weiter möchte die Schweiz auch den Marktzugang für Reiseagenturen und Touroperators verbessern und bestehende Regulierungen, die nicht weiter präzisiert werden, abschaffen<sup>30</sup>.

Ganz allgemein geht es in den Schweizer Liberalisierungsbegehren um «Forderungen betreffend der Beteiligung an Firmenkapital, Beschränkungen bei der rechtlichen Form des Unternehmens, um die Beschränkungen bei der Anzahl ausländischer Unternehmen oder die Beschränkung derer Grösse oder dem Ausmass ihrer Geschäfte usw.»<sup>31</sup>.

Die Schweiz ist jedoch nicht bereit, ihre Liberalisierungsforderungen an die (Entwicklungs-)Länder, in denen sie Marktzugang begehrt, öffentlich zu machen oder detaillierter auf diejenigen Regelungen einzugehen, die sie abgeschafft haben möchte. Dies erschwert eine vertiefte Diskussion darüber, welche Massnahmen unbedingt notwendig sind, um den Tourismus fair und nachhaltig zu gestalten. Auf jeden Fall stehen die Schweizer Begehren im Widerspruch zu den neuesten Vorschlägen der Welttourismusorganisation zur Überwindung der Armut, die für Gesetze und Investitionsbestimmungen plädieren, die sowohl die ärmere lokale Bevölkerung als auch die Umwelt ins

28 Verhandlungen GATS 2000. Die Schweizer Begehren. Staatssekretariat für Wirtschaft, Dienstleistungspolitik und -handel, Bern, August 2002.

29 Das Magazin (Tages Anzeiger/Bund) 9.10.2004; seco: Tourismusförderung des Bundes: Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes, Bericht zur Vernehmlassung 2002, Stellungnahmen von akte und CIPRA 2002 auf [www.akte.ch](http://www.akte.ch).

30 Communication from Switzerland, GATS 2000: Tourism Services, World Trade Organization, *S/CSS/W79*, 4 May 2001, [www.seco-admin.ch](http://www.seco-admin.ch).

31 Verhandlungen GATS 2000. Die Schweizer Begehren. Staatssekretariat für Wirtschaft, Dienstleistungspolitik und -handel, Bern, August 2002.



Zentrum stellen. Auf eine andere Weise kann das Ziel, mit dem Tourismus die Armut zu reduzieren, nicht erreicht werden.

### **Tourismusannex: kein Garant für fairen Tourismus**

Im September 2001 reichten einige Entwicklungsländer (Bolivien, die Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama, Peru und Venezuela) bei der WTO einen Entwurf für einen Annex zum Tourismus innerhalb des Dienstleistungsabkommen GATS ein<sup>32</sup>. Dieser Annex soll – so das Ziel dieser Länder – in den weiteren Dienstleistungsverhandlungen schliesslich von allen WTO-Mitgliedern zusätzlich zu den bisherigen GATS-Verpflichtungen akzeptiert werden. Nach neuester Auskunft des Staatssekretariats seco wird sich die Schweiz unter Umständen bereit erklären, diesem Annex zuzustimmen<sup>33</sup>.

Der Annex enthält einige sehr wichtige Elemente für eine Verbesserung der Handelsbeziehungen für Entwicklungsländer; er geht jedoch nicht weit genug, um den Gastländern einen Tourismus zu garantieren, der der ärmeren Bevölkerung zugute kommt. So wendet sich der Annex gegen unfaire Wettbewerbspraktiken multinationaler Unternehmen und fordert den Zugang zu den Informations- und Reservationssystemen. Diese beiden Punkte sind zu unterstützen. Auch wird betont, dass die lokalen Gemeinschaften am Prozess beteiligt und die Einnahmen aus dem Tourismus wieder im Land re-investiert werden sollten. Mit keinem Wort wird jedoch darauf hingewiesen, dass eine Politik, die wirklich die lokale Bevölkerung ins Zentrum stellt, unter Umständen im Widerspruch steht zu den WTO-Prinzipien der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung. Und es wird auch nicht näher darauf eingegangen, dass klare Regulierungen auf lokaler und nationaler Ebene notwendig sind, um den Tourismus nachhaltig gestalten zu können.

### **Cluster unterwandern Flexibilität des GATS**

Im Anhang des Tourismus-Annex werden alle tourismusrelevanten Dienstleistungen zu einem sogenannten Cluster zusammengefasst. Insbesondere die Industrieländer sind daran interessiert, alle diese Positionen miteinander zu verhandeln, denn damit erhalten sie die Garantie, dass ihnen die Entwicklungsländer in allen tourismusrelevanten Bereichen gleichzeitig Marktöffnungen gewähren. Dieses Vorgehen untergräbt die bis anhin vorhandene Flexibilität in den sogenannten Positivlisten, mittels denen jedes Land in jedem Bereich auswählen kann, welche Marktöffnungen es als sinnvoll erachtet. Hauptsächlich aufgrund der möglichen Clusterwirkung steht beispielsweise Indien diesem Annex sehr kritisch gegenüber<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> World Trade Organization, communication by Bolivia, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama, Peru and Venezuela. Draft Annex on Tourism. S/CSS/W/107, zu finden auf der website [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>33</sup> E-Mail des Staatssekretariats für Wirtschaft an die Erklärung von Bern, 22.12.03.

<sup>34</sup> E-Mail vom 14.2.04 von Benny Kuruvilla, Equations, Bangalore, an die Erklärung von Bern.

## IV. Zusammenfassung und Forderungen

der Erklärung von Bern und des Arbeitskreises Tourismus & Entwicklung  
an die Schweizer Regierung und das zuständige Staatssekretariat für Wirtschaft seco

Bereits 1994 haben sich viele Entwicklungsländer im Tourismussektor zu Marktöffnungen und Abschaffungen von Regelungen verpflichtet. Nun soll bis Ende 2005 eine weitere Liberalisierungsrunde stattfinden. Die Industrieländer, auch die Schweiz, fordern die Entwicklungsländer auf, bestehende «Handelsschranken» abzuschaffen. Und dies, ohne untersucht zu haben, wie sich bisherige Liberalisierungsschritte auf die einzelnen Länder ausgewirkt haben. Auch haben die Industrieländer ihre Versprechen, den Entwicklungsländern Zugang zu Technologien zu gewähren, nicht wahr gemacht. Die kürzlich zur UNO-Organisation ernannte Welttourismusorganisation (WTO-OMT) betont in ihrem Bericht «Tourism and Poverty Alleviation» ausdrücklich die Bedeutung von Gesetzen, Steuern, Lenkungsabgaben, Investitionsbedingungen zugunsten der lokalen Bevölkerung sowie Regulierungsmassnahmen zum Schutz der Umwelt.

Die Erklärung von Bern und der Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung teilen die Befürchtung zahlreicher EntwicklungsexpertInnen, dass weitere im WTO-Dienstleistungsabkommen GATS verankerte Liberalisierungsverpflichtungen die heute immer zahlreicheren Ansätze eines verantwortungsvollen Tourismus, welcher der lokalen Bevölkerung zugute kommt und ihre Lebensgrundlagen schont, zunichte zu machen drohen. Insbesondere wird ein verschärfter weltweiter Wettbewerb unter den Tourismusunternehmen die Konzentration in der Tourismusbranche verstärken, zum Nachteil vieler kleinerer Gastbetriebe und Tourismusunternehmen in den Entwicklungsländern, die in dieser Konkurrenz nicht bestehen können. Die Regulierungsmöglichkeiten auf lokaler und regionaler Ebene sind in Gefahr. Die starren WTO-Prinzipien «Marktzugang», «Inländerbehandlung» und «Meistbegünstigung» erlauben es nicht, nur einzelne, besonders verantwortungsvolle Unternehmen zu bevorzugen. Spezielle Auflagen an Investoren zugunsten der lokalen Bevölkerung sind nicht möglich. Insgesamt dürften wichtige Dezentralisierungsprozesse im Tourismus, wie sie in einzelnen Ländern angestrebt werden, einen empfindlichen Rückschlag erleiden. Stattdessen fordern ausländische Investoren immer weitreichendere Investitionsanreize, inklusive Steuerbefreiung sowie die Schaffung von Infrastruktur, von der die ärmste Bevölkerung nur träumen kann und die das Staatsbudget empfindlich belasten. Angesichts der Devisenabflüsse (Leakages) sowie der weit verbreiteten unfairen Wettbewerbspraktiken der grossen Tourismusunternehmen kam der Vertreter Davis Diaz Benavides von der UNCTAD bereits 2001 zum Schluss, dass in gewissen Fällen der Tourismus ein Verlustgeschäft fürs Gastland bedeuten kann und letztendlich gar von den einheimischen Steuerzahlenden subventioniert wird. Diese Entwicklung muss umgekehrt werden.

Die Schweiz hat sich zu den Millenniumszielen bekannt, die eine Halbierung der Armut bis zum Jahr 2015 fordern. Damit muss die Reduzierung der Armut im Zentrum jeder Wirtschaftspolitik stehen.

Die Erklärung von Bern und der Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung appellieren an den Bundesrat sowie an das zuständige Staatssekretariat für Wirtschaft seco, alle nur möglichen Massnahmen zu ergreifen, damit sich Entwicklungsländer den notwendigen wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum schaffen können, um den Tourismus so auszugestalten, dass er zu einer nachhaltigen Entwicklung beiträgt und der lokalen ärmeren Bevölkerung zugute kommt. Umwelt- und sozialverantwortliche Tourismusinitiativen dürfen nicht durch blinde Liberalisierungs- und Deregulierungsforderungen zunichte gemacht werden.

Konkret fordern die Erklärung von Bern und der Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung die Schweizer Regierung und das seco für die laufenden WTO-Dienstleistungsverhandlungen auf:

- ▷ die detaillierten *Liberalisierungsbegehren* an die Entwicklungsländer zu *veröffentlichen*
- ▷ *keine Liberalisierungsforderungen an Entwicklungsländer zu stellen, bevor nicht die Auswirkungen* bisheriger Liberalisierungen im Tourismus sorgfältig *evaluiert* wurden
- ▷ sich für den *verstärkten Technologietransfer* sowie für den *Zugang der Entwicklungsländer zu internationalen Reservations- und Informationssystemen* einzusetzen
- ▷ sich *gegen die Clusterbildung* im Bereich Tourismus einzusetzen, die eine Liberalisierung in vielen Bereichen gleichzeitig erfordert
- ▷ sich *für eine Schutzklausel* einzusetzen, damit Entwicklungsländer, falls notwendig, von eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen zurücktreten können
- ▷ die Entwicklungsländer darin zu unterstützen, *geschlechterspezifische Datenbanken aufzubauen*, die aussagekräftige Datenerhebungen im Tourismusbereich ermöglichen

Marianne Hochuli, Erklärung von Bern

Christine Plüss, Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung

Oktober 2004

## Erklärung von Bern (EvB)

Quellenstrasse 25  
Postfach  
CH-8031 Zürich  
Tel. 01 277 70 00  
Fax 01 277 70 01  
info@evb.ch  
www.evb.ch

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

## Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung (akte)

Missionsstrasse 21  
CH-4003 Basel  
Tel. 061 261 47 42  
Fax 061 261 47 21  
info@akte.ch  
www.akte.ch

Der Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung (akte) ist die Schweizer Fachstelle, die den Tourismus aus entwicklungspolitischer Sicht hinterfragt, Öffentlichkeit und Reisende informiert und sich im kritischen Dialog mit Tourismusunternehmen für gerechte, faire Beziehungen im Tourismus engagiert.