Stand: 31. Oktober 2019

Organisation der Tourismusaktivitäten des Kreises Mettmann / neanderland

Abschlussbericht

projekt2508

Inhalt

Aufgabe und Grundlagen 4
Vorgehen 4
Bewertungsgrundlagen 5
1. Anforderungen an eine regionale Tourismusorganisation 7
a) Neue Herausforderungen für Destinations-Management-Organisationen (DMO) 7
Wandel 8
Mehrwerte 8
Die Destination als „Bühne“ für den Gast 9
Reise- und Besuchsentscheidungen 10
Digitalisierungsprozesse 12
Veränderte Nachfrage 14
Partizipation 15
Neue Entwicklungen 15
Auswirkungen auf die Marke neanderland 17
b) Folgerungen aus der neuen Tourismusstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen 18
c) Ergebnisse der Gespräche in den kreisangehörigen Städten 20
d) Finanzierungsoptionen 23
e) EU-Beihilfe- und Vergaberecht 24
EU-Beihilferecht 24
Vergaberecht 27
f) Rechtsformen und Steuerrecht 28
g) Ergebnisse der Gespräche mit Leistungsträgern 31
2. Ziele der Neuorganisation 33
3. Aufgaben des Tourismusmanagements 35
4. Organisationskonzept 40
a) Rechtsform 40
b) Personelle und finanzielle Ausstattung 45
Vergleichsbetrachtung GmbH-Gründung 47
Ausbaustufe Gästeservice 48

c) Beteiligungs- und Gremienstruktur 50
Anhang 52
1. Stellungnahme des Steuerberatungsbüros Diplom-Finanzwirt (FH) Michael Mittmann 52
2. Checkliste: Wesentliche Schritte zur möglichen Gründung einer GmbH 53

Aufgabe und Grundlagen

Der Kreis Mettmann prüft die organisatorische Weiterentwicklung des Tourismusmanagements. Die sechs Jahre nach Auftakt der touristischen Vermarktung in 2013 waren geprägt von einer erfolgreichen Markteinführung der Marke neanderland, des neanderland STEIGs sowie weiterer touristischer Produkte und Initiativen.

Nunmehr stellt sich die Frage nach einer Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen, speziell nach der optimalen Organisations- und Finanzierungsform des Tourismusmanagements im Kreis Mettmann. Dabei war zu prüfen und zu bewerten, ob die Wahrnehmung der vielfältigen Aufgaben möglicherweise im Rahmen einer ausgegliederten, rechtlich selbstständigen Tourismusgesellschaft besser bewerkstelligt werden kann als in der jetzigen Form innerhalb der Verwaltungsstruktur. Durch die enge Vernetzung mit dem Kulturbereich innerhalb der Verwaltung können beide Segmente nicht unabhängig voneinander betrachtet werden, was zur Folge hat, dass in der folgenden Betrachtung immer wieder auf diese enge Verzahnung verwiesen wird oder diese ggf. implizit berücksichtigt wird.

Im Rahmen eines ergebnisoffenen Gutachtens war die oben skizzierte Kernfrage schlüssig zu beantworten und mit den übrigen organisatorischen, strukturellen, finanziellen und partizipatorischen Fragen und Rahmenbedingungen zu verknüpfen, um eine valide, zukunftssichere Entscheidung treffen zu können. Das Gutachten sollte konkrete Entscheidungsvorlagen und Handlungsempfehlungen enthalten, auf deren Basis eine Entscheidung in den politischen Gremien erfolgen kann. Diese Handlungsempfehlungen umfassen alle Bereiche, die mit der Themenstellung der Gründung einer Tourismus- und Kulturgesellschaft ggf. auch in Kombination mit der Wirtschaftsförderung für den Kreis Mettmann in Zusammenhang stehen.

Vorgehen

Das Vorgehen beruhte auf der Grundannahme, dass die richtige Organisation der Tourismusaktivitäten des Kreises aus den Anforderungen des touristischen Geschehens und der Zielgruppen, den Aufgaben sowie Zielen abzuleiten ist. Daher wurden folgende Arbeitsschritte zur Erarbeitung des Gutachtens durchgeführt:

1. Definition der Anforderungen an eine regionale Tourismus- und Kulturorganisation: Aktueller Stand der wissenschaftlichen und praxisorientierten Diskussion

2. Definition bzw. Fortführung der Ziele der Tourismusaktivitäten des Kreises, Entwicklung eines angepassten Zielsystems
3. Definition der Aufgaben der Organisation
4. Organisationskonzept
    a) Rechtsform: Identifikation der für die Aufgabenerfüllung geeigneten Rechtsform, eingebettet in steuer-, beihilfe- und vergaberechtliche Rahmenbedingungen
    b) Personelle und finanzielle Ausstattung: Notwendige Ausstattung angepasst an Aufgaben und Ziele
    c) Beteiligungs- und Gremienstruktur: Optionen zur Beteiligung der kreisangehörigen Städte sowie ggf. privater Unternehmen
    d) Standort: Aussprechen einer Standortempfehlung vor dem Hintergrund der definierten Aufgaben

Die Gliederung dieses Gutachtens folgt dieser Arbeitsstruktur.

Bewertungsgrundlagen

Zur Bearbeitung des Gutachtens und der Arbeitsschritte kamen verschiedene Methoden zum Einsatz. Das sind:

- Desktop- und wissenschaftliche Recherche und Untersuchung des allgemeinen Wandels der Anforderungen an Tourismusorganisationen: Neben einer Desktop-Recherche wurden u.a. die Ergebnisse der Tagung „Tourismus 2030 – Gestaltung des Wandels“ in Regensburg am 13./14. Juni 2019 berücksichtigt. Dieser Kongress wurde durch das Kompetenzzentrum Tourismus des Bundes durchgeführt, um die künftigen Herausforderungen für Destinationen zu diskutieren.
- Prüfung der aktuellen Situation im EU-Beihilfe- und Vergaberecht und daraus resultierende Vorgaben oder Implikationen
- Experten- und Einzelgespräche mit
    - den Bürgermeistern der kreisangehörigen Städte (in Einzelfällen mit deren Vertretern) sowie den lokal zuständigen Tourismusverantwortlichen, die i.d.R. bei den Gesprächen ebenfalls präsent waren
    - ausgewählten touristischen Leistungsträgern und der Privatwirtschaft
    - Mitarbeitern des Amts für Digitalisierung, Organisation, Wirtschaftsförderung, Kultur und Tourismus
    - Mitarbeitern der Kämmerei
    - dem Tourismus NRW e.V., der mit der Umsetzung der neuen Landestourismusstrategie Nordrhein-Westfalen 2019 befasst ist

- Ein Auftaktgespräch mit dem Auftraggeber sowie mit Mitarbeitern der ExperConsult GmbH, die parallel mit einem Gutachten zur Neuordnung der Wirtschaftsförderungsaktivitäten beauftragt waren (25.04.2019)
- Ein Workshop mit den wichtigsten Vertretern aller relevanten Ämter innerhalb der Kreisverwaltung (10.07.2019)
- Subauftrag an eine Steuerberatung zur Analyse und Beurteilung der Auswirkungen, die eine ausgegliederte Organisationsform gegenüber einem Regiebetrieb und einer verwaltungsinternen Organisationseinheit zur Folge hat
- Mehrmaliger telefonischer Austausch mit Mitarbeitern der ExperConsult GmbH

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für beiderlei Geschlecht.

1. Anforderungen an eine regionale Tourismusorganisation

a) Neue Herausforderungen für Destinations-Management-Organisationen (DMO)

Die Analyse der touristischen Kennzahlen für das neanderland zeigt, dass die Tourismusbranche einen erheblichen Beitrag zur regionalen Wertschöpfung leistet. Die nachfrageorientierten Kennzahlen zeigen ein kontinuierliches Wachstum und einen erhöhten Bekanntheitsgrad, der auch auf das Gesamtimage des Kreises zurückwirkt[1].

Gleichzeitig offenbart sich darin indirekt, dass die Tourismusbranche einem tiefgreifenden Wandlungsprozess unterliegt. Die Haupttreiber für diese Entwicklungen sind

- die Digitalisierung,
- neue bzw. ausdifferenzierte Zielgruppen mit einem nachhaltig veränderten Informations-, Kommunikations-, Buchungs- und Reiseverhalten,
- sowie auch die Bürger, die den Tourismus je nach Perspektive zunehmend als Chance oder auch Risiko begreifen und hinterfragen.

Dabei gilt es weiterhin, die systematische Marken- und Organisationsentwicklung auf Basis lang- und mittelfristiger Prozesse voranzutreiben, und nicht auf Basis kurzfristiger Trends. Bezogen auf die Marke neanderland bedeutet das, diese nachfrage- und zielgruppenorientiert weiterzuentwickeln und zu pflegen.

Die folgenden Entwicklungen und Trendeinschätzungen gelten, von den rein tourismusspezifischen Aussagen abgesehen, auch für die kulturelle Nachfrage, die Kulturwirtschaft sowie das Kulturmarketing. Dies sei explizit hervorgehoben. Zumal sich innerhalb der Kulturbranche und unter Kulturakteuren die Anpassungsprozesse teilweise noch langsamer vollziehen. Auch hier ist eine permanente Anpassung der Aufgaben und Maßnahmen notwendig.

[1] Vgl. projekt2508 GmbH: Gutachterliche Stellungnahme zur Organisation des Tourismusmanagements im Kreis Mettmann. Mettmann 2018.

Wandel

Neben den **Langzeittrends** der soziodemo- und psychographischen Veränderungen stehen die Auswirkungen der Digitalisierung im touristischen Kommunikations-, Service- und Buchungsprozess beispielhaft für den grundlegenden Wandel des Tourismus. Schon früher waren eine konsequente Zielgruppenorientierung und die konkrete Zielgruppenansprache die Schlüssel zum touristischen Erfolg. Dennoch dominierte lange ein stark angebots- und themenorientierter Tourismus, der auf die originären Angebote vor Ort aufbaut, also die touristische Substanz wie z.B. das Kultur- und Naturerbe, Freizeit- und Kultureinrichtungen, Aktivangebote usw.

Selbstverständlich bilden diese Säulen nach wie vor die **Basis der Destination**. Aber: Mit der weiter fortschreitenden Ausdifferenzierung der Zielgruppen, bei gleichzeitiger Zunahme an digitalen Kommunikations- und Buchungskanälen, entsteht mittlerweile ein teils schwer durchschaubares Geflecht an Austauschformaten. Erschwert wird die Situation dadurch, dass der Gast häufig auf ein **Überangebot** an Erlebnissen, Veranstaltungen und kulturellen Formaten zurückgreifen können. Wenn diese sich allerdings kaum noch voneinander unterscheiden, fehlen ihm die Kriterien zur Entscheidung für oder gegen ein Angebot: Wanderweg erscheint dann gleich Wanderweg, Festival gleich Festival etc.

Erlebnisse bleiben dennoch die wichtigsten „Qualitätsnachweise“ eines Ausflugs- und Reiseziels. Nur Ziele, die den Gästen emotionale Erlebnisse und Erfahrungen bieten, bleiben wettbewerbsfähig. Davon zeugt zum einen eine exponentielle Zunahme an Angeboten und zum anderen auch neue Buchungsplattformen für (Kultur-)Erlebnisse, z.B. GetYourGuide, Airbnb-Experiences u.a. Aber auch das Visualisieren und Inszenieren der eigenen Erlebnisse bei Instagram und in anderen sozialen Medien bringt dies zum Ausdruck.

Will man sich als Region in dieser neuen Unübersichtlichkeit hervorheben, gilt es, sich noch konsequenter auf die Wünsche und Bedürfnisse der Gäste zu konzentrieren und die reinen Inhalte und Themen durch Zusatzleistungen zu erweitern.

Mehrwerte

Auch wenn das eigentliche **Erlebnis** nach wie vor im Mittelpunkt steht, erwartet der zeitgenössische Gast und (Kultur-)Besucher **Mehrwerte**. Er benötigt diese, um sich entscheiden zu können. Und er will sich sicher sein, nicht die falsche Entscheidung zu treffen. Vor ihm liegt das Überangebot an möglichen Erlebnissen, an Werbeversprechen und Verheißungen. Mehrwerte äußern sich jedoch nicht mehr nur in rationalen Standards und Erwartungen, etwa in einer auf den Besucher angepassten Öffnungszeit. Vielmehr sind es

- **Begeisterungsfaktoren**, wie etwa eine besondere Atmosphäre, Geschichte, Inszenierungen, Design,
- **komplementäre Angebote,** die das Erlebnis sinnvoll ergänzen, z.B. Genuss und Kulinarisches, besondere Übernachtungsorte etc. sowie
- **überraschende Service- und Convenience-Faktoren wie Nachhaltigkeit, Familienorientierung oder spezielle Kommunikationswege**,

die den Gast emotionalisieren, überzeugen und ihm das Gefühl geben, die richtige Entscheidung zu treffen.

Dazu gehört auch, dass **Touristen keine Touristen mehr** sein wollen. Sie suchen den Kontakt zu den Einheimischen und wollen näher heran an das „echte“ Leben einer Destination, auch wenn dies nur eine Illusion sein mag. Der Aufstieg von Airbnb zu einer weltweit Trends setzenden Reiseplattform zeugt davon.

Im Service- und Convenience-Bereich entwickeln sich die oft **disruptiv agierenden Start-ups** zu den führenden Akteuren, weil sie von Beginn an einen Serviceprozess aus der Sicht der Gäste und Besucher lesen und interpretieren, z.B. die neuen Buchungsplattformen für Erlebnisangebote (GetYourGuide u.a.). Sie setzen dabei konsequent auf die sogenannte **Kundenzentrierung**. Dabei greifen sie teilweise tief in die einst originären Aufgaben der lokalen und regionalen Tourismusorganisationen ein, die oft zu stark angebotsorientiert agieren – und dabei den Kontakt zu Gästen und Besuchern verlieren.

Nachhaltigkeit ist dabei für eine wachsende Gruppe ein originärer Reiseanlass, vor allem angesichts der neuen Sensibilität für den Klimawandel. Zusätzlich kann auch das Angebot **barrierefreier Reisen** (Reisen für alle/Inklusion) eine spezielle Zielgruppe mit besonderen Qualitätsansprüchen aktivieren. Um hier mittelfristig nicht an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren, ist es auch hier geboten, sich weiterzuentwickeln.

Die Destination als „Bühne“ für den Gast

Wir erleben auch einen teils dramatischen Wandel in der **Aneignung von Räumen, Orten und Angeboten**. Smartphones und neue Instrumente wie Apps, Virtual/ Augmented Reality und andere Medien und Formate verwandeln unsere Rezeption. Das Smartphone und andere Endgeräte als Filter zwischen den eigenen Sinnen und den realen Objekten und Orten verändern die Wahrnehmung. Unmittelbares Erleben und Erfahren wird teilweise ersetzt, mit einem subjektiven Verarbeitungsprozess verknüpft und als individualisierte Botschaft sogleich über private und soziale Medien wieder in die Welt versendet. Das Erlebnis konstituiert sich noch stärker durch die Interaktion und eine Form der **Selbstinszenierung**, die aus dem Erlebnisangebot und der touristischen Leistung erst das persönliche Erlebnis macht.

Der touristische und auch kulturelle Erlebnisraum ist demnach mehr denn je eine Bühne für die **Selbsterfahrung** des Besuchers. Verstärkt wird dies durch strukturelle Veränderungen in der Gesellschaft, etwa durch das Schrumpfen des traditionellen Bildungsbürgertums und das Aufkommen neuer, selbsterfahrungsorientierter Zielgruppen. Dies gilt übrigens auch für die vermeintlich alternde Gesellschaft, die sich zunehmend den digitalen Erlebnisraum erschließt.

Der **Trend zur Individualreise** dominiert die Entwicklungen. Diese Reisen werden dabei choreographiert mit persönlichen Erlebnissen, die immer kurzfristiger gesucht und gebucht werden. Saisonzeiten entzerren sich. Dazu erwarten die Gäste eine Art Werkzeugkasten für ihre perfekte Reise und den perfekten Ausflug, mit dem sie ihren Aufenthalt sowohl einzigartig wie unvergesslich machen.

So wie jedes Smartphone mit seiner Zusammenstellung von Apps die Persönlichkeit des Nutzers widerspiegelt, soll auch jede Reise und jeder Ausflug eine individuelle Zusammenstellung der passenden Erlebnisse sein.

Mithin rückt bei der touristischen Konzeption eine neue Aufgabe in den Fokus: Wie erschaffe ich aus den vielen Elementen eine **Bühne für den Gast**, eine Bühne, auf der er seine **persönlichen Erlebnisse** sammeln und seine **persönliche Geschichte** erzählen kann?

Anbieter müssen auf die Individualisierung der Reisen, aber auch den Wettbewerbsdruck, die transparenteren Märkte und das Überangebot reagieren: mit einem hohen Maß an **Flexibilität, Echtzeit-Marketing**, **immer wieder erneuerten Erlebnis- und Vermittlungsformaten, innovativen Marketingmaßnahmen** und v.a. einer klaren **Qualitätsorientierung** sowie **Kuratierung** des eigenen Angebots. Letzteres bedeutet auch: Auswahl, Mut zum Profil, zur erkennbaren „Haltung“ und zur Differenzierung bei gleichzeitiger Leistungsexzellenz.

Reise- und Besuchsentscheidungen

Vereinfacht dargestellt lassen sich dazu vier wesentliche Reise- und Besuchs-Entscheidungsmuster voneinander abgrenzen, deren Verständnis für ein erfolgreiches Agieren wichtig sind:

- **Destinationsorientiert: Bewusste Entscheidungen für ein Ziel, eine Stadt, Region oder auch einzelne Kultureinrichtung auf Basis des Images und Bekanntheitsgrades**
    - Um destinationsorientierte Reiseentscheidungen auszulösen, bedarf es eines gewachsenen oder langfristig aufgebauten Images und einer entsprechenden Bekanntheit. Große, starke Marken und Einrichtungen profitieren davon. Das neanderland ist noch keine so starke Marke.

Auch diese Besuche erfordern oft noch ein auslösendes Moment zur rechten Zeit oder einen situativen Auslöser.

- **Erlebnisorientiert: Entscheidungen für eine Aktivität bzw. ein bestimmtes Erlebnis, „Gefühl“ oder auch Thema, zunächst unabhängig von einer bestimmten Destination.**
    - Um sie auszulösen, bedarf es einer hohen Qualität des Erlebnisses, das sich vor allem durch – heute digital potenzierte – Mundpropaganda verbreitet. Zur Markteinführung hilft eine aktivierende Kommunikation. Dies kann durch den Aufbau einer Programm- oder Erlebnismarke, z.B. ein Festival oder einen Wanderweg, flankiert werden. Die Weiterempfehlung ist jedoch essenziell. Das neanderland hat mit dem neanderland STEIG genau diese Strategie erfolgreich eingeschlagen.
      Diese Reise- und Besuchsentscheidungen gewinnen an Bedeutung, weil sie subjektive Motive, Interessen und Bedürfnisse widerspiegeln. Empfehlungsmarketing oder das sogenannte Inbound Marketing, das darauf abzielt, durch gute Qualität Gäste zu locken, ist besonders wichtig, denn die persönlichen Erfahrungen stehen im Fokus.

- **Situationsbedingt und anreizorientiert: Kurzfristige Entscheidungen auf einer kombinierten Basis von Saisonzeiten, Wetterlage, sozialen Gefügen (Freunde, Verwandte, Empfehlungen etc.), bereits erworbenen Kenntnissen des Reiseziels, persönlicher Situation, konkreter Reiseanlässe, wie z.B. Saisonveranstaltungen usw.**
    - Diese Reiseentscheidungen lösen sich gewissermaßen „von selbst“ aus. Sie sind vorrangig ebenfalls durch eine gute Angebotsqualität, Services und günstige Umstände getrieben: Freunde waren schon mal dort, man hat selbst schon gute Erfahrungen gemacht, das Wetter passt gerade, man hat exakt so lange Zeit etc. Eine kurzfristige, aktivierende Kommunikation über die situativ richtigen Kanäle, z.B. Ausflugsplaner zum Wochenende oder Feiertag, Umfeldsuche bei Google Maps, Empfehlungsmarketing etc. kann gute Wirkungen zeigen. Auch hier hat das neanderland bzw. das Tourismusmarketing des Kreises erfolgreich agiert.
      Diese Entscheidungen gewinnen weiterhin an Bedeutung und spiegeln sich in kurzfristigeren Buchungen und spontanen Reisen und Ausflügen wider. In der Tourismusforschung galten sie schon vorher teilweise als die wichtigsten Besuchstreiber.
      Anreize können diese Entscheidungen fördern, etwa „Schnäppchen“, Gutscheine, Verknappung o.Ä.

Ein Besuch wird umso wahrscheinlicher, je mehr dieser Faktoren kombiniert auftreten oder bewusst eingesetzt werden können. Dies erfordert vor allem im Bereich der **digitalen Kommunikation** eine Weiterentwicklung, da hier besonders kurzfristig agiert werden kann.

Digitalisierungsprozesse

Die Digitalisierung von Prozessen und Abläufen innerhalb der Gesellschaft und Wirtschaft und damit auch der Tourismusbranche schreitet rasant fort. Dies führt nicht nur zu Anpassungsprozessen bei allen Marktteilnehmern, sondern hat auch auf Forschungs- und wirtschaftspolitischer Ebene zu verstärkten Aktivitäten geführt. So hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie etwa im Jahr 2018 erstmals ein Kompetenzzentrum Tourismus des Bundes[2] installiert, um die Wandlungsprozesse zu begleiten. Die Veränderungen infolge der Digitalisierung vollziehen sich auf mehreren Ebenen:

- Das mobile Internet verändert in sämtlichen Phasen der Customer Journey[3] den touristischen Informations-, Kommunikations- und Buchungsprozess. Gäste nutzen neue Endgeräte, Kommunikationskanäle und Plattformen, interagieren mit vollkommen neuen Marktteilnehmern, die es vor wenigen Jahren noch gar nicht gab, und passen ihr Verhalten den neuen Möglichkeiten an. Darauf müssen auch Destinations-Management-Organisationen (DMO) reagieren, da sich deren Aufgaben verändern oder vollkommen neu entstehen.
- Gleichzeitig stehen auch für die interne Ablauforganisation und das Prozessmanagement vollkommen neue Instrumente zur Verfügung, nicht nur in der Kommunikation und im Management verschiedener Kommunikations- und Vertriebskanäle, sondern auch im Projektmanagement, in der Datenanalyse, im Wissensmanagement sowie der Dokumentation usw.
- Digitalisierung bedeutet Denken und Handeln in Netzwerkstrukturen und Schnittstellen. Die DMO müssen darauf mit innen- und außengerichteten Kooperations- und Entwicklungsaufgaben reagieren, die ein erheblich größeres Maß an Interaktion erfordern als bisher.

DMOs entwickeln sich demnach zu zentralen, digital-analogen Netzwerkstrukturen[4].

[2] Vgl. http://www.kompetenzzentrum-tourismus.de
[3] Mit Customer Journey bezeichnet man den Weg des Kunden durch die verschiedenen Phasen einer Reise: Inspiration, Buchung, Vor-Ort-Aufenthalt, Abschied, Dialogphase nach dem Aufenthalt. In jeder Phase hat der Gast spezifische Ansprüche.
[4] Vgl. dazu u.a.: Kohl & Partner. Die Zukunft der Touristischen Organisationen. Villach 2016.

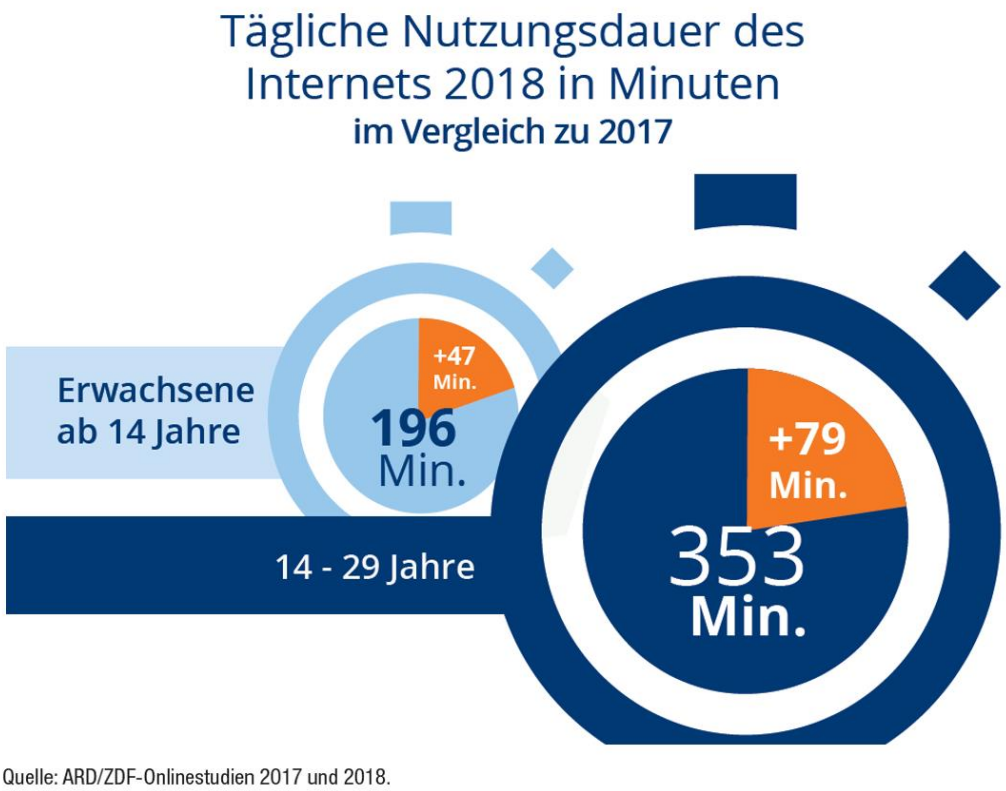

Abbildung 1: Nutzungsdauer des Internet in Minuten. Quelle: ARD/ZDF-Onlinestudie.

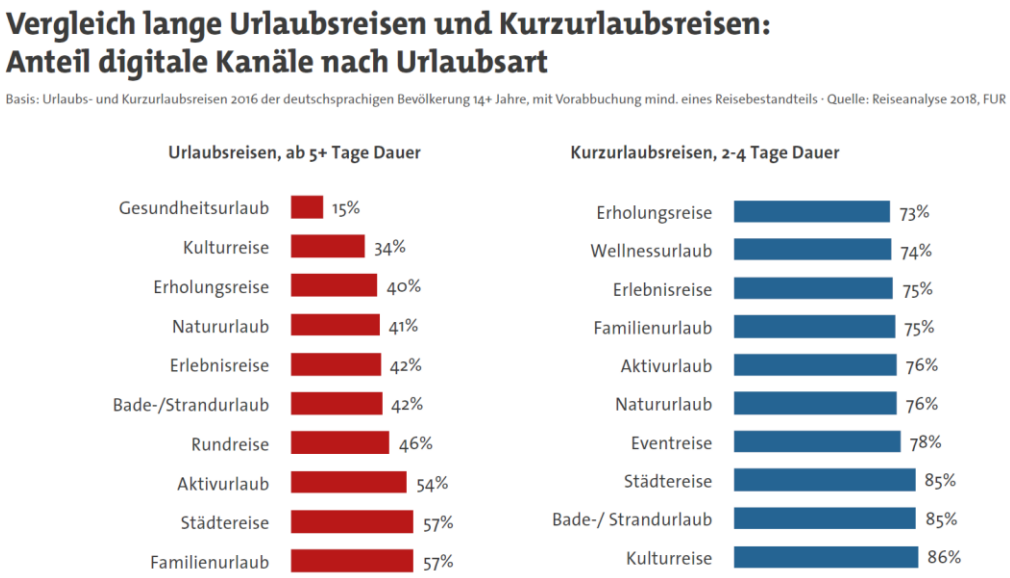

Abbildung 2: Anteil digitaler Kanäle an der Buchung. Quelle: Reiseanalyse 2018.

Veränderte Nachfrage

Zum einen verändern die nachwachsenden Zielgruppen („digital natives“) sowie auch digital angepasste Verhaltensweisen (s. oben) die touristische Nachfrage. Zum anderen wandeln sich gesellschaftliche Werte und Rahmenbedingungen und erfordern künftig ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltigere Strategien für sensibler werdende Zielgruppen. Wie ändert sich das Reiseverhalten unter diesen Rahmenbedingungen?

- Das Reiseverhalten passt sich wesentlich schneller als früher neuen Gegebenheiten an. Beispiele: Reisende wenden sich nach Negativereignissen sehr schnell von einer Destination ab und orientieren sich um, kehren aber ebenso schnell wieder zurück, wenn sich die Lage vor Ort beruhigt. Neue Online-Plattformen, die einen Mehrwert für Gäste bieten, können sehr schnell wachsen und Buchungsmuster verändern, z.B. Urlaubsguru.
- Die Saisonzeiten entzerren sich weiter, besonders durch den Trend zu Kurzreisen, aber auch durch gezielte Maßnahmen der Destinationen. Durch Jahres- und Saisonhöhepunkte, aber auch spezielle Nebensaisonangebote versuchen Reiseziele die Nachfrage zu steuern. Dabei setzen sie auf Qualitäts- und Preisstrategien gleichermaßen und beabsichtigen, spezielle Zielgruppen zu aktivieren.
- Reisen und Ausflüge werden noch flexibler, spontaner und kurzfristiger gebucht als früher. Das mobile Internet verkürzt alle bisher bekannten Fristen und Zeiten. Dies schlägt sich etwa in einer exponentiellen Zunahme an so genannten „Umkreissuchen“ nieder. Viele Reisende entscheiden erst vor Ort, welche Aktivitäten und Erlebnisse sie jetzt wahrnehmen möchten. Zudem wechseln Gäste flexibel ihre Präferenzstrukturen und agieren noch sprunghafter.
- Ohne eine Präsenz auf den von den Gästen genutzten Portalen, Kommunikationsinstrumenten, Medien usw. haben Destinationen keine Chance mehr im Wettbewerb. Wer bei einer „Umkreissuche“ nicht gefunden wird, existiert nicht, das gilt v.a. für Ausflugsziele und -destinationen wie auch das neanderland.
- Städtereisen (als Kurzreise und Zweiturlaub) bleiben in Deutschland der wichtigste Reiseanlass. Und auch die Anzahl der Tagesausflüge wächst weiter. Der Trend zur Individualreise dominiert diese Entwicklungen. Diese Reisen werden dabei choreographiert mit persönlichen Erlebnissen, die immer kurzfristiger gesucht und gebucht werden (s.o.). Destinationen und Anbieter stellt das vor große Herausforderungen, denn Einzigartigkeit muss mit der „Konfektionierung“ von Reisebausteinen in Einklang gebracht werden.

Partizipation

Tourismus war schon immer auf Partizipation angewiesen, also auf die Beteiligung der Bürger und anderer Akteure am touristischen Gestaltungsprozess. Mit den neuen ökonomischen Chancen, aber auch den Risiken infolge negativer Begleiterscheinungen (z.B. Verkehr, steigende Preise usw.) wachsen jedoch auch die Anforderungen an eine transparente Bürgerinformation und -beteiligung. Hier ist in Zukunft mit einem erhöhten Kommunikationsbedarf zu rechnen, der jedoch langfristig zu einer gesteigerten Wertschätzung des Tourismus als Branche und als wichtiger Faktor zur Verbesserung der Lebensqualität beitragen wird.

Neue Entwicklungen

Ausgelöst durch einen Artikel der Professoren Pietro Beritelli und Christian Laesser von der Universität St. Gallen[5], ist eine breitere Diskussion über die Zukunft der Destinations-Management-Organisationen (DMO) oder auch Tourismusorganisationen in Gang gekommen. Deren Thesen wurden u.a. im Rahmen der oben bereits erwähnten Tagung des Kompetenzzentrums Tourismus des Bundes erörtert. Auf den Abbildungen 3 und 4 sind die wesentlichen Thesen[6] verdichtet.

Zusammengefasst lässt sich konstatieren, dass sich der Schwerpunkt der Aufgaben und Prozesse, denen sich eine DMO zu widmen hat, verschiebt, und zwar hin zu

- Betreuung der Gäste vor Ort, durch Services, Orientierung und Informationsleistungen,
- den Aufbau von Angebotsnetzwerken und Erlebnisräumen, in denen Wertschöpfung entsteht,
- mehr Qualitätssicherung und Betreuung der Leistungsträger, um deren Gewinn zu mehren,
- das Schaffen einer „Bühne“, auf der sich die Gäste und Besucher ausleben und selbst verwirklichen können.

Diese fassen verkürzt zusammen, was in den vorhergehenden Kapiteln bereits im Zusammenhang dargestellt worden ist.

[5] Vgl. Thomas Bieger · Pietro Beritelli · Christian Laesser (Hrsg.): Neue Technologien und Kommunikation im alpinen Tourismus. Schweizer Jahrbuch für Tourismus 2018/2019. S. 53-83.
[6] Quelle: Prof. Dr. Christian Laesser, Universität St. Gallen, Regensburg, 13.06.2019

Flexible Zelte statt Pyramiden!
Destinationsmanagement und –marketing
bedeutet in Zukunft…

- … Abkehr vom Denken in Strukturen und Institutionen hin zum **Denken und Arbeiten in am Verhalten von Gästen und Gästeprozessen orientierten Prozessen.**
- … Orientierung der Aktiviäten am **Aufbau von Potentialen für Stakeholder** statt zu meinen und zu verlangen, eine Destination zu "management" oder gar zu "steuern" .
- … **Create gains**: (Moderation der) **Gestaltung von Erlebnisräumen und Leistungen**, welche sich an gästezentrierten Prozessen orientieren.
- … **Reduce Pains**: vermehrte Service- und Convenience-Orientierung zugunsten von Gästen an Anbietern (Stakeholder).
- … Anerkennung, dass eine DMO als ursprüngliche Service-Organisation für einen Ort letztlich **nur punktuell und spezifisch Wirkung entfalten kann**.

Abbildung 3: Vortragsfolien Prof. Christian Laesser. Quelle: Tagung „Tourismus 2030 – Gestaltung des Wandels" in Regensburg am 13./14. Juni.

«Im Tourismus» ist man – im Kern - in einem Geschäft zur Produktion von Stories von Gästen und deren Peers. Stories sind hierbei Erinnerungsträger und sich multiplizierende Viren.

- Das **Geschäft *Tourismus*** besteht aus der Schaffung oder Ermöglichung **erzählbarer Erfahrungen**.
- Investitionen in die **Storyfication von Dienstleistungen** und Produkten/ Angeboten. Geschichte = Prozess (Leistungsdesign = Prozess)
- **Tourismusorte** sind die **Bühnen** für Narrative ihrer Gäste.
- Social Media sind im Kern durch mobile und stationäre Technologien geschaffene **virtuelle Räume des Geschichtenerzählens** und der **Selbst-Performativität**, also der Ausführung oder Konkretisierung des gesprochenen Wortes (Beispiel: „Ich bin hier am…", usw.)

Abbildung 4: Vortragsfolien Prof. Christian Laesser. Quelle: Tagung „Tourismus 2030 – Gestaltung des Wandels" in Regensburg am 13./14. Juni.

Auswirkungen auf die Marke neanderland

Nach rund sechs Jahren des erfolgreichen Markenaufbaus hat sich das neanderland als Destinationsmarke bei den relevanten Zielgruppen im Tagesausflugsverkehr und auch im Kurzreisemarkt etabliert. Im Laufe dieser Jahre haben sich jedoch die mit der Marke verbundenen Aufgaben erweitert. Vor allem war die Tourismusstelle zu Beginn noch nicht mit der Entwicklung der zugehörigen Produktmarken wie mit dem neanderland STEIG (inkl. der neuen Entdeckerschleifen), „TYPISCH neanderland“ und dem PanoramaRadweg niederbergbahn befasst. Diese haben die Markenarchitektur erfolgreich erweitert. Hinzu kamen Beteiligungsprojekte, wie z.B. die landesweite touristische Innovationswerkstatt des Tourismus NRW e.V. Außerdem steht die Umsetzung und Einführung des für den Radtourismus bedeutsamen Knotenpunktsystems an.

Um die Nachhaltigkeit dieser Projekte und ihrer positiven Effekte zu gewährleisten, sind die damit verbundenen Mehraufgaben auch langfristig zu sichern, andernfalls werden die bisherigen Anstrengungen nicht die gewünschten regionalwirtschaftlichen Effekte bringen.

Die inhaltlichen Schwerpunkte, die bereits im vergangenen Jahr für den Tourismus im Kreis Mettmann definiert worden sind, bilden das aktuelle Grundgerüst der Marktbearbeitung. Das waren und sind:

- Gästecoaching und -beratung mit (digital) personifizierten Services
- Nachhaltige Produkt- und Qualitätsentwicklung in Kooperation mit touristischen Leistungsträgern (Hotellerie, Gastronomie, Attraktionen etc.)
- Entwicklung der Infrastruktur und Lebensqualität in Kooperation mit Bürgern, Politik und Verwaltung, aber auch privaten Investoren
- Außenmarketing und Kommunikation mit einem Schwerpunkt auf digital-analoger Vernetzung

Selbst auf Basis der derzeit noch schwelenden Fachdiskussion – s. oben – ist das bestehende Sachgebiet Tourismus innerhalb der Kreisverwaltung daher bereits nachfragegerecht aufgestellt. Die Dynamik der Branchenentwicklung wird jedoch auch hier künftig ein Nachsteuern bei Prozessen und Aufgaben erfordern. So wird der Erwartungsdruck seitens der Zielgruppen und Gäste nicht mehr nur auf marketingtechnische Herausforderungen beschränkt bleiben, sondern ein ganzheitliches Denken und Handeln erfordern.

b) Folgerungen aus der neuen Tourismusstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen

In der im Juni dieses Jahres veröffentlichten Landestourismusstrategie hat sich die aktuelle Diskussion um neue Anforderungen an DMOs in Teilen bereits niedergeschlagen. Auch dort ist – vereinfacht gesprochen – eine Schwerpunktverschiebung weg vom Marketing hin zum Management und v.a. zur Moderation von Prozessen in Destinationen erkennbar. Langfristig sind dabei auch die Folgen, die aus der Definition von Mindestkriterien an DMOs[7], resultieren, zu berücksichtigen (vgl. Tabelle).

Managementstärke		Marktstärke	
Indikator	Wert (für volle Punktzahl)	Indikator	Wert (für volle Punktzahl)
Historisch gewachsene Region mit mehreren Gebietskörperschaften	ja/nein	Gästezufriedenheit (TrustScore)	> 82 Punkte
Eigene Organisationseinheit	ja/nein	Übernachtungen (amtl. Statistik)	> 3 Mio.
Ansätze einer agilen Organisation	ja/nein	Betriebe/Betten (amtl. Statistik)	> 15.000
Tourismusstrategie/Marketingplan gemäß LTS	ja/nein	Tagesgäste	ca. 10 Mio.
Internes Controlling mit KPIs	ja/nein	Bekanntheitsgrad (bundesweit)	> 5% (ungestützte Abfrage)
Mitglied im TVNRW	ja/nein	Verbreitung von Q-Initiativen	0,5 pro Betrieb
Gesamtbudget	> 1,5 Mio. €		
Marketingbudget (frei verfügbar)	> 500.000 €		
Anzahl der Beschäftigten (mit Qualifizierung)	mind. 10 Vollzeitäquivalente		

Quelle: dwif 2019

Abbildung 5: Mindestkriterien für Destinations-Management-Organisationen in NRW. Quelle: Die neue Strategie für das Tourismusland Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2019.

Nach Auskunft des Tourismus NRW e.V. haben diese Kriterien nur empfehlenden Charakter und sollen zur Selbsteinschätzung dienen. Gemessen an den Kriterien erreicht das neanderland weder die nötige Managementstärke, v.a. gemessen an den personellen und finanziellen Ressourcen, noch die Marktstärke gemessen am

[7] Vgl. Die neue Strategie für das Tourismusland Nordrhein-Westfalen, S. 58 ff.

Volumen der Nachfrage. Für die Maßstäbe der Tourismusstrategie NRW ist das neanderland eine zu „kleine“ Destination.

Der Kreis agiert demnach hier im 3-Ebenen-Modell des Landes (s. Abb. 6) in einer Zwischenposition zwischen lokaler und DMO-Ebene – mit einer stärkeren Tendenz zur DMO-Ebene. Hier macht die neue Landestourismusstrategie Vorgaben hinsichtlich der Aufgabenverteilung. Diese sind bereits weitgehend kompatibel mit den Aufgaben, die schon jetzt im Kreis Mettmann für das neanderland definiert sind (vgl. dazu auch Kap. 3).

Tourismus NRW e.V.	DMO (Regionen sowie Köln und Düsseldorf)	Lokale Tourismusorganisationen
	Lebensraummanagement	
Digitales standortrelevantes Tourismusmarketing (Schwerpunkte Lebensqualität und Wertschöpfung)	Tourismus als Teil des regionalen Standortmarketings entwickeln (Betriebe/Einheimische einbinden)	Schnittstelle Stadt/(nicht) touristische Partner
Wissensmanagement (Netzwerke/Plattformen schaffen, Trends/Marktforschung)	Regionale Netzwerke aktiv aufbauen	Netzwerkbildung und -pflege innerhalb der Stadt
Innovationsmanagement (Impulsgeber/Vorreiter)	Ideengeber, Innovationscoaching der Orte und Leistungsträger	Zentraler Ansprechpartner für Tour Operator/MICE und (Fach-)Presse
	Marke & Marketing	
Datenmanagement (überregionale technische und inhaltliche Standards, Netzwerkmanagement)	Content bündeln, Storytelling, Qualität sichern und veredeln	Content erstellen, liefern
Marketing (Markenführung DEIN NRW, Inspiration & Information, Quellmärkte In- und Ausland, Fokus Potenzialzielgruppen)	Marketing (Regionalmarken, Information & Inspiration, In- und Ausland in Abstimmung mit der Landesebene, Fokus Bestandszielgruppen)	»Vor Ort-Erlebnis« optimieren (Reiseanlässe)
Produktentwicklung (Leitplanken, Best-of-Strategie)	Produktentwicklung (Entwicklung und Zulieferung von Leitprodukten, Qualitätskriterien)	Produktentwicklung (Impulsgeber für Anpassungsbedarfe; Qualitätssicherung vor Ort)
	Service & Support	
Verbindung zur Politik/ Lobbyingfunktion	Lobbying innerhalb der Region	Erfahrungsaustausch organisieren
Fördermittelmanagement	Coaching (z. B. Vertrieb, Qualität, Produktentwicklung, Innovation, Digitalisierung)	Know-how-Transfer über Input TVNRW/Regionen
Mitgliederservice (z. B. rechtliche Fragen)	Erfolgskontrolle/Evaluierung eigener Maßnahmen	Erfolgskontrolle/Evaluierung eigener Maßnahmen
Erfolgskontrolle/Evaluierung eigener Maßnahmen	Zentrale Anlaufstelle für Gäste in der Region	Zentrale Anlaufstelle für den Gast vor Ort, aktives Beschwerdemanagement

Quelle: dwif 2019, in Anlehnung an Kohl & Partner 2018 im Auftrag des Tourismus NRW e.V.

Abbildung 6: Schwerpunktaufgaben im 3-Ebenen-Modell in Nordrhein-Westfalen. Die neue Strategie für das Tourismusland Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2019.

Hier sind daher keine gravierenden Anpassungen vorzunehmen, aber: Es ist besonders bei den kooperativen Aufgabenfeldern darauf zu achten, dass eine Abstimmung mit den „größeren“ bzw. bedeutenderen Destinationen in der Nachbarschaft anzustreben ist, also mit Düsseldorf und dem Bergischen Land[8].

Die Zwischenposition ist aus Perspektive des Kreises jedoch als Vorteil zu interpretieren, da im Kreis wesentliche Aufgaben der lokalen Ebene übernommen werden. In vielen Städten des Kreises Mettmann sind die lokalen Ressourcen zu schwach ausgeprägt, um überhaupt auch die lokalen Aufgaben bearbeiten zu können (s. Abb. 6).

Zentrale Frage ist, ob die Kriterien Folgen für die Fördermittelvergabe durch das Wirtschaftsministerium des Landes oder die Beteiligung an landesweiten Projekten haben werden. Eine finale Aussage seitens des Wirtschaftsministeriums steht derzeit noch aus. Seitens des Tourismus NRW e.V. wird diese Frage zurzeit verneint, da NRW eine zu heterogene Struktur aufweist, um hier einheitliche Kriterien festlegen zu können. Dies kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, da grundsätzlich eine Bündelung von Ressourcen angestrebt wird.

Es ist derzeit nicht zu erwarten, dass aus den Vorgaben ein Druck entsteht, die neu aufgebaute Marke neanderland aufzugeben, da dies eine erhebliche Vernichtung eingesetzten Kapitals zur Folge hätte. Zumal die Strukturen die teils überforderte lokale Ebene hier entlasten. Grundsätzlich resultiert nach gutachterlicher Einschätzung hieraus jedoch eine engere Vernetzung und vorrangig projektbezogene Kooperation mit den Nachbardestinationen, v.a. Düsseldorf und dem Bergischen Land. Selbst wenn es langfristig zu größeren Fusionen von touristischen Einheiten kommen sollte, sind Modelle anzustreben, in denen bestehende, eingeführte Marken erhalten bleiben. Jedoch ist vor dem Hintergrund möglicher Fusionen von touristischen Einheiten die Gründung einer GmbH kritisch zu prüfen, da möglicherweise mittel- bis langfristig andere Strukturen mit den Nachbardestinationen aufgebaut werden müssen.

c) Ergebnisse der Gespräche in den kreisangehörigen Städten

Im Juni und Juli 2019 wurden Gespräche mit den Bürgermeistern und Tourismusverantwortlichen der kreisangehörigen Städte durchgeführt.

[8] Im Rahmen eines aktuellen Förderprojekts wurde der Kreis Mettmann bereits darauf verwiesen, dass eine Teilnahme nur im Verbund mit einer anderen Tourismusregion (im konkreten Fall mit dem Bergischen Land) möglich ist.

Folgende Leitfragen wurden gestellt und diskutiert:

- Welche Aufgaben sind jetzt und künftig zu bearbeiten?
- Welche Organisationsform ist den künftigen Anforderungen am besten gewachsen? Welche Rechtsform ist die geeignete für die Umsetzung der Aufgaben?
- Wie greifen die Aktivitäten der Städte und des Kreises optimal ineinander? Wo sind die Schnittstellen?
- Wie finanzieren wir das Tourismusmanagement?

Dabei kristallisierte sich, von wenigen Ausnahmen abgesehen, ein Konsens hinsichtlich der Neuausrichtung des Tourismusmanagements heraus. Im Folgenden sind die wesentlichen Ergebnisse anonym zusammengefasst.

- Stellenwert des Tourismus
    - Der unterschiedliche Stellenwert des Tourismus in den Kommunen schlägt sich in deren Bewertungen und Haltungen nieder. Für manche kreisangehörigen Städte ist die Neuausrichtung kaum von Bedeutung, für andere etwas mehr. Für die Kommunen, in denen der Tourismus eine wichtige Rolle spielt, steht jedoch nicht die Organisationsform im Vordergrund, sondern die inhaltliche Ausrichtung. Eine Kommune wünscht sich eine explizite Stärkung der Strukturen sowie eine größere Einflussnahme entsprechend eines noch zu definierenden Finanzierungs-/ Gesellschafteranteils. Eine Kommune lehnt die touristische Weiterentwicklung ab.
- Aufgaben
    - Grundsätzlich lässt sich sagen, dass den meisten Städten die Aufgabenerfüllung wesentlich wichtiger ist als die Rechts- und Organisationsform. Die bisherige Aufgabenerfüllung wird nahezu von allen als sehr gut bewertet.
    - Als zusätzliche Aufgabe wird von einigen eine neue strategische Ausrichtung und stärkere visionäre Leitungsfunktion gewünscht, mit neuen realisierbaren Leuchttürmen, von denen auch die Einzelstädte profitieren, z.B. die Unterstützung bei der Entwicklung von verdichteten, regional bedeutsamen Erlebnisräumen (Planung, Fördermittelakquise, …).
    - Zudem könnten/sollten neue vernetzte Produkte wie der neanderland STEIG entwickelt werden.
    - Für den Wanderweg wünschen sich einige mehr Unterstützung bei Pflege/Wartung.
    - Digitalisierungsaufgaben sollten, soweit möglich, auf einer gemeinsamen (technischen) Basis betreut werden.

- Schnittstellen und Vernetzung
    - Die bisherige Zusammenarbeit wird fast durchgehend als sehr gut eingestuft. Der Austausch zwischen den für den Tourismus zuständigen Mitarbeitern beim Kreis und den Akteuren in den Kommunen funktioniert.
    - Teilweise mangelt es den Kommunen jedoch an Kontakten zu Leistungsträgern, sowohl selbst als auch auf Seiten des Sachgebiets Tourismus. Die Einbindung der Leistungsträger könnte demnach verbessert werden.
- Organisationsform/Rechtsform
    - Die Organisationsform wird von fast allen Städten als nachrangig angesehen (s. oben: Aufgaben).
    - Eine Tourismus GmbH wird vereinzelt als Möglichkeit gesehen, den Stellenwert des Tourismus in den Kommunen besser abzubilden, z.B. indem sich nur jene beteiligen, die den Tourismus als zentrales Handlungsfeld sehen und ihn entwickeln wollen.
    - Hier gibt es auch Zielkonflikte: Kommunen, die sich stärker engagieren würden, erwarten mehr Einfluss, andere pochen darauf, dass man sich immer auf „Augenhöhe“ begegnen müsse, egal wie hoch etwa mögliche Gesellschaftsanteile ausfielen.
    - Eine 100%-ige Tochter des Kreises wird von einigen wenigen abgelehnt, weil darin kaum eine strukturelle Veränderung gesehen wird und ohnehin die Aufgaben im Vordergrund stehen sollten.
    - Manche „fürchten“, dass sich eine GmbH neue, profitable Aufgaben sucht, die eigentlich keiner Neuordnung bedürfen, z.B. im Ticketing.
- Finanzierung
    - Kaum eine Kommune ist derzeit bereit, über den bisherigen Anteil hinaus zusätzliche Mittel in die touristische Entwicklung zu investieren. Vereinzelt gibt es sogar den Wunsch nach Reduktion.
    - Diejenigen, die mehr investieren wollen, wünschen sich mehr Einfluss und Gewicht auf die Ausrichtung, was jedoch dem bisherigen Dialog- und Ausgleichsprinzip widerspricht.
    - Der Wunsch nach einer größeren Refinanzierungsquote ist vorhanden, gleichwohl sehen es die meisten als schwierig an, Umsatzträger zu finden, die entsprechend hohe Erträge generieren.
    - Einige würden zusätzliche Mittel zunächst vorrangig in die eigenen Ressourcen investieren, also Stellen in der eigenen Verwaltung.

Als Gesamtfazit ist festzuhalten, dass seitens der Kommunen der Handlungsbedarf zur Neuorganisation des Tourismusmanagements des Kreises Mettmann derzeit kaum gesehen wird.

d) Finanzierungsoptionen

Ein zentraler Faktor bei der Organisation der Tourismusaktivitäten des Kreises Mettmann ist zweifellos die grundsätzliche Form der Finanzierung. Folgende Möglichkeiten sind dabei zu berücksichtigen:

- Gesetzliche Instrumente der Tourismusfinanzierung
    - Rechtsgrundlage für gesetzliche Instrumente der Tourismusfinanzierung sind die Kommunalabgabengesetze (KAG) der Länder. In NRW ist dieses Instrument in § 11 des Kommunalabgabengesetzes – Kurbeiträge und Fremdenverkehrsbeiträge – geregelt. Diese sind jedoch für den Kreis Mettmann bzw. die Städte des Kreises aufgrund fehlender Voraussetzungen nicht relevant (fehlende Anerkennung als Kurort bzw. zu geringe Bedeutung des Tourismus).
- Instrumente der freiwilligen Tourismusfinanzierung
    - Vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen in der Tourismuswirtschaft und schwieriger wirtschaftlicher Lagen der Kommunen rückt die Einbindung der Privatwirtschaft in die Finanzierung des Tourismus nach dem Prinzip der Freiwilligkeit stärker ins Blickfeld. Die Modelle der Einbindung in die Finanzierung des Tourismusmarketings unterscheiden sich hauptsächlich in der Art und Weise der Mitwirkung bzw. Mitbestimmung der Akteure der Privatwirtschaft. Die Möglichkeiten reichen von einer gesellschaftsrechtlichen, über eine strukturelle Einbindung bis hin zu Marken- und Marketingpartnerschaften, z.B. in Form von Fonds, Umlagemodellen oder Pooling-Modellen (s. Kap. 4 c).
- Einnahmeorientierte Instrumente der Tourismusfinanzierung
    - Eine weitere Möglichkeit ist die Erzielung zusätzlicher Eigenmittel. Das können z.B. zusätzliche Vertriebsprodukte und -dienstleistungen sein. Dabei sind jedoch die juristischen Rahmenbedingungen, die sich v.a. aus dem EU-Beihilfe- und Vergaberecht sowie dem Steuerrecht ergeben, zu berücksichtigen.

Die Optionen zur freiwilligen Tourismusfinanzierung wurden im Zuge der Gespräche mit den Leistungsträgern qualitativ abgeprüft. Einnahmeorientierte Modelle setzen vermarktbare Produkte voraus. Zudem wurden dazu die rechtlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen näher betrachtet (s. folgende Kapitel).

e) EU-Beihilfe- und Vergaberecht

In den vergangenen Jahren haben Anpassungen des EU-Beihilfe- und Vergaberechts die Tourismusorganisationen vor neue Herausforderungen gestellt. Grundsätzlich ist es komplexer geworden, die Tourismusorganisation juristisch korrekt im Markt zu platzieren. Die folgenden Ausführungen können dazu nur grundsätzliche Aussagen treffen, zeigen jedoch die entscheidungsrelevanten Faktoren auf[9]. Diese gelten zu einem großen Teil auch für Kultur- sowie auch Wirtschaftsförderungs-Organisationen.

EU-Beihilferecht

Das Beihilferecht setzt den Zuwendungen der öffentlichen Hand zu Gunsten von Unternehmen bestimmte Grenzen, und ist somit relevant für eine etwaige Gründung einer Tourismus und Kultur GmbH. Als Beihilfe wird gewertet, wenn grundsätzlich aus staatlichen resp. öffentlichen Mitteln ein wirtschaftlicher Vorteil an ein Unternehmen fließt und dies eine – nicht nur örtlich beschränkte – wettbewerbsrelevante Wirkung hat. Maßgeblich ist hier eine Vorschrift im EU-Beihilferecht (Art. 107 Abs. 1 AEUV): „Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen."

Um als Beihilfe eingestuft zu werden, müssen alle Voraussetzungen von Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllt sein. Beihilfen können gewährt werden, bedürfen jedoch vor ihrer Gewährung grundsätzlich einer Legitimierung auf folgende Weise[10]:

- Für Beihilfen, die nicht einen Gesamtbetrag von 200.000 EUR in drei Steuerjahren übersteigen (sog. „Klein- oder Bagatellbeihilfen"), gilt eine gesetzliche sog. „De-minimis-Freistellung". Die Maßnahme ist nicht anzeige- oder anmeldepflichtig. Dieser Betrag gilt pro Unternehmen und pro Mitgliedsstaat. Daher ist eine schriftliche Abfrage vor Gewährung der Förderung immer notwendig.
- Das Unternehmen, welches die Beihilfe empfängt, ist vor dem Empfang durch einen besonderen Formalakt der beihilfegewährenden Stelle mit der Erbringung von „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" (DAWI) (z.B. bestimmten Pflichten im Bereich der Tourismusförderung im Allgemeininteresse) „betraut" worden. Auch auf Grundlage einer solchen Betrauung sind relevante Ausgleichsleistungen

[9] Eine gute Übersicht bietet: Tourismus- und Heilbäderverband Rheinland-Pfalz e. V. Nachhaltige Finanzierung kommunaler touristischer Aufgaben – eine Handlungshilfe. Koblenz 2015.
[10] Ebd. S. 9

freigestellt, solange sie nicht einen jährlichen Betrag von 15 Mio. EUR übersteigen.

- Für Unternehmen, die eine DAWI erbringen, gilt unabhängig von der spezifischen Freistellungsmöglichkeit durch Betrauung eine erhöhte gesetzliche De-minimis-Freistellungsschwelle von 500.000 EUR über drei Steuerjahre.
- Die Beihilfe ist auf anderer Grundlage (z.B. für lokale Infrastrukturen nach der sog. Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)) gesetzlich von Anmelde- oder Genehmigungspflicht freigestellt oder die Kommission genehmigt die Beihilfe auf Basis einer sog. Notifikation.
- Mit der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) werden bestimmte staatliche Beihilfemaßnahmen, die einen spürbaren Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in Europa leisten, als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt und von der Anmeldungs- und Genehmigungspflicht freigestellt. Die AGVO gilt u.a. auch für Beihilfen, die für den Tourismus von Relevanz sein können (z.B. Beihilfen für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes, Beihilfen für Sportinfrastrukturen und multifunktionale Freizeitinfrastrukturen, Beihilfen für lokale Infrastrukturen).

Damit einher geht auch die Notwendigkeit die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen und Folgen zu berücksichtigen (s. nächstes Kapitel 1.d), da eine Beihilfe umsatzsteuerpflichtig werden kann.

Zudem hat der Bundesfinanzhof noch im Oktober 2019 dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Rechtsfrage zur Vorabentscheidung vorgelegt. Zu klären ist darin, ob Art. 107 Abs. 1 AEUV dahingehend auszulegen ist, dass eine unter diese Vorschrift fallende staatliche Beihilfe vorliegt, wenn nach den Regelungen eines Mitgliedstaats (Dauer-)Verluste einer Kapitalgesellschaft aus einer wirtschaftlichen Betätigung, die ohne kostendeckendes Entgelt unterhalten wird, zwar im Grundsatz als vGA anzusehen sind und dementsprechend den Gewinn einer Kapitalgesellschaft nicht mindern dürfen, jedoch bei Kapitalgesellschaften, bei denen die Mehrheit der Stimmrechte unmittelbar oder mittelbar auf juristische Personen des öffentlichen Rechts entfällt, diese Rechtsfolgen für Dauerverlustgeschäfte nicht zu ziehen sind, wenn sie die betreffenden Geschäfte aus verkehrs-, umwelt-, sozial-, kultur-, bildungs- oder gesundheitspolitischen Gründen unterhalten.

Konkret bedeutet die Beihilfeproblematik für die Gründung einer möglichen GmbH, dass es einen Betrauungsakt geben muss, der durch einen Steuerberater auf eine mögliche Umsatzsteuerbelastung geprüft und ggf. mit der zuständigen Steuerbehörde abgeklärt werden muss.

Im Rahmen dieses Gutachtens war dies nicht möglich, da noch keine Entscheidung über die Gründung einer GmbH gefallen ist. Damit würde die Tourismusorganisation von der finanzierenden Stelle, im konkreten Fall durch den Kreis Mettmann, mit der Erbringung von „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) „betraut“. Dies kann per Satzung, durch Vertrag oder durch einen Verwaltungsakt erfolgen.

Die Organisation kann jedoch nicht mit allen Aufgaben betraut werden, sondern nur mit Tätigkeiten, die ein privater Akteur im Markt unter gleichen Bedingungen und zu gleichen Konditionen nicht erbringen würde (Marktversagen). Der DAWI-Charakter ist demnach im Detail zu prüfen und nachzuweisen.

Als beihilferechtlich zu prüfen gelten in jedem Fall[11]:

- **Der Verkauf/Vertrieb von Produkten und touristischen Leistungen aller Art**, z.B. Pauschalangebote und Reisebausteine, Zimmervermittlung/-vertrieb, Gästeführungen, Ticketing für Veranstaltungen, soweit dies nicht nur eine völlig untergeordnete Nebentätigkeit zur Mitfinanzierung einer anderweitigen DAWI-Tätigkeit ist (z.B. eine untergeordnete Verkaufstätigkeit von Merchandising-Artikeln)
- **die Betriebsführung oder Geschäftsbesorgung für Dritte**, wenn die Tourismusorganisation im Wettbewerb mit vergleichbaren Angeboten und Anbietern steht, wie z.B. der Verkauf von Bahn- und/oder ÖPNV-Tickets, der Bereich Bustransfer/Bustouristik, Vermietung und Verleih von Equipment u.a.m.
- **unternehmensbezogene Marketing- und Werbeleistungen für Dritte**, z.B. die Werbung für Beherbergungsbetriebe oder Veranstaltungen von gewerblichen Anbietern
- **die Übernahme nicht touristischer Geschäfte**, z.B. Postagentur/Paketshop, Verkauf von Kommissionsware, gastronomische Leistungen
- **die Bewirtschaftung kommunaler Infrastruktur**, u.a. auch die Vermietung von Flächen und Objekten für Veranstaltungs-, Kongress-, Messe- oder Seminarzwecke, Bewirtschaftung von Parkraum, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Märkten, Camping- und Wohnmobilstellplätzen usw., soweit hierfür ein Wettbewerb bzw. ein privatwirtschaftliches Angebot am Markt ist

Zu beachten ist, dass durch das Aufkommen der neuen Online-Buchungsplattformen erhebliche Verkaufs- und Vertriebsleistungen, bei denen früher eher ein Marktversagen festzustellen war, heute vollständig privatwirtschaftlich abgewickelt werden können. Mit der Gründung einer Tourismus GmbH geht gleichzeitig oft der

[11] Ebd. S. 34

Wunsch oder das Bedürfnis einher, durch oben skizzierte Einnahmen die Finanzierungssituation zu verbessern. Dem sind durch das Beihilferecht somit jedoch gewisse Grenzen gesetzt.

Vergaberecht

Auch das Vergaberecht beinhaltet relevante Vorgaben für eine potenziell neu zu gründende GmbH oder andere privatrechtliche Organisationsform. Ab bestimmten Auftragswerten sind öffentliche Aufträge national oder ggf. europaweit auszuschreiben und müssen in einem formalen Verfahren vergeben werden. Zu prüfen ist dabei das Vorliegen eines sog. „Inhouse-Geschäfts“. Grundlage sind die Verknüpfungen zwischen der übernehmenden Organisation und der übertragenden Stelle, also in diesem Fall dem Kreis Mettmann. Bestehen keine engen Verknüpfungen, unterliegen Zuwendungen der öffentlichen Hand dem Vergaberecht.

Ein zentrales Kriterium für die Definition eines „Inhouse-Geschäfts“ ist demnach die Kontrolle über die übernehmende Organisation als Vertragspartner „wie über eine eigene Dienststelle“. Bei einem Eigenbetrieb/Regiebetrieb ist dies gegeben. **Sobald die übernehmende Organisation, also die potenzielle GmbH, private Gesellschafter oder Mitglieder hat, wird die Kontrolle angezweifelt.** Dies erschwert daher die Beteiligung Privater. Es ist zu gewährleisten, dass der öffentliche Auftraggeber entscheidenden Einfluss auf strategische Ziele und Entscheidungen ausüben kann.

Hinzu kommt ein weiterer Faktor, der die Umsatz- und Refinanzierungsquoten einer „Inhouse-Vergabe“ einschränkt, das sog. „Wesentlichkeits-Kriterium“. Die übernehmende Organisation, also z.B. die GmbH, sollte „im Wesentlichen“ und damit mindestens zu 80 % für den ihn kontrollierenden öffentlichen Auftraggeber tätig sein. Dies hat zur Folge, dass Tätigkeiten für Dritte nicht mehr als 20 % der Umsätze generieren dürfen.

Konkret bedeutet dies, dass zwar beihilferechtlich eine Tourismusorganisation durchaus mit Privaten zusammenarbeiten darf, nach den oben skizzierten Prüfungen, vergaberechtlich jedoch eine private Beteiligung eine sog. „Inhouse-Vergabe“ ausschließt. Die Übertragung einer Tourismusaufgabe, deren Finanzierung die Vergabeschwellenwerte übersteigt, muss dann ausgeschrieben werden. **Insgesamt erschwert dies das mögliche Vorhaben, Private in eine zu gründende GmbH als Gesellschafter zu integrieren. Zudem ist ein mögliches Vergabeverfahren mit erheblichem Aufwand verbunden.**

Hinweis

In der beihilfe- und vergaberechtlichen Debatte um diese Sachverhalte hat es nach bisherigen Erkenntnissen keine finale Rechtsprechung gegeben. Die hier dargelegten

Empfehlungen können keine Rechtsberatung ersetzen und müssten im Falle einer geplanten Gründung einer GmbH noch einmal detailliert geprüft werden.

f) Rechtsformen und Steuerrecht

Die steuerrechtlichen Implikationen einer GmbH-Gründung im Vergleich zu einer verwaltungsinternen Lösung, etwa einem Regiebetrieb, wurden in einem Subauftrag durch das Steuerberatungsbüro Diplom-Finanzwirt (FH) Michael Mittmann ausführlich dargelegt und als separates Dokument übergeben. Im Folgenden werden daher nur die wesentlichen, bewertungsrelevanten Aussagen zusammenfassend dargestellt, die zudem nur bedingt losgelöst von den oben skizzierten Ausführungen zum Beihilfe- und Vergaberecht betrachtet werden können, v.a. hinsichtlich eines möglichen Betrauungsaktes.

Zunächst sollen noch einmal die grundlegenden Merkmale der gegenübergestellten Rechtsformen aufgezählt werden[12]:

GmbH

- auf wirtschaftliche Tätigkeit ausgerichtet
- weitgehende Autonomie der Geschäftsführung
- Höhe der Gesellschafterbeteiligungen können variieren
- Gesellschafter haften mit jeweiligen Einlagen (Haftungsbegrenzung)
- Transparenz der Mittelverwendung
- flexibler Personaleinsatz
- Einbindung der örtlichen Tourismuswirtschaft in den Gesellschafterkreis/Aufsichtsrat möglich (aber gebunden an beihilfe- und vergaberechtliche Bedingungen – s. vorheriges Kapitel)
- Aufnahme neuer Gesellschafter nur mit Mehrheitsbeschluss und Satzungsänderung möglich
- erhöhte Kosten durch Geschäftsführer, Mitarbeiter, Geschäftsräume, Buchführung etc.
- Umsatz- und Gewinnorientierung vor Dialog- und Zielorientierung
- Abhängigkeit von Zuschüssen
- Geschäftsanteile müssen bei Austritt notariell einem Erwerber übertragen werden
- bei hoher Gesellschafterzahl schwerfällig
- begrenzte Fremdkapitalfinanzierung

[12] Vgl. u.a. Organisation und Finanzierung der Tourismusförderung in Landkreisen. Schriften des Deutschen Landkreistages. Band 99 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. Deutscher Landkreistag. Berlin 2011.

Regiebetrieb

- Integration in bestehende Infrastruktur (Kosten- und Zeitersparnis)
- politische Einbindung
- kein Risiko für Geschäftspartner
- eingeschränkte Marktorientierung bei Vermarktung von eigenen Produkten
- Entlohnung nach dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes
- fehlende direkte Einbindung der Tourismuswirtschaft
- Mittelverwendung an Haushaltsgesetz gebunden
- rechtlich und wirtschaftlich unselbstständig

Die Merkmale können nicht immer eindeutig als Vor- oder Nachteile interpretiert werden. Vielmehr ist es zielabhängig, ob das jeweilige Merkmal sich eher negativ oder positiv auswirkt. So kann beispielsweise die politische Einbindung für eine breite Absicherung stehen, aber auch für Abhängigkeiten im politischen Entscheidungsfindungsprozess. Marktorientierung bei der Vermarktung von Produkten ist nur dann ein Vorteil, wenn es tatsächlich umsatzstarke Produkte gibt. Andererseits setzt hier das Vergaberecht auch klare Grenzen (s. oben). Die Kriterien müssen demnach zielorientiert noch einmal bewertet werden (s. Kapitel 4.a). Dies gilt auch für die steuerliche Betrachtung. Zudem unterliegt alles einer konkreten rechtlichen Prüfung bei der Ausgestaltung einer tatsächlichen Ausgründung.

Grundsätzlich gilt selbstverständlich, dass sich juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR), die als Betriebe in einer privatrechtlichen Form gekleidet sind, nach den für diese Rechtsform geltenden Vorschriften besteuert werden. Dabei sind im Hinblick auf eine GmbH-Gründung in Abwägung zu einem Eigen- bzw. Regiebetrieb verschiedene steuerrechtliche Merkmale zu berücksichtigen, die einer Bewertung bedürfen:

- Das Ziel einer GmbH-Gründung ist unter steuerrechtlichen Gesichtspunkten i.d.R. die Umsatzbesteuerung bzw. die Möglichkeit zum Vorsteuerabzug. Hier gab es bisher eine GmbH-freundliche Auslegung, dass auch im Falle, dass die Zuwendungen nicht als Entgelt für steuerbare Leistungen (sondern als „echter“ Zuschuss) zu deuten sind, nicht ohne weiteres auf eine bezuschusste nichtunternehmerische Tätigkeit einer GmbH geschlossen werden kann. Hier zeigen jedoch aktuelle Rechtsprechungen eine neue Tendenz auf[13]. Diese erfordern nicht nur eine Aufteilung in unternehmerische und nicht-unternehmerische Bereiche, sondern können tendenziell häufiger dazu führen, dass nur die unternehmerischen vorsteuerabzugsberechtigt sind - auch rückwirkend, was Steuernachzahlungen auslösen kann.

[13] vgl. dazu Anlage und Ausarbeitung des Steuerberatungsbüro Diplom-Finanzwirt (FH) Michael Mittmann, S. 14

- Immer dann, wenn neben DAWI-Leistungen (s. vorheriges Kapitel) auch noch wirtschaftliche Tätigkeiten ausgeübt werden, ist zur Vermeidung einer Quersubventionierung der wirtschaftlichen Tätigkeiten stets eine Trennungsrechnung auf Vollkostenbasis vorzunehmen. Dies führt zur Notwendigkeit einer getrennten Buchführung, bei der die Einnahmen und Ausgaben in Zusammenhang mit DAWI und wirtschaftlicher Betätigung getrennt ausgewiesen werden müssen. Besondere Sorgfalt ist dabei hinsichtlich der Kostenzuordnung von Gemeinkosten (z.B. Mieten, Personalkosten usw.) angebracht.
- Grundsätzlich gilt weiterhin: Je nachdem wie die Betrauung (s. oben) vorgenommen wird, unterliegt die finanzierte Tätigkeit der Umsatzsteuerpflicht. Entscheidend ist, ob es sich bei der Zahlung um einen echten Zuschuss oder ein leistungsbezogenes Entgelt handelt. Insbesondere dann, wenn die Betrauung in Form einer echten zivilrechtlichen Beauftragung (z.B. Geschäftsbesorgungsvertrag) vorgenommen wird, liegt ein umsatzsteuerpflichtiges Entgelt nahe, was dem Kreis entsprechende Mehrkosten verursacht.
- Mitarbeiterüberlassung: Im Zuge der möglichen Gründung einer GmbH ist eine Mitarbeiterüberlassung der bisherigen Mitarbeiter (durch den Kreis) zu prüfen. Hier kann es zu einem umsatzsteuerpflichtigen Ergebnis kommen, wenn damit ein Leistungsaustausch gegen Entgelt verbunden ist (sehr wahrscheinlich). Dann fällt eine Umsatzsteuer in Höhe von 19% auf das Entgelt an. Die Kapitalgesellschaft/GmbH wäre hingegen vorsteuerabzugsberechtigt. Sollten Kompetenzen aus dem Bereich Kultur ebenfalls in eine neue GmbH ausgelagert werden, beträfe dies auch diese Stellen. Wird auf eine Mitarbeiterüberlassung verzichtet, ist damit zu rechnen, dass das Fachpersonal teilweise ersetzt werden muss, was gegen den Fachkräftemangel in diesem Segment abgewogen werden muss (vgl. dazu auch Kap. 4 a).
- Dauerverlust: Der Bundesfinanzhof hat 2007 entscheiden, dass die Verluste einer strukturell dauerverlustbringenden Tochtergesellschaft regelmäßig den Tatbestand einer verdeckten Gewinnausschüttung darstellen, die bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens wieder hinzuzurechnen sind. Tourismusgesellschaften erfüllen i.d.R. diesen Tatbestand. Zwar gibt es dazu einen Nichtanwendungserlass des Bundesministers für Finanzen, der jedoch ausdrücklich die Tourismusförderung nicht als begünstigtes Dauerverlustgeschäft zulässt. Hier kann es infolge der Handhabung ggf. zu Rückwirkungen auf Körperschafts- und Gewerbesteuer kommen[14].

[14] vgl. dazu Anlage und Ausarbeitung des Steuerberatungsbüro Diplom-Finanzwirt (FH) Michael Mittmann, S. 13

- Auch für Regiebetriebe ist ab 2021 bei Vorhandensein eines Entgelts von einer Umsatzsteuerpflicht auszugehen[15], die dazu führt, dass für die öffentliche Hand/den Kreis eine Mehrbelastung entsteht.

Zieht man in Betracht, dass bisher v.a. auch steuerliche Gründe für die Ausgliederung in einer GmbH sprechen, muss abgewogen werden, ob diese Vorteile im Hinblick auf die oben skizzierten Sachverhalte tatsächlich eine Gründung rechtfertigen. Dem gegenübergestellt werden müssen die zusätzlichen umsatzsteuerpflichtigen Leistungen, die beim Kreis kostenwirksam werden, ohne dass damit eine stark veränderte Aufgabenerfüllung einhergeht.

g) Ergebnisse der Gespräche mit Leistungsträgern

Um auch die Positionen der Leistungsträger im Rahmen der Untersuchung angemessen berücksichtigen zu können, wurden Einzelgespräche mit ausgewählten Leistungsträgern geführt. Das waren:

- Wasserski Langenfeld
- Waldkletterpark Velbert-Langenberg
- Hotel Land Gut Höhne, Mettmann
- Haus Stemberg, Velbert
- LVR-Industriemuseum Textilfabrik Cromford, Ratingen
- Neanderthal Museum, Mettmann

Folgende Leitfragen prägten das Gespräch:

- *Wie zufrieden sind Sie mit der Arbeit des Tourismusbereiches beim Kreis?*
  Hier zeigte sich durchweg eine mindestens hohe, wenn nicht sogar sehr hohe Zufriedenheit, v.a. auch im Angesicht der eingeschränkten budgetären Möglichkeiten. Vor allem die interne Kommunikation wird gelobt.
- *Welche Aufgaben sollten aus Ihrer Sicht noch in Angriff genommen werden? Was ist Ihnen wichtig?*
  Die Einführung der Marke neanderland gilt als gelungen, dennoch wünschen sich einige eine noch stärkere Präsenz der Marke bzw. die weitere intensive Entwicklung, auch bei Unternehmen außerhalb der Tourismusbranche, um die Synergien zwischen Tourismus als weichem Standortfaktor sowie Wirtschaft allgemein zu verbessern. Mehrfach wurde auch hier angeregt, den Kontakt zu Leistungsträgern zu intensivieren und in höherer Frequenz zu suchen. Zudem wurden Vorschläge für weitere Marketingmaßnahmen gemacht (s. nächste Frage).

[15] vgl. dazu Anlage und Ausarbeitung des Steuerberatungsbüro Diplom-Finanzwirt (FH) Michael Mittmann, S. 12

Weiterhin wurde angeregt, als weiteren Produktschwerpunkt den Radtourismus weiter auszubauen.

- *Haben Sie noch Ideen für das künftige Marketing und die Vernetzung?*
  Passend zum sehr praktikablen Ansatz, den die meisten Leistungsträger verfolgen, wurden Vorschläge für weitere Marketingmaßnahmen gemacht. Das sind:
  - Intensivierung des Gruppenreisegeschäfts bzw. der B2B-Vermarktung und des Bustourismus
  - Mehr Klassenfahrtenmarketing
  - Location-Vermarktung (Tagungen, Meetings, Seminare etc.)
  - Teilnahme an Messen (z.B. boot oder TourNatur), auch als Anschließer am Stand des neanderlands
  - Stärkere Kooperation mit Radio Neandertal
  - Produktentwicklung mit ökonomischer Zielsetzung
  - Mehr Social Media und Influencer-Kampagnen
  - Verbesserter Veranstaltungskalender
  - Konkret: Eine Kampagne für das Neandertal
- *Wie können aus Ihrer Sicht die privaten Anbieter und Leistungsträger noch besser eingebunden werden?*
  Grundsätzlich wünschen sich fast alle einen intensiveren und häufigeren Austausch und eine Einbindung, durchaus auch in kooperative Marketingmaßnahmen.
- *Könnten Sie sich vorstellen, dass die Tourismusaktivitäten des Kreises Mettmann als GmbH neu organisiert werden, um Privaten zu ermöglichen, Gesellschafter zu werden? Falls ja: Unter welchen Bedingungen?*
  Hier gehen die Meinungen auseinander. Es gibt nur einmal den expliziten Wunsch zur Gründung einer GmbH, um eine ökonomischere Ausrichtung zu erzielen. Für einige ist das nur denkbar, wenn damit ein eindeutig größerer Einfluss auf die Maßnahmengestaltung und Ausrichtung verbunden wäre. Zudem müsste mehr Geld in die Gesellschaft fließen. Auch unter den Leistungsträgern sehen einige die Gefahr, dass damit auch negative Auswirkungen und Ungleichgewichte verbunden sein können, was das Gemeinschaftsgefühl unter der Dachmarke beeinträchtigen könnte. Diese lehnen eine GmbH-Gründung eher ab.

Insgesamt kann man aus den Gesprächen eine weitgehende Zufriedenheit mit der Situation ablesen. Die Bereitschaft zum Austausch ist stark ausgeprägt, auch im Hinblick auf Kooperationen. Einige fordern explizit mehr konkrete, praktikable Angebote für kooperatives Marketing. Die Bereitschaft zur Beteiligung an einer GmbH ist nicht stark ausgeprägt und nur dann, wenn damit explizit mehr Einflussnahme auf die Ausrichtung und das Marketing verbunden ist.

2. Ziele der Neuorganisation

Das Zielsystem für die Tourismusaktivitäten des Kreises wurde im Jahr 2018 angepasst. Schon damals wurden die dynamischen Entwicklungen der Branche berücksichtigt. Gleichwohl wurde eine gewisse Zieltreue gewahrt, da sich vor allem die langfristigen Ziele nur unwesentlich verändern. Dennoch wurde innerhalb des verwaltungsinternen Workshops sowie in internen Gesprächen und im Dialog mit den Bürgermeistern und Tourismusverantwortlichen der Städte nochmals ein Abgleich vorgenommen.

Die **Kernziele** der Organisation bleiben nach wie vor konstant. Das sind:

- *Mehr Reiseentscheidungen und Reisen ins neanderland:* Die Tourismusaktivitäten sollen dazu beitragen, mehr Reiseentscheidungen auslösen zu können.
- *Kreisweite Bündelung von Ressourcen und Aufgaben zur Führung und Weiterentwicklung der Marke neanderland und ihrer Geschäftsfelder:* Die Organisationsstruktur soll gleichermaßen die Marke als auch die zu definierenden Geschäftsfelder und touristischen Profilthemen repräsentieren.
- *Effektives Binnenmarketing für die Marke:* Die Organisationsstruktur soll auch das Binnenmarketing erleichtern und fördern. Dabei sind verstärkt die Bürger als Adressaten einzubeziehen.
- *Höhere Markenbekanntheit und mehr Sympathie für das neanderland innerhalb und außerhalb des Kreises:* Dies sind die klassischen Markenleitziele jeder Markenentwicklung und sie gelten langfristig weiter für die vergleichsweise junge Marke neanderland.

Die daraus abgeleiteten Subziele wurden bereits 2018 ergänzt und sollen auch jetzt noch einmal um spezifische Schwerpunkte erweitert werden. Die **Subziele** sind:

- *Aktive Einbindung und Motivation der Kommunen:* Hier spiegelt sich die Netzwerkfunktion in Bezug auf die Kommunen wider.
- *Kosten- und/oder Leistungssynergien (bis hinein in die Kommunen):* Dahinter verbirgt sich die Effizienzsteigerung in der Kooperation mit den Kommunen.
- *Aktive Einbindung und Motivation der Leistungsträger:* Hier spiegelt sich die Netzwerkfunktion in Bezug auf die Anbieter, Hotels, Gastronomen,

Attraktionen usw. wider. Dieses Subziel sollte intensiver verfolgt werden, da hier im Rahmen des Gutachtens Nachholbedarf zu erkennen ist.

- *Steigerung der Produkt-, Angebots- und Leistungsqualität:* Mit der Vernetzung einher geht ein Qualitätsziel – die Einflussnahme auf die Reiseprodukte des neanderlands.
- *Verbesserung der Prozess-, Netzwerk- und Kooperationsfähigkeit:* Dieses Ziel ist eine Voraussetzung dafür, den Reiseprozess des Gastes (Customer Journey, s. Seite 12) vollständig durchdenken und bearbeiten zu können.
- *Aufbau und Sicherung von digitaler Kompetenz in allen Geschäfts- und Handlungsfeldern*: Sämtliche Aufgaben und Prozesse werden vor dem Hintergrund der Digitalisierung permanent evaluiert und ggf. digital transformiert, wenn sich daraus ein Mehrwert für Gäste, Mitarbeiter oder sonstige Akteure ergibt.
- *Entwicklung von verdichteten Erlebnisräumen* (Neu!): Erlebnisräume kristallisieren sich zunehmend als die maßgeblichen Treiber einer touristischen Entwicklung heraus. Ziel ist es, die Kommunen bei der Entwicklung von Erlebnisräumen zu unterstützen. Damit einher geht eine verstärkte Besucherlenkung bzw. die Lenkung von Besucherströmen zwischen diesen Erlebnisräumen, um die Wertschöpfung zu optimieren.

Vor dem Hintergrund, dass sich Tourismusorganisationen künftig wesentlich schneller an aktuelle Entwicklungen anpassen müssen, ist anzuregen, dass vor allem die Subziele sich ebenso schnell anpassen müssen. Die Subziele können künftig demnach noch eher als bisher, zeitlich begrenzt sein. Dies gilt auch für Aufgaben (s. unten).

3. Aufgaben des Tourismusmanagements

Die Aufgaben und Prozesse des Sachgebiets Tourismus wurden schon in den vergangenen Jahren stets nachjustiert und angepasst. Vor allem die Digitalisierung verändert das Aufgabenspektrum und die Prozesse (vgl. Kap 1a).

Auf Basis der neuen Herausforderungen an DMOs wurden im Rahmen des verwaltungsinternen Workshops zudem weitere mögliche Aufgaben diskutiert:

- **Erlebnisraumentwicklung**: Analog zur neuen Zielausrichtung auf die Entwicklung von Erlebnisräumen (s. oben), sind auch die Aufgaben diesbezüglich zu identifizieren und zu spezifizieren. Übertragen auf die Kommunen bedeutet dies, dass der Kreis diese vor allem bei der Entwicklung interkommunaler Erlebnisräume beratend und moderierend unterstützt, das können strategische Beratung, planerische Aufgaben oder die Akquise von Fördermitteln sein. Das Tourismusmanagement des Kreises übernimmt dabei v.a. eine vernetzende Funktion. Die Entwicklung innerkommunaler Erlebnisräume bleibt verständlicherweise eine Aufgabe der Kommunen, kann jedoch auch beratend begleitet werden, wenn diese touristisch bedeutsam sind und überregional ausstrahlen.
- **Gästebetreuung vor Ort**: Diese Aufgabe kann von Seiten des Tourismusbereiches des Kreises intensiviert werden, muss sich jedoch v.a. an den Bedürfnissen der Gäste und Besucher orientieren. Somit heißt dies nicht zwingend, dass der Kreis als Betreiber der Tourist-Informationen auftritt, jedoch dort unterstützt, wo das Gästeinteresse es erfordert. Konkret bedeutet dies, dass die Services v.a. dort erbracht werden, wo Besucherströme entstehen und hohe Besucherfrequenzen genutzt werden können. So ist z.B. eine mobile Tourist-Information denkbar, die während großer Veranstaltungen eingesetzt wird.
- **Neue Angebote und Erlebnisse**: Mit dem neanderland STEIG wurde das zentrale vernetzende Produkt geschaffen, dass die Marke neanderland repräsentiert. Hier wird besonderer Bedarf gesehen, dieses kontinuierlich zu verbessern und zeitgemäß weiterzuentwickeln. Qualität und Attraktivität müssen erhalten und durch Innovationen verbessert werden. Nach dem Vorbild des neanderland STEIGs müssen langfristig neue Netzwerkangebote konzipiert und umgesetzt werden.

In folgenden Bereichen soll die Tourismusorganisation künftig **nicht aktiv werden** und Aufgaben übernehmen:

- **Kultur**: Die gemeinsame Ausgliederung von Kultur und Tourismus in eine GmbH oder andere Rechtsform steht im Rahmen des Konzeptes zur Diskussion. Die Zusammenarbeit in der bisherigen Form ist nach aktuellem Erkenntnisstand jedoch bereits als ausreichend effektiv anzusehen. Zurzeit sprechen unter diesen Gesichtspunkten keine gravierenden Argumente für eine gesellschaftliche Auslagerung von Kultur und Tourismus in eine GmbH oder vergleichbare Struktur. Diese ist nur dann sinnvoll, wenn besondere (wirtschaftliche) Synergien zwischen Tourismus und Kultur bestehen, z.B.
    - bei großen (Kultur-)Veranstaltungen (Ticketing etc.): Hier stehen derzeit keine Überlegungen für neue überregional bedeutsame Veranstaltungen im Raum. Dazu wäre vermutlich auch eher eine singulär darauf ausgerichtete Betriebsgesellschaft sinnvoll.
    - beim Betrieb großer Veranstaltungslocations: Diese sind nicht geplant.
    - bei überregional bedeutsamen Kulturerbestätten: Diese sind nicht vorhanden.
    - bei speziellen Kulturreisepaketen: Diese haben angesichts der Fokussierung auf den Tagesausflugsmarkt sowie des gegenläufigen Trends der „Entpauschalisierung“ von Reisen keine große Bedeutung oder Zukunft.
- **Betrieb von Kultureinrichtungen**: In den Städten gibt es vereinzelt Kultureinrichtungen und Attraktionen, die einer Erneuerung bedürfen. Dies ist durchaus im Sinne einer Erlebnisraumentwicklung. Jedoch resultiert daraus aus gutachterlicher Sicht kein Anspruch, dass der Kreis als Betreiber auftritt und diese übernimmt. Als Hauptkriterium gilt die mindestens nationale profilierende Wirkung einer solchen Einrichtung, die derzeit nur für das Neanderthal Museum gesehen wird. Kritisch anzumerken sind auch andere mögliche Folgewirkungen, wenn vereinzelt, i.d.R. defizitäre, Einrichtungen aus Städten übernommen werden, um diese dann über die Kreisumlage oder andere kollektive Finanzierungen zu betreiben. Dies wird zu Differenzen zwischen den kreisangehörigen Städten und dem Kreis führen, die letztlich die bisherige Arbeit des Tourismusbereiches, mit der alle Städte überaus zufrieden sind, gefährden. Die Kommunen können jedoch ertüchtigt werden, diese Einrichtungen ggf. zu Keimzellen neuer Erlebnisräume zu entwickeln (s. oben).
- **Schnittstellen zur Wirtschaftsförderung**: Die Bedeutung des Tourismus als weicher Standortfaktor wird allgemein anerkannt und genutzt. Ansonsten sind die Schnittmengen zwischen Wirtschaftsförderung und Tourismus zurzeit gering. Sinnvoll sind nach bisherigem Stand eher punktuelle Zusammenarbeiten, z.B. im Rahmen einer Ansiedlung neuer Beherbergungs- und Freizeitbetriebe o.Ä., etwa um einen Erlebnisraum gezielt zu entwickeln.

Da hier Tourismus und Kultur jedoch ohnehin eher strategisch-beratenden Charakter haben (s. oben), kann daraus derzeit eine Fusion der Bereiche nicht abgeleitet werden. Synergien können derzeit innerhalb der Verwaltungsstrukturen auch so genutzt werden.

Insgesamt enthält auch die neue Tourismusstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen eine Liste der Aufgaben, die auf lokaler und regionaler Ebene zu erledigen sind. Der Kreis Mettmann nimmt mit dem neanderland hier zwar eine schwierige Zwischenposition zwischen regionaler und lokaler Ebene ein, kann jedoch bereits jetzt für sich beanspruchen, dieser Aufgabenverteilung gerecht zu werden.

Im Folgenden werden noch einmal die wichtigsten Aufgaben des Tourismusmanagements des neanderlands tabellarisch aufgezählt. Die Bedarfe und Aufgaben wurden im Abgleich mit der gutachterlichen Stellungnahme aus dem Jahr 2013 bestimmt.

Aufgaben
• **Geschäftsleitung, Koordination und Betriebsführung** ○ Eine verstärkte Netzwerk- und Partnerakquise ○ Mehr Vertretungsaufgaben in lokalen und regionalen Gremien zur Intensivierung der Binnenkommunikation und Partizipation ○ Mehr Möglichkeiten der (digitalen) Marktforschung und Datenanalyse ○ Abstimmungs- und Kooperationsbedarf mit der nächst höheren Destinationsebene bei Tourismus NRW ○ Erweiterte Planungs-, Konzeptions- und Strategieaufgaben infolge der ganzheitlicheren Perspektive sowie der Produktmarken ○ Strategische Entwicklung von Erlebnisräumen
• **Vermarktung** ○ Ein erhöhter Betreuungsaufwand für Dachmarke und Produktmarken im Allgemeinen, sowie speziell für die Produktmarke Neandertal ○ Erweiterte Kommunikationsaufgaben infolge der Zunahme an relevanten (digitalen) Kommunikationskanälen (mit einem erhöhten Aufwand für die Sichtung und Prüfung der neuen Kanäle), v.a. sozialer Medien, Bewertungsportale und sonstiger touristischer Plattformen mit Inspirations- und Informationscharakter ○ Sichtung und Monitoring diverser touristischer Plattformen, konkret: Bewertungsplattformen, neue Vertriebsplattformen für Erlebnisse (z.B. GetYourGuide, Airbnb).

○ Neue Aufgaben infolge der erhöhten Bedeutung des mobilen Internets bzw. von Smartphones, z.B. neue Möglichkeiten des mobilen Marketings ○ Eine digital veränderte Presse- und Medienlandschaft mit neuen Anforderungen, z.B. Reise- und Freizeit-Blogs ○ Betreuung und Prüfung neu aufkommender Kanäle, z.B. Sprachbots wie Alexa ○ Online-Marketing inkl. Websitepflege (neanderland.de, neanderlandsteig.de, panoramaradweg-niederbergbahn.de) ○ Website-Relaunch und regelmäßige Anpassung ○ Online-Anzeigen und -Werbung, z.B. Google AdWords, Facebook ○ App-Entwicklung und -pflege ○ Social Media – konkret: Facebook, Instagram, Youtube ○ Nutzung des Outdooractive-Tourenplaners ○ Aufbau von Influencer Relations (Blogger, Instagrammer etc.) ○ Beteiligungsangebote/-projekte von Tourismus NRW ○ Durchsetzung der Digitalisierung auch bei Leistungsträgern ○ Strukturierung und Erweiterung des Contents (Text, Bild, Bewegtbild, Produkte, Geschichten, …) und dessen zentrale Verwaltung und Pflege ○ Gruppenreisegeschäft (B2B)
• **Qualität, Angebote und Gästeservice** ○ ein erweitertes Aufgabenspektrum bei der Qualitätsentwicklung und im Qualitätsmanagement im Austausch mit Leistungsträgern (persönliche Ansprache, Motivation, Wissensvermittlung etc.), ▪ zum Netzwerkaufbau für die Produktmarken, ▪ im Hinblick auf Erlebnisse, Produktqualität, Angebote und Innovationen (z.B. wanderfreundliche Betriebe) ▪ zur Förderung der Digitalisierung auch bei Leistungsträgern, ▪ zur Sensibilisierung im Hinblick auf neue rechtliche Rahmenbedingungen, z.B. Datenschutzanforderungen nach der DSGVO ○ Mehr Gästebetreuungsaufgaben und Services im Rahmen der Produktmarken (E-Mail-Anfragen, Beschwerden etc.) ○ Ggf. Neue mobile Tourist-Information ○ Mehr Koordinationsaufgaben für die Infrastruktur der neuen Produktmarken und das Knotenpunktsystem ○ Initiierung interkommunaler Erlebnisräume, strategische Beratung und Steuerung, fachliche Unterstützung bei kommunalen Erlebnisräumen ○ Entwicklung eines Qualitätssystems für und mit den Leistungsträgern, einhergehend mit einem erhöhten Abstimmungs- und Beratungsbedarf bzw. Wissensmanagement und dem Aufbau einer Wissensdatenbank

○ Anregung von Innovationen ○ Zentraler, persönlicher Ansprechpartner für Leistungsträger, der diese kontinuierlich betreut ○ Beteiligung an Binnenveranstaltungen zur Information der Bürger
• **Digitalisierung als neue Querschnittsaufgabe** ○ Aufbau einer zentralen (touristisch fundierten) Datenhaltung und -verwaltung, um auch in Zukunft flexibel digitale Prozesse steuern zu können ○ Aufbau einer (digitalen) Marktforschung und Datenanalyse ○ Prüfung und Analyse aller internen Prozesse auf Ansätze für Digitalisierung und anschließende Steuerung der Umsetzung (Change-Management) ○ Umsetzung von Datenschutzvorgaben

4. Organisationskonzept

a) Rechtsform

Kernfrage der gutachterlichen Prüfung der Rechtsform muss sein: Unter welcher Rechtsform lassen sich die oben dargestellten Aufgaben am effizientesten bearbeiten? Effizienz muss dabei die Kriterien Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit beinhalten.

Zur Ableitung einer den Aufgaben angepassten Rechtsform sollen noch einmal alle zu berücksichtigenden Faktoren und Rahmenbedingungen zusammenfassend dargestellt werden. Die Optionen zur Neuorganisation sind:

- Amt/Abteilung/Sachgebiet (wie bisher)
- Regiebetrieb
- GmbH

Die folgende tabellarische Übersicht stellt alle zentralen Vor- und Nachteile sowie wichtigen Prüffälle zur Gründung einer neuen Rechtsform für die Tourismusorganisation zusammenfassend dar.

	Vorteile	**Nachteile**	**Neutral bzw. zu prüfen**
Regiebetrieb	Integration in bestehende Infrastruktur (Kosten- und Zeitersparnis) kein Risiko für Geschäftspartner	eingeschränkte Marktorientierung bei Vermarktung von eigenen Produkten fehlende direkte Einbindung der Tourismuswirtschaft Mittelverwendung an Haushaltsgesetz gebunden rechtlich und wirtschaftlich unselbstständig	Entlohnung nach dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes Vorsteuer / Umsatzbesteuerung (möglich) politische Einbindung

GmbH	Vorsteuerabzugs-berechtigung (auf gewerbliche Tätigkeiten) auf wirtschaftliche Tätigkeit ausgerichtet, höhere Refinanzierung möglich (bei vermarktbaren Produkten) weitgehende Autonomie der Geschäftsführung Höhe der Gesellschafter-beteiligungen können variieren, touristische Gewichte innerhalb des Kreisgebietes bilden sich besser ab Gesellschafter haften mit jeweiligen Einlagen (Haftungsbegrenzung) Transparenz der Mittelverwendung flexibler Personaleinsatz	erhöhte Kosten für Geschäftsführung, Geschäftsräume, (getrennte) Buchführung etc., teilweise auch weitere Mitarbeiter Aufnahme neuer Gesellschafter nur mit Mehrheitsbeschluss und Satzungsänderung Geschäftsanteile müssen bei Austritt notariell übertragen werden begrenzte Fremdkapital-finanzierung Personalkontinuität gefährdet keine Bereitschaft zur Gründung bei privaten Marktteilnehmern oder Kommunen erkennbar politisch ausgleichende Abwägung nicht notwendig, ungleichgewichtige Berücksichtigung kommunaler Interessen erschwerte Einflussnahme auf zentrale Infrastruktur-planung und Basisprodukte (Wanderwege, Radwege, …)	Einbindung der Tourismus-wirtschaft in den Gesellschafterkreis möglich (gebunden an beihilfe- und vergaberechtliche Bedingungen) Umsatz- und andere Besteuerung zu prüfen – mögliche höhere Kosten für den Kreis (bei Mitarbeiter-überlassung, bei Wertung des Zuschusses als Leistungsentgelt) Politischer Einfluss geringer Mitarbeiterüber-lassung zu prüfen Umsatz- und Gewinnorientierung in Abwägung zur Dialog- und Zielorientierung Vergaberechtliche Prüfung zwingend notwendig („Inhouse-Lösung“ unbedenklich, sonst Vergabe-verfahren notwendig) beihilferechtliche Prüfung und Betrauungsakt zwingend notwendig

Im Anhang sind zum besseren Verständnis zudem alle wesentlichen Schritte bis zur Gründung einer möglichen GmbH als Checkliste aufgeführt (s. Anhang 2).

Im Folgenden werden die daraus abgeleiteten Kriterien im Vergleich zur jetzigen Situation gutachterlich bewertet:

- ***Wie marktnah muss/soll die Tourismusorganisation agieren, wie flexibel und pragmatisch, mit welcher Eigenverantwortung und Handlungsfähigkeit?***
  Die Aufgaben der Tourismusorganisation, ggf. auch in Kombination mit dem Kultursektor, erfordern zwar eine Marktnähe, diese kommt jedoch vorrangig in einem engen Austausch mit den Leistungsträgern und Veranstaltern, also Privaten, zum Ausdruck.
  Der eigene Verkauf von Leistungen und buchbaren Angeboten ist derzeit weder besonders ausgeprägt, noch ist ein Ausbau erforderlich, da sich das künftige Tourismusgeschäft eher „entpauschalisiert“ und individuelle Bausteinbuchungen durch die Gäste zunehmen. Dies gilt umso mehr im Segment der Tages- und Kurzreisen, die im neanderland dominieren. Ein Ausbau würde starke Ressourcen binden und vergleichsweise wenig Ertrag bringen. Zudem sind der Refinanzierung durch die rechtlichen Rahmenbedingungen (s. oben) Grenzen gesetzt. Es ist nicht zu erwarten, dass durch Verkauf von Leistungen eine hohe Refinanzierungsquote erzielt werden kann. Bestenfalls ist ein sukzessiver Ausbau des Merchandising-Geschäfts denkbar, das jedoch gemessen am Gesamtbudget die Refinanzierung nicht substanziell erhöhen wird.
  Die Nähe zu den Leistungsträgern oder auch (Gruppen-)Reiseveranstaltern ist tatsächlich zu verbessern, was jedoch unabhängig von der Rechtsform eigenverantwortlich umgesetzt werden kann. Hier fällt der Organisation v.a. die Aufgabe zu, den marktschwachen Leistungsträgern Unterstützung zukommen zu lassen, wohingegen die starken Marktteilnehmer hier weitgehend autark agieren. Eine Beteiligung von Privaten an einer Tourismusgesellschaft ist unter den rechtlichen Rahmenbedingungen (v.a. vergaberechtlich) mindestens mit einer gewissen Rechtsunsicherheit verbunden und muss juristisch auf Basis der konkreten Ausformung separat geprüft werden. Hinzu kommt, dass unter den Leistungsträgern, die stellvertretend befragt wurden, keine ausgeprägte Bereitschaft zu einer Beteiligung erkennbar ist. Stattdessen werden punktuelle Verbesserungen in der Kooperation und Vernetzung angeregt. Demnach könnten und sollten verstärkt kooperative Marketingmaßnahmen angestrebt werden.
  Um die Privaten rechtssicher einzubinden, können zur Finanzierung Pooling- oder Fondsmodelle angedacht werden (vgl. Kap. 4c), in denen sich die Privaten mit der Tourismusorganisation vernetzen, um Marketingmaßnahmen

umzusetzen. Dies erfordert jedoch zusätzlich eine gewisse Eigeninitiative von Seiten der privaten Leistungsträger.

- ***Wie stark soll die Organisation in politische Entscheidungen eingebunden sein?***
  Zurzeit unterliegen Tourismus und Kultur durch die Einbindung in die Verwaltungsstruktur der politischen Kontrolle. Die Gespräche mit den privaten Leistungsträgern zeigen an keiner Stelle, dass dies in negativer Weise thematisiert würde. Es hatte unter touristischen Gesichtspunkten keine Auswirkungen auf den Erfolg der Markenpositionierung oder das Agieren im Marketing. Die angesichts der rechtlichen Rahmenbedingungen ohnehin bedenkliche Beteiligung Privater an einer Tourismusorganisation hätte selbstverständlich zur Folge, dass der Einfluss schwindet und private Interessen stärker in den Vordergrund rücken. Dies wiederum hätte zur Folge, dass eine politische Abwägung, auch mit allen Kommunen und im Sinne der gesamten Tourismuswirtschaft, nicht mehr in gleicher Weise vorgenommen wird. Hier muss abgewogen werden, ob dies erwünscht ist. Auf das gesamte touristische Netzwerk kann dies auch negative Folgen haben.
  Einer vergaberechtlich unbedenklichen „Inhouse-Lösung“ (s. oben) steht die private Beteiligung entgegen. Die Situation erscheint mindestens rechtunsicher und bedarf der finalen juristischen Prüfung.

- ***Wie „vernetzungsfähig“ soll sie sein – bezogen auf Kommunen, weitere Institutionen und Leistungsträger? Inwieweit sollen diese beteiligt werden?***
  Die Frage der Vernetzung und Kooperation mit Leistungsträgern wurde oben bereits behandelt. Die Beteiligung der kreisangehörigen Städte an einer neu zu gründenden Tourismusgesellschaft ist denkbar, von Seiten der Kommunen jedoch in großer Mehrheit nicht gewünscht. Die bisherige Aufgabenerfüllung und Kooperation werden sehr gut bewertet. Zudem merken viele an, dass mit ungleichgewichtigen Gesellschaftsanteilen selbstverständlich auch eine stärker ungleichgewichtige Berücksichtigung kommunaler Interessen einhergeht. Der bisher als ausgleichend und dialogisch empfundene Netzwerkprozess zwischen den Tourismusverantwortlichen der Kommunen und dem Kreis würde dadurch neu austariert. Zwar können sich so touristische Gewichte innerhalb des Kreisgebietes ggf. besser abbilden, aber bei der Entwicklung neuer Vernetzungsprodukte im Stil des neanderland STEIGs wäre eine Gleichbehandlung nicht mehr zwingend zu gewährleisten. Kommunen mit einem höheren Gewicht innerhalb einer Gesellschaft würden selbstverständlich eine stärkere Berücksichtigung einfordern. Angesichts der Tatsache, dass die bisherige Arbeit kaum kritisiert wird, würden hier möglicherweise ohne Notwendigkeit neue Konflikte hervorgerufen.

- ***Wie soll sich die Finanzierung zusammensetzen? Welche Kosten verursacht sie?***
  Der Wunsch nach einer stärkeren Beteiligung der Profiteure des Tourismus an der Finanzierung ist in vielen Destinationen stark ausgeprägt. Die Darstellung der damit verbundenen rechtlichen Implikationen, v.a. hinsichtlich der schwelenden Vergaberechtsproblematik, hat jedoch gezeigt, dass es hier angesichts noch ausstehender, klärender Urteile noch keine Rechtssicherheit gibt. Daher weichen viele Destinationen derzeit auf Fonds- oder Pooling-Modelle aus, die auch im Kreis Mettmann denkbar wären, jedoch ein Engagement der Leistungsträger voraussetzen. Der Kreis selbst kann steuernd und als Impulsgeber durch einen eigenen finanziellen Beitrag in den Fonds oder Pool fungieren. Im Zuge einer ausgeweiteten Leistungsträgerbetreuung kann dies angegangen werden.
  Eine mögliche Ausgliederung der Tourismusaktivitäten hätte weitere verschiedene Auswirkungen auf die Kostenstruktur der neuen Gesellschaft. Kostenmindernd kann sich auswirken, dass eine ausgegliederte Gesellschaft vorsteuerabzugsberechtigt wäre. Zu berücksichtigen sind jedoch die in jüngsten Urteilen für GmbHs kritische Rechtsprechung (s. Kap. 1 f). Rückwirkende Steuernachzahlungen können nicht ausgeschlossen werden. Für den Kreis können sich zudem auch umsatzsteuerliche Auswirkungen ergeben, zum einen aus einer Mitarbeiterüberlassung, zum anderen, wenn die Zuwendung an eine GmbH als leistungsbezogenes Entgelt und nicht als echter Zuschuss gewertet wird. Zudem erstreckt sich die Vorsteuerabzugsberechtigung nur auf die gewerblichen Aktivitäten.
  Zusätzliche Kosten entstehen auch auf Sachkostenebene überall dort, wo bisher die verwaltungsinterne Einbindung gegriffen hat. Mehrkosten entstehen demnach durch: Anmietung von Räumen, Anschaffung Inventar und IT-Hardware, Hausmeister- und Reinigungsservice sowie Buchhaltung, Steuerberatung und IT-Support.
  Weiterhin ist zu bedenken, dass vor allem auf Geschäftsführungsebene im privatrechtlich organisierten Unternehmen höhere Gehälter gezahlt werden müssen. Wird grundsätzlich keine Mitarbeiterüberlassung angestrebt, z.B. um die umsatzsteuerlichen Auswirkungen zu vermeiden, sind dennoch teilweise höhere Gehälter zu erwarten. Mithin ist der kostenmindernde Effekt erst in konkreter Ausführung final zu bewerten.
  Beim Branchenportal destinet.de, eine der führenden Rekrutierungsplattformen für das Destinationsmanagement in Deutschland, wurde zudem eine Einschätzung der Rekrutierungssituation eingeholt. Demnach verschärft sich derzeit aufgrund des Fachkräftemangels die Situation, was besonders für kleinere touristische Managementorganisationen künftig ein Problem darstellen kann, auch für den Kreis Mettmann. Vor diesem Hintergrund ist der Personalkontinuität und -entwicklung künftig besondere

Aufmerksamkeit zu schenken. Da bei einer Mitarbeiterüberlassung keine anderen Kompetenzen ins Team einfließen, ist zu hinterfragen, warum sich deren Aufgabenerfüllung wesentlich verändern sollte.

- ***Auf welche Aufgaben hätte eine neue Rechtsform – unabhängig von den Kosten – eine Auswirkung?***
  Bei Prüfung der anstehenden Aufgaben (s. oben) lassen sich kaum Aktivitäten identifizieren, die von einer privatrechtlichen Ausgliederung oder Umwandlung in einen Regiebetrieb profitieren. Sämtliche Aufgaben, die eine Einbindung in die Verwaltung erfordern, können in den bestehenden Strukturen sogar besser bearbeitet werden. Dazu gehören v.a. alle Aufgaben mit Bezug zu den Leitprodukten und zur Infrastruktur, z.B. im Rahmen der Wanderwegeplanung und -pflege, der anstehenden Planung des Knotenpunktsystems für Radfahrer, die Entwicklung von interkommunalen Erlebnisräumen. Auch bei der Digitalisierung sind innerhalb der Verwaltung höhere Synergien. Schon jetzt ist zudem eine Beteiligung an einem landesweiten Digitalisierungsprojekt von Tourismus NRW gesichert.

Aus gutachterlicher Sicht kann auf Basis dieser Erkenntnisse weder die Gründung einer GmbH noch eines Regiebetriebs empfohlen werden.
Es lassen sich keine substanziellen Vorteile erkennen, die aus einer Neuorganisation resultieren würden. Bislang ist zudem angesichts der Aufgaben kaum von einer fachlichen und touristisch involvierten Seite eine Neuordnung der Rechtsform als notwendig erachtet worden.

Die Gutachter empfehlen, die bestehende Organisation fortlaufend aufgabenadäquat weiterzuentwickeln, was eine regelmäßige Prüfung der personellen und finanziellen Ausstattung erfordert.

b) Personelle und finanzielle Ausstattung

Die folgenden Ausführungen ergänzen die bisherige finanzielle und personelle Ausstattung um punktuelle Erweiterungen passend zu den oben definierten Aufgaben.

Aktuell verfügt das in der Abteilung „Kultur und Tourismus“ des Amtes für „Digitalisierung, Organisation, Wirtschaftsförderung, Kultur und Tourismus“ eingliederte Sachgebiet „Tourismus“ – ohne speziell geförderte Projektstellen – über **6,0 Stellen**/Vollzeitäquivalente (VZÄ).

Als Marketing-Budget stehen **360.000 EUR p.a.** zur Verfügung. **Projektgebundene Mittel** ergänzen das Budget und sind an punktuelle Maßnahmen gebunden. Hinzu kommen Querschnittskosten.

Zuletzt wurden projektgebundene Stellen entfristet und in dauerhafte, unbefristete Stellen umgewandelt (Erhöhung von 4,0 auf 6,0 Planstellen),

- um das Projekt „TYPISCH neanderland“ langfristig zu sichern,
- um die in der „Landesweiten touristischen Innovationswerkstatt“ erworbenen Kompetenzen konsequent für die Qualitätsentwicklung im Austausch mit den Leistungsträgern weiter einzusetzen. Dabei wandelt sich der Aufgabenschwerpunkt der Stelle, da künftig keine Seminare und Workshops mehr durchgeführt werden, sondern Leistungsträger individuell zu betreuen und zu beraten sowie Netzwerke zu Themen und Produkten aufzubauen sind (1,0 VZÄ),
- um v.a. die neuen digitalen Kanäle dauerhaft und professionell bedienen zu können sowie die Produktmarke „Neandertal“ im Zuge des Masterplans künftig zu betreuen (zusätzlich 0,5 VZÄ).

Weiterhin wird die Schaffung einer neuen Stelle (1,0 VZÄ) zur Steuerung und Koordination der Digitalisierung empfohlen. Diese Stelle soll bewusst als prozessoptimierende Querschnittsaufgabe und Unterstützung im Tagesgeschäft installiert werden. Mit der Teilnahme am landesweiten Digitalisierungsprozess ist hier bereits ein sinnvoller synergetischer Ansatz geschaffen worden.

Diese Anpassung ist weiterhin als Voraussetzung anzusehen, um die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismusmanagements und damit auch des neanderlands zu erhalten und zu sichern. Damit würden in der finalen Umsetzung dieser Maßnahmen 7,0 VZÄ eingesetzt.

Die folgende Abbildung verschafft einen Überblick:

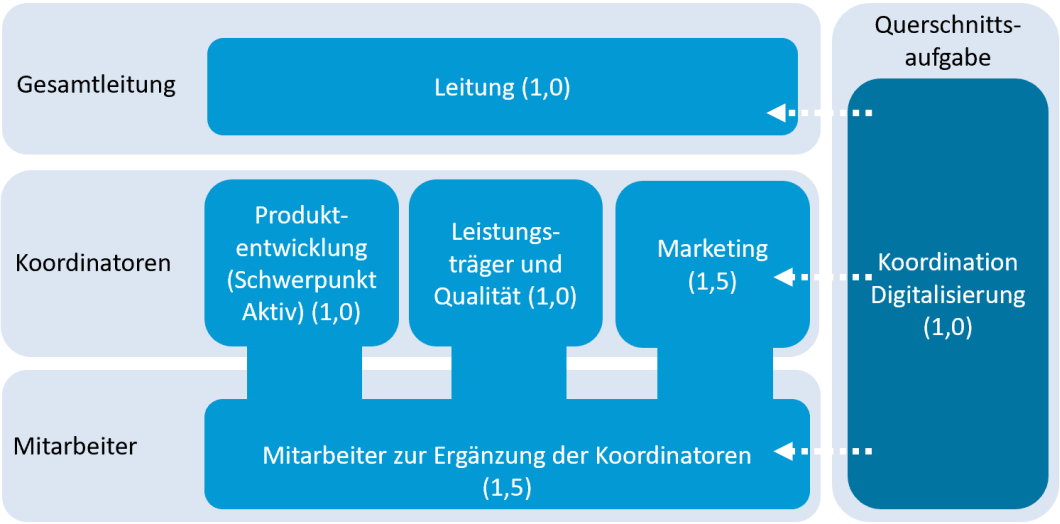

Abbildung 7: Personalstruktur nach Ergänzung um Digitalisierungsaufgaben (Quelle: eigene Darstellung)

In dieser Ausbaustufe (also mit zusätzlicher Querschnittsstelle Digitalisierung) werden die **Personalkosten** auf **511.000 EUR** p.a. taxiert (Durchschnitt pro Stelle 73.000 €).

Das **Marketing-Budget** (s. o.) wird zunächst weiterhin auf **360.000 EUR** p.a. taxiert – evtl. ergänzt um Projektmittel. Grundsätzlich sollte sich das Budget jedoch angepasst an die Herausforderungen des Marktes sukzessive erhöhen.

Hinzu kommen **Verwaltungs- und sonstige Kosten** (z.B. Reisekosten, Querschnittskosten EDV), die auf **30.000 EUR** p.a. taxiert werden.

Daraus ergibt sich folgendes Budget p.a.:

- Personalkosten (erst in der finalen Ausbaustufe) 511.000 EUR
- Marketing-Budget 360.000 EUR
- Verwaltungs- und sonstige Kosten 30.000 EUR
- **Gesamt: 901.000 EUR**

Vergleichsbetrachtung GmbH-Gründung

Um die oben aufgezeigten Unterschiede zur Gründung einer GmbH nochmals zu verdeutlichen, sollen die damit verbundenen kosten- und ertragsseitigen Auswirkungen betrachtet werden. Folgende Faktoren sind dabei zu berücksichtigen:

- Gründungskosten: Die GmbH-Gründung geht mit Gründungskosten einher. Diese resultieren sowohl aus dem internen Personaleinsatz, der für die Gründung anzusetzen ist, als auch externen Kosten durch Gutachter, Juristen, Notar etc. Die genauen Kosten lassen sich hier nicht beziffern, da insbesondere die Ausgestaltung der Betrauung und der steuerlichen Prüfung individuell zu betrachten ist. Sollten Private an einer GmbH beteiligt werden, ist u.U. ein sehr aufwändiges Vergabeverfahren durchzuführen, dass viele Ressourcen bindet und erfordert.
- Kosten durch:
    - (einmalige) Einrichtung eines Büros: 5-10.000 EUR pro Arbeitsplatz, 50-100.000 EUR gesamt
    - Regelmäßige Ausgaben für
        - Miete inkl. Nebenkosten: ca. 12 bis 15 EUR/m², bei 100 m² ca. 14.400,- bis 18.000,- EUR p.a.

        - Buchhaltung und Steuerberatung: derzeit nicht zu kalkulieren
    - Höhere Personalkosten auf Geschäftsführerebene
- Steuerliche Auswirkungen:
    - Leistungsbezogenes Entgelt statt „echter Zuschuss“: Wird die GmbH mit den genannten Aufgaben betraut und beauftragt (z.B. mit einem Geschäftsbesorgungsvertrag), dann handelt es sich um ein leistungsbezogenes Entgelt, das umsatzsteuerpflichtig wird.
    - Nur die unternehmerischen Tätigkeiten sind vorsteuerabzugsberechtigt.
    - Mitarbeiterüberlassung (s. auch Kap. 1 f): Hier kann es zu einem umsatzsteuerpflichtigen Ergebnis kommen, wenn damit ein Leistungsaustausch gegen Entgelt verbunden ist. Dann fällt eine Umsatzsteuer in Höhe von 19% auf das Entgelt an. Dies kann vermieden werden, wenn auf eine Überlassung verzichtet wird. In diesem Fall ist jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass das bisherige Fachpersonal zumindest teilweise ersetzt werden müsste, was einer wünschenswerten Personalkontinuität widerspricht. Sollte die neu gegründete GmbH zusätzlich für die Kultur Zuständigkeiten übernehmen, wird sich dies verschärfen, da das Personal aus diesem Bereich ebenfalls überführt werden müsste
- Erträge: Auf der Ertragsseite lassen sich keine substanziellen Zugewinne darstellen, da keine neuen, verwertbaren Produktangebote vorliegen bzw. entwickelt werden können.

Diesen Auswirkungen stehen keine nennenswerten Verbesserungen in der Aufgabenerfüllung gegenüber. Einige der bisherigen zentralen Aufgaben müssten zudem im Kreis verbleiben, vor allem diejenigen mit Bezug zu Planungs- und Infrastrukturaufgaben.

Ausbaustufe Gästeservice

Die Untersuchungen und der Austausch mit den Kommunen sowie Leistungsträgern haben gezeigt, dass der Gästeservice noch verbessert werden kann. Zum einen bieten hoch frequentierte Orte wie das Neandertal die Chance, Gäste zu inspirieren, auch andere Teile des neanderlands zu besuchen, zum anderen bieten sich auch im Zuge großer Veranstaltungen und besucherstarker Ausflugstage zahlreiche Möglichkeiten, Kontakte zu Gästen und Besuchern zu intensivieren.

Sinnvoll ist hier der Einsatz von Tourist-Informationen (TI). Dabei kann eine Kombination aus fest verorteter Tourist-Information am Hauptfrequenzgenerierer Neandertal mit einer mobilen Tourist-Information konzipiert werden. Der Vorteil gegenüber einer weiteren fest verorteten liegt auf der Hand: Der Standort dieser

mobilen TI kann flexibel an die Frequenzen anderorts angepasst werden. Sie ist ein Frequenzpartizipierer.

Zu empfehlen ist, ein Gesamtkonzept der Tourist-Informationen im Kreis mit den kommunalen Vertretern abzustimmen. Ziel ist eine kooperative Herangehensweise zwischen dem Neanderthal Museum, Städten und Kreis, um sowohl das Neandertal als auch das neanderland insgesamt zu vermitteln. Dabei sollte die Information mit der emotionalen Inspiration verknüpft werden, was sowohl eine entsprechende Schulung des Personals als auch eine interaktive Vermittlung und aktivierende Gestaltung einer möglichen Informationsstelle erfordert.

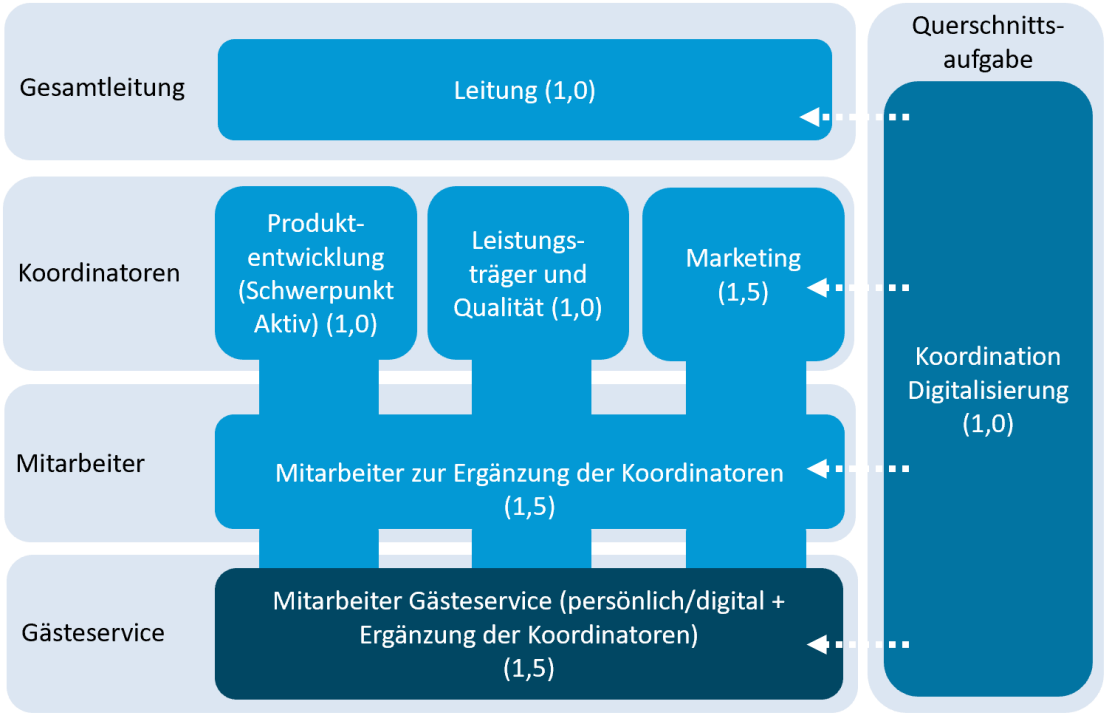

Abbildung 8: Personalstruktur Ausbaustufe Gästeservice. (Quelle: eigene Darstellung)

Die Erweiterung um den Bereich Gästeservice ist daher eine wichtige Ausbaustufe. Die dazu notwendigen Stellen sind so auszurichten und zu qualifizieren, dass sie sowohl Aufgaben im persönlichen Gästeservice und -kontakt als auch im digitalen Gästeservice (z.B. per E-Mail, Sozialen Medien u.Ä.) übernehmen können. Zudem sind auch hier Ergänzungsarbeiten für die Koordinatoren einzuplanen.

Der Bedarf wird auf mindestens 1,5 VZÄ geschätzt, um die Kernöffnungszeiten einer typischen Tourist-Information abdecken zu können. Die folgende Abbildung zeigt den Ausbau ausgehend von der zuvor erläuterten Stufe.

Hinzu kämen dem entsprechend zusätzliche Personalkosten in Höhe von 97.500 EUR p.a. (Durchschnittswert Kosten pro Stelle 65.000 EUR).

Das Marketing-Budget bleibt davon unberührt. Zusätzliche Verwaltungs- und sonstige Kosten werden auf 10.000 EUR p.a. geschätzt, können aber je nach Standort und Ausstattung der Tourist-Information sehr unterschiedlich ausfallen. Die einmalig anfallenden Investitionskosten für die Einrichtung einer neuen Tourist-Information sowie einer mobilen Tourist-Information sind separat zu kalkulieren.

Die zeitliche Umsetzung der fest installierten TI ist an die Realisierung von Entwicklungsmaßnahmen im Neandertal gebunden. Da die Maßnahmen derzeit bereits umgesetzt werden, kann auch mit der Planung und Konzeption einer Tourist-Information im Neandertal begonnen werden. Eine mobile TI könnte ebenfalls bereits jetzt konzipiert werden.

Daraus ergeben sich für den Ausbau des Gästeservices folgende **zusätzliche Kosten p.a.**:

- Zusätzliche Personalkosten 97.500 EUR
- Zusätzliche Verwaltungs- und sonstige Kosten 10.000 EUR
- Investivkosten: noch unbekannt
- **Zusätzliche Kosten gesamt: 107.500 EUR (ohne Investivkosten)**

c) Beteiligungs- und Gremienstruktur

Die neuen Aufgaben und Fortführung der Aktivitäten erfordern nicht zwingend neue Beteiligungs- und Gremienstrukturen. Stattdessen sollte vor allem der Austausch mit den Privaten intensiviert werden. Dies kann durch häufiger stattfindende, informelle Netzwerktreffen oder auch neue kreative Formate gewährleistet werden. Hier besteht auch bei den Leistungsträgern eine große Offenheit. Um die privaten Akteure, also v.a. die Leistungsträger, stärker in die Aktivitäten einzubinden, sind die bereits erwähnten Pooling- oder Fondsmodelle denkbar. Diese stellen eine Form der freiwilligen Tourismusfinanzierung dar.

Im **Fonds-Modell** wird die Finanzierung von Maßnahmen anteilig durch öffentliche Mittel 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 Profiteure, die keinen Beitrag leisten, aber dennoch von den Maßnahmen profitieren. Beispiele für Fonds-Lösungen finden sich in Nürnberg, Mainz und München.

Das **Pooling-Modell** ist dem Fonds-Modell sehr ähnlich. Das „Pool“-Modell 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 an Marketingmaßnahmen können und sollten im Zuge der intensivierten Betreuung der Leistungsträger künftig stärker entwickelt und eingebracht werden. Der Aufwand ist gegenüber der gesellschaftsrechtlichen Neuordnung wesentlich geringer und dennoch zielgenauer, da Maßnahmen im Hinblick auf Zielgruppen, touristische Themen und mit ausgewählten Leistungsträgern entwickelt werden können.

Anhang

1. Stellungnahme des Steuerberatungsbüros Diplom-Finanzwirt (FH) Michael Mittmann

Hinweis: Die Stellungnahme stellt keine Einzelfallprüfung dar, sondern fasst die zum Zeitpunkt des Gutachtens geltenden Rahmenbedingungen zusammen, um eine gutachterliche Bewertung zu ermöglichen.

- Steuerlicher Vergleich von Rechtsformen.
- Das Dokument wurde separat als pdf-Datei übergeben.

2. Checkliste: Wesentliche Schritte zur möglichen Gründung einer GmbH

Zum besseren Verständnis werden hier die notwendigen und empfohlenen Schritte zur Gründung einer GmbH aufgezählt. Dabei sind eine leicht veränderte Abfolge und „Schleifen“ innerhalb des Prozesses möglich.

1. Akquisition möglicher Gesellschafter: Diskussions- und Abwägungsprozess mit Kommunen oder anderen möglichen Gesellschaftern, unter Einbeziehung aller lokalen Gremien und Interessenvertreter.
2. Prüfung des landesweiten Umfelds: Nachhaltigkeit einer GmbH vor dem Hintergrund sich verändernder Strukturanforderungen des Landes (Landestourismusstrategie NRW)
3. Ausarbeitung eines Gesellschaftsvertrags: Zweck und Aufgaben der GmbH
4. Vergaberechtliche Prüfung – externes Gutachten
    a. Möglicher Nebenpfad: Vergabeverfahren, falls keine „Inhouse-Lösung“ vorgesehen ist
5. Beihilferechtliche und steuerliche Prüfung – externes Gutachten
6. Prüfung Mitarbeiterüberlassung - Personalkontinuität
7. Üblicher Gründungsprozess GmbH-Gründung
8. Betrauungsakt (DAWI)
9. Aufnahme des Betriebs: Geschäftsführung, Personal, Strukturen, Prozesse

Grundsätzlich sind begleitend politische Beschlüsse notwendig.