

Heilbronner Reihe Tourismuswirtschaft

Herausgegeben von Prof. Dr. Ralf Bochert

Prof. Dr. Ralf Bochert

Tourismuspolitik

uni-edition

Prof. Dr. Ralf Bochert

Tourismuspolitik – Ordnungspolitik der Tourismusmärkte

2., veränderte Auflage

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.
Autor: Ralf Bochert
Tourismuspolitik – Ordnungspolitik der Tourismismärkte
2., veränderte Auflage
Ralf Bochert – Berlin: uni-edition, 2007
ISBN 978-3-937151-65-6

Informationen über den Verlag und das aktuelle Buchangebot finden Sie
im Internet unter www.uni-edition.de

Gedruckt auf holz- und säurefreiem Papier, 100% chlorfrei gebleicht.

© uni-edition GmbH, Berlin
Zehrendorfer Str. 11, D - 12277 Berlin

Die Verwertung der Texte und Bilder, auch auszugsweise, ist ohne Zustimmung des Verlags
urheberrechtswidrig und strafbar. Dies gilt auch für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmung und für die Verarbeitung mit elektronischen Systemen.

Herstellung: Schaltungsdienst Lange, Berlin
Printed in Germany
ISBN 978-3-937151-65-6

Meinem Großvater gewidmet.

Gliederung

1. Einführung.....	13
1.1 Die Struktur dieses Buches	15
1.2 Die Marktwirtschaft.....	17
1.2.1 Effizienz und Wettbewerb	17
1.2.2 Das Verhältnis zum Verteilungsziel.....	20
1.2.3 Verfügungsrechte	22
2. Externe Effekte.....	25
2.1 Positive externe Effekte	26
2.2 Negative externe Effekte	27
2.3 Politische Konsequenzen aus dem Vorliegen von externen Effekten	29
2.3.1 Staatliche Eingriffe bei positiven externen Effekten	30
Ein Beispiel: Musicals in Wien	30
2.3.2 Staatliche Eingriffe bei negativen externen Effekten	31
2.4 Marktwirtschaftliche Lösungen: Lizenzsysteme und Übertragung von Eigentumsrechten.....	33
2.4.1 Das Coase-Theorem	34
2.4.2 Die spieltheoretische Betrachtung	35
2.5 Bewertung	39
3. Öffentliche Güter	43
3.1 Private Güter.....	45
Beispiel: Die Pauschalangebote der staatlichen Incomingstellen	45
3.2 Clubgüter.....	47
3.2.1 Die Nutzeneinschränkung durch Gewinnmaximierung.....	50
Beispiel I: Die BodenseeErlebniskarte.....	54
Beispiel II: Promotion-Pool Italien	56
3.3 Kollektivgüter	57
3.4 Allmenden.....	63
3.5 Die politischen Zusammenhänge zwischen den öffentlichen Gütern.....	68
3.6 Bewertung	71

4. Meritorische und demeritorische Güter	73
4.1 Differenzierung der geförderten und eingeschränkten Güter	76
4.2 Externe Effekte und Umverteilungsproblematik bei touristisch relevanten meritorischen und demeritorischen Gütern.....	78
4.3 Politische Maßnahmen zur Beeinflussung des Konsums.....	81
4.3.1 Steuererhebung/-steigerung	83
4.3.2 Steuerreduzierungen und Subventionen.....	84
4.3.3 Information.....	84
4.3.4 Lizenzierung/ Ausbildung	85
4.3.5 Qualitätsstandards	86
4.3.6 Gebote	86
4.3.7 Verbote.....	87
4.3.8 Kontingente	87
4.3.9 Arbeitsrecht.....	88
4.4 Tourismus an sich als meritorisches Gut.....	88
Ein Beispiel: Fledermauszentrum Bad Segeberg.....	89
4.5 Bewertung	89
5. Marktformen und Wettbewerb	91
5.1 Die Funktionen des Wettbewerbs.....	92
5.2 Die zentralen Leitbilder der Wettbewerbspolitik in marktwirtschaftlichen Systemen.....	93
5.3 Die Bestreitbarkeit von Märkten.....	94
5.4 Verschiedene Marktformen	94
5.4.1 Monopolistische Strukturen	95
5.4.1.1 Die Frage der Marktabgrenzung.....	95
5.4.1.2 Ein Anbieter - wenige oder ein Nachfrager.....	96
5.4.1.3 Monopolistische Strukturen im Tourismus.....	96
5.4.1.4 Bewertung	97
5.4.2 Oligopolistische Strukturen	98
5.4.2.1 Konzentrationsstrategien	100
5.4.2.2 Oligopolistische Strukturen im Tourismus	101
Beispiel I: Strategische Allianzen als Kooperationsform im Luftverkehr	101
Beispiel II: Vertikale Integration in der Reisewirtschaft	102
5.4.3 Polypolistische Strukturen	103
5.4.3.1 Polypolistische Strukturen im Tourismus	104
Beispiel: Mitteleuropäische Skiregionen im Wettbewerb.....	105
5.4.3.2 Bewertung	105
5.5 Natürliches Monopol	106
5.5.1 Natürliche Monopole im Tourismus.....	107
6. Umverteilung	109
6.1 Finanzielle Förderung der Konsumenten.....	110
6.2 Förderung der Anbieter	112
6.3 Einzelprüfung der Bedürftigkeit durch den Anbieter	113
6.4 Sozialer Schutz für Reisende.....	113
6.5 Bewertung	113

7. Struktur-, Regional-, Verkehrs- und Umweltpolitik.....	115
7.1 Ziele der Struktur- und der Regionalpolitik	117
7.2 Tourismus als struktur- und regionalpolitischer Sonderfall	118
7.2.1 Die möglichen Zusammenhänge von Struktur- und Regionalpolitik im Bereich des Tourismus.....	120
7.3 Modell der tourismuspolitischen Relevanz der Verkehrspolitik.....	121
7.3.1 Verkehrspolitische Bereiche.....	121
7.3.2 Verkehrsformen.....	122
7.3.3 Differenzierung der Tourismusbereiche im Hinblick auf die Verkehrspolitik	122
7.3.4 Das Gesamtmodell	123
7.4 Die Abhängigkeit des Tourismus von der Strukturentwicklung	126
7.5 Struktur- und regionalpolitische Maßnahmen	129
7.6 Bewertung	130
7.7 Umweltpolitik.....	131
8. Staatsversagen.....	133
8.1 Die besondere Rolle der Wähler	135
8.2 Die Rolle von Parteien und Regierungen	137
8.2.1 Die Bedeutung der Wahlkampfprogrammatik.....	137
Ein Beispiel: Begrenzung der Privatflüge	142
8.2.2 Das Verhalten der Regierung	143
8.2.3 Die allgemeine Problematik der Parteiendemokratie.....	146
8.2.4 Die tourismuspolitische Bedeutung der Lösungsansätze	147
8.2.4.1 Die Frage der exekutiven Zuständigkeit für Tourismuspolitik	149
8.2.5 Bewertung	150
8.3 Die Rolle der Bürokratie.....	151
8.3.1 Das diskretionäre Budget eines Bürokraten und Bürokratiekontrolle.....	152
8.3.2 Regulierung durch Behörden	157
8.3.3 Mehr exekutive Macht für Bürokratien ?.....	158
8.3.4 Tourismusspezifische Problematik der Bürokratie.....	158
8.3.5 Bewertung	160
8.4 Interessengruppen.....	160
8.4.1 Verzerrungen der politischen Entscheidungen durch Interessengruppen	163
8.4.2 Die Bedeutung der Gruppengröße und -homogenität	166
8.4.3 Die Interessengruppen im Tourismus.....	169
Beispiel: Die Problematik der inneren Funktion der Verbände.....	175
8.4.3.1 Die Problematik der touristischen Incoming-Verbände und - Organisationen	177
8.4.3.2 Die Folgen des Verzichts auf die Incoming-Verbände und Incomingstellen.....	180
8.4.4 Bewertung	182
8.5 Die Rolle der Berater.....	184
8.5.1 Beratung im Incomingtourismus	185
9. Privatisierung und Deregulierung.....	189
9.1 Privatisierung.....	190
9.1.1 Formen der Privatisierung.....	190

9.1.1.1 Formale Privatisierung	190
Beispiel: Regensburg Tourismus GmbH	191
9.1.1.2 Materielle Privatisierung.....	191
9.1.1.3 Funktionale Privatisierung	192
9.1.1.4 Implizite Privatisierung.....	192
9.1.2 Der Trend zur Privatisierung und seine Grenzen	193
Beispiel: Forderungen des CDU-Landesfachausschusses Wirtschaft (Baden- Württemberg) zur Privatisierung im Tourismus	194
9.1.3 Die Privatisierung im Tourismus.....	194
9.1.3.1 Rückzug des Staates.....	198
9.1.3.2 Rückzug des Staates in Erwägung ziehen	199
9.1.3.3 Rückzug des Staates bedeutet Verschwinden des Gutes	200
Beispiel: Journalistenreise des Tourismusverbands Oberlausitz- Niederschlesien	201
9.1.4 Bewertung	202
9.2 Deregulierung	203
9.2.1 Monopolgarantie und Versorgungsverpflichtung	204
9.2.2 Freistellung vom GWB	204
9.2.3 Preiseingriffe	205
9.2.4 Die Folgerung aus der Kritik	205
9.2.5 Der Sinn und die Formen der Deregulierung	207
9.2.6 Regulierung und Deregulierung im Tourismus	208
9.2.6.1 Luftverkehr und Flughäfen	209
9.2.6.2 Bahnverkehr	210
9.2.6.3 Regulierung im Incomingtourismus	211
Beispiel: Die Lenkung hin zu Urlaubszentren.....	212
9.2.6.4 Regulierung durch die Preisbindung von Pauschalreisen	214
9.3 Interkommunale Kooperationen.....	215
9.3.1 Die incomingtouristischen Grundlagen.....	215
9.3.2 Die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit in den incomingtouristischen Aufgabenbereichen.....	217
9.3.3 Zusammenfassung: Interkommunale Kooperation	223
9.4 Der Zusammenhang von Privatisierung und Deregulierung	223
9.5 Bewertung	225

1

Einführung

Es sind die schönsten Wochen des Jahres.

Und: Jede Reise ist anders.

Diese beiden zentralen Aussagen zur Besonderheit des Produktes Tourismus seien vorangestellt, da sie die Notwendigkeit einer eingehenden ordnungspolitischen Betrachtung des Tourismus verdeutlichen: Tourismus ist für die Bürger eines Staates ein ganz zentraler Teil ihres Konsums; die Erscheinungsformen sind extrem vielfältig, es werden für die Ausübung von Tourismus viele verschiedene Standorte gewählt, es ist eine große Zahl von sehr unterschiedlichen Unternehmen beteiligt.

Ein Staat, der sich um die Wohlfahrt seines Volkes kümmert, muss beachten, welche Tatbestände den Nutzen der Individuen beeinflussen. Dies ist die eine (einfache) der Begründungen dafür, dass der Staat das Phänomen des Tourismus aufmerksam beachten muss: Reisen wird regelmäßig als ein sehr wesentlicher Teil der Lebensqualität empfunden: "Die Urlaubsreise ist ... zu einem Grundbedürfnis geworden"¹. Außerdem ist die Reise ein wesentlicher Teil der Inputs im Produktionsprozess (in der Form der Geschäftsreise) und verbunden mit einer der wichtigsten Möglichkeiten der Wiederherstellung des menschlichen Kapitals (als Erholungs- und Gesundheitstourismus). Dies ist die politisch relevante Nachfrageseite des touristischen Marktes: so ist zu rechtfertigen, dass der Staat seine Einflussmöglichkeiten bedenkt und teilweise wahrnimmt.

Die angebotsseitige Betrachtung ist vielschichtiger²: Die verschiedenen Bestandteile der touristischen Erscheinungsformen sind sehr unterschiedlicher institutioneller Natur. Das reicht von Gebietskörperschaften über Hotels und andere Leistungsträger am touristischen Ort bis zu Verkehrsgesellschaften, Reiseveranstaltern und Reisebü-

¹ OPASCHOWSKI (1995), S.149.

² Das bedeutet freilich nicht, dass sie insgesamt vielfältiger ist; auf der Angebotsseite gibt es nur verschiedene institutionelle Ebenen, die bei der touristischen Ordnungspolitik beachtet werden müssen.

ros. Diese Anbieter haben sehr unterschiedliche Größen und Ziele, Eigner und Konkurrenzsituationen.

"Der Staat ist ... für die Spielregeln des Wirtschaftens, für deren Einhaltung und den Ordnungsrahmen verantwortlich."³ Die Erfüllung dieser Aufgabe durch den Staat ist die Ordnungspolitik. Die Betrachtungsebene der Ordnungspolitik ist im Wesentlichen eine mikroökonomische⁴: das bedeutet, dass die einzelnen Teilnehmer am Wirtschaftsgeschehen betrachtet werden. Genau diese Tatsache macht eine ordnungspolitische Analyse des Tourismus so wichtig; die Vielfältigkeit der Erscheinungsformen und der Nutzenempfindungen macht die Differenzierung für den Staat zur Aufgabe - freilich auch zur Chance für die Überbewertung der Notwendigkeit zum Eingriff und zur Verschleierung der einzelnen Maßnahmen. Im Einzelnen zu durchschauen, an welcher Stelle der Staat zu wessen Gunsten und zu wessen Ungunsten sich wie engagiert, ist durchaus schwierig - viel schwieriger als verlaufspolitische Maßnahmen zu durchschauen⁵. Die Ebenen der Tourismuspolitik sind dementsprechend vielfältig: von kommunalen bis internationalen Zuständigkeiten ist alles relevant - auch das macht die Aufgabe nicht einfacher.

Innerhalb der Diskussion des ordnungspolitischen Vorgehens stehen der Systemvergleich und die Systemscheidung prinzipiell an erster Stelle, da er die ideologische Grundlage des Herangehens regelt. Wichtige Fragen wie die Festlegung von Basiswerten bei Zielkonkurrenzen⁶ oder Demokratieregeln können hier zunächst geklärt werden⁷. Auf diesen Schritt wird in diesem Buch verzichtet; das voranzustellen ist von großer Bedeutung, da sich daraus ein normatives Vorgehen ergibt. Die Vorgehensweise dieses Buches ist von einem Leitsatz geprägt, der eigentlich zunächst durch eine vergleichende Analyse zu rechtfertigen wäre:

Soviel Markt wie möglich, soviel Staat wie nötig.

Das Wirtschaftssystem, in dem diejenigen Menschen leben, für die Reisen eine wesentliche Rolle spielt, heißt in aller Regel Marktwirtschaft. Weniger eindeutig ist die Betrachtung aller derjenigen Länder, in denen der Tourismus stattfindet; doch auch hier gilt, dass die Mehrzahl der Staaten marktwirtschaftlich organisiert ist, wenngleich die Systemdifferenzen, insbesondere bedingt durch politische und soziologische Unterschiede, größer sind. Es wird hier vorausgesetzt, dass die Marktwirtschaft grundsätzlich gewollt ist, aus allen weiteren Abwägungen, die auch vorgenommen werden sollen, gehen die unterschiedlichen Ausprägungen von Abwägungen zwi-

³ So definiert STOCKER Ordnungspolitik; STOCKER (2001), S.194.

⁴ Im Mittelpunkt steht die einzelwirtschaftliche Analyse; freilich ist dies nur ein erster Ansatz der Definition für Ordnungspolitik. Im weiteren Sinne befasst sich die Mikroökonomie mit der volkswirtschaftlichen Struktur, ausgehend von den einzelnen Zellen; die zentrale Frage ist: was wird wie von wem an welchem Ort zu welcher Zeit für wen hergestellt? Das ist die Frage nach der Allokation in einer Volkswirtschaft. Vgl. HERDZINA (2002), S.35.

⁵ Typische verlaufspolitische Maßnahmen wären geld- oder finanzpolitische Eingriffe wie Zins- oder Geldpolitik, die häufig zentral gefällt werden.

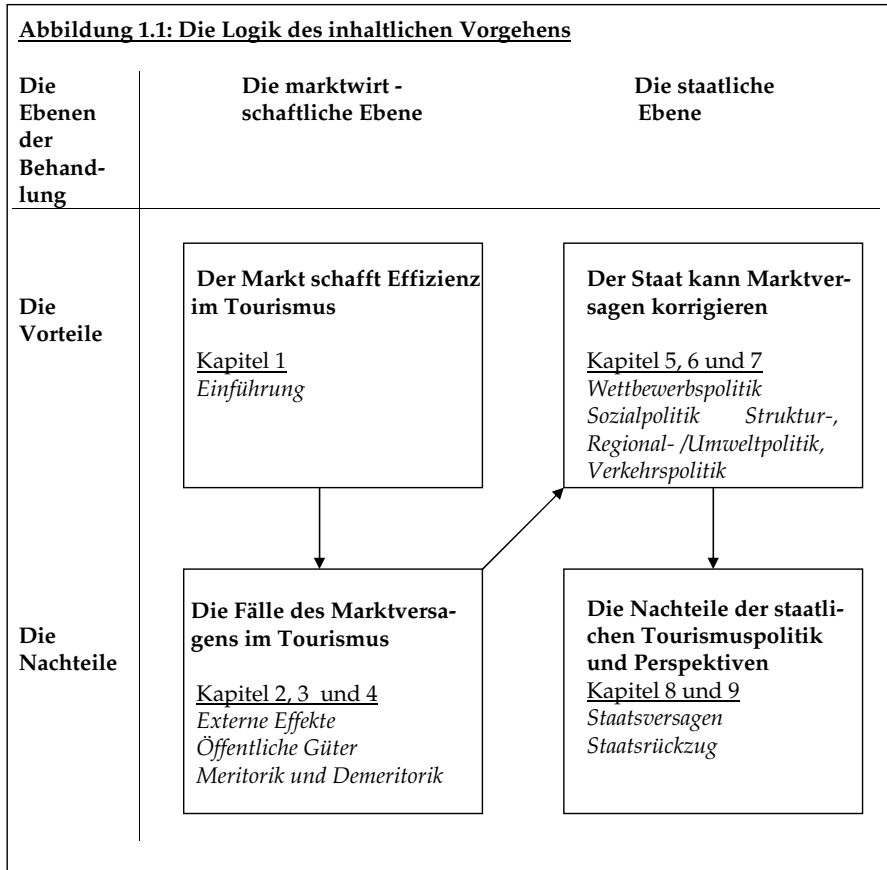
⁶ Hier sei der klassische (teilweise) Zielkonflikt zwischen Gleichverteilung und Wirtschaftswachstum genannt.

⁷ Zum volkswirtschaftlichen Systemvergleich vgl. RITTER (1997), S.64ff.

schen Markt- und Staatsaufgaben durchaus hervor. Diese Abwägungen sind tourismuspolitisch sehr relevant.

1.1 Die Struktur dieses Buches

In Abbildung 1.1 ist die Logik des Buches dargestellt. Es werden Vor- und Nachteile der marktlichen und der staatlichen Ebene in der folgenden Reihenfolge behandelt.



In diesem Abschnitt sollen zunächst die marktwirtschaftlichen Grundvoraussetzungen und die durch marktliche Lösungen erreichbaren Prozesse erläutert werden. Die Grundlage des gesamten Buches ist damit gelegt: die prinzipiell angestrebte Lösung weitestgehender wirtschaftlicher Freiheit.

Die Grenzen dieser Freiheit sind die Nachteile des Marktes, das Marktversagen. Die wesentlichen Begründungen für Marktversagen sind das Vorliegen von externen Effekten sowie die Existenz von öffentlichen, meritorischen und demeritorischen Gütern. Alle diese Einflüsse führen zu einem suboptimalen Ergebnis der Produktion und des Konsums. Diese Fehlentwicklungen lassen sich auch im Tourismus beobachten.

Die Frage der Ungleichverteilung ist im weiteren Sinne auch durch Marktversagen zu begründen: ohne Markt ließe sich (theoretisch) ein System schaffen, das alle Individuen identisch versorgt. Mit Markt ist dies undenkbar, weil unterschiedliche Leistungsfähigkeit (im weitesten Sinne), Entscheidungsglück und verschiedene Ausgangspositionen regelmäßig Ungleichheiten schaffen, die durch den Markt (zumindest nicht automatisch) nicht ausgeglichen werden. Diese Frage ist daher hier (im Abschnitt Externe Effekte) aufgenommen worden, wiewohl sie im engeren Sinne keine ordnungspolitische ist. Es wäre jedoch fatal, die Gesamtbetrachtung von marktlichen und staatlichen Lösungen ungeachtet der Sozialpolitik vorzunehmen.

In den Abschnitten 5 bis 7 werden die staatlichen Reaktionsmöglichkeiten auf die marktlichen Fehlentwicklungen dargestellt. Monopolbildungen oder anderen Marktverengungen kann der Staat wettbewerbspolitisch begegnen; die Ungleichheiten und Verzögerungen im strukturellen Marktgeschehen kann der Staat korrigieren; die - touristisch oft besonders relevanten - regionalen Divergenzen sind vom Staat ebenso ausgleichbar wie soziale Probleme. Alle diese Politikarten werden auf ihre tourismuspolitischen Besonderheiten hin untersucht.

Die besonderen Aspekte, die speziell durch den Tourismus der Ökologie auferlegt werden⁸, sind in den Abschnitten 2 bis 4 behandelt, ohne dass die Instrumente eingehender betrachtet wurden. Dass darauf verzichtet wurde, hat einen einfachen Grund: Die tourismuspolitische Bedeutung der Umweltpolitik ist von allen den genannten ordnungspolitischen Fragen vergleichsweise umfassend in der Literatur behandelt worden⁹. Außerdem haben die Instrumente einen sehr technischnaturwissenschaftlichen Bezug¹⁰. Bei der Gesamtabwägung zwischen marktlichen und staatlichen Lösungen darf dieser Aspekt freilich nicht vergessen werden.

Abschließend wird Wasser in den Wein derjenigen gegossen, die (auch durch die Abschnitte 2 bis 7 belegbar) einen starken Einfluss des Staates auf den Tourismus wünschen: Im Abschnitt 8 wird das Staatsversagen in der Tourismuspolitik thematisiert. Wenn aus der Argumentationsfolge bis dahin abzuleiten ist, dass das Marktversagen durch eine staatliche Korrektur auszugleichen ist, dann müssen diejenigen Institutionen, denen man die Macht für die entsprechenden Eingriffe gibt, kritisch betrachtet werden. Im Ergebnis ergibt sich natürlich ein Dilemma: Der Markt versagt, der Staat kann (evtl. nur theoretisch) dieses Versagen korrigieren - aber er tut es

⁸ Dies können zum Beispiel sein: die Grundvoraussetzung der Umwelt als Grundlage für den Tourismus, Überfüllungsfolgen (und daraus resultierend Konzepte der Besucherlenkung) - aber auch positive Umweltwirkungen durch die Wiederherstellung der Natur zur Generierung von Gästen.

⁹ Vgl. z.B. MIHALIC/KASPAR (1996).

¹⁰ Vgl. Kapitel 7.7.

unter neuen entstehenden Kosten, die oft weit über den reinen Aufwand an Steuer-
geldern hinausgehen.

Die Entscheidung für oder gegen den staatlichen Eingriff ist in der Tourismuspolitik
oft nicht leicht, da die Kosten und Nutzen sehr vielfältig und zu allem Überfluss die
extrem vielen unterschiedlichen Formen des Tourismus und die Teilnehmer auf bei-
den Marktseiten so zahlreich sind. Diese schwierige Situation transparenter zu ma-
chen, das ist das Ziel des Buches.

1.2 Die Marktwirtschaft

Der zentrale Vorteil marktwirtschaftlicher Systeme ist die Tendenz zu Effizienz bei
einem sehr geringen zentralen Ressourceneinsatz für die Schaffung von geeigneten
Rahmenbedingungen. Weitere Ziele stehen nicht unbedingt in einem konvergenten
Verhältnis zum Effizienzziel. Es soll hier - zunächst unabhängig von touristischen
Fragestellungen - die Basis der marktwirtschaftlichen Funktionen erörtert werden.

1.2.1 Effizienz und Wettbewerb

Das zentrale Ziel der Marktwirtschaft ist Effizienz. Es soll die materielle Vorausset-
zung für Wohlstand geschaffen werden. Dieser soll den Individuen ein materiell gut
ausgestattetes Leben ermöglichen. Dabei ist der Ansatz freilich nicht, zunächst den
Individuen eine bestimmte Grundausstattung zuzusichern, sondern es wird ver-
sucht, ein optimales Output-Input-Verhältnis, also hohe Produktivität, zu schaffen,
indem man auf eine staatliche Lenkung verzichtet.

Der zentrale "Ort", der in der Lage ist, gesamtwirtschaftliche Effizienz zu erreichen,
ist der Markt. Dabei können "unter dem Begriff Markt ganz allgemein sämtliche Aus-
tauschprozesse" verstanden werden, "die aus der spontanen (d.h. von niemandem als
Ganzes geplanten) Interaktion zwischen unabhängig und eigennützig handelnden
Akteuren erwachsen. Akteure sind dabei einzelne Personen ebenso wie freiwillig
gebildete Kollektive (Haushalte, Unternehmen)."¹¹ Ein wesentlicher und immer wie-
der moralisch fragwürdig erscheinender Charakter der Marktwirtschaft ist, dass es
gerade der individuelle (und institutionelle) Egoismus ist, der als treibende Kraft
angesehen wird: "die Triebkraft des individuellen Wirtschaftens ist das Bestreben,
seine Situation zu verbessern"¹². Kann aber etwas gut sein, das bewegt wird von et-
was Ungutem? Viel Kritik an der Marktwirtschaft ist insofern auch ästhetischer Na-
tur: wer nicht daran glaubt, dass auf einem unschönen Weg ein gewolltes Ziel er-
reicht werden darf, hat Bedenken gegen die Marktwirtschaft.

Beim Vergleich mit planwirtschaftlichen Systemen wird häufig die vermeintliche
Effizienz des Marktprozesses an sich hervorgehoben. Dies ist jedoch zumindest
fragwürdig, da natürlich auch die Individuen und Kollektive Kosten der Anbah-

¹¹ FRITSCH/WEIN/EWERS (1996), S.4.

¹² STOCKER (2001), S.22.

nung, Vereinbarung, Kontrolle und Anpassung¹³ der Transaktionen haben; diese Kosten werden als Transaktionskosten bezeichnet. Beim Systemvergleich stehen diesen Kosten in planwirtschaftlichen Systemen den Kosten der staatlichen Lenkung gegenüber. Der zentrale Vorteil der marktwirtschaftlichen Systeme ist nicht hier zu suchen¹⁴.

In Tabelle 1.1 sind die fünf wesentlichen Funktionen funktionierender Märkte zusammengestellt.

Tabelle 1.1: Die wesentlichen Funktionen funktionierender Märkte

Funktion	Erläuterung
Verteilung von Markteinkommen regeln	Der Markt ist in der Lage, eine leistungsgerechte Entlohnung entsprechend der Produktivität bei der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen bzw. nach der Zahlungsbereitschaft der Nachfrager zu bestimmen.
Erstellung und Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen entsprechend der Konsumentenpräferenzen	Es erfolgt eine Maximierung der Bedürfnisbefriedigung durch das Prinzip der Konsumentensouveränität.
Produktionsfaktoren werden in die jeweils effizienteste Verwendung gelenkt	Die Maximierung der Produktivität wird erreicht, indem mit vorgegebenem Einsatz ein maximaler Output bzw. ein vorgegebener Output mit minimalem Einsatz produziert wird.
Anpassung der Produktion an sich ändernde Rahmenbedingungen	Auch dynamische Effizienz lässt sich verwirklichen, da sich die Produktion z.B. an variierende Nachfragestrukturen oder Produktionstechniken anpasst.
Förderung des technischen Fortschritts	Durch den bestehenden Anreiz der Unternehmen auf Gewinne werden Prozess- und Produktinnovationen gefördert.

Quelle: In Anlehnung an FRITSCH/WEIN/EWERS (2005), S.15f.

Ein solcher funktionierender Markt ist ein Wettbewerbsmarkt. Als einzige Voraussetzung für Wettbewerbsmärkte nennt WEIMANN die Eigenschaft der Preisnehmerschaft der Marktteilnehmer: "Das bedeutet, daß weder ein einzelner Anbieter noch ein einzelner Nachfrager in der Lage sein darf, den Preis eines Gutes zu beeinflus-

¹³ Genauer zu den Kosten der Inanspruchnahme der Märkte vgl. FRITSCH/WEIN/EWERS (2005), S.10f.

¹⁴ Beim Systemvergleich, der wohl kaum empirisch prüfbar ist, stehen sich hier zwei Vorteile auf beiden Seiten gegenüber: Im marktwirtschaftlichen System ist die Entscheidung für die Kostenentstehung von denjenigen zu fällen, die die Kosten tragen müssen; im planwirtschaftlichen Systemen wiederum können Größenvorteile für die zentrale Kostenträgerschaft sprechen. Als Beispiel mag hier die Frage der Informationsbeschaffung dienen. Einerseits kann man dafür sein, dass es sinnvoll ist, es jedem einzelnen zu überlassen, ob er sich über ein bestimmtes Produkt informiert. Andererseits kann man es als sinnvoll ansehen, dass der Staat sich einmal informiert und die Erkenntnisse an die Bürger weitergibt und diese so entlastet.

sen."¹⁵ In solchen Märkten führt individuelles Vorteilsstreben "nicht zum Nachteil, sondern sogar zum Vorteil anderer"¹⁶ - eine grundsätzlich anzustrebende Situation¹⁷. Wettbewerbssituationen sind also, wenn sie nicht vorliegen, einzurichten - da stellt sich das erste Mal die Frage nach einer zentralen Instanz.

Damit kann hier nicht abgeschlossen werden, da der Markt - auch in Wettbewerbssituationen - bestimmter Spielregeln bedarf, um das individuelle Vorteilsstreben zu disziplinieren. STOCKER nennt hier insbesondere die Freiwilligkeit der Transaktionen und das Einhalten gewisser gesellschaftlicher Normen¹⁸: dass der Wettbewerb fair vonstatten geht, muss eine zentrale Stelle kontrollieren.

Der Wirtschaftspolitik soll es gelingen, durch das Setzen von Rahmenordnungen das Verhalten der Individuen und Kollektive so zu beeinflussen, dass "das Verhalten eigennützig motivierter Individuen im Marktprozeß den jeweiligen Moralvorstellungen (entspricht)"¹⁹. Der Staat ist absolut unverzichtbar, um zu vermeiden, dass in Wettbewerbsmärkten ein moralwidriges Verhalten, durch das Wettbewerbsvorteile durch ein Unternehmen erlangt werden, von allen anderen Konkurrenten imitiert wird, damit sie nicht aus dem Markt gedrängt werden²⁰.

So kann hier resümiert werden, dass Märkte grundsätzlich in der Lage sind, Effizienz zu schaffen, wenn Wettbewerb herrscht und sich die Marktteilnehmer an vorgegebene (moralische) Regeln halten²¹. Sehr umstritten ist hingegen die soziale Funktion des Wettbewerbs, die WELFENS durchaus sieht: "Wettbewerb sorgt für eine Produktion zu minimalen Kosten sowie für das Ausnutzen von Massenproduktionsvorteilen und für die Diffusion von kostensenkendem technischen Fortschritt, was zu Preissenkungen führt - mehr NachfragerInnen werden in die Lage versetzt, das betreffende Gut zu erwerben. Preissenkungen wirken bei gegebenen Nominaleinkommen als Realeinkommensanstieg"²².

Nicht ganz vernachlässigt werden soll hier die Tatsache, dass als Vorteil marktwirtschaftlicher Systeme auch die Fragwürdigkeit planwirtschaftlicher Mechanismen gelten darf. STOCKER hebt als Grund für die "enorme Leistungsfähigkeit und Leistungskraft"²³ des marktwirtschaftlichen Systems die "spezifische Art der Informationsgewinnung, -verarbeitung und -vermittlung"²⁴ hervor, die ein planwirtschaftlich-

¹⁵ WEIMANN (2006), S.232.

¹⁶ STOCKER (2001), S.27.

¹⁷ Und damit wird dem oben erwähnten Einwand, der Weg sei unmoralisch, also sei das Ziel nicht akzeptabel, nicht entsprochen; dies sei ausdrücklich hier erwähnt, da es sich um eine normative Bestimmung handelt, die für dieses Buch große (einengende) Bedeutung hat.

¹⁸ Mit gesellschaftlichen Normen sei gemeint, dass es nicht akzeptabel sein kann, wenn die individuellen Ziele durch Mittel erreicht werden, die in den Bereich der Kriminalität, der Intrigen oder List einzuordnen sind. Vgl. STOCKER (2001), S.29f.

¹⁹ FRITSCH/WEIN/EWERS (1996), S.10.

²⁰ Vgl. FRITSCH/WEIN/EWERS (2005), S.18.

²¹ Diese Aussage darf nicht als endgültig interpretiert werden. Es folgen noch Aspekte des Marktversagens, die unabhängig von der Wettbewerbssituation und einer staatlichen Rahmenordnung in dem genannten Sinne zu erwarten sind. Vgl. Abschnitte 2 bis 7.

²² WELFENS (1995), S.244.

²³ STOCKER (2001), S.189.

²⁴ STOCKER (2001), S.189.

ches System nicht zu leisten imstande sei. Die planwirtschaftlichen Entscheidungen seien dagegen "mit größter Wahrscheinlichkeit falsch"²⁵, da die mit großem Aufwand gesammelte Information veraltet und lückenhaft sei, wenn sie politisch eingesetzt werde; außerdem sei das gesamte System davon geprägt, dass die Befehlsempfänger im staatlichen Apparat keine Anreize hätten, den Anweisungen nachzukommen, was wiederum einen enormen Bewachungs- und Beaufsichtigungsapparat notwendig mache²⁶.

1.2.2 Das Verhältnis zum Verteilungsziel

Das marktwirtschaftliche Effizienzziel steht dennoch in einem gewissen Zielkonflikt mit dem Verteilungsziel. Dies lässt sich verdeutlichen an den beiden grundsätzlichen ideologischen Grundgedanken von Marktwirtschaft und Sozialismus, die in Abbildung 1.2 dargestellt sind.

Der zentrale Unterschied beider Systeme ist die Bedeutung der Freiheit. In marktwirtschaftlichen Systemen entsteht aus der Freiheit die entscheidende treibende Kraft: Die "Erlaubnis zu Egoismus" bewirkt, dass die Individuen und freiwilligen Kollektive ohne größere Einschränkungen versuchen, ihre eigene Situation zu verbessern. Dies kann, wenn vom Staat vernünftige Spielregeln eingeführt und deren Einhaltung kontrolliert wird, zu Wohlstand führen.

In sozialistischen Systemen ist die Freiheit das Ziel: durch Umverteilung soll insbesondere materielle Freiheit für alle geschaffen werden. Die Betonung liegt hier auf für alle - ein reines marktwirtschaftliches System kann dies nicht gewährleisten, da in der marktwirtschaftlichen Freiheit auch die Gefahr des Scheiterns vorliegt. Der Anreiz zu handeln ist auch durch die Angst vor dem Scheitern bedingt. Daher sind die jeweiligen Schwächen der Systeme offenbar die folgenden: Ein marktwirtschaftliches System wird Ungleichheiten schaffen; ein planwirtschaftliches System verzichtet auf den individuellen Anreiz, durch Leistung sich mehr als andere leisten zu können und nimmt daher Effizienz einbußen in Kauf²⁷.

Nun können natürlich in beiden Systemen Mischformen angestrebt werden, von denen nur die eine hier erwähnt sein soll: Alle sozialen Elemente, die man einem marktwirtschaftlichem System staatlicherseits hinzufügt, verlaufen nach dem in Abbildung 1.2 dargestellten Muster des Umverteilungsvorganges. Die volkswirtschaftliche Effizienz wird genutzt, um aus dem Output Bestandteile für eine Umverteilung zu nutzen. Diese allerdings wirkt freiheits- und damit effizienzreduzierend, weil durch die Tatsache, dass man einen Teil dessen, was man erwirtschaftet, wieder abgeben muss, die Einsatzbereitschaft gemindert wird²⁸. TIETZEL bezeichnet diesen

²⁵ STOCKER (2001), S.190.

²⁶ Vgl. STOCKER (2001), S.190f.

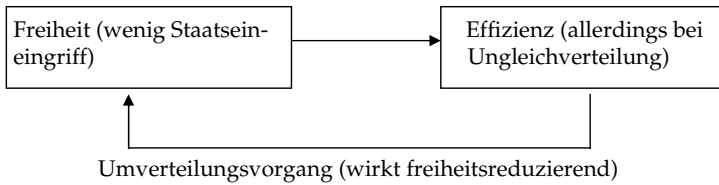
²⁷ Diese Abgrenzung ist freilich sehr schnittmusterartig, sie trifft aber den Kern.

²⁸ Dies gilt insofern eingeschränkt, als dass denkbar ist, dass bei bestimmten Steuererhöhungen der Einsatz sich erhöht, da die Individuen und Kollektive versuchen, sich das gleiche materielle Niveau zu erhalten. Das wird theoretisch abgehandelt in der RAWLSSCHEN Wohlfahrtsfunktion. Vgl. dazu WEIMANN (2006), S.85ff.

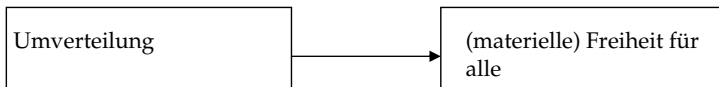
staatlichen Eingriff als "Zwangsarbeit"²⁹ für die Leistungsfähigen; durch Politiker formulierte Wohlfahrtskonzepte verdrängen privaten Wohlstand³⁰.

Abbildung 1.2: Die Grundmuster von Marktwirtschaft und Sozialismus

Marktwirtschaft



Sozialismus



Das Verhältnis der Ziele maximaler gesamtwirtschaftlicher Output und Gleichverteilung (beide Ziele in der extremen Form) ist konkurrierend. Jede Maßnahme, die bewirken soll, einem der Ziele mehr zu entsprechen, ist mit großer Wahrscheinlichkeit mit Trade-offs³¹ verbunden: "Der zwischen (zwei) wirtschaftspolitischen Zielen bestehende Konflikt ... ist umso größer, je größer das Ausmaß der Zielverletzung ist, das hingenommen werden muß, um beim jeweils anderen Ziel den gewünschten Zielerreichungsgrad zu erreichen"³².

Diese Zielkonkurrenz ist für dieses Buch von zentraler Bedeutung. Beinahe bei allen Vorschlägen zur "Vermarktwirtschaftlichung des Tourismus" entsteht der genannte Konflikt. Ein krasses Beispiel soll dies hier vorerst verdeutlichen: Wenn der Staat sich dazu entschlösse, "Tourismus für alle" durchzusetzen, dann müsste er in Deutschland dem nicht reisenden Viertel der Bevölkerung die Möglichkeit dazu geben. Das entspräche der oben genannten (materiellen) Freiheit (des Reisens) als Ziel. Mittel,

²⁹ TIETZEL (1988), S.96.

³⁰ Vgl. TIETZEL (1988), S.96.

³¹ Der wohl bekannteste makroökonomische Trade-off ist derjenige zwischen dem Vollbeschäftigungs- und dem Preisniveaustabilitätsziel, der durch die PHILIPPS-Kurve dargestellt wird: viele beschäftigungssteigernde, staatliche Maßnahmen haben gleichzeitig eine inflationäre Wirkung; viele preisniveaustabilisierende Maßnahmen haben gleichzeitig eine beschäftigungseinschränkende Wirkung; vgl. ALTMANN (2000), S.644ff.

³² BERG/CASSEL/HARTWIG (2003), S.241.

die in der Lage wären, dieses Ziel zu erreichen, würden freilich Anreize verringern. Wenn man bei den Anbietern ansetzen würde und bestimmte sich aussuchte, die nun die "Sozialgäste" subventioniert unterzubringen hätten, würde dies zu erheblichen Konkurrenzproblemen führen. Wählte der Staat die Möglichkeit, den bislang nicht Reisenden einen Zuschuss zu gewähren, würden viele versuchen, diesen Zuschuss zu bekommen - auch solche, die unabhängig von ihm reisen würden. Die Folgen der Maßnahmen sind fraglos effizienzverringend. Das allerdings soll nicht heißen, dass es grundsätzlich unsinnig ist, soziale Eingriffe in dieser Form vorzunehmen, denn das Gewollte ist durchaus ehrenwert.

1.2.3 Verfügungsrechte

Die Definition von Eigentums- und Verfügungsrechten ist für das Funktionieren marktwirtschaftlicher Systeme von zentraler Bedeutung. "Ein Volleigentum, das eine Einheit von Verfügung, Nutzung und Haftung darstellt, gewährleistet die maximale Anreizwirkung des Eigentums."³³ Es geht um die Frage, wie ein Rechtsordnungsrahmen aussehen muss, wenn ein System vorwiegend auf Privateigentum basiert.

WEIMANN fordert dazu folgende Eigenschaften: "Es muß sich um Rechte handeln, die die physische Verfügbarkeit einzelnen Personen einräumen. Weiterhin müssen diese Rechte übertragbar sein..."³⁴. Nur so können Preise als zentrales Steuerungsinstrument der Marktwirtschaft funktionieren, weil klar ist, dass ein Gut gehandelt werden kann und wem es zu welchem Zeitpunkt gehört: "Auf diese Weise gelingt es, Konsumgüter exklusiv dorthin zu lenken, wo sie auf die höchste Zahlungsbereitschaft und damit den größten Nutzen stoßen, und Ressourcen der Verwendung zuzuführen, in der sie die größte Produktivität entfalten"³⁵. Die Relevanz ist für die Tourismuspolitik gegeben bei verschiedenen Gütern, für die Verfügungsrechte, obwohl dies möglich wäre, nicht eindeutig geregelt sind³⁶; freilich setzt WEIMANN hier Nutzen und Zahlungsbereitschaft gleich, was durchaus fragwürdig ist, denn zur Zahlungsbereitschaft gehört auch Zahlungsfähigkeit: von dieser ist jedoch in Systemen, die keine Gleichverteilung anstreben, durchaus nicht durchgängig auszugehen. Daher ist die Forderung auf eine private Zuordnung von Eigentumsrechten sogleich wieder eine sozialpolitisch problematische.

Es besteht mit der privaten Zuordnung von Verfügungsrechten auch die "Gefahr der Konzentration ... und damit der wirtschaftlichen Machtballung in den Händen weniger. Die Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen durch private Eigentumsrechte ist in kapitalistischen Marktwirtschaften insoweit eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung gesamtwirtschaftlicher adäquater Lösungen der Anreiz-

³³ SCHÜLLER (1988), S.169.

³⁴ WEIMANN (2006), S.243.

³⁵ WEIMANN (2006), S.243.

³⁶ Vgl. Kapitel 3.3 bis 3.6 .

und Kontrollprobleme"³⁷. Das ist die wettbewerbspolitische Relevanz der Frage der Verfügungsrechte: Die Gefahr der Monopolisierung ist bei einer privateigentumsfördernden Rahmenrechtsordnung gegeben. Unklar ist, inwieweit dieser Tendenz wiederum interventionistisch gegengesteuert werden muss. Auch dies ist eine tourismuspolitisch relevante Frage.

³⁷ THIEME (2003), S.25.