

BERNHARD MÜLLER

Fremdenverkehr und endogene Entwicklung peripherer Räume in Schwellenländern

Eine Untersuchung zur Stadt- und Regionalentwicklung an der mexikanischen Pazifikküste

Trotz großer internationaler entwicklungspolitischer Anstrengungen in den vergangenen Entwicklungsdekaden haben sich in vielen Ländern der Dritten Welt die Entwicklungsprobleme weiterhin verschärft. Unter dem Eindruck der zunehmenden gesellschaftspolitischen Brisanz dieses unter raumordnerischen Gesichtspunkten äußerst bedeutsamen Prozesses hat eine lebhafte Diskussion über mögliche Alternativen zu den herkömmlichen Regionalentwicklungsstrategien eingesetzt. Dabei gewinnen Argumente für eine autozentrierte bzw. endogene Entwicklung und ein „development from below“ immer mehr Raum. Somit steht die Entwicklungspolitik heute zwischen einerseits älteren, eher wachstumsorientierten Strategien und andererseits jüngeren, eher ausgleichorientierten Zielsystemen.

In diesem Zusammenhang gewinnt auch der Tourismus erneut entwicklungspolitische Relevanz. Bei einer oberflächlichen Betrachtung scheinen zwar die Begriffe „Fremdenverkehr“ und „endogene Entwicklung“ inhaltlich relativ weit voneinander entfernt zu sein, da die touristische Nachfrage in hohem Maße außerregionalen Einflüssen unterworfen ist. Das touristische Angebot läßt sich allerdings innerhalb einer Region steuern, so daß der Fremdenverkehr durchaus im Sinne einer eigenständigen Regionalentwicklung eingesetzt werden kann.

Entwicklungspolitisch bedeutsam könnte der Tourismus für all jene Länder – insbesondere Schwellenländer – sein, in denen aufgrund der steigenden Freizeitansprüche der einheimischen Bevölkerung eine stetig wachsende binnentouristische Nachfrage zu verzeichnen ist und in denen das Fremdenverkehrsgewerbe weitgehend importunabhängig ist. In diesen Ländern rücken neben oder anstatt von außenwirtschaftlichen Zielen in zunehmendem Maße regionalpolitische Ziele in den Vordergrund nationaler Fremdenverkehrs- und Entwicklungspolitiken.

So ist beispielsweise die mexikanische Entwicklungspolitik seit Mitte der siebziger Jahre von starken Dezentralisierungs-/Dekonzentrationsströmen geprägt, wobei dem Fremdenverkehr eine wichtige Funktion als Instrument der Regionalentwicklung zugewiesen wird. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß Mexiko nicht nur im internationalen Tourismus das meistbesuchte Reiseziel unter den außereuropäischen Entwicklungsländern ist, sondern auch über eine enorme inländische Fremdenverkehrsnachfrage verfügt, die selbst in den internationalen Badeorten den Umfang der ausländischen Fremdenverkehrsnachfrage übersteigt.

In der gegenwärtigen Diskussion über Dezentralisierung und alternative Entwicklungsstrategien in Entwicklungsländern gewinnen u.a. die von *Sunkel* (1972) und *Friedmann*

(1972)¹ aufgestellten dependenztheoretisch orientierten Hypothesen zu Regionalentwicklungs- und Polarisierungsprozessen zwischen Zentren und ihren Peripherien erneut an Bedeutung. Zentren und Peripherien sind demnach durch Autoritäts- und Abhängigkeitsbeziehungen verbunden, die sich als Versorgungs-, Absatzmarkt- und Verwaltungsbereichssysteme kennzeichnen lassen. Im Rahmen dieser Beziehungen treten auf nationaler Ebene zwei Polarisierungsprozesse auf: Zwischen den Zentren und ihren Peripherien kommt es zu einer interregionalen Polarisierung. Aufgrund externer Einflüsse spiegelt sie sich innerregional in Disparitäten und in einer Polarisierung zwischen den in unterschiedlichem Maß an dem „Entwicklungsprozeß“ partizipierenden Gruppen wider. Entwicklung – verstanden im Sinne ausgleichspolitischer Ziele (Disparitätenausgleich) – muß somit den Abbau sowohl der interregionalen als auch der innerregionalen Polarisierung umfassen. Ein wesentlicher Bestandteil einer daraus abzuleitenden Strategie ist die Überwindung von Autoritäts- und Abhängigkeitsbeziehungen oder – anders ausgedrückt – die Förderung endogener Entwicklungsansätze und der regionalen Partizipation. Dies gilt insbesondere dann, wenn die bisherige Entwicklung bereits zu wachsender Polarisierung geführt hat.

Vor diesem Hintergrund sind die Folgen des Fremdenverkehrs für die Stadt- und Regionalentwicklung peripherer Regionen in (Schwellen-) Ländern mit den oben beschriebenen Kennzeichen zu beurteilen. Einige jüngere Untersuchungsergebnisse aus Mexiko mögen dies verdeutlichen².

Als analytisches Hilfsmittel kann eine Typisierung von Fremdenverkehrsstandorten dienen, mit deren Hilfe sich u.a. die regional wirksamen Träger der Entwicklung und das Ausmaß der regionalen Partizipation am Entwicklungsprozeß differenzieren lassen. Man kann drei Strukturtypen des touristischen Angebots herausstellen:

- Bei einem Typ A besteht das touristische Angebot aus einem minimalen und meist sehr einfachen Unterkunftsangebot – zu einem großen Teil in Privatquartieren – und außer-

1 *Friedmann, J.*: A General Theory of Polarized Development. In: *Hansen, N. M.*: Growth Centers in Regional Economic Development. New York, London 1972. S. 82–107.

Sunkel, O.: Transnationale kapitalistische Integration und nationale Desintegration: Der Fall Lateinamerika. In: *Senghaas, D.*: Imperialismus und strukturelle Gewalt. Analysen über abhängige Reproduktion. Frankfurt 1972. S. 258–315.

2 Vgl. *Müller, B.*: Fremdenverkehr und Entwicklungspolitik zwischen Wachstum und Ausgleich. Folgen für die Stadt- und Regionalentwicklung in peripheren Räumen (Beispiele von der mexikanischen Pazifikküste). – 1983. = Mainzer Geographische Studien. H. 25.

dem aus Einrichtungen vor allem für den Naherholungsverkehr (Strandrestaurants usw.).

- Bei einem Strukturtyp B ist das touristische Angebot wesentlich größer. Der Anteil der Zimmerkapazität im Besitz von Ortsfremden ist gering, oder er beschränkt sich auf kleinere einfache Hotels; die Unterkunfts-kapazität mit hohem internationalem Standard ist gering, oder sie befindet sich in Händen von Ortsansässigen.
- Bei einem Strukturtyp C schließlich weist ein großer Anteil des Beherbergungsgewerbes einen hohen internationalen Standard auf, und gleichzeitig befindet sich dieser Anteil in Händen auswärtiger Promotoren und Investoren.

Verfolgt man die Entwicklung des Tourismus mit Hilfe der Strukturtypen A, B und C an einzelnen Fremdenverkehrsstandorten oder in Fremdenverkehrsregionen, so ist es gerechtfertigt, von 3 Investitionsphasen zu sprechen:

- Der Strukturtyp A entspricht einer Frühphase touristischer Entwicklung ohne bedeutende Investitionen.
- Der Typ B entspricht einer Phase kleiner bis mittelgroßer Privatinvestitionen. Sie ist gekennzeichnet durch ein „organisches Wachstum“. Es entstehen nur wenige Hotels mit internationalem Standard, die Entwicklung beruht überwiegend auf der Initiative von Ortsansässigen, und es gibt keine Koordination in der Investitionsplanung.
- Der Typ C schließlich entspricht einer Großinvestitionsphase mit Investitionen ausländischer und inländischer Hotelkonzerne mit staatlicher Unterstützung. Diese Phase ist gekennzeichnet durch ein „institutionalisiertes Wachstum“. Es entstehen viele Großhotels mit internationalem Standard – zum Beispiel auch im Rahmen von touristischen Landerschließungsprojekten, und es werden erhebliche Infrastrukturausgaben für Straßenbau, Flughäfen, Elektrifizierung, Wasserversorgung usw. vor allem durch die öffentliche Hand und häufig mit internationaler Kreditaufnahme getätigt.

Bei dieser Typisierung ist zu beachten, daß die einzelnen Phasen weder überall zur gleichen Zeit eintreten noch alle an einem Ort durchlaufen werden müssen. Sie kann auf Länder wie Mexiko bezogen werden, eignet sich aber ebenso gut zur Charakterisierung der Entwicklung in Fremdenverkehrsbereichen der Bundesrepublik Deutschland.

Verallgemeinert man die Tendenzen der Fremdenverkehrsentwicklung an der mexikanischen Pazifikküste, so ist festzustellen, daß periphere Regionen in den letzten Jahren zunehmend in Abhängigkeit von Investoren aus den inländischen Wirtschaftszentren und aus dem Ausland gekommen sind. Als Produzenten und Konsumenten organisieren die Zentren ihre Peripherie als Versorgungsbereich für touristische Dienstleistungen. Gleichzeitig organisieren sie als Entscheidungsträger (in bezug auf Fremdenverkehrswachstum usw.) ihre Peripherie als Verwaltungsbereich.

Die Folgen des Fremdenverkehrs reichen dabei in alle Bereiche der Stadt- und Regionalentwicklung hinein. Als ein entscheidender Faktor wirkt in diesem Zusammenhang die Bevölkerungsentwicklung während der Großinvestitionsphase. Die Tourismuszentren an der mexikanischen Pazifikküste gehören zu den Orten mit den höchsten Einwohnerzuwachs-

raten des Landes. Eine Stadt kann dadurch nicht nur in bezug auf die Kapazität des Arbeitsmarktes leicht überfordert werden, der Bevölkerungszuwachs wirft vielmehr auch gravierende Probleme auf dem Boden- und Wohnungsmarkt sowie bei der Versorgung mit technischer und sozialer Infrastruktur auf.

Die Probleme auf dem Wohnungsmarkt werden durch die unkontrolliert wachsenden bzw. sich verdichtenden Stadtviertel mit einem hohen Anteil provisorischer Gebäude und durch die längerfristige Umwandlung älterer touristischer Unterkünfte in Wohnungen evident. Bodenspekulationen auf dem privaten Grundstücksmarkt führen zu enormen Steigerungen der Baulandpreise, was dazu führen kann, daß für staatliche Wohnungsbauprogramme (z.B. Niedrigkostenwohnungsbau) Ejido-Land³ enteignet werden muß, obwohl urbanisierbarer Privatgrundbesitz in ausreichendem Maß vorhanden ist.

Der Bevölkerungsdruck verschärft die ohnehin bestehenden Probleme der Versorgung mit technischer und sozialer Infrastruktur. Die erforderlichen Maßnahmen zur Beseitigung von Engpässen reichen von der Ver- und Entsorgung über den Verkehr bis hin zum Bildungs- und Gesundheitswesen. Die Städte können diese Probleme allein in der Regel nicht mehr lösen, vielmehr sind sie in fast allen Bereichen auf Bundes- und Landesbehörden angewiesen. Die Koordination zwischen den verschiedenen Trägern von Entwicklungsmaßnahmen ist allerdings ein bisher noch ungelöstes Problem.

In Gebieten mit einer dispersen Siedlungsstruktur können Ferienzentren/Einzelhotels, die in keinem direkten Zusammenhang zu einer Kleinstadt stehen, Abwanderungsprozesse aus dem ländlichen Raum zwar verringern, ihre Wirkung auf Zuwanderungsprozesse dürfte allerdings relativ schwach sein. Da Kristallisationspunkte fehlen, besteht nur ein geringer Anreiz für potentielle Zuwanderer, sich in der Region niederzulassen. Dabei ist u.a. zu beachten, daß Angestellte in mittleren und gehobenen Positionen (u.a. Hotelmanagement) keine Neigung zeigen, sich mit den Ortsansässigen in den umliegenden Siedlungen zu vermischen, sondern einen Wohnsitz in unmittelbarer Nähe zu bzw. an ihrer Arbeitsstätte bevorzugen. Dies fördert die soziale und ökonomische Segregation.

Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, daß die Tourismuskomplexe in ländlichen Räumen zu einem bedeutenden regionalen Machtfaktor werden. Über ihre Arbeitsmarktpolitik können sie auch Einfluß auf andere Bereiche gewinnen. Die Region kommt somit in eine Abhängigkeit von neu entstandenen, extern gesteuerten, in erster Linie betriebswirtschaftlich und weniger sozialpolitisch agierenden Dominanzpolen.

3 Unter dem Ejido versteht man eine Siedlungsgemeinschaft von Bauern (Ejidatarios), denen vom Staat per Präsidialdekret unentgeltlich Land zur Verfügung gestellt wird, das ausschließlich einer landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten ist. Das Ejidoland bleibt Eigentum der Nation, es darf vom jeweiligen Besitzer weder verkauft noch verpachtet werden. Das Recht der Mitgliedschaft im Ejido wird durch Vererbung übertragen, bei Nichtbewirtschaftung der Flächen kann das Recht dem Einzelnen abgesprochen und an andere weiterverliehen werden.

Die regionalen Ausbreitungseffekte sind in der Großinvestitionsphase sowohl im Umland der Fremdenverkehrsorte als auch im touristisch geprägten ländlichen Raum relativ gering. Planung und Durchführung von Fremdenverkehrsprojekten – vor allem von solchen mit hohem internationalem Standard – liegen fast ausschließlich in Händen von Unternehmen aus den Wirtschaftszentren des Landes. Selbst Zulieferbetriebe, die während einer Phase überwiegend regional geprägter Fremdenverkehrsentwicklung vor Ort entstanden sind, können heute nicht mehr mit billigeren Firmen aus anderen Landesteilen konkurrieren. Infolge von Kapazitäts- und Strukturproblemen bleiben auch regionale Entwicklungseffekte für Landwirtschaft und Fischerei weitgehend aus. Die intersektoralen Verflechtungen reichen in einer Fremdenverkehrsregion von Konkurrenzsituationen (z.B. Arbeitskräfteentzug aus der Landwirtschaft) bis hin zu einem unverbundenen Nebeneinander (z.B. infolge der Spezialisierung und Exportorientierung). Die Fremdenverkehrsorte übernehmen in der Regel in bezug auf landwirtschaftliche Produktionsmittel keine zentralörtlichen Funktionen für das Umland. Mit dem Aufbau regionaler Zweigstellen von Handels- und Dienstleistungsbetrieben aus den Zentren wird die Peripherie während der Phase institutionalisierten Wachstums schließlich zum Absatzmarktbereich, wobei auch von Bedeutung ist, daß es lokal zu starken Konzentrations- und Verdrängungstendenzen im Handel kommen kann.

Es erweist sich insgesamt, daß in der Großinvestitionsphase schwerwiegende Probleme der Stadt- und Regionalentwicklung auftreten und Autoritäts- und Abhängigkeitsbeziehungen eher verstärkt als abgebaut werden. Eine langsamere Fremdenverkehrsentwicklung, die sich vor allem auf die lokal und regional verfügbaren Ressourcen stützt, scheint im Verhältnis zu einer boomartigen Entwicklung wahrscheinlich weniger problematisch, wenngleich festzustellen ist, daß der Fremdenverkehr in der Phase organischer Entwicklung nur wenig an den Problemen des ländlichen Raumes an der mexikanischen Pazifikküste zu ändern vermocht hat. So wurde Abwanderungsprozessen nicht entgegengewirkt, und so haben auch traditionelle Fremdenverkehrsorte keine zusätzlichen zentralörtlichen Funktionen für ihr Umland hinzugewonnen.

Die mexikanische Entwicklungspolitik begreift die Förderung peripherer Regionen nicht zuletzt als Entlastungsstrategie für die Agglomerationsräume. Eine nationale Dezentralisierungsstrategie, die in erster Linie eine Dezentralisierung der Probleme bewirkt, dabei aber die Gesamtdimension unverändert läßt, kann allerdings kaum als entwicklungsfördernd angesehen werden. Dennoch gibt es auch schon seit mehr als zehn Jahren gewisse Problemlösungsansätze.

Bereits Anfang der siebziger Jahre sollten im Rahmen eines integrierten Entwicklungsprojektes nördlich von Puerto Vallarta an der mexikanischen Pazifikküste nicht nur der Tourismus, sondern auch Landwirtschaft, Fischerei und Industrie, Siedlungsentwicklung sowie Bildungs- und Gesundheitswesen gezielt gefördert bzw. verbessert werden. Am Beispiel dieses ambitionierten Projektes sind allerdings erhebliche Umsetzungsprobleme deutlich geworden, die u.a. auf die vernetzte Struktur der Maßnahmen und auf die Frage der Partizipation

der Betroffenen zurückgeführt werden können. Es wurde schließlich infolge von Finanzierungsproblemen nur ein Bruchteil des Gesamtprogramms verwirklicht.

Ein weiterer Ansatz bedient sich der Neuregelung von Grundbesitzansprüchen in den Fällen, wo Ejido-Land illegal in die Siedlungsentwicklung einbezogen wurde. In Puerto Vallarta wurde Anfang der siebziger Jahre eine dezentralisierte staatliche Institution (Fideicomiso Puerto Vallarta) geschaffen, die die Besitzverhältnisse neu regelt, bestehende Siedlungsgebiete saniert und neue erschließt sowie umfangreiche Infrastrukturarbeiten durchführt. Ende der siebziger Jahre wurden mehrere kleinere Landwirtschaftsprojekte im Umland initiiert. Die Institution arbeitet im wesentlichen ohne zentralstaatliche Mittel. Sie finanziert die Maßnahmen vielmehr durch den Verkauf von erschlossenem Bauland und durch die Regulierung der Grundbesitzansprüche. Im letzten Fall verrechnet die Institution die von den heutigen Grundstücksbesitzern bereits früher an Ejidatarios gezahlten Geldbeträge mit den von ihr festgesetzten aktuellen Grundstückswerten. Mit der Zahlung des Differenzbetrages an die Institution kann der Besitzer das Eigentumsrecht erwerben.

Dieses Beispiel zeigt, daß durch ein frühes und consequentes Eingreifen Wachstumsprobleme in den Städten erheblich gemildert werden können. Der Ansatz ist allerdings an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, die im Falle von Puerto Vallarta erfüllt waren: Der Ort war schon vorher ein touristischer Attraktionspol, das heißt, es bestand von seiten der Privatwirtschaft großes Interesse an weiteren Investitionen; das Ejido-Land eignete sich zur touristischen Erschließung, und das Verhältnis von privatem zu ejidalem Grundbesitz war relativ gering. Insofern kann man nicht von einem generell anwendbaren Problemlösungsmodell sprechen.

Ende der siebziger Jahre wurden im Rahmen der nationalen Dezentralisierungspolitik landesweit – so auch in den Fremdenverkehrsorten an der mexikanischen Pazifikküste – Planungskommissionen (Comissions de Conurbación) geschaffen. Sie sollen eine umfassende Bestandsaufnahme der regionalen Ressourcen vorlegen, kurz-, mittel- und langfristige Programme zur integrierten städtischen und ländlichen Entwicklung vorschlagen, die horizontale und vertikale Koordination von Maßnahmen der öffentlichen Hand verbessern und die Bürgerbeteiligung fördern.

Die Analyse zeigt allerdings, daß die nationale Dezentralisierungspolitik auch in dieser Beziehung differenziert zu beurteilen ist. Einerseits ist das Konzept in seinen Zielsetzungen äußerst fortschrittlich, andererseits zeigt sich aber, daß das tatsächliche Steuerungs- und Koordinationspotential der Planungskommissionen gering ist und die regionale und lokale Partizipation kaum gestärkt wird. Insofern dürfte es relativ weit davon entfernt sein, eine „Entwicklung von unten“ zu ermöglichen, die sich auf das regionale Ressourcenpotential stützt und ihre Impulse in erster Linie von regionalen und lokalen Initiativen erhält.

Es ist insgesamt zu bezweifeln, daß die Entwicklung peripherer Regionen ohne eine Veränderung der hierarchischen Struktur der Versorgungs-, Absatzmarkts- und Verwaltungsbereichssysteme vorangetrieben werden kann. Die Stärkung der regionalen Partizipation und die Horizontalisierung der

Beziehungen scheinen hierbei wesentliche Aspekte zu sein. Eine vorwiegend verbale und lediglich begrenzte Dezentralisierungspolitik könnte dagegen als eine Strategie verstanden werden, die potentielle Konflikte zwischen Zentrum und Peripherie vermeiden will, die traditionellen Abhängigkeitsstrukturen allerdings nicht wesentlich verändert.

Die Stärkung der regionalen Partizipation und die Horizontalisierung der Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie als integrierende Bestandteile einer ausgleichspolitisch orientierten Entwicklungsstrategie bedingen innerhalb eines nationalen Systems Machtverschiebungen zwischen den einzelnen Entscheidungsebenen und den Verlust zentraler Kontrolle. Ein Hindernis für die Umsetzung einer effektiven De-

zentralisierungspolitik liegt somit sicherlich in den politisch-gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

Es ist zweifelhaft, ob diese Rahmenbedingungen im Fall Mexikos unter dem erhöhten Problemdruck grundlegend in Bewegung geraten sind. Dennoch ist das mexikanische Entwicklungskonzept entwicklungs- und regionalpolitisch von Bedeutung, insofern als es zwar einerseits keine Abkehr von Wachstum darstellt, andererseits aber im Sinne einer Hinwendung zu ausgleichsorientierten Strategien interpretiert werden kann. Insofern ist m.E. hier bei durchaus unterschiedlichen Ausgangssituationen, Problemlagen und Strategieansätzen eine gewisse Parallelität zu den Entwicklungstendenzen in Europa festzustellen.