

■ STRATEGISCHE ASPEKTE DER TOURISMPOLITIK UNTER GLOBALEN WETTBEWERBS- BEDINGUNGEN

ANSATZPUNKTE ZUR VERBESSERUNG DER ÖSTERREICHISCHEN WETTBEWERBSPOSITION

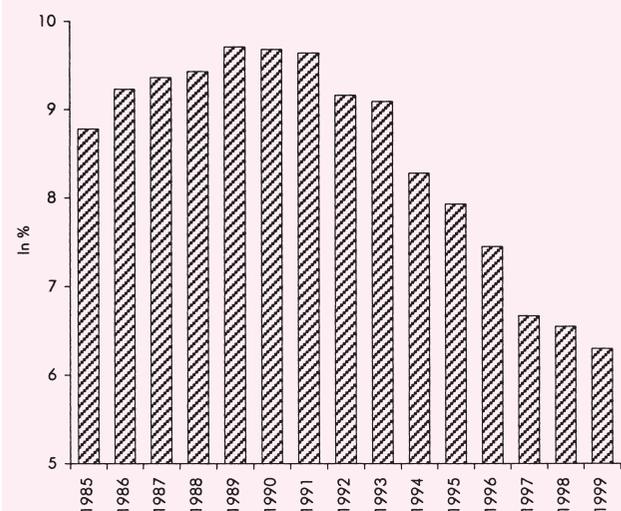
Im Hinblick auf die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Tourismusstandortes Österreich besteht wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf: Angesichts von Globalisierungsdruck und Innovationswettbewerb kann der Marktanteil der österreichischen Tourismuswirtschaft nur im günstigen Fall mittelfristig gehalten werden. Vor dem Hintergrund der Diskussion über die Reduzierung der Staatsaktivitäten bildet die Konzentration der knappen Mittel auf die wichtigsten Schwachstellen wie Innovations- und Kooperationsträgheit einen Lösungsansatz. Die Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards auf Destinationsebene ist eine wichtige Nebenbedingung der grundsätzlichen Förderstrategie.

Mitte der siebziger Jahre erreichte der Marktanteil der österreichischen Tourismuswirtschaft im europäischen Tourismus – gemessen an den internationalen Zahlungsströmen bzw. an den Tourismusexporten – mit 12% den Höchststand. Der starke Strukturwandel der siebziger und achtziger Jahre wirkte sich auf die österreichische Wettbewerbsposition ungünstig aus, sodass der Marktanteil zu sinken begann und Mitte der achtziger Jahre mit knapp 9% einen Tiefpunkt erreichte. Hauptursachen waren die reale Aufwertung des Schillings, das langsame Wachstum der deutschen Wirtschaft sowie der Süd- und Fernrend und Geschmacksveränderungen bzw. Modeströmungen.

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre setzte durch das positive Zusammenwirken verschiedener Faktoren im österreichischen Tourismus ein Aufschwung ein, der bis 1991 anhielt. Diese Faktoren waren die Realeinkommensteigerung in Deutschland, die reale Abwertung des Schillings, die Algenplage in der oberen Adria, die Ostöffnung sowie die Euphorie bezüglich der EU-Integration und der deutschen Wiedervereinigung.

Begutachtung: Gerhard Palme •
Wissenschaftliche Assistenz: Sabine
Fragner • E-Mail-Adressen:
Egon.Smeral@wifo.ac.at,
Sabine.Fragner@wifo.ac.at

Abbildung 1: Österreichs Marktanteilsentwicklung im europäischen Reiseverkehr



Q: IMF, WIFO. Gemessen an den internationalen Zahlungsströmen. 1999: Schätzung.

Der Marktanteil betrug zu Beginn der neunziger Jahre etwa 9½% und lag trotz Aufschwungs bereits um ein Fünftel unter seinem bisherigen Höchstwert.

RÜCKBLICK UND AUSGANGS-SITUATION

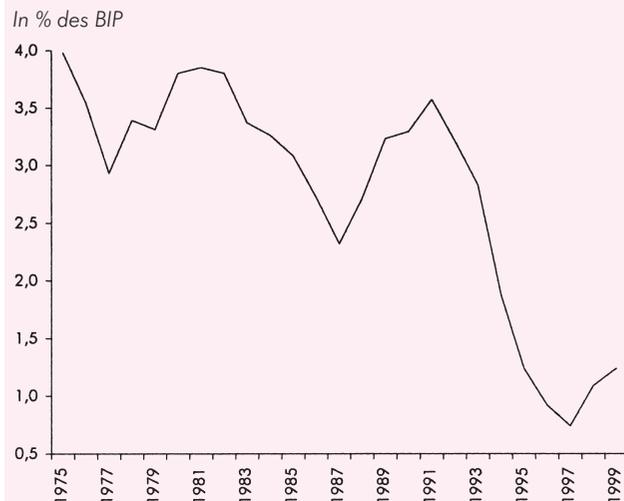
In der ersten Hälfte der neunziger Jahre wurde die österreichische Tourismuswirtschaft von den Auswirkungen der internationalen Rezession sowie der bereits etwas länger wirkenden Globalisierung erfasst. Auch waren Rückschläge zu verzeichnen, die in erster Linie auf Sonderfaktoren zurückzuführen sind und deren Auswirkungen die österreichische Tourismuswirtschaft aus eigener Kraft nicht ausgleichen konnte. So verursachten die mittelfristig rückläufige Tendenz der Nettoeinkommen in Westdeutschland (bedingt durch die hohen Wiedervereinigungskosten), die Abwertungen in einigen wichtigen Konkurrenzländern sowie der Einbruch der Flugtarife einen erheblichen Rückgang der Nachfrage nach Österreich-Aufenthalten.

Bis 1997 sank der Marktanteil in Europa neuerlich um 3 Prozentpunkte auf 6½%. Seither hat sich die Talfahrt abgeschwächt und die Situation etwas stabilisiert.

Die deutliche Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit wird auch durch die Verringerung des Überschusses in der Reiseverkehrsbilanz dokumentiert. Obwohl in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zum Teil auch eine kräftige Steigerung der Nachfrage der Österreicher nach Auslandsreisen den Überschuss dämpfte, war die Verminderung des Reiseverkehrsbeitrags überwiegend exportinduziert (Smeral, 1997A).

Die Ursachen der Abschwächung der Marktanteilsverluste lagen überwiegend in

Abbildung 2: Entwicklung der Reiseverkehrsbilanz



Q: OeNB, Statistik Österreich.

- dem Gewinn von Positionsvorteilen im Bereich der Kurzurlaube,
- allmählichen Strukturverbesserungen,
- temporären Nachfrageeffekten aufgrund der EU-Präsidentschaft Österreichs im 2. Halbjahr 1998 und
- Vorteilen aufgrund der Europäischen Währungsunion.

Die Errichtung der Währungsunion bzw. die Fixierung der bilateralen Wechselkurse der elf Euro-Länder bedeutet für den Tourismus, dass die wechselkursbedingten Verlagerungen der internationalen Reiseströme im Euro-Raum praktisch verschwunden sind (Smeral – Weber, 2000). Ein preisbestimmter Einfluss auf die Reiseströme innerhalb des Euro-Raumes geht damit nur mehr von den regionalen Preisdifferenzen aus, die jedoch aufgrund der notwendigen Voraussetzungen für das Bestehen eines einheitlichen Währungsgebietes nur begrenzt sein können. Von diesen Entwicklungstendenzen profitiert insbesondere der österreichische Tourismus, da die wichtigen Konkurrenzländer in Südeuropa durch Abwertungen keine Preisvorteile mehr realisieren können.

Obwohl sich die Lage entschärft hat, wurden die zum Teil traditionellen Strukturschwächen nicht beseitigt, sondern nur gemildert. Zur Zeit sind die wichtigsten Strukturschwächen

- niedrige Innovationsraten,
- Kooperationsträgheit und
- die weitgehende Vernachlässigung des Web-Marketings im Sinne der diagonalen Integration.

Im Hinblick auf die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Tourismusstandorts Österreich ist insgesamt wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf gegeben: Unabhängig von der politisch motivierten, mögli-

cherweise negativ wirkenden Imagekampagne gegen Österreich kann angesichts von Globalisierungsdruck und Innovationswettbewerb der bereits niedrige Marktanteil der österreichischen Tourismuswirtschaft (in den letzten 25 Jahren hat sich der Marktanteil in Europa praktisch halbiert) nur im günstigen Fall mittelfristig gehalten werden.

Der vorliegende Beitrag zeigt, basierend auf den zentralen Schwachstellen der österreichischen Tourismuswirtschaft, mögliche Ansatzpunkte zur Verbesserung der österreichischen Wettbewerbsposition durch eine öffentliche Tourismuspolitik und analysiert die wichtigsten Einflussbereiche im Lichte ihrer ordnungspolitischen Konsistenz.

ANSATZPUNKTE ZUR VERBESSERUNG DER WETTBEWERBSPOSITION DURCH ÖFFENTLICHE TOURISMUSPOLITIK

Die Ansatzpunkte für ein öffentliches Tourismusförderungskonzept mit dem zentralen Ziel, die Wettbewerbsposition einer Destination zu verbessern, decken sich großteils mit den Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit.

Tourismusdestinationen liefern Bündel an Leistungen und Erlebnissen an den Konsumenten. Aus der Sicht des „postmodernen“ Konsumenten sind nicht Einzelleistungen, sondern das Ganze bzw. die Destination (die „Marke“) und die damit verbundenen Erlebnisse von Bedeutung. Destinationen sind strategische Marketingeinheiten und bilden räumlich abgrenzbare Kooperationsverdichtungen.

Wettbewerbsvorteile entstehen nach dem Modell von Porter in einem dynamischen, interagierenden System von vier Bestimmungsfaktoren, die gemeinsam den „Diamanten“ formen (Porter, 1990, Smeral, 1996C, 1998). Die Wettbewerbsposition einer Destination kann mit Hilfe des Porterschen Diamanten durch

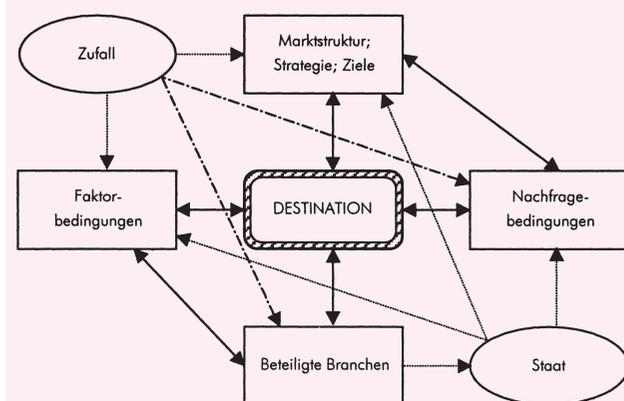
- die Faktor- und Nachfragebedingungen,
- die Markt- und Organisationsstrukturen,
- die Strategien und Ziele sowie
- die Qualität und Struktur der beteiligten Branchen

erklärt werden.

Zusätzlich wirken Zufallselemente (z. B. Energiepreisschocks, Währungsturbulenzen) und die staatliche Politik auf die Wettbewerbsposition ein.

Vor dem Hintergrund der Diskussion um die Reduzierung der Staatsaktivitäten bzw. des wachsenden Rechtfertigungsdrucks der Verwendung von Steuermitteln und der Zersplitterung der Tourismusförderung auf viele Entscheidungsträger und Sachbereiche sollten die ohnehin knappen Mittel auf die wichtigsten Determinanten der

Abbildung 3: Wettbewerbsvorteile von Tourismusdestinationen



Q: Smeral (1998).

Wettbewerbsfähigkeit konzentriert und eine ordnungspolitisch konsistente Tourismusförderung betrieben werden. Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kann dann an den Einflussbereichen Innovationen („Faktorbedingungen“) und Kooperationen („Markt- und Organisationsstrukturen“) im Sinne des obigen Wettbewerbsmodells ansetzen, wobei die Erzielung eines hohen Qualitätsstandards („Qualität und Struktur der beteiligten Branchen“) auf Destinationsebene eine wichtige Nebenbedingung ist. Diese liefert die Voraussetzungen für eine Steigerung der Innovationsrate im Rahmen einer kooperations- und qualitätsorientierten Tourismusstrategie. Die überbetriebliche Orientierung erleichtert die Kooperations- bzw. Destinationsbildung, wodurch eine Realisierung von externen Größen- und Verbundvorteilen (Economies of Scale, Economies of Scope) möglich ist. Weiters erlaubt der Aufbau moderner Organisations- und Vertriebsstrukturen im Rahmen von Kooperationen die Senkung der Transaktionskosten, sodass bisher zu teure Dienstleistungen ein Nachfragepotential vorfinden können. Der unten skizzierte Förderkatalog stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Tourismuswirtschaft; auf Basis der Ausleuchtung von Netzwerkalianzen mit potentiell „Marktversagen“ soll darin der Staat Anreize schaffen, um das Marktergebnis zu verbessern. Die strikte Innovationsorientierung des Förderprogramms begünstigt die produktspezifische Senkung der Preiselastizitäten und Erhöhung der Einkommenselastizitäten und ermöglicht so eine Stimulierung der Beschäftigung (Baumol, 1967, Fuchs, 1968, Smeral, 1995). Zur Effizienzsteigerung der Förderung und Optimierung der Koordination wäre eine Zusammenfassung der verschiedenen Förderstellen sinnvoll. Der vorgeschlagene Förderkatalog ist mit dem der Schweiz („Förderung von Innovation und Zusammenarbeit“) vergleichbar (siehe Kasten „Die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus“).

Die Erhöhung der Innovationstätigkeit hat zentrale Bedeutung für die Verbesserung der Faktorbedingungen. In diesem Zusammenhang ist die Schaffung von

Die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus

Angesichts der schwierigen Lage des Schweizer Tourismus Mitte der neunziger Jahre wurde 1997 ein Bundesbeschluss zur Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour) verabschiedet¹⁾. Für die Durchführung des Förderungsprogramms wurde eine Finanzhilfe von höchstens 18 Mio. sfr für fünf Jahre vorgesehen, eine Verlängerung und Erhöhung wird angestrebt.

Zentrales Ziel von InnoTour ist, mit marktnahen Anreizen die Verbreitung und Umsetzung von Innovationen voranzutreiben. Das Förderkonzept versucht ferner, den gemeinsamen Marktauftritt und eine partnerschaftliche Leistungserstellung von neuen und qualitativ hochstehenden Angeboten auf der Orts-, Regional- und der Landesebene zu stimulieren.

InnoTour unterstützt Vorhaben in drei Schlüsselbereichen:

- Entwicklung und Einführung neuer Produkte, Ausrüstungen und Vertriebskanäle (z. B. Kommunikationssysteme der Anbieter, Informations- und Reservierungssysteme, Angebotsvernetzung, neue Transporttechnologien, integrierte Produkte),
- Verbesserung der bestehenden Dienstleistungen (z. B. Qualitätssteigerung durch ein „Schweizer Gütesiegel Servicequalität“ oder die Implementierung von „Total-Quality-Management“ auf Destinationsebene),
- Schaffung von Organisationsstrukturen, die eine Steigerung der Effizienz ermöglichen (z. B. Beratung und Starhilfen für neue Kooperationen im Bereich der Verkehrsvereine, Förderung von Destinationsmanagement-Projekten).

Im Rahmen von InnoTour wird innovativen und kooperativen Vorhaben Vorrang eingeräumt, wobei

- die Einhaltung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung,
- der Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungssituation und
- die überbetriebliche Umsetzung

wichtige Nebenbedingungen sind.

¹⁾ Botschaft über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus, Bundesbeschluss vom 9. Dezember 1996; Keller – Koch (1997).

- Ausbildungsinstitutionen für neue Tourismusberufe (z. B. Destinationsmanagement, „leisure engineering“; zu den neuen Qualifikationsanforderungen in Destinationsorganisationen vgl. Pechlaner – Weiermair, 1999B),

- einschlägigen Einrichtungen für die Trend- und Innovationsforschung,
- Mechanismen für eine fortwährende Bildung und Verbesserung der Produktionsfaktoren („Faktorkreationsmechanismen“),
- Institutionen für den Wissenstransfer und die Umsetzung sowie
- innovationsfreundlichen Rahmenbedingungen

vorrangig. Unter dem Begriff „Schaffung“ wird hier nicht ausschließlich die Neu-Schaffung, sondern auch eine Veränderung der Aufgaben bestehender Institutionen verstanden.

Eine weitere wichtige Erklärung für den unbefriedigenden Zustand ist die Tatsache, dass in Österreich kaum öffentliche Mittel für Forschung und Entwicklung im Bereich des Tourismus (ausgeklammert sind Ausbildungskosten für Standardqualifikationen auf jeder Ausbildungsstufe) zur Verfügung stehen bzw. das geringe Forschungsbudget auf viele Auftraggeber zersplittert ist. So stehen gegenwärtig in Österreich für reine Tourismusforschung und -entwicklung nur etwa 0,013% des BIP oder 0,18% der gesamten Tourismusumsätze zur Verfügung.

Das Fehlen moderner und wettbewerbsfähiger Faktorkreationsmechanismen bzw. die niedrige Innovationsrate ist wohl eine bedeutende Schwachstelle der österreichischen Tourismuswirtschaft. Dies äußert sich etwa in der Erlebnis- und Attraktionsarmut des Angebotes, der Wertschöpfungsschwäche sowie in einem relativ niedrigen Anteil des quartären Sektors (z. B. Consulting, international anerkannte Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen).

Die Schwachstelle „Faktorkreationsmechanismus“ behindert die Herausbildung dynamischer Wettbewerbsvorteile und wirkt sich auf die Attraktivität des Standortes Österreich negativ aus, zumal führende internationale Unternehmen ihre Ansiedlungsentscheidungen u. a. vom Vorhandensein leistungsfähiger Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen abhängig machen.

Die Kooperationsdichte leistet einen entscheidenden Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Für die im gesamtwirtschaftlichen Vergleich relativ kleinen Tourismusbetriebe ist es im Allgemeinen schwierig, sich auf dem Markt zu behaupten. Die Intensivierung der Bildung von Kooperationen wäre geeignet, um diesen Nachteil der kleinbetrieblichen Struktur zu überwinden. Kooperationen haben im Tourismus in erster Linie den Zweck, externe Vorteile zu internalisieren.

Idealziel von Kooperationen sollte sein, im Sinne von flexiblen Netzwerkallianzen dem Konsumenten ein qualitativ hochwertiges, differenziertes und maßgeschneidertes Produkt zu liefern. Ferner sollen Kooperationen die Destinationsbildung begünstigen, zumal die Globalisierung

der Märkte und die rasanten Veränderungen der internationalen Wettbewerbsbedingungen ein Umdenken erzwingen und die Befolgung der Grundsätze des Destinationsmanagements im Tourismusmarketing erfordern. Kernzelle des Destinationsmanagements ist die Region („Marke“), da aus der Sicht des Konsumenten nicht die Einzelleistung von Bedeutung ist, sondern das durch horizontale, vertikale und diagonale Integration geformte und „erlebte“ Bündel. Computergestützte Informations- und Reservierungssysteme für Tourismuseinrichtungen und -aktivitäten dienen in diesem Zusammenhang dazu, die Wertschöpfungskette zu verlängern und dadurch die Wertschöpfung zu erhöhen. Die logische und kreative Kombination von Dienstleistung und Technologie wird damit zu einem wichtigen Wettbewerbsfaktor.

In Österreich wurde die Kooperationsidee durch die Gründung von Angebotsgruppen zum Teil verwirklicht. Die Angebotsgruppen wurden von der Österreich Werbung ins Leben gerufen und sind österreichweite Marketingkooperationen von gewerblichen Beherbergungsbetrieben, zum guten Teil auch von sonstigen spezifischen Tourismusunternehmen, Verbänden, Vereinen und Gemeinden, die sich auf ein gleichartiges Erlebnisangebot (z. B. Reiten, Tennis, Golf) spezialisiert haben.

Im Gegensatz zu den Angebotsgruppen der Österreich Werbung ist die Kooperationsbildung im Sinne der regionalen bzw. lokalen Integration nur mäßig fortgeschritten – eine entscheidende Schwachstelle. Dies betrifft zum Teil auch den Internetauftritt der österreichischen Tourismusdestinationen im Hinblick auf Information und Buchbarkeit sowie die nationale Integrierbarkeit der regionalen Angebote. Dabei geht es nicht nur um eine möglichst tiefgreifende und weitreichende Aufbereitung des Tourismusangebotes, sondern insbesondere um eine Forcierung des Web-Marketings im Sinne der diagonalen Integration. Letzteres heißt, dass die Web-Seiten wichtiger Konsumgüterhersteller (auch Verkehrsträger, Handelsketten) und damit deren Marktpotential dazu genutzt werden sollen, um Österreichs Tourismusanbieter zu positionieren und Nachfrage zu schaffen. Beispiele sind in diesem Zusammenhang die Web-Seiten von L'Oréal mit dem Banner „Wellness in Österreich“ oder von Benetton mit dem Banner „Freizeit/Wandern in Österreich“.

Die Qualität von Kooperationen bzw. von Tourismusdestinationen kann durch die Implementierung von „Total-Quality-Management“ (TQM) gesichert werden. Gemäß der Philosophie des TQM ist jeder in der Kette der Produktion der touristischen Dienstleistung – vom externen Lieferanten bis zum Freizeitkonsumenten – (Zwischen-)Anbieter und (Zwischen-)Konsument; jeder (Zwischen-)Anbieter sollte versuchen, die Wünsche des jeweiligen (Zwischen-)Konsumenten optimal zu erfüllen. Dies konsequent durchgeführt, erhöht die Qualität des Endproduktes und induziert einen wertschöpfungssteigernden Prozess.

Neuere Ansätze gehen davon aus, dass die Schaffung von Kundenwert („customer value“) künftige Wettbewerbsvorteile von Kooperationen bzw. Tourismusdestinationen begründet (Matzler – Pechlaner, 1999). Der Kundenwert entspricht der vom Kunden wahrgenommenen Diskrepanz zwischen dem (mehrdimensionalen) wahrgenommenen Nutzen und den (mehrdimensionalen) wahrgenommenen Kosten im Vergleich zur Konkurrenz. Die Einführung eines Gütesiegels „Dienstleistungsqualität“ auf Destinationsebene wäre eine andere Maßnahme zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit einer Kooperation.

TOURISMUSFÖRDERUNG IM ORDNUNGSPOLITISCHEN KONTEXT

Staatliche Förderungen sind Eingriffe in den Marktmechanismus. In liberalen marktwirtschaftlichen Systemen bedürfen Staatseingriffe einer sorgfältigen Begründung. In diesem Zusammenhang liefert die ökonomische Theorie, insbesondere die Wohlfahrtsökonomie, einige überzeugende Ansätze für die wirtschaftswissenschaftliche Begründung der staatlichen Tourismusförderung in den Bereichen Innovation, Kooperation und Qualitätssicherung auf Destinationsebene.

Die wohlfahrtsökonomische Analyse baut darauf auf, dass unter der Annahme vollkommenen Wettbewerbs eine Pareto-optimale Ressourcenallokation herrscht (Böheim – Gretschmann, 1998): Durch eine Veränderung der Allokation ist es nicht mehr möglich, zumindest einen Akteur besser zu stellen, ohne andere zu benachteiligen. In einer Pareto-optimalen Situation sind daher Förderungen ökonomisch nicht sinnvoll, da sie die Gesamtwohlfahrt vermindern würden bzw. niemand besser gestellt werden kann, ohne jemanden schlechter zu stellen. Wenn es jedoch auf dem Markt nicht möglich ist, zu einer Pareto-effizienten Ressourcenallokation zu gelangen, so herrscht „Marktversagen“ vor. Marktversagen und auch Marktverzerrungen rechtfertigen den staatlichen Eingriff zur Verbesserung des Marktergebnisses.

Marktversagen tritt vor allem bei Existenz von externen Effekten, in der Produktion von öffentlichen Gütern, bei Produktionsbeschränkungen durch Marktmacht (mangelnder Wettbewerb) und bei unvollkommener Information über Marktpreise und Produktqualität auf (siehe Kasten „Ursachen von Marktversagen“).

Mit Tourismusinvestitionen ist eine breite Palette von positiven externen Effekten verbunden¹⁾. Prominente Beispiele in diesem Zusammenhang sind

¹⁾ Streng genommen müssten auch die negativen externen Effekte von Tourismusinvestitionen (wie z. B. Verkehrsbelastung, Kulturverlust, Umweltschäden) berücksichtigt werden, jedoch werden hier Kosten-Nutzen-Überlegungen ausgeklammert bzw. wird von der Annahme ausgegangen, dass die in Frage kommenden Tourismusinvestitionen weitgehend umwelt- und raumverträglich sind und deshalb nur positive externe (Netto-)Effekte aufweisen.

Ursachen von Marktversagen

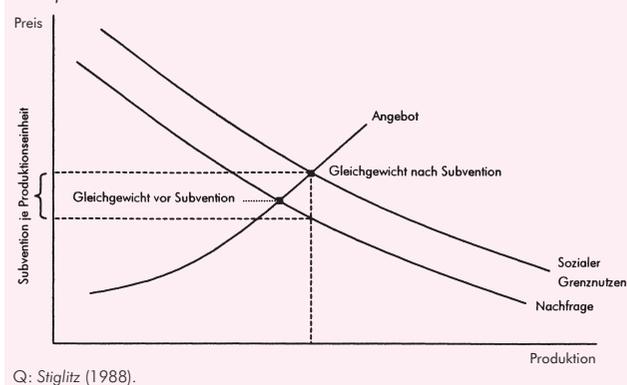
1. *Externe Effekte* treten auf, wenn die Produktion eines Unternehmens oder der Nutzen eines Konsumenten durch die Aktivität eines anderen Unternehmens oder Konsumenten beeinflusst wird, ohne dass marktmäßige Entgelte bezahlt wurden. Externe Effekte sind somit Kosten, die Wirtschaftssubjekte anderen Wirtschaftssubjekten verursachen (negative externe Effekte), ohne dafür Entgelte zu zahlen, oder Vorteile bzw. Gewinne, die aus der Tätigkeit von Wirtschaftseinheiten für andere Wirtschaftseinheiten entstehen, ohne dass sie abgegolten würden (positive externe Effekte).
2. *Öffentliche Güter* haben keinen Marktpreis und sind nicht teilbar. Sie nützen vielen und gehen in die Nutzen- und Produktionsfunktion vieler Wirtschaftssubjekte ein. Unter Marktbedingungen werden sie nicht in ausreichendem Maße oder auch überhaupt nicht angeboten. Reine öffentliche Güter können folgendermaßen definiert werden: Es ist technisch unmöglich oder sehr teuer, einzelne Konsumenten vom Konsum auszuschließen, weiters herrscht Nicht-Rivalität beim Konsum.
3. *Produktionsbeschränkungen* resultieren aus der Ausübung von Marktmacht z. B. durch Airlines, große Reiseveranstalter oder Eigentümer natürlicher Monopole.
4. Bei *unvollkommener Information über Marktpreise und Produktqualität* funktioniert der Markt nicht effizient, Produzenten produzieren zu viel oder zu wenig, Konsumenten konsumieren zu viel oder zu wenig.

Im Tourismus liefert „Marktversagen“, insbesondere aber die Existenz von positiven externen Effekten die Rechtfertigung für den Staatseingriff, zumal öffentliche Förderungsmaßnahmen nur dann ordnungspolitisch konsistent sind, wenn sie als „Abgeltung“ für positive externe Effekte der privaten Investitionstätigkeit bzw. die Steigerung der Gesamtwohlfahrt verstanden werden. Die Subventionierung einer Investition ist demnach nur dann gerechtfertigt, wenn ihr gesamtwirtschaftlicher Nutzen höher ist als ihr privatwirtschaftlicher (Nowotny, 1996, S. 516).

- die Schaffung regionaler Beschäftigungsmöglichkeiten und Einkommensquellen,
- die Milderung von Abwanderungstendenzen sowie
- die Aufwertung der Wettbewerbsposition von Standorten durch die Erleichterung von Innovationen.

Bei einem Unterbleiben der Förderung würden entweder die Investition nicht getätigt, oder der Marktpreis der bereitgestellten Leistung müsste „zu hoch“ sein, sodass die

Abbildung 4: Die Wirkung von Subventionen bei Vorliegen von positiven externen Effekten



Marktsituation suboptimal ist bzw. das erreichbare soziale Nutzenpotential nicht ausgeschöpft wird (siehe Kasten „Die Wirkung von Subventionen bei Vorliegen von positiven externen Effekten“; Stiglitz, 1988, S. 213).

Entscheidend für die ordnungspolitische Begründung der Tourismusförderung – insbesondere der Förderung von Kooperationen und Destinationsbildung – ist weiters die Existenz von relativ hohen Transaktionskosten (z. B. aufgrund der Angebotszersplitterung und der zu geringen Betriebsgrößen) im österreichischen Tourismus. Hohe Transaktionskosten erschweren Kooperationen, deren Erleichterung eine Hauptstoßrichtung der modernen Tourismuspolitik sein sollte.

Überlegungen in Bezug auf Transaktionskosten sind zwar nicht direkt Bestandteil der traditionellen Ansätze der Theorie des Marktversagens, ihre Existenz rechtfertigt jedoch ähnlich wie die externer Effekte den Staatseingriff.

Während grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass bei Existenz von externen Effekten die Inhaber der Eigentumsrechte im Rahmen des Wirtschafts- und Rechtssystems Vereinbarungen treffen können, um die Externalitäten zu internalisieren und die „Effizienz“ herzustellen („Coase-Theorem“; Coase, 1960), kann die Existenz von Transaktionskosten das Marktergebnis negativ beeinflussen (Böheim – Gretschmann, 1998): Entstehen bei der Durchsetzung von Eigentumsrechten, der Übertragung von Leistungen zwischen Unternehmen oder der Internalisierung von externen Effekten Transaktionskosten, so verhindern diese als Transaktionsbarriere – ohne korrigierende Staatseingriffe – das Erreichen von Pareto-Effizienz (Keller, 1999, Williamson, 1997). Zu hohe Transaktionskosten haben demnach Angebotsausfälle zur Folge, die aus der Perspektive der Gesamtwohlfahrt durch den Staat verhindert werden sollten. Gerade mit der Stoßrichtung „Kooperationsförderung“ sollte die Tourismusförderung eine Senkung der Transaktionskosten bezwecken, um private Tourismusangebote dort zu ermöglichen, wo zu hohe Transaktionskosten sie verhindern. Im Hinblick auf eine ordnungspolitische Rechtferti-

Die Wirkung von Subventionen bei Vorliegen von positiven externen Effekten

Abbildung 4 zeigt eine Situation, in welcher der Marktpreis den sozialen Grenznutzen des zusätzlichen Konsums einer Gütereinheit nicht korrekt wiedergibt. Der soziale Grenznutzen übersteigt den Preis, da z. B. einige Personen von der Produktion oder dem Konsum des Gutes profitieren (etwa durch Beschäftigungschancen). Es wurde ferner angenommen, dass in der Produktion keine externen Effekte auftreten, sodass die privaten den sozialen Grenzkosten entsprechen. In einer Situation ohne staatliche Subvention würde der Marktmechanismus zu einem Ausgleich von Preis und Grenzkosten führen, von diesem Gut würde damit „zu wenig“ konsumiert. Wenn eine öffentliche Subvention in Höhe der Differenz zwischen sozialem und privatem Grenznutzen gewährt wird, entspricht der private Grenznutzen (einschließlich Subvention) dem sozialen Grenznutzen. Der Konsum des Gutes steigt auf das sozial effiziente Niveau.

gung der Tourismusförderung sind hier Staatseingriffe korrekt, zumal der Eingriff betriebsexterne Kosten reduziert und dadurch das Marktergebnis positiv beeinflusst.

Überlegungswert wäre weiters die Schaffung von „Coase-Institutionen“. Die Arbeit dieser Internalisierungseinrichtung könnte durch Barrieren (Transaktionskosten) beeinträchtigt werden. Aufgabe des Staates ist es, durch Bereitstellung von Finanzhilfen diese Barrieren zu verringern bzw. zu beseitigen (siehe auch Böheim – Gretschmann, 1998).

Neben der Wohlfahrtsökonomie liefert insbesondere die Neue Wachstumstheorie Ansätze für eine ordnungspolitische Rechtfertigung der staatlichen Förderung im Tourismus. Aus der Sicht der Neuen Wachstumstheorie (Grossman – Helpman, 1991, Romer, 1994) ist technischer Fortschritt innerhalb des Wirtschaftssystems – also endogen – determiniert. Kapital ist nicht nur als physisches Kapital in Form von Ausstattung oder Maschinen, sondern auch als öffentliche Infrastruktur und Humankapital in Form von qualifizierten Arbeitskräften definiert. Wirtschaftswachstum kann also auch z. B. aus Investitionen in öffentliche Infrastruktur und vor allem Wissen resultieren. Der technische Fortschritt fällt den Unternehmen nicht wie „Manna vom Himmel“ zu. Die Investitionen können positive externe Effekte auf andere Betriebe haben, da Informationen über neue Produkte und Methoden verbreitet werden.

Im Tourismus sind die Forcierung der Humankapitalbildung durch Ausbildung und Training sowie die Intensivierung der Forschung und Entwicklung Ansatzpunkte für eine Förderungspolitik. Die Forschungsförderung kann die Produkt- und Dienstleistungsvielfalt sowie die Qualität entscheidend steigern. Insgesamt kann die

staatliche Stimulierung von Forschung und Entwicklung das allgemein verfügbare Wissen über die betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten hinaus erhöhen.

Die Gründung einer Institution, die systematische Trend- und Innovationsforschung im Freizeit- und Tourismusbereich umfassend betreibt, wäre eine Voraussetzung für eine wirksame Stimulierung der Innovationen. Die Forschungsergebnisse einer solchen Institution würden die Früherkennung von Trendänderungen oder neuer Trends wesentlich erleichtern sowie die Anpassungskosten senken. Eine Transferinstitution könnte in diesem Zusammenhang als Informationsdrehscheibe für neues Wissen über Produkte, Prozesse, Methoden, Organisationsformen, Berufe, Ausbildungs- und Trainingsmöglichkeiten (in Schulen, Betrieben und/oder Ländern) fungieren. Eine weitere wichtige Aufgabe einer Transferinstitution wären die systematische Beobachtung der Innovationstätigkeit und -wirkungen sowie das Erkennen von Innovationshemmnissen.

ZUSAMMENFASSUNG

Zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Tourismusstandortes Österreich ist wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf gegeben: Angesichts von Globalisierungsdruck und Innovationswettbewerb kann der bereits niedrige Marktanteil der österreichischen Tourismuswirtschaft nur im günstigen Fall mittelfristig gehalten werden.

Vor dem Hintergrund des Rückzugs des Staates bzw. des wachsenden Rechtfertigungsdrucks bezüglich der Verwendung von Steuermitteln und der Zersplitterung der Tourismusförderung auf viele Entscheidungsträger und Sachbereiche sollten die ohnehin knappen Mittel auf die wichtigsten Schwachstellen wie Innovations- und Kooperationsfähigkeit konzentriert und eine ordnungspolitisch konsistente Tourismusförderung betrieben werden. Das Erzielen eines hohen Qualitätsstandards auf Destinationsebene ist eine wichtige Nebenbedingung. Durch die grundsätzlich überbetriebliche Orientierung der Tourismusförderung wird die Kooperations- bzw. Destinationsbildung erleichtert, sodass Größen- und Verbundvorteile realisiert werden können. Weiters ermöglicht der Aufbau moderner Organisations- und Vertriebsstrukturen im Rahmen von Kooperationen eine Senkung der Transaktionskosten – bisher zu teure Dienstleistungen können in der Folge ein Nachfragepotential vorfinden. Zur Effizienzsteigerung der Förderung und Optimierung der Koordination wäre eine Zusammenfassung der verschiedenen Förderstellen sinnvoll.

In Bezug auf den Tourismus rechtfertigt „Marktversagen“ – insbesondere aber die Existenz von positiven externen Effekten – den Staatseingriff, zumal öffentliche Förderungsmaßnahmen nur dann ordnungspolitisch konsistent sind, wenn sie als „Abgeltung“ für positive externe

Effekte der privaten Investitionstätigkeit bzw. für die Steigerung der Gesamtwohlfahrt verstanden werden.

Mit Tourismusinvestitionen ist eine breite Palette von positiven externen Effekten verbunden. Prominente Beispiele in diesem Zusammenhang sind

- die Schaffung regionaler Beschäftigungsmöglichkeiten und Einkommensquellen,
- die Milderung von Abwanderungstendenzen sowie
- die Aufwertung der Standorte im Standortwettbewerb durch die Erleichterung von Innovationen.

Entscheidend für die ordnungspolitische Begründung der Tourismusförderung – insbesondere der Kooperationsförderung und Destinationsbildung – ist auch die Existenz von relativ hohen Transaktionskosten (z. B. aufgrund der Angebotszersplitterung und der zu geringen Betriebsgrößen) im österreichischen Tourismus. Hohe Transaktionskosten erschweren Kooperationen, deren Erleichterung eine Hauptstoßrichtung der modernen Tourismuspolitik sein sollte.

Neben den wohlfahrtsökonomischen Begründungen liefert insbesondere die Neue Wachstumstheorie einen wichtigen Ansatz für eine ordnungspolitische Rechtfertigung der staatlichen Förderung im Tourismus. Im Tourismus kann eine Förderungspolitik an der Forcierung der Humankapitalbildung durch Ausbildung und Training sowie durch Forschung und Entwicklung ansetzen. Die Forcierung von Forschung und Entwicklung kann die Produkt- und Dienstleistungsvielfalt sowie die Qualität entscheidend steigern. Insgesamt kann die staatliche Stimulierung der Tourismusforschung das allgemein verfügbare Wissen über die betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten hinaus erhöhen.

Die Gründung einer Institution, die systematische Trend- und Innovationsforschung im Freizeit- und Tourismusbereich umfassend betreibt, wäre eine Voraussetzung, um eine wirksame Stimulierung der Innovationen zu realisieren. Eine Transferinstitution könnte in diesem Zusammenhang als Informationsdrehzscheibe für neues Wissen über Produkte, Prozesse, Methoden, Organisationsformen, Berufe, Ausbildungs- und Trainingsmöglichkeiten fungieren. Eine weitere wichtige Aufgabe einer solchen Transferinstitution wären die systematische Beobachtung der Innovationstätigkeit und -wirkungen sowie das Erkennen von Innovationshemmnissen.

LITERATURHINWEISE

Baumgartner, J., Böheim, M., Die Fördertätigkeit des ERP-Fonds, Studie des WIFO im Auftrag des ERP-Fonds, Wien, 1999.

Baumol, W., „Macroeconomics of Unbalanced Growth“, *American Economic Review*, 1967, 57, S. 415-429.

Böheim, M., Gretschmann, K., Zukunftsperspektiven der österreichischen Wirtschaftsförderung im europäischen Kontext, WIFO, Wien, 1998.

Coase, R. H., „The Problem of Social Costs“, *Journal of Law and Economics*, 1960, 3, S. 1-44.

Fuchs, V., *The Service Economy*, New York, 1968.

Grossman, G. M., Helpman, E., *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, MA, 1991.

Judd, K. L., „On the Performance of Patents“, *Econometrica*, 1985, 53(3), S. 567-585.

Keller, P., „Anforderung an die Tourismuspolitik in hochentwickelten Ländern“, in Weiermair, K. (Hrsg.), *Alpine Tourism. Sustainability: Reconsidered and Redesigned*, Band 1, ITO, Innsbruck, 1996, S. 324-333.

Keller, P. (1999A), „Zukunftsorientierte Tourismuspolitik – Synthese des 49. AIEST-Kongresses“, *Zeitschrift für den Fremdenverkehr*, 1999, S. 13-17.

Keller, P. (1999B), „Alpiner Tourismus im globalen Wettbewerb: Sollen Regierungen den Tourismus als strategischen Wirtschaftszweig fördern?“, in Fuchs, M., et al. (Hrsg.), *Tourismus in den Alpen*, Innsbruck, 1999.

Keller, P., Koch, K., „Neue Tourismuspolitik, Wettbewerb, Zusammenarbeit und Innovation“, *Die Volkswirtschaft*, 1997, 8.

Matzler, K., Pechlaner, H., „Customer Value Management für touristische Destinationen – eine kritische Betrachtung“, in *Pechlaner – Weiermair* (1999A), S. 179-208.

Nowotny, E., *Der öffentliche Sektor*, 3. Auflage, Springer, Berlin, 1996.

Palmer, A., Bejou, D., „Tourism Destination Marketing Alliances“, *Annals of Tourism Research*, 1995, 22(3), S. 616-629.

Pechlaner, H., Weiermair, K. (Hrsg.) (1999A), *Destinationsmanagement. Führung und Vermarktung von touristischen Zielgebieten*, Linde, Wien, 1999.

Pechlaner, H., Weiermair, K. (1999B), „Neue Qualifikationsanforderungen in Destinationsorganisationen“, in *Pechlaner – Weiermair* (1999A), S. 209-225.

Poon, A., *Tourism, Technology and Competitive Strategies*, Wallingford, 1993.

Porter, M., *The Competitive Advantage of Nations*, New York, 1990.

Ritchie, J. R. B. (Hrsg.), „The Competitive Destination“, *Tourism Management, Special Issue*, 2000, 21(1).

Romer, P., „The Origins of Endogenous Growth“, *Journal of Economic Perspectives*, 1994, 8(1), S. 3-22.

Smekal, Ch., Socher, K., „Tourismuspolitik zur Unterstützung einer nachhaltigen Tourismusentwicklung: Probleme und Aussichten“, in Weiermair, K. (Hrsg.), *Alpine Tourism. Sustainability: Reconsidered and Redesigned*, Band 1, ITO, Innsbruck, 1996, S. 310-315.

Smeral, E., „Anpassungszwänge im Tourismus. Entwicklungsperspektiven und mögliche Strategien“, *WIFO-Monatsberichte*, 1995, 68(7), S. 448-497.

Smeral, E. (1996A), „Policy Measures for Reducing the Environmental Impact of Tourism“, *Tourism Economics*, 1996, 2(2).

Smeral, E. (1996B), „Globalisation and Changes in the Competitiveness of Tourism Destinations“, *Basic report for the 46th AIEST-Conference in Rotorua (New Zealand)*, in Keller, P. (Hrsg.), *Globalisation and Tourism*, St. Gallen, 1996.

Smeral, E. (1996C), „Tourismusdestination Österreich: Möglichkeiten der Neupositionierung“, *WIFO-Monatsberichte*, 1996, 69(6), S. 427-435.

Smeral, E. (1997A), „Sinkender Reiseverkehrsüberschuß“, *WIFO-Monatsberichte*, 1997, 70(11), S. 649-652.

Smeral, E. (1997B), „Redimensionierungsbedarf im Tourismus“, *WIFO-Monatsberichte*, 1997, 70(11), S. 671-678.

- Smeral, E., „The Impact of Globalization on Small and Medium Enterprises: New Challenges for Tourism Policies in European Countries“, *Tourism Management*, 1998, 19(4), S. 371-380.
- Smeral, E., „Grundlagen einer querschnittsorientierten Freizeit- und Tourismuspolitik“, in Keller, P. (Hrsg.), *Zukunftsorientierte Tourismuspolitik*, AEST, St. Gallen, 1999.
- Smeral, E., Weber, A., „Forecasting International Tourism: Trends to 2010“, *Annals of Tourism Research*, 2000, 4.
- Smeral, E., Witt, St., „Destination Country Portfolio Analysis: The Evaluation of National Tourism Destination Marketing Programs Revisited“, *Journal of Travel Research*, 2000 (erscheint demnächst).
- Stiglitz, J. E., *Economics of the Public Sector*, 2. Auflage, W. W. Norton & Company, New York, 1988.
- Weiermair, K., „Globalisierung: Chancen und Risiken für die österreichische Tourismuswirtschaft“, in Handler, H. (Hrsg.), *Wirtschaftsstandort Österreich: Globalisierung, Tourismus, Beschäftigung*, Wien, 1998, S. 111-120.
- Weiermair, K., Fuchs, M., „Measuring Tourist Judgement on Service Quality“, *Annals of Tourism Research*, 1999, 26(4), S. 1004-1019.
- Williamson, O. E., *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, London, 1997.

Strategic Aspects of a Tourism Policy Faced with Global Competition Options to Improve the Competitive Position of Austria – Summary

In order to maintain Austria's international competitiveness as a tourism location, economic policy measures and outlooks are required. Faced with pressure from globalisation and the general competition for innovation, Austria's tourism sector (which lost almost half of its market share in Europe in the past 25 years) will be greatly challenged to hold its already low position in the medium term.

Considering the steady retreat of the state, which is exposed to growing pressure to justify how it spends taxes, and in view of the fact that tourism promotion activities are split between numerous decision-makers and areas of responsibility, the scarce means should be concentrated and focussed on the key weaknesses – sluggish innovation and unwilling co-operation – so as to obtain a tourism promotion policy which is consistent with the state's basic regulatory policy concept. Achieving a high standard of quality at the destination level is a major auxiliary condition. By subsidising tourism promotion generally at a supra-operational level, it is possible to boost performance against global competition and to facilitate co-operation and the development of destinations. This in turn stimulates linkages between the numerous small operators and allows them to enjoy economies of scale and the benefits of association. Establishing modern co-operational structures of organisation and distribution furthermore reduces transaction costs so that services which had previously been too expensive will then acquire a demand potential. It would be sensible and useful to combine the various tourism promotion bodies in order to boost their efficiency and optimise their co-ordination.

In tourism, „market failures“ and in particular the existence of positive external effects (i.e., activities which generate advantages or gains to others without compensation flowing to their initiators) justify state interference, especially when considering that public subsidies are consistent with the basic regulatory policy framework only when they are understood as „compensation“ for positive external effects achieved by private investment and for an increase in overall welfare.

Tourism investment is linked to a broad range of positive external effects. They would typically include:

- regional creation of jobs and income sources,

- mitigating migratory trends, and
- improving the international competitive value of locations by facilitating innovation.

Another key factor in reasoning for subsidies to the tourism industry (and especially for subsidising co-operation and the development of destinations) in terms of a basic regulatory policy framework is the existence of relatively high transaction costs (e.g., because of the splintering of supply and the insufficient size of operations) in the Austrian tourism industry. Where transaction costs occur in enforcing ownership titles, in transferring works and services between companies or in internalising external effects, such costs act as a transaction barrier and will affect market results if the state does not intervene. Excessive transaction costs thus lead to supply lacks which should be prevented by the state with a view to the overall welfare. Tourism subsidies should in particular promote co-operation so as to reduce transaction costs and enable a private tourism supply at places where excessive transaction costs will otherwise prevent its development.

In addition to reasoning along the lines of welfare economy, it is particularly the New Growth Theory which provides a major approach for justifying state subsidies under a regulatory policy concept. According to this view, economic growth is brought about not just by investment in physical capital by way of equipment or machines, but also by, i.a., investment in public infrastructure and – primarily – knowledge. Investment in human capital may have positive external effects on other operations since it spreads information on new products and methods. Altogether the state's stimulation of education, training, research and development provides the foundation for boosting the generally available knowledge beyond the operational level.

The formation of an organisation which systematically studies trends and innovation in the leisure and tourism industry would be a prerequisite to the effective stimulation of innovation. A transfer institution could serve as a contact point for new knowledge of products, processes, methods, organisational structures, job profiles, as well as education and training options. It could also undertake two more key tasks: systematic monitoring of innovative activities and effects, and identification of obstacles to innovation.

DANIELA KLETZAN
ANGELA KÖPPL
BARBARA BUCHNER

■ EIN ERSTANSATZ FÜR EIN NATIONALES CO₂-EMISSION-TRADING-SYSTEM

Die im Kyoto-Protokoll vereinbarte Reduktion der Treibhausgase um 13% in der Commitment-Periode 2008/2012 stellt Österreich vor große Herausforderungen, wie die Entwicklung der Treibhausgasemissionen im letzten Jahrzehnt erwarten lässt. Die vorliegende Studie diskutiert das Potential und die Grenzen des Instruments Emission Trading zur Erreichung dieses Emissionsziels. Durchleuchtet werden die ökonomischen Argumente und Gestaltungselemente. Besonderes Augenmerk gilt den Anreizwirkungen eines nationalen Trading-Systems auf den technologischen Wandel. Die Studie bietet auch einen Überblick über die internationale Diskussion zum Emission Trading und über das erfolgreiche SO₂-Trading-System in den USA.

Abschließend werden drei Diskussionsvorschläge für die Umsetzung eines Emission Trading in Österreich präsentiert: Konzentration eines Trading-Systems auf nur einen Sektor (etwa die Elektrizitätswirtschaft oder einen anderen energieintensiven Sektor), Beschränkung eines Trading-Systems auf die größten Unternehmen der emissionsintensivsten Sektoren bzw. Ausweitung auf den haushaltsnahen Bereich der Wohnungswirtschaft und freiwillige Beteiligung am Trading-System.

- *Klimarelevante Emissionen in Österreich*
Die Entwicklung der Treibhausgasemissionen – CO₂-Emissionen laut Energiebilanz von Statistik Österreich – Relevanz für ein österreichisches Emission-Trading-System
- *Das Instrument „Emission Trading“*
Emission Trading als anreizorientiertes Instrument – Komponenten eines Emissionshandels – Emission Trading im Vergleich mit anderen Instrumenten, insbesondere Steuern – Einflussfaktoren auf die Gestaltung eines Emissionshandelssystems
- *Nationale Trading-Systeme*
Norwegen – Dänemark – Kanada – Großbritannien – Das SO₂ Allowance Trading System in den USA
- *Erstansatz für Österreich*
Rahmenbedingungen für ein Emission Trading in Österreich – Diskussionsvorschläge zu alternativen Emission-Trading-Systemen für CO₂-Emissionen in Österreich

Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft • 2000 • 90 Seiten • ATS 450,- bzw. EUR 32,70