

Beschluss

Wahl

Kenntnisnahme

Vorlagen Nr. 10/034/2019

öffentlich

| | |
|--|--------------------------------|
| Fachbereich: Amt für Digitalisierung, Organisation, Wirtschaftsförderung, Kultur und Tourismus Bearbeiter/in: Uthoff, Meike | Datum: 21.10.2019 Az.: 10-4 |
|--|--------------------------------|

| Beratungsfolge | Termine | Art der Entscheidung |
|--|------------|----------------------|
| Ausschuss für Wirtschaftsförderung, Kultur und Tourismus | 25.11.2019 | Vorberatung |
| Kreisausschuss | 05.12.2019 | Vorberatung |
| Kreistag | 16.12.2019 | Beschluss |

Gutachten zur Organisationsform der Tourismusaktivitäten des Kreises Mettmann/ neanderland – Abschlussbericht

Finanzielle Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen
 Personelle Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen
 Organisatorische Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen
 Auswirkung auf Kennzahlen ja nein noch nicht zu übersehen

Beschlussvorschlag:

Die Verwaltung wird beauftragt, eine **aufgabenadäquate Weiterentwicklung der Tourismusaktivitäten** des Kreises Mettmann/ neanderland auf Basis der inhaltlichen Fortschreibung aus dem Jahr 2018 umzusetzen. Die Aufgaben des Tourismusmanagements (und des Kulturbereichs) werden weiterhin **innerhalb der Verwaltungsstruktur** wahrgenommen.

Fachbereich: Amt für Digitalisierung, Organisation,
Wirtschaftsförderung, Kultur und Tourismus
Bearbeiter/in: Uthoff, Meike

Datum: 21.10.2019
Az.: 10-4

Gutachten zur Organisationsform der Tourismusaktivitäten des Kreises Mettmann/ neanderland – Abschlussbericht

Anlass der Vorlage:

Der Kreistag hat in seiner Sitzung vom 17. Dezember 2018 mit einstimmigem Beschluss die Verwaltung beauftragt, „bis zu den nächsten Haushaltsberatungen eine Konzeption zur gesellschaftsrechtlichen Verselbstständigung des Tourismusmanagements, beispielsweise in Form einer kreiseigenen Tourismusmarketing-Gesellschaft, vorzulegen. Hierzu gehört auch eine Konzeption zur kostenmäßigen Beteiligung der unmittelbaren Nutznießer der Tätigkeit der Gesellschaft.“

Nach Erstellung eines umfassenden Leistungsverzeichnisses durch die Verwaltung wurde diese durch den Kreisausschuss in seiner Sitzung vom 25. März 2019 ebenfalls per einstimmigem Beschluss beauftragt, „den Auftrag zur Erstellung einer gutachterlichen Stellungnahme zur Organisationsform der Tourismusaktivitäten des Kreises Mettmann im Rahmen einer freihändigen Vergabe an die Agentur projekt2508 zu erteilen.“

Sachverhaltsdarstellung:

Die **beauftragte Agentur projekt2508, Bonn**, sowie das von ihr als Subunternehmen hinzugezogene Steuerberatungsbüro Diplom-Finanzwirt (FH) Michael Mittmann nahmen umgehend ihre Arbeit auf.

Am 25. April 2019 fand das Auftaktgespräch zur Erstellung des **Gutachtens zur Organisationsform der Tourismusaktivitäten des Kreises Mettmann/ neanderland** mit der Agentur projekt2508 unter Beteiligung von ExperConsult statt. ExperConsult wurde mit einem Gutachten zur inhaltlichen Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung des Kreises Mettmann beauftragt, dessen Ausarbeitung im April bereits nahezu abgeschlossen war. Im Rahmen des Arbeitsprozesses zum Gutachten zur Organisationsform der Tourismusaktivitäten des Kreises Mettmann/ neanderland gab es einen mehrmaligen Austausch zwischen beiden Agenturen, so dass eine Verzahnung beider Gutachten gewährleistet werden konnte.

Neben einer **Desktop- und wissenschaftlichen Recherche** erarbeitete die Agentur projekt2508 die Inhalte des vorliegenden Gutachtens auch im **Dialogprozess**. Hierbei sind die folgenden **methodischen Arbeitsschritte** besonders hervorzuheben:

- **Experten- und Einzelgespräche** mit
 - den **Bürgermeister*innen der kreisangehörigen (ka.) Städte** (in Einzelfällen mit deren Vertretern) sowie den lokal zuständigen Tourismusverantwortlichen, die in der Regel bei den Gesprächen ebenfalls präsent waren
 - **ausgewählten touristischen Leistungsträgern** und der **Privatwirtschaft**

Sowohl die ka. Städte als auch die touristischen Leistungsträger (aus den Bereichen Hotellerie, Gastronomie, Freizeit- und Kultureinrichtungen) sind Profiteure bzw. „Nutz-

nießer“ der Tourismusaktivitäten des Kreises unter der gemeinsamen Dachmarke neanderland. Daher war es das Ziel, in Einzelgesprächen auszuloten, inwieweit die Bürgermeister*innen der ka. Städte, aber auch die Vertreter*innen der touristischen Leistungsträger die mögliche Gründung einer Tourismus-Gesellschaft befürworten und sich eine finanzielle Beteiligung an ebendieser vorstellen können. Die Gespräche mit den Bürgermeister*innen wurden im Juni/ Juli 2019 und die Gespräche mit den Leistungsträgern im September 2019 jeweils eigenständig von projekt2508 geführt.

- **Verwaltungsinterner Workshop** mit den wichtigsten Vertreter*innen aller beteiligten Ämter innerhalb der Kreisverwaltung

Mit der Durchführung eines verwaltungsinternen Workshops am 10. Juli 2019, geleitet von der Agentur projekt2508, wurden das vorhandene Know-how und die Erfahrungen aus den verschiedenen Bereichen der Kreisverwaltung in den Prozess eingebracht. Insbesondere die Zentralfunktionen Kämmerei, Personalamt, Personalrat und Organisation waren dabei von Bedeutung für die gutachterliche Arbeit.

- **Expertengespräch** mit dem **Landesverband Tourismus NRW e.V.**, der mit der Umsetzung der neuen Landestourismusstrategie Nordrhein-Westfalen 2019 befasst ist

Ziel des Gesprächs war es, einerseits – soweit zum jetzigen Zeitpunkt möglich – in Erfahrung zu bringen, welche Auswirkungen die neue Landestourismusstrategie auf die regionale Ebene bzw. die Destinations-Management-Organisationen (DMO) haben wird, und andererseits die strategische Positionierung des Kreises Mettmann/ neanderlands als eher „kleine Destination“ aus Landesperspektive zu beleuchten.

- **Workshop mit der Politik**

Am 04. November 2019 kamen Vertreter*innen aus den Fraktionen des Kreistags zusammen, um die Neuorganisation des Tourismusmanagements sowie ggf. der Wirtschaftsförderung und/ oder des Kulturbereichs auf Basis des von der Agentur vorgelegten, umfassenden Zwischenberichts zu diskutieren. Im Rahmen des Workshops konnte der Bericht mit den Gutachtern und der Verwaltung intensiv erörtert werden. Inhaltliche Details wurden reflektiert und es fand ein vertiefter Austausch zu verschiedenen Aspekten des gutachterlichen Berichts statt.

Die Ausarbeitung des Gutachtens durch das Tourismusberatungsunternehmen projekt2508 dauerte planmäßig von April bis Oktober 2019. Anfang November 2019 wurde der Kreisverwaltung der umfassende Abschlussbericht vorgelegt. Dieser ist als Anlage beigefügt.

Die folgenden **Kriterien zur Bewertung** der zum **Zwecke der Aufgabenerfüllung** am ehesten **geeigneten Rechtsform** des Tourismusmanagements wurden detailliert untersucht:

- **Marktnähe – flexible Nachfrageorientierung, Eigenverantwortung und schnelle Handlungsfähigkeit:** Dabei war zu bewerten, ob administrative Abläufe innerhalb der Verwaltungsstruktur ein schnelles Agieren und Reagieren im privat geprägten touristischen Markt behindern können, und welche Bedeutung dem Kriterium der Marktnähe bezogen auf die Tätigkeitsfelder des Tourismusmanagements zukommt.
- **Einbindung in politische Entscheidungen:** Hier war zu beurteilen, welche Auswirkungen die politische Kontrolle hat, der die Abteilungen „Kultur und Tourismus“ und „Wirtschaftsförderung“ durch die derzeitige Einbindung in die Verwaltungsstruktur unterliegen, und welche Folgen eine Beteiligung Privater an einer Tourismusorganisation in diesem Zusammenhang hätte.
- **Vernetzungsfähigkeit mit Kommunen, weiteren Institutionen und Leistungsträgern:** Dabei wurde die Frage der Vernetzung und Kooperation insbesondere mit den

ka. Städten, den privaten Leistungsträgern sowie weiteren Institutionen (z.B. IHK, DEHOGA) behandelt. Wie ausgeprägt ist die Bereitschaft der Bürgermeister*innen zur (finanziellen) Beteiligung an einer neu zu gründenden Tourismusgesellschaft? Welche Chancen und Risiken birgt diese Öffnung für neue Partner?

- **Finanzierung und Kosten einer ausgegliederten Tourismusorganisation:** Hier war zu bewerten, ob und in welcher Form eine stärkere Beteiligung der Profiteure bzw. „Nutznießer“ der Tourismusaktivitäten an der Finanzierung realisiert werden kann. Im Falle einer Ausgliederung sind dabei komplexe rechtliche Rahmenbedingungen (EU-Beihilfe- und Vergaberecht) zu berücksichtigen. Laut Gutachten werden alternative Finanzierungsmöglichkeiten in Form von sog. Fonds- oder Pooling-Modellen benannt. Darüber hinaus wird die Kostenstruktur einer möglichen neuen Gesellschaft dargestellt, u.a. steuerliche Vor-/Nachteile sowie Auswirkungen auf Personalkosten.
- **Auswirkungen auf die Aufgaben im Tourismusmanagement:** Im Rahmen des Gutachtens wurde überprüft, in welcher Organisationsform die definierten Aufgaben am besten bearbeitet werden können.
- **Einflussmöglichkeiten auf die Infrastrukturentwicklung:** Da die Infrastruktur ein wesentlicher Produktbestandteil ist, z.B. die Wegeinfrastruktur der Wanderwege sowie das Knotenpunktsystem für Radfahrer, sollte Zugriff auf deren Qualität bestehen. Dies kann je nach Rechtsform sehr unterschiedlich sein.

Die **umfassenden Ergebnisse der Bewertung** anhand der beschriebenen **Kriterien** und eine tabellarische Gegenüberstellung der **Vor- und Nachteile** eines **Regiebetriebs** und einer **GmbH** sind dem Abschlussbericht (S. 40 ff.) zu entnehmen.

Zusammenfassend werden hier im Folgenden noch einmal wichtige **Kernaussagen der gutachterlichen Bewertung** dargestellt:

Rechtliche Rahmenbedingungen (im Hinblick auf die Gründung einer GmbH)

EU-Beihilferecht

- Legitimierung notwendig – Marktversagen muss nachgewiesen werden
- Betrauung mit „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI)
- Dazu sind alle Aufgaben des Tourismusmanagements im Hinblick auf Marktversagen zu prüfen – nur mit denen, für die Marktversagen zutrifft, könnte eine GmbH „betraut“ werden.

Vergaberecht

- Nur bei Vorliegen eines sog. „Inhouse-Geschäfts“ (vollständige Kontrolle über die GmbH) unterliegt die Vergabe nicht dem Vergaberecht.
- Bei Beteiligung eines Privaten an der GmbH wird „Inhouse-Geschäft“ grundsätzlich in Frage gestellt.
- In der Folge => aufwändiges Vergabeverfahren notwendig, Ausgang offen
- „Wesentlichkeits-Kriterium“: zu 80% für öffentliche Auftraggeber tätig

Die rechtlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf das EU-Beihilfe- und Vergaberecht sind komplex und laut Gutachter gibt es angesichts noch ausstehender, klärender Urteile derzeit noch keine Rechtssicherheit.

Alternative Finanzierungsmöglichkeiten

Daher werden alternative Finanzierungsmöglichkeiten aufgezeigt und konkrete Instrumente der freiwilligen Tourismusfinanzierung (vgl. S. 50-51 Abschlussbericht) vorgeschlagen, die auch in vielen anderen Destinationen zunehmend Anwendung finden:

- **Tourismusfonds:** Im Fonds-Modell wird die Finanzierung von Maßnahmen anteilig durch öffentliche Gelder und Mittel privater Partner geleistet. Die Mittelverwendung wird mit den privaten Akteuren abgestimmt. Je nach Ausrichtung der Maßnahmen sollte darauf geachtet werden, dass „Trittbrettfahrer“ ausgeschlossen werden, also Akteure, die keinen Beitrag leisten, aber dennoch von den Maßnahmen profitieren. Beispiele für Fonds-Lösungen finden sich in Nürnberg, Mainz und München.
- **Pooling-Modelle:** Das Pooling-Modell (auch Pool-Modell) ist dem Fonds-Modell sehr ähnlich. Es zielt auf die Aktivierung zusätzlicher Mittel für bestimmte Marketingaktivitäten. Die Akteure zahlen hierfür einen feststehenden Beitrag für die Teilnahme an einem Marketing-Pool. Die Partnerbetriebe können dann im Außenauftritt besonders hervorgehoben werden. In der Eifel haben sich z.B. wanderfreundliche Gastgeber entlang des Eifelsteigs in einem Pooling-Modell mit den Kommunen zusammengefunden.

Diese und weitere Beteiligungsmodelle können laut Gutachten, einhergehend mit der intensivierte Betreuung der Leistungsträger, künftig stärker entwickelt werden.

Haltung der kreisangehörigen Kommunen und Leistungsträger

In den geführten Einzelgesprächen mit den Bürgermeister*innen der ca. Städte wurde deutlich, dass kaum Interesse an einer Veränderung der Situation oder Beteiligung an einer GmbH vorhanden ist. Die Gespräche mit ausgewählten Leistungsträgern und privaten Partnern führten zum gleichen Ergebnis.

Folgewirkungen und zu bedenkende Faktoren (im Hinblick auf die Gründung einer GmbH)

- GmbH auf Kreisebene in der Systematik des Tourismus NRW zu klein, ggf. stehen andere Fusions- und Kooperationserfordernisse bevor (s. neue Tourismusstrategie NRW, aktuell bilden Düsseldorf und der Kreis Mettmann gemeinsam eine Tourismusregion in NRW)
- Umsatz- und Gewinnorientierung in Abwägung zur Dialog- und Zielorientierung
- Einflussnahme auf zentrale Infrastrukturplanung und Basisprodukte (Wanderwege, Radwege etc.)
- Zusätzliche Kosten durch:
 - Gründungskosten
 - (einmalige) Einrichtung einer Geschäftsstelle
 - Laufende Kosten durch Miete inkl. Nebenkosten, Buchhaltung, Steuerberatung, IT-Support etc.
 - Höhere Personalkosten auf Geschäftsführerebene
 - Steuerliche Auswirkungen: „leistungsbezogenes Entgelt“ und Mitarbeiterüberlassung sind umsatzsteuerpflichtig
- Personalkontinuität ist gefährdet
- Weitere Prüfaufträge zu vergeben – aufwändiges Verfahren

Fazit (laut Gutachten):

Aus gutachterlicher Sicht kann auf Basis dieser Erkenntnisse weder die Gründung einer GmbH noch eines Regiebetriebs empfohlen werden. Es lassen sich keine substantiellen Vorteile erkennen, die aus einer Neuorganisation resultieren würden. Zudem ist

angesichts der Aufgaben kaum von einer fachlichen und touristisch involvierten Seite eine Neuordnung der Rechtsform als notwendig erachtet worden.

Die Gutachter empfehlen, das bestehende Sachgebiet Tourismus innerhalb der Verwaltungsstruktur fortlaufend aufgabenadäquat weiterzuentwickeln, was eine regelmäßige Prüfung der personellen und finanziellen Ausstattung erfordert.

Entsprechend empfehlen die Gutachter weiterhin – analog zur Fortschreibung der touristischen Aufgaben und Inhalte aus dem Jahr 2018 – die **Schaffung einer Querschnittsstelle zur Koordination der Digitalisierung im Sachgebiet Tourismus** (vgl. Vorlagen Nr. 10/031/2018/1). Diese Personalstelle wurde in den Stellenplan 2020/21 aufgenommen (vgl. Vorlagen Nr. 10/031/2019).

Laut Gutachten zur inhaltlichen Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung, erstellt von Exper-Consult, ist die Gründung einer möglichen Wirtschaftsförderungs-GmbH zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll. Im Ergebnis wird auf Basis der Erkenntnisse **beider Gutachten** eine **Ausgliederung der Bereiche Wirtschaftsförderung und/ oder Tourismus und/ oder Kultur** unter den derzeitigen Rahmenbedingungen **nicht empfohlen** (vgl. Vorlagen Nr. 10/030/2019).

In der Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftsförderung, Kultur und Tourismus am 25. November 2019 ist das **Tourismusberatungsunternehmen projekt2508** anwesend und steht für Rückfragen zum **Abschlussbericht des Gutachtens zur Organisationsform der Tourismusaktivitäten des Kreises Mettmann/ neanderland** zur Verfügung.

Anlagen

- Gutachten zur Organisationsform der Tourismusaktivitäten des Kreises Mettmann/ neanderland – Abschlussbericht
- Anhang (1): Stellungnahme des Steuerberatungsbüros Diplom-Finanzwirt (FH) Michael Mittmann
- Präsentation Workshop 04. November 2019 (von Agentur projekt2508)