



Aufnahme: GTZ Laos.

Naßreisbau in der Provinz Luang Namta

## (Öko-)Tourismus in Laos Entwicklungszusammenarbeit zwischen Visionen und Realität

*Diana Marquardt*

Der Tourismus in Südostasien boomt und die „Greater Mekong Subregion“ (Vietnam, Laos, Kambodscha, Thailand, China und Myanmar) ist die am schnellsten wachsende Tourismusdestination weltweit. Auch Laos profitiert von diesem Trend. Seit Öffnung der Landesgrenzen Anfang der neunziger Jahre kann ein kontinuierlicher Anstieg der Besucherzahlen verzeichnet werden. Die Touristenankünfte nahmen von 14.400 im Jahr 1990 auf 737.000 im Jahr 2000 zu und erreichten 2005 mit 1.095.315 einen Höchststand (vgl. Muqbil 2006). Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate betrug von 1990-2000 eindrucksvolle 39% (vgl. LNTA 2005, S. 5). Der Tourismus stellt inzwischen einen der wichtigsten Wirtschaftszweige des Landes dar und bringt im Vergleich zu anderen Exportprodukten (Elektrizität, Bekleidung, Holz) die meisten Devisen

ein. 2004 wurden 118,9 Mio. US\$ durch den Fremdenverkehr eingenommen (vgl. LNTA 2005, S. 18).

Welche touristischen Potentiale hat Laos? Das Land bietet aufgrund seiner noch sehr ursprünglichen Naturlandschaft, seines Waldreichtums und seiner ethnischen Diversität großes Potential für den Ethno- und Naturtourismus, insbesondere für den Ökotourismus. Ein Teil der insgesamt 20 Naturschutzgebiete wird bereits ökotouristisch genutzt, wie z.B. der Nam Ha- und der Phou Khao Khouay-Nationalpark.

Reizvolle kulturelle Ziele sind die ehemalige Königsstadt Luang Prabang, die Khmer Tempelanlage in Wat Pu (beide als Weltkulturerbe anerkannt) und die Ebene der Tonkrüge.

Auch die Offenheit und die Freundlichkeit der Laoten sowie die sehr einfache und traditionelle Lebensweise in ländlichen

Regionen werden als touristische Attraktionen angesehen.

### Entwicklungsstand

Doch diese Lebensweise ist auch ein Zeichen dafür, dass Laos trotz starkem Wirtschaftswachstum in der letzten Dekade weiterhin eines der ärmsten Länder Asiens ist. In den letzten Jahren deuten die sozialen Indikatoren auf eine Verbesserung der Situation hin und es konnte ein signifikanter Rückgang der Armut erreicht werden: während 1992/93 46% der Bevölkerung unterhalb der nationalen Armutsgrenze (Einkommen von < 1,5US\$/Tag) lebten, waren es in den Jahren 2002/03 „nur“ noch ca. 33 % (vgl. Weltbank 2005, S. 1). Doch aufgrund des derzeitigen Entwicklungsstandes muss Laos immer noch als LDC (Least Developed Country) eingestuft werden.

## Entwicklungs- u. Tourismusplanung

Um die sozio-ökonomische Situation zu verbessern, hat die laotische Regierung eine Reihe von Strategien ausgearbeitet und sich sehr ehrgeizige Entwicklungsziele gesetzt.

Unter anderem soll laut Armutsbekämpfungsstrategie die Zahl der in Armut lebenden Bevölkerung halbiert und der LDC-Status bis zum Jahr 2020 überwunden werden (vgl. Lao PDR 2004, S. 7). Hohe Erwartungen werden in diesem Papier bezüglich des Tourismus, einem der prioritären Entwicklungssektoren, geäußert (vgl. ebd. S. 104).

Während in der Nationalen Tourismusstrategie realistischere Ziele gesetzt und die eigenen Defizite nüchtern betrachtet werden (vgl. LNTA 2004b), greift auch die fachlich sehr fundierte Ökotourismusstrategie des Landes die hohen Erwartungen auf. Es wird angenommen, dass insbesondere der Ökotourismus einen substantiellen Beitrag zur weiteren Entwicklung und zur Armutsbekämpfung in ländlichen peripheren Gebieten leisten kann: „*With travel and tourism across South-East Asia growing at an extraordinary level, the newly emerging ecotourism sector offers huge potential to help to achieve the national development objectives for poverty alleviation, job creation, economic growth and conservation of the nation's unique wealth of natural and cultural resources*“ (vgl. NTA 2004a, S. 4). Entsprechend dieser Annahme wird auch eine sehr ambitionierte Vision entworfen: „*Laos will become a world renowned destination specialising in forms of sustainable tourism that, through partnership and cooperation, benefit natural and cultural heritage conservation, local socio-economic development and spread knowledge of Lao's unique cultural heritage around the world*“ (vgl. ebd.).

Die Förderung von Natur- und Ökotourismus in ländlichen Regionen stellt jedoch eine große Herausforderung dar, da sich ein Großteil der touristischen Aktivitäten in Laos (ca. 80-90%) auf Kurzzeit- und Tagesbesuche der Kulturzentren Vientiane und Luang Prabang beschränkt, (vgl. LNTA 2004a, S. 6). Hier besteht der dringende Bedarf, den Tourismusmarkt zu diversifizieren und interessante ökotouristische Angebote in anderen Regionen zu entwickeln, wobei insbesondere auf die

Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards geachtet werden sollte. Denn auch in Laos wird das Etikett „Öko-“ gelegentlich für Tourismusprodukte verwendet, die diesem Anspruch in keiner Weise gerecht werden, z.B. für unregelmäßige Trekkingaktivitäten in Muang Sing oder im Backpacker-Eldorado Vang Vieng.

## EZ im Tourismussektor

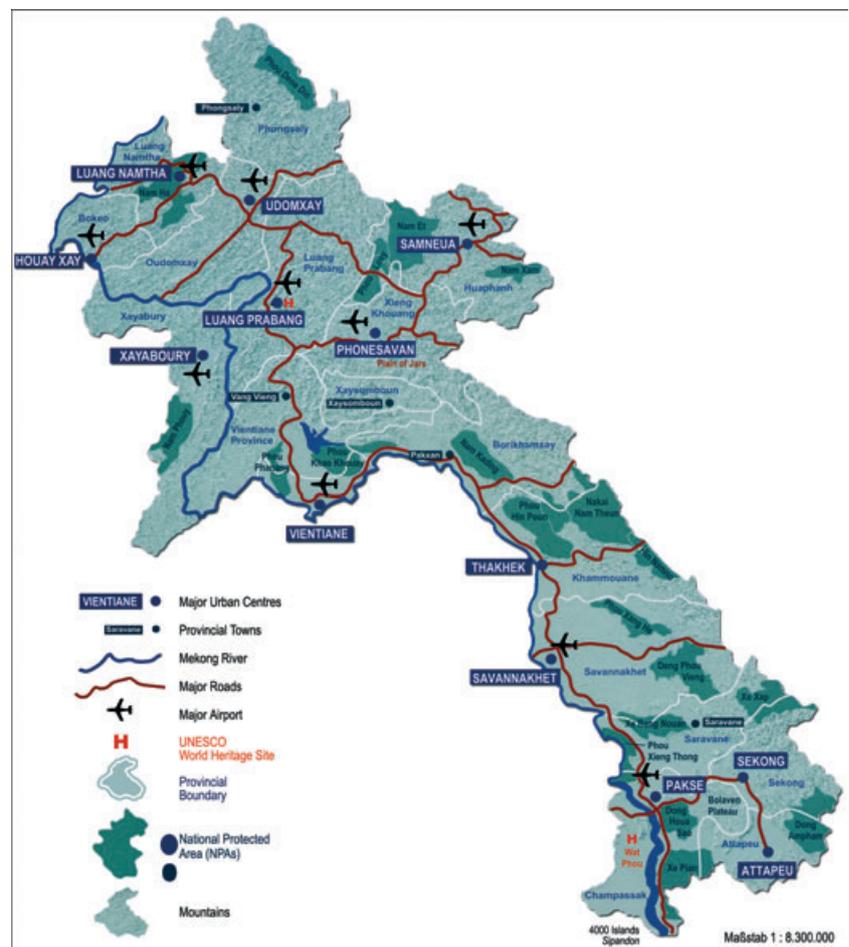
Zentrale Instrumente zur Realisierung der Entwicklungspläne sind eine Reihe von Tourismusprojekten und Beraterprogrammen, die mit Unterstützung ausländischer Entwicklungsorganisationen durchgeführt werden. Als die wichtigsten Ökotourismusprojekte seien hier das UNESCO-LNTA Nam Ha Projekt, das EU-Programm in Vieng Phouka, das ADB Mekong Tourism Development Project und das GTZ-Public Private Partnership-Projekt in Muang Sing genannt. Zudem finanzieren SNV (Netherlands Development Organization) und der DED Tourismusberater auf nationaler und regionaler Ebene. Schwerpunkte der Projekte und Experteneinsätze sind dabei

die fachliche Beratung der Regierungsinstitutionen, die Aus- und Weiterbildung des Personals und die Entwicklung nachhaltiger gemeindebasierter Ökotourismusangebote.

Doch die Umsetzung der sehr ambitionierten Tourismusvisionen und -pläne gestaltet sich in der Projektrealität oftmals sehr schwierig. Generell wird die Tourismusedwicklung durch Faktoren, wie z.B. die schlechte Verkehrsinfrastruktur, das Fehlen von Grenzübergängen und umständliche Visaregularien erschwert. In der Projektzusammenarbeit vor Ort wird vor allem das Fehlen der planerischen und rechtlichen Grundlagen sowie der Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen als Problem angesehen.

## Planerische und rechtliche Grundlagen für die Tourismusedwicklung

Bis auf wenige Ausnahmen existieren weder Tourismusedwicklungspläne auf Provinz- und Distriktebene noch Schutz- und Managementpläne für die Nationalparks. Zudem sind die nationalen Planungsgrundlagen, wie z.B. die Ökotourismus-



Übersichtskarte Laos

Quelle: LNTA 2004a, S. 2.



Aufnahme: GTZ Laos.

#### Angehörige der Akha-Minderheit im Muang Sing Distrikt

strategie, auf unterer und mittlerer administrativer Ebene oft gar nicht bekannt. Diese müssen z.T. erst vorgestellt und die zu ihrer Realisierung erforderlichen regionalen Planungsgrundlagen erarbeitet werden.

Weiterhin gibt es keinen fachspezifischen rechtlichen Rahmen, der z.B. Investitionen oder die Bildung von Interessensverbänden im Tourismussektor reguliert bzw. überhaupt ermöglicht. Damit stehen die wirtschaftlichen Aktivitäten auf rechtlich unsicherem Grund und sind abhängig von der jeweiligen Regelung im Distrikt.

Dies und die seitens der Behörden immer noch bestehende kritische Haltung gegenüber der Privatwirtschaft bedingen, dass Investoren (z.B. in- und ausländische Reiseveranstalter) eine Vielzahl von administrativen Hindernissen überwinden müssen, wenn sie z.B. eine Trekkingtour anbieten

wollen. So werden viele Unternehmer von einem langfristigen Engagement im Tourismussektor abgeschreckt.

Tourismus ist eine Querschnittsaufgabe. Das bedeutet, dass es der integrierten Planung und der Zusammenarbeit mit anderen Fachbehörden z.B. im Bereich Naturschutz (insbesondere Schutzgebietsmanagement), Verkehr, Kultur etc. bedarf. Die Koordination der Projektaktivitäten mit verschiedenen Behörden erweist sich in Laos jedoch teilweise als schwierig und mühsam, da nicht immer alle Verantwortungsträger an einem Strang ziehen. Kirchtumpolitik ist noch weit verbreitet und fachübergreifende Planung wird bisher kaum praktiziert.

#### Personelle u. finanzielle Ressourcen

Laos mangelt es an Ressourcen zur Förderung des Tourismus. Das Tourismus-

ministerium und die Provinztourismusbüros haben nur ein geringes Budget zur Verfügung. Dieses reicht i.d.R. gerade für die administrativen Kosten, jedoch nicht zur Finanzierung weiterer wichtiger Maßnahmen wie Werbung, Weiterbildung des Personals, Fachstudien etc.

Das größte Problem stellt jedoch der Mangel an gut ausgebildetem Personal dar. Es fehlt nicht nur an geschulten Arbeitskräften im Servicebereich (was die Entwicklung von anspruchsvollen ökotouristischen Angeboten erschwert), sondern auch an kompetentem Fachpersonal in den zuständigen Tourismusbehörden auf Distrikt-, Provinz- und Ministeriumsebene. Im Rahmen der Tourismusprojekte/Beraterinsätze müssen oft erst touristische Grundkenntnisse vermittelt und fachliche Kompetenz aufgebaut werden, bevor überhaupt komplexere Aufgaben, wie die Ausarbeitung von nachhaltigen Tourismusedwicklungsplänen, übernommen werden können. Ein langwieriger Prozess, der meist in Form von „training on the job“ praktiziert wird.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang der bei Staatsbeamten i.d.R. alle fünf Jahre erfolgende Personalwechsel. Die versetzten Beamten arbeiten selten in den gleichen Fachbereichen weiter. Den Behörden geht damit sehr viel Fachwissen verloren und die Ausbildungsbemühungen im Rahmen der Entwicklungsprojekte waren dann nicht besonders nachhaltig. Realität vor Ort ist auch, dass die Angestellten der Tourismusbehörden, wie alle laotischen Regierungsbeamte in unteren und mittleren Positionen, sehr wenig verdienen. Der Lohn reicht nicht mal ansatzweise für den Lebensunterhalt. Daher wird nebenher meist noch weiteren Beschäftigungen nachgegangen. Dies spiegelt sich in längeren Abwesenheiten vom Arbeitsplatz (z.B. zur Erntezeit) und einer geringen Arbeitsmotivation wider. Zudem steigt bei einem solchen Lohnniveau die Bereitschaft zur Korruption.

Der Aufbau fachlicher Kapazität und das Vorhandensein von motiviertem (für das Gemeinwohl engagiertem) und gut ausgebildetem Personal sind jedoch für die Nachhaltigkeit von zentraler Bedeutung. Dies zeigen auch die Erfahrungen aus

dem Nam Ha Projekt, dem ersten Ökotourismusprojekt in Laos. Im Rahmen der Arbeit (1999-2002) konzentrierte man sich auf die Entwicklung partizipativer gemeindebasierter Ökotourismusangebote und modellhafter Ansätze. Vorbildhaft war u.a. die Bildungsarbeit für die Touristen sowie die Festlegung von Tragfähigkeitsgrenzen, um sicherzustellen, dass negative Umweltauswirkungen und sozio-kulturelle Veränderungen minimiert werden. Außerdem wurde ein System zur Aufteilung der Trekkingeinnahmen etabliert: u.a. gehen 7% an den Nam Ha Nationalpark zur Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen, 8% an einen Dorfwirtschaftsfond und 18% an die lokale Bevölkerung zur gerechten Bezahlung touristischer Dienstleistungen (Verpflegung, Übernachtung und Führungen).

Insgesamt war das Projekt in Bezug auf die Entwicklung eines ökotouristischen Modells sehr erfolgreich und es konnte ein substantieller Beitrag zur Verbesserung des Einkommens in den Dörfern und zur Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen geleistet werden.

Nach Abzug der sechs externen Mitarbeiter und Übergabe der Verantwortung an das Provinztourismusbüro (PTO) nahm die Projektqualität jedoch rapide ab. Es gab Probleme hinsichtlich der finanziellen Transparenz und der gerechten Verteilung der Einnahmen, was u.a. in der fehlenden Planungs- und Managementkapazität des örtlichen Personals begründet war. Hinzu kam, dass die für den Dorfwirtschaftsfond bestimmten Gelder vom damaligen Leiter des PTO veruntreut wurden.

Um das Fortbestehen des Projektes zu

sichern, wurde 2005 eine zweite Phase bewilligt. Neben der Reorganisation der PTO und der Etablierung einstiger „Best Practices“ liegt der Schwerpunkt nun auf der Aus- und Weiterbildung der beteiligten Akteure (PTO, Fremdenführer, Nationalparkverwaltung), insbesondere auf der Verbesserung ihrer Planungs- und Managementkapazität und ihres Services.

Dieses Beispiel zeigt, dass es in gemeindebasierten (Tourismus-)Projekten eines längerfristigen Geberengagements und motivierter Fachkräfte bedarf. Das Projekt ist auch Beleg dafür, dass in Staaten, in denen zivilgesellschaftliche Kräfte keine bedeutende Rolle spielen (können), transparente Finanzmanagement-Systeme und unabhängige Kontrollmechanismen etabliert werden müssen. Diese stellen sicher, dass die lokale Bevölkerung auf Dauer ihren gerechten Anteil an den Tourismuseinnahmen erhält.

#### Ausblick

Viele der o.g. Probleme sind bekannt und werden z.T. auch schon angegangen. Mit fachlicher Beratung durch SNV wird etwa an der Universität in Vientiane derzeit ein Tourismusstudiengang eingerichtet. Des Weiteren soll demnächst eine inzwischen erarbeitete Rechtsgrundlage für den Tourismussektor verabschiedet werden.

Tatsache ist jedoch, dass der laotische Staat, der der Förderung des (Öko-)Tourismus sehr positiv gegenübersteht, unter chronischem Ressourcenmangel leidet.

Fakt ist weiterhin, dass die Tourismusstrategien und die im Land implementierten Ökotourismusprojekte überwiegend das Ergebnis extern finanzierter Beraterin-

sätze und Entwicklungsprojekte sind. Und während die Entwicklungsexperten nachhaltige Tourismusstrategien erarbeiten und vorbildliche Tourismusmodelle schaffen, fehlen den laotischen Behörden Geld und Planungs- und Managementkapazität bzw. Fachpersonal, diese Strategien auf Provinz- und Distriktebene umzusetzen und die im Rahmen der Entwicklungsprojekte konzipierten Modelle nachhaltig weiterzuführen und zu replizieren.

Angesichts der knappen staatlichen Ressourcen wird daher vor allem ein (gut regulierter) Privatsektor und privates Kapital das weitere Wachstum des Ökotourismussektors vorantreiben müssen. Hierzu müssen allerdings die Rahmenbedingungen noch verbessert werden.

Insgesamt muss die Realisierung der ehrgeizigen Tourismusvisionen und -pläne aufgrund der Realität vor Ort daher wohl eher als ein sehr langfristiges Vorhaben angesehen werden.

#### Literatur

Lao National Tourism Administration, LNTA (Hrsg.) (2004a): "National Ecotourism Strategy and Action Plan 2005-2010 – Summary –", Vientiane.

Lao National Tourism Administration (Hrsg.) (2004b): "National Tourism Development Strategy for Lao PDR", Vientiane.

Lao National Tourism Administration (Hrsg.) (2005): "2004 Statistical Report on Tourism in Laos", Vientiane.

Lao People's Democratic Republic (Hrsg.) (2004): "National growth and poverty eradication strategy", Vientiane.

Muqbil, Imtiaż (2006): "Laos reports rapidly growing tourist industry", in *Bangkok Post* vom 3.6.06  
Quelle: [http://www.bangkokpost.net/030406\\_Business/03Apr2006\\_biz15.php](http://www.bangkokpost.net/030406_Business/03Apr2006_biz15.php), Zugriff am 26.4.2006

Worldbank (Hrsg.) (2005): "Lao PDR Economic Monitor", Worldbank Office Vientiane.

Diana Marquardt M.A. [diana.marquardt@gmx.de] war mehrere Jahre in der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Sie arbeitet zur Zeit an ihrer Dissertation über die deutsch-laotische Entwicklungszusammenarbeit im Tourismussektor und war im vergangenen Jahr für einen dreimonatigen Forschungsaufenthalt in Laos.

## Impressum

Herausgeber der Pacific News:  
Arbeitsgemeinschaft für Pazifische Studien  
e.V. (APSA) in Zusammenarbeit mit der  
Abt. Kultur- u. Sozialgeographie am  
Geogr. Institut der Universität Göttingen  
Goldschmidtstr. 5 - D-37077 Göttingen

Internet: <http://www.pacific-news.de>  
Tel: +49-551-39.80.55  
Fax: +49-551-39.12.140  
Email: [redaktion@pacific-news.de](mailto:redaktion@pacific-news.de)

Vorstand der APSA e.V.:  
Prof. Dr. W. Kreisel ([wkreisel@gwdg.de](mailto:wkreisel@gwdg.de))  
Dr. M. Waibel ([mwaibel@gwdg.de](mailto:mwaibel@gwdg.de))  
Dr. P. Marsden ([marsden@anglistik3.rwth-aachen.de](mailto:marsden@anglistik3.rwth-aachen.de))  
B. Jansen-Merx ([birgit.jansen-merx@post.rwth-aachen.de](mailto:birgit.jansen-merx@post.rwth-aachen.de))

Redaktion:  
Dr. Michael Waibel (V.i.S.d.P.)  
Dr. Rolf Jordan

Layout: Daniel Meilwes  
Korrekturen: Nils Schwarz/Peter Marsden

Redaktionsschluß für die nächste Ausgabe:

**16.10.2006**

Senden Sie Kommentare und kritische  
Stellungnahmen sowie Artikel an:

Rolf Jordan ([rojordan@uni-kassel.de](mailto:rojordan@uni-kassel.de)) oder:

Michael Waibel ([mwaibel@gwdg.de](mailto:mwaibel@gwdg.de))

Die einzelnen Beiträge spiegeln nicht in jedem Fall die Meinung der APSA wieder.