



Tourismusverband
Schleswig-Holstein
Meer und Mehr

Mehr Erfolg durch Kooperation – Teil II

Erfolgsfaktoren und
Lösungsvorschläge aus der Praxis

Mehr Wirtschaft.

SCHLESWIG-HOLSTEIN

Herausgeber**Tourismusverband Schleswig-Holstein e.V.**

Wall 55, 24103 Kiel

Telefon 0431 5601050

Fax 0431 569810

E-Mail: info@tvsh.de

Ansprechpartnerin: Catrin Homp,

Geschäftsführerin

**Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr
des Landes Schleswig-Holstein**

Düsternbrooker Weg 94, 24105 Kiel

Telefon 0431 988-4201

Fax 0431 988-617-4201

E-Mail: elke.siegl@wimi.landsh.de

Ansprechpartnerin: Dr. Elke Siegl,

Leiterin Tourismusreferat

Autoren

Cornelius Obier, PROJECT M GmbH

Svea-Désirée Schmidt, PROJECT M GmbH

Dr. Dirk J. Schmücker, Institut für Tourismus- und

Bäderforschung in Nordeuropa GmbH (N.I.T.)

Redaktion

Harry Reinfandt, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft
und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein

Gestaltung

Freistil* mediendesign, Kiel

www.freistil-kiel.de

ISSN 0935-4719, April 2009

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der schleswig-holsteinischen Landesregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Personen, die Wahlwerbung oder Wahlhilfe betreiben, im Wahlkampf zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner Gruppen verstanden werden könnte. Den Parteien ist es gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.

Bildnachweis:

Wir danken allen Institutionen sowie den Fotografinnen und Fotografen für die zur Verfügung gestellten Bilder:

Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH: 14 - Motiv 2 und 4, 25, 33 - Motiv 3 | Fotolia: Titel, 6, 8, 14 - Motiv 1 und 3, 17, 18, 30, 33 - Motiv 1 und 2, 38, Hasetal Touristik GmbH: 29, OstseeFerienLand: 35

Tourismus in Schleswig-Holstein: Gemeinsam erfolgreich!

Mit seinen Küsten, dem ausgezeichneten Klima und einem abwechslungsreichen Binnenland ist Schleswig-Holstein ein beliebtes Urlaubsziel. Viel ist in den vergangenen Jahren geschehen, um das Angebot qualitativ zu verbessern. Das Tourismuskonzept unseres Landes mit seiner Fokussierung auf Zielgruppen und seiner Festlegung von Qualitätskriterien hat an der erfolgreichen Neuausrichtung großen Anteil.

Noch immer allerdings agieren viele Tourismus-Akteure in kleinteiligen Strukturen. Deshalb ist es ein zentrales Thema unserer touristischen Neuausrichtung, die lokalen Strukturen zu verbessern und für mehr Effizienz zu sorgen.

Mit dem Leitprojekt „Optimierung der Lokalen Strukturen“ möchten wir Kommunen nachdrücklich ermuntern, sich zu größeren touristischen Einheiten zusammenzuschließen. „Konkurrenz belebt das Geschäft“ – nachhaltige Erfolge in einem globalisierten Markt sind aber nur in einer erweiterten Gemeinschaft möglich. Einige Orte, etwa in den für das Leitprojekt ausgewählten Pilotregionen, haben bereits erkannt, dass sie zusammenarbeiten müssen und nur gemeinsam Gewinner sein können.

Unser Land unterstützt diese Projekte, um den Schleswig-Holstein-Tourismus insgesamt zu stärken – ohne dass die regionale Identität der touristischen Region dabei verloren geht. Ein Zusammenschluss zu wettbewerbsfähigen Gemeinschaften kann deshalb nur auf der Basis von Freiwilligkeit funktionieren. Die Akteure müssen vor dem Hintergrund begrenzter Etats allerdings selbst die Notwendigkeit und den Nutzen erkennen, der in einer Bündelung von personellen und finanziellen Ressourcen liegt. Die Nutzung von Synergien schafft finanzielle Freiräume und stärkt die Wettbewerbsfähigkeit.

Mit dem nun vorliegenden Leitfaden zur Optimierung der Lokalen Strukturen möchten wir Ihnen, den touristischen Akteuren vor Ort, wertvolle Informationen an die

Hand geben und Sie auffordern, die hier vorgestellten Steuerungs- und Kontrollmechanismen für eine Kooperationsentwicklung für Ihre Region aufzugreifen und umzusetzen.

Bitte bedenken Sie, dass Ihre Gäste den Urlaub nicht nur innerhalb Ihrer Ortsgrenzen verbringen. Nutzen Sie deshalb die Stärken einer Region, um Ihr Angebot zu erweitern. Das steigert Ihre Attraktivität und stärkt Ihren Standort langfristig.

Für diesen Schritt in unsere gemeinsame touristische Zukunft wünsche ich Ihnen viel Erfolg!



A stylized handwritten signature in black ink, reading 'Jörn Biel'.

Dr. Jörn Biel

Minister für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr
des Landes Schleswig-Holstein

Tourismus in Schleswig-Holstein: Neue Wege beschreiten!

Der Tourismus steht vor neuen Herausforderungen: Die Ansprüche der Gäste werden höher, durch ihre zunehmende Reiseerfahrung werden Vergleiche mit Orten und Regionen im In- und Ausland möglich, denen Schleswig-Holstein Stand halten muss oder besser noch: denen wir immer eine Buglänge voraus sein sollten. Nur dann können wir im immer härteren Wettbewerb der Destinationen, die mit enormen Anstrengungen ihren Platz im weltweit größten Wachstumsmarkt sichern wollen, langfristig bestehen. Für Schleswig-Holstein ist der Tourismus eines der wichtigsten wirtschaftlichen Standbeine und schafft durch seine Umsätze Einkommen und Beschäftigung für die Bevölkerung. Insgesamt 130.000 Schleswig-Holsteinerinnen und Schleswig-Holsteiner beziehen ihr Einkommen aus dem Tourismus, in vielen Regionen des Landes ist der Tourismus zu einem nicht zu unterschätzenden, oft sogar zum einzigen Entwicklungspotenzial geworden. Allerdings sind nach Jahren schleichender Rückgänge massive Anstrengungen nötig, um diesen Wirtschaftszweig wieder auf die Erfolgsspur zu bringen. Das Tourismuskonzept des Landes hat mit seinen Leitprojekten hier in den vergangenen zwei Jahren bereits wichtige Impulse gesetzt. Der Tourismusverband unterstützt diesen Prozess der Neuausrichtung mit der Federführung für die Projekte „Optimierung der touristischen Infrastruktur“ und „Optimierung der lokalen Strukturen“.

In diesen Themenbereichen sehen wir enorme Potenziale, um unser Urlaubsland so zu positionieren, dass wir den gestiegenen Anforderungen unserer Gäste an die „schönste Zeit des Jahres“ professionell gerecht werden können.

Von den Effekten einer verstärkten Kooperation auf der Ebene der neuen „Lokalen Tourismus Organisationen“ (LTO) versprechen wir uns die notwendigen finanziellen und personellen Spielräume, die die Regionen brauchen werden, um sich in den Bereichen Marketing, Gästeservice und Infrastruktur zukunftsorientiert aufzustellen. Dieser Weg bedeutet sicherlich ein Stückchen Mut und einen Blick, der über die eigenen kommunalen Grenzen

hinausgeht, ist aber aus unserer Sicht ohne Alternative. Wenn man hier jedoch konsequent und zielorientiert vorgeht, werden sich sichtbare Erfolge schnell einstellen und die Akteure in der Region bestärken, auf diesem Weg weiter zu gehen.

Gemeinsam mit der Landesregierung möchte der Tourismusverband nicht nur Tipps und Hilfestellung mit dieser Broschüre geben, sondern Sie für die ersten Schritte motivieren und Sie auf Ihrem Weg in den Regionen begleiten, um die eine oder andere Hürde mit Ihnen gemeinsam zu nehmen.

Wir wünschen viel Erfolg bei der Umsetzung und vor allem auch viel Spaß bei dem Weg in die touristische Zukunft!



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Volker Popp'.

Volker Popp

Vorsitzender des Tourismusverbandes
Schleswig-Holstein e.V.



Grundsätzliche Hinweise zum Leitfaden	9
1 Das Leitprojekt »Optimierung der lokalen Strukturen«	10
1.1 Ziele, Gegenstand und Verlauf des Leitprojektes	10
1.2 Ergebnisse und Erfahrungen aus den Pilotregionen	13
2 Schlüsselfragen bei Bildung, Entwicklung und Betrieb der LTO	18
2.1 Umgang mit Vorbehalten, Ängsten und „schwierigen“ Partnern	19
2.2 Rollen- und Aufgabenanpassung touristischer und tourismusnaher Strukturen	23
2.3 Wahl und Ausgestaltung der Rechtsform	26
2.4 Strategische Führung und Positionierung der LTO	31
2.5 Außenmarketing der LTO	33
2.6 Innenmarketing der LTO	36
2.7 Finanzierungsmodelle und -schlüssel	38
2.8 Beihilfe- und wettbewerbsrechtliche Rahmenbedingungen	40

 Infobox

 Checkliste



Grundsätzliche Hinweise zum Leitfaden

Im November 2008 erschien der erste Teil des „Leitfadens zur Optimierung der lokalen Strukturen“. Dieser beschreibt die grundsätzliche Vorgehensweise zur Bildung und Entwicklung von „Lokalen Tourismus Organisationen“ (LTO). LTO stellen touristische interkommunale Kooperationen dar, die nach einem gemeinsamen Muster künftig in ganz Schleswig-Holstein auf lokaler Ebene umgesetzt werden sollen. Der Leitfaden ist als grundsätzliche Hilfestellung für die Kommunen zur Optimierung der lokalen Strukturen gedacht. Auf Basis des im ersten Teil des Leitfadens dargestellten Konzeptes zur Bildung und Entwicklung von LTO wurden im Sommer 2008 im Rahmen eines Wettbe-

werbs vier Pilotregionen ausgewählt, in denen die Optimierung der lokalen Strukturen seitdem beispielhaft durchgeführt wird.

Der vorliegende zweite Teil des Leitfadens greift die Erfahrungen, die in den Pilotregionen bisher gemacht wurden, auf und liefert weitere Antworten auf ausgewählte Schlüsselfragen beim Aufbau und Betrieb einer LTO.

1 Das Leitprojekt „Optimierung der lokalen Strukturen“

1.1 Ziele, Gegenstand und Verlauf des Leitprojektes

Ausgangssituation in Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein ist mit mehr als 1.100 Gemeinden kleinteilig strukturiert. Diese Kleinteiligkeit spiegelt sich auch auf der touristischen Ebene wider. Zwar ist die Kooperationsintensität der lokalen Ebene in Schleswig-Holstein hoch: Mehr als 82% der Gemeinden und damit 87% aller Beherbergungskapazitäten im Land sind in touristischen interkommunalen Kooperationen organisiert. Doch folgte die Kooperationsbildung in der Vergangenheit zumeist keiner einheitlichen Systematik und führte daher häufig zu nicht effizienten Kooperationsstrukturen.

Darüber hinaus kooperieren die Gemeinden häufig nicht nur auf einer, sondern gleich auf mehreren Ebenen. Im Durchschnitt ist jede Gemeinde in etwa 1,5 touristische Kooperationen eingebunden – die Einbindung in Aktiv-Regionen und Regionalentwicklungsprozesse sowie die Einbindung auf TMO¹– und Landesebene nicht mitgerechnet. Allerdings geht die hohe Kooperationsintensität nicht immer mit einer sinnvollen Aufgabenwahrnehmung einher. Viele Aufgaben werden häufig doppelt, auf mehreren Ebenen, und andere Aufgaben gar nicht wahrgenommen. Beispielsweise werden mehr als 90% des gesamten kommunalen touristischen Marketingbudgets in Schleswig-Holstein in Höhe von etwa 20-25 Mio. € jährlich auf Ortsebene verausgabt – der größte Teil davon nach wie vor einzelörtlich. Dadurch werden Synergien nicht genutzt. Eine effektive Marktbearbeitung erfolgt aufgrund geringer Budgets und ungenügender Mittelbündelung oft nicht.

Das Leitprojekt „Optimierung der lokalen Strukturen“

Im Rahmen der Umsetzung des Tourismuskonzeptes des Landes hat die Landesregierung bereits im Jahr 2006 die „Optimierung der lokalen Strukturen“ als eines von neun Leitprojekten festgelegt. Das Leitprojekt soll einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, das touristische Marketing in Schleswig-Holstein zu bündeln und damit insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu verbessern. Die Zielsetzung im Einzelnen:

Optimierung der Tourismusorganisationen durch Stärkung und Institutionalisierung interkommunaler Zusammenarbeit durch Bildung von Kooperationen auf lokaler Ebene auf der Grundlage marktgerechter Kriterien

Freisetzen von Mitteln für die Verbesserung von Infrastruktur, Marketing und Qualitätssicherung durch Schaffung von Synergien und Auflösung von Doppelstrukturen

Erhöhung der Schlagkraft für Vermarktung und Vertrieb

Nutzung der frei werdenden Ressourcen zur Verstärkung der Anstrengungen in Produktaufbereitung, Qualitätssicherung, Gästeinformation und Service

¹TMO = Tourismusmarketingorganisationen der regionalen Ebene. Derzeit zählen hierzu der Ostsee-Holstein-Tourismus e.V. (OHT), die Nordsee Tourismus Service GmbH (NTS), der Schleswig-Holstein Binnenland Tourismus e.V. (SHBT) sowie die Herzogtum Lauenburg Marketing und Service GmbH (HLMS). Als Vertretung der Städte gehört die Marketingkooperation Städte in Schleswig-Holstein e.V. (MaKS) zum Kreis der TMO.

Konzept der Lokalen Tourismus-Organisationen

Im ersten Halbjahr 2008 wurde in enger Zusammenarbeit von Tourismusverband Schleswig-Holstein e.V. und Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (MWV) durch die Tourismusberatung PROJECT M und das Institut für Tourismus- und Bäderforschung in Nordeuropa (N.I.T.) ein Konzept zur Optimierung lokaler Strukturen erarbeitet. Dieses sieht die flächendeckende Entwicklung von

sogenannten Lokalen Tourismus Organisationen (LTO) auf lokaler Ebene vor.

LTO bündeln in einem aus Gästesicht abgegrenzten, homogenen Raum eine Mindestgröße von kommunalen und privatwirtschaftlichen Akteuren. Diese sollen ihre Aufgaben klar beschreiben, bisher mehrfach wahrgenommene Aufgaben zusammenführen und schrittweise in festen Organisationsstrukturen zusammen wachsen.

i

Lokale Tourismus Organisationen

LTO sind daher im Hinblick auf einer kritische Größe marktfähige, strategisch geführte räumliche Einheiten mit einem klar erkennbaren und abgrenzbaren Angebot (homogener touristischer Raum).

Sie beruhen auf freiwilliger, von innen gelebter, verbindlicher Kooperation mehrerer Städte und Gemeinden, ihrer touristischen Organisationen sowie privater Leistungsanbieter in aufgabenadäquaten Strukturen. LTO sind voll in das touristische System des Landes eingebunden.

Kriterien für die LTO



Quelle: N.I.T. & PROJECT M 2008

Die LTO-Bildung vollzieht sich idealtypisch in drei Entwicklungsstufen: von der Marketingkooperation über eine umfassende Tourismuskoooperation bis zur gemeinsamen Organisation mit Bereinigung bisheriger Organisationsstrukturen. Dieser Prozess wird eindeutig definiert mit Arbeitsschritten, Prozessverantwortlichen,

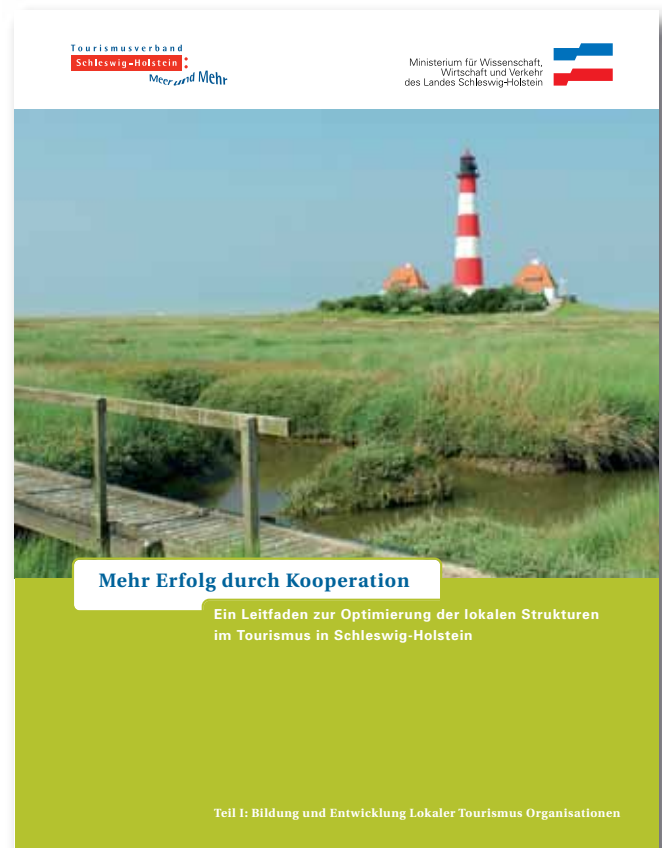
Prioritäten, Zeiten und Controlling. Der Einstieg in den LTO-Prozess ist, je nach regionalen Gegebenheiten, auf jeder Stufe möglich. Mehr zu den Grundlagen der LTO-Bildung und -Entwicklung findet sich im ersten Teil des Leitfadens.

Umsetzungsstand

Das erarbeitete Konzept wurde erstmals im Rahmen einer breit angelegten Fachtagung im Juni 2008 vor rund 150 Besuchern aus Politik, Verwaltung und Tourismus in Kiel vorgestellt. Die lokalen Tourismusakteure in Schleswig-Holstein wurden aufgerufen, ihre Organisationsstrukturen mit Unterstützung des Wirtschaftsministeriums und des Tourismusverbandes Schleswig-Holstein e.V. weiter zu optimieren.

Ein landesweiter Wettbewerb wurde ausgeschrieben. Bei diesem konnten sich bereits bestehende oder in Gründung befindliche touristische interkommunale Kooperationen um den Status einer Pilotregion bewerben. In den Pilotregionen soll das erarbeitete Konzept beispielhaft für das ganze Land umgesetzt werden.

Gleichzeitig sollen die in den Pilotregionen erarbeiteten Handlungskonzepte als Modell für die Entwicklung der lokalen Strukturen im übrigen Schleswig-Holstein dienen. Im November 2008 erschien der erste Teil des vorliegenden „Leitfadens zur Optimierung der lokalen Strukturen im Tourismus in Schleswig-Holstein“. Darin finden sich ausführliche Hinweise und Hilfestellungen für die Vorgehensweise bei Bildung und Entwicklung von LTO. Der Leitfaden kann beim Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein sowie beim Tourismusverband Schleswig-Holstein e.V. bestellt oder auf den jeweiligen Internetseiten als pdf-Dokument heruntergeladen werden.²



1.2 Ergebnisse und Erfahrungen aus den Pilotregionen

Wettbewerb zur Auswahl von vier Pilotregionen

In einem von einer Fachjury begleiteten Bewerbungsverfahren haben sich im Sommer 2008 aus sieben Bewerbungen vier Pilotregionen für das Leitprojekt herauskristallisiert: die Regionen Ostseefjord Schlei, Probstei, Holsteinische Schweiz und Nordfriesland.

Mit der Probstei und der Ostseefjord Schlei-Region wurden zwei Pilotregionen ausgewählt, die bereits heute den Charakter einer LTO besitzen, jedoch in ihren Kooperationsprozessen und hinsichtlich der Aufgabenteilung optimierbar sind. In Nordfriesland und der Holsteinischen Schweiz sollten – exemplarisch für das ganze Land – LTO-Bildungsprozesse initiiert werden. Während die Region Nordfriesland in der angestrebten Gebietskulisse bislang noch nicht kooperiert hat, gab es in der Pilotregion Holsteinische Schweiz vor mehreren Jahren bereits einen Tourismusverband.

Die vier Regionen übernehmen eine Vorreiterrolle im Tourismus und sollen mit ihren Organisations- und Kooperationsstrukturen sowie Projekten ein Vorbild für andere Regionen darstellen. Sie wurden vom Wirtschaftsministerium und Tourismusverband Schleswig-Holstein e.V. von September bis Dezember 2008 mit Beratungsleistungen zur Optimierung der Aufgabenteilung und Kooperation unterstützt.

Zielsetzung und Vorgehensweise

Ziel der Arbeit in den Pilotregionen ist es, Handlungskonzepte zu erarbeiten, mit deren Hilfe feste und verbindliche Kooperationsstrukturen gemäß dem auf Landesebene entwickelten Konzept aufgebaut werden können. Zielleitende Fragen bei der Entwicklung der Konzepte waren dabei

In welcher Gebietskulisse und unter Einbeziehung welcher Städte und Gemeinden wird sich die Region strukturieren?

Welche Aufgaben in den Bereichen Vermarktung, Vertrieb, Angebotsgestaltung, Qualitätssicherung, Gästeinformation/-betreuung und Infrastrukturentwicklung sollen auf Kooperationsebene wahrgenommen werden?

In welchen Organisations- bzw. Kooperationsstrukturen soll die künftige Zusammenarbeit verlaufen? Wie können bestehende Kooperationen integriert werden?

Welcher Zeit- und Maßnahmenplan wird erforderlich, um die Kooperation umzusetzen?

Aufgrund der bereits weit entwickelten Kooperation in der Ostseefjord Schlei-Region³ und damit verbundenen konkreten Fragestellungen wurde in dieser Region ein problemorientierter Ansatz gewählt. Zu lösen waren folgenden Fragestellungen:

„Randregionen“: Umgang mit Teilregionen, die sich zwei oder mehr LTO-Strukturen zugehörig fühlen könnten

Gemeinsame Perspektiven: Umgang mit Trittbrettfahrern und gerechte Verteilung von Kosten und Lasten im Rahmen einer LTO

Konzeptionelle Arbeit: Abstimmung von örtlichen und überörtlichen (LTO-weiten) Tourismuskonzepten

Gebietskulissen für die LTO

In den drei Pilotregionen Holsteinische Schweiz, Nordfriesland und Probstei wurde zunächst die Gebietskulisse für die Pilotregion und damit für die Erarbeitung des Handlungskonzeptes überprüft.

Dies war insbesondere in Nordfriesland aufgrund seiner Großflächigkeit und heterogenen landschaftlichen Struktur ein Thema. Trotz des durchaus wahrgenommenen Spannungsverhältnisses zwischen räumlicher Struktur (heterogene Regionsstruktur) und Marktfähigkeit (Mindestkapazitäten, Budget), schätzen die Partner der Pilotregion derzeit die Wirkung, die durch ein gemeinsames Agieren am Markt erreicht werden könnte, bedeutsamer als die vollständige Homogenität des Raumes ein. Sie haben sich – mit dem Vorbehalt der Zustimmung im politischen Raum – daher darauf verständigt, in der ursprünglichen Partnerkonstellation der Pilotregion die LTO-Bildung voran zu treiben. Die Einbeziehung weiterer Partner (Halligen, Viöl Land) wurde zwar durchgängig „mitgedacht“, aber das Handlungskonzept zum Aufbau der LTO-Strukturen zunächst auf die Pilotregion konzentriert. Ähnlich verhielt es sich in der Holsteinischen Schweiz, wo die sieben Partner in der Pilotregion weitere Partner dann einbeziehen werden, wenn alle Grundlagen und Rahmenbedingungen der zu bildenden LTO definiert sind. Das dann erarbeitete Organisations- und Kooperationsmodell soll später den weiteren Partnern angeboten werden.

In der Pilotregion Probstei ist eine Erweiterung der Gebietskulisse zunächst nicht vorgesehen.

³ Stellvertretend für die Region beworben hat sich die Ostseefjord Schlei GmbH, die Funktionen einer LTO im Sinne des Konzeptes übernimmt, indem sie die touristische Vermarktung für die Stadt Schleswig und die Ämter Haddeby, Kappeln-Land, Schlei-Ostsee (ohne die Gemeinden Brodersby, Altenhof, Goosefeld und Windeby) Südingeln und Süderbrarup komplett ausführt.

Profile der Pilotregionen

				
	Holsteinische Schweiz	Nordfriesland	Ostseefjord Schlei	Probstei
Region	7 Gemeinden und Städte im Kerngebiet des Naturparks Holsteinische Schweiz: Bosau, Bösdorf, Dersau, Grebin, Malente sowie Eutin und Plön	Amt Südtondern und Mittleres Nordfriesland, Nordstrand, Pellworm, Husum/ Husumer Bucht	Ämter Geltinger Bucht, Haddeby, Kappeln-Land, Südangeln, Süderbrarup und Schlei-Ostsee sowie Städte Kappeln und Schleswig	Amt Probstei an der Kieler Bucht mit den Gemeinden Schönberg, Laboe und weiteren 18 Gemeinden
Kapazitäten⁴	Ca. 10.000	Ca. 13.500	Ca. 20.000	Ca. 9.200
bisherige Kooperationen	Unregelmäßig tagendes Arbeitsgremium der beteiligten Kommunen Naturpark Holsteinische Schweiz bis 2004: Holsteinische Schweiz Tourismus e.V.	Noch keine gemeinsame Organisation, Partner sind derzeit: Nordfriesland Tourismus GmbH, Tourismus und Stadtmarketing Husum/ Husumer Bucht – Ferienorte an der Nordsee e.V., Kurverwaltung Nordstrand und Kurverwaltung Pellworm	Ostseefjord Schlei GmbH mit sowohl kommunalen Gebietskörperschaften als auch privaten Leistungsanbietern als Gesellschafter	Intensive, jedoch nicht formal geregelte Zusammenarbeit unter den Partnern Schönberg, Laboe und dem Tourismusverband Probstei e.V.

Erfahrungen zur Gebietskulisse für LTO

- **Die definierten LTO-Kriterien (vgl. Leitfaden Teil 1, S. 24-25) werden bestätigt: Die Marktfähigkeit, d.h. die Verfügbarkeit hinreichend großer Budgets zur Erfüllung der Aufgaben einer LTO, hat sich als unabdingbare Grundlage für die LTO-Bildung heraus gestellt.**
- **Kleinere Regionen sollten sich – entsprechend dem LTO-Konzept – zu größeren Regionen zusammen schließen oder sich Regionen mit marktfähiger Größe anschließen.**
- **Identifikationsprobleme der Akteure vor Ort im Hinblick auf größere Gebietskulissen müssen oftmals überwunden werden, wenn es gelingen soll, eine marktfähige Größe der LTO aufzubauen.**

Organisationsstrukturen für die LTO

In den Pilotregionen Holsteinische Schweiz, Nordfriesland und Probstei haben sich die Partner aus Gründen der Praktikabilität und Durchsetzbarkeit jeweils auf die Gründung einer Dachorganisation, möglichst in Form eines Zweckverbands, verständigt, der koordinierend die überörtlichen Produktentwicklungs-, Vermarktungs- und Vertriebsaufgaben übertragen werden.⁵ Zur Wahrnehmung der Aufgaben wird zunächst auf die

bestehenden Strukturen der Partner in den Regionen zurück gegriffen. Die Erarbeitung eines Aufgabenverteilungsplans ist der jeweils nächste Schritt in den Pilotregionen. Lediglich in der Probstei soll auf Ebene der Dachorganisation bereits bei der Gründung ein sogenannter „Kümmerer“ eingestellt werden, der mit der Wahrnehmung von verschiedenen Kooperationsaufgaben betraut wird.

i

Erfahrungen zur Wahl der Rechtsform für LTO

- Die „richtige“ Rechtsform für LTO gibt es nicht. Die Vor- und Nachteile der Rechtsformen sind mit Blick auf die Strukturen in der LTO-Region und die in Kooperation zu erfüllenden Aufgaben abzuwägen.
- Als konsensfähig und für die ersten Schritte der Kooperation zielführend haben sich öffentlich-rechtliche Kooperationsstrukturen, insbes. der Zweckverband erwiesen. Diese Rechtsform ist im kommunalen Umfeld erfolgserprobt und eingeführt.
- Bei allen Kooperations- und im Folgenden Rechtsformüberlegungen sollte die Kommunalaufsicht frühzeitig eingebunden werden.
- Es zeichnet sich ab, dass Trägerstrukturen, wie z.B. Zweckverbandslösungen, bei Übernahme von Vertriebsaufgaben und bei gewünschter Einbindung von privaten Leistungsanbietern durch einen auf wirtschaftliche Tätigkeit ausgerichteten „operativen Arm“, beispielsweise in Form einer operativ tätigen GmbH, zu ergänzen sind.⁶

i

Erfahrungen zum Personalbedarf der LTO

- Gerade zu Beginn der LTO müssen angemessene personelle und finanzielle Ressourcen für die Initiierung und Bildung der Kooperation vorgesehen werden.
- Auch im „Modell der Aufgabenteilung“, welches oftmals gerade zu Beginn der LTO gewählt wird, um die vorhandenen Organisationen und Strukturen arbeitsteilig einzusetzen, werden Koordinations- und Leitungskapazitäten benötigt („Kümmerer“).
- Zu Beginn der Kooperation stehen dem zusätzlichen Koordinations- und Leitungsaufwand in LTO keine Einspareffekte in gleichem Maße gegenüber, da das in den vorhandenen Organisationen und Strukturen verfügbare Personal oftmals mit Querschnittsaufgaben befasst ist und sich somit Umgliederungen nur begrenzt realisieren lassen.
- Nur durch konsequente Zusammenführung der Strukturen in einer gemeinsamen Organisation und unter eine gemeinsame Leitung (LTO-Stufen 2/3) können die möglichen erheblichen Synergieeffekte durch LTO auch im personellen Bereich genutzt werden.

⁵ Vgl. zur Abwägung des Zweckverbands im Vergleich zu anderen Rechtsformen Kapitel 2.3. Die Machbarkeit der jeweils beabsichtigten Zweckverbandslösung muss u.a. aus kommunalrechtlicher Sicht in allen Regionen geprüft werden.

⁶ Siehe hierzu auch die Ausführungen zum Vergaberecht, S. 41 ff.

Handlungskonzepte für die LTO

Die Umsetzung des angestrebten Organisationsmodells soll in den Pilotregionen Holsteinische Schweiz, Nordfriesland und Probstei stufenweise erfolgen. Ziel ist es, kurz- bis mittelfristig die LTO-Stufe 1 zu erreichen, d.h. eine feste, verbindliche und politisch abgesicherte Marketingkooperation mit einer Dachorganisation als Trägerstruktur und Aufgabenverteilung an die bestehenden Organisationen zu bilden. Die drei Regionen haben sich darauf verständigt, die Grundlagen hierfür in den kommenden Monaten zu erarbeiten, so dass die Strukturen der Dachorganisationen noch im Jahr 2009 vorbereitet und ggf. Anfang 2010 gegründet werden können. Die Zusammenführung der personellen und finanziellen Ressourcen und damit die Überführung aller bisher im

Wege der Aufgabenübertragung wahrgenommenen Aufgaben in eine eigene Vermarktungs- und Vertriebsorganisation ist langfristig (2013) geplant. Für die Pilotregionen wurden Handlungskonzepte erarbeitet, die die nächsten Schritte zur Entwicklung der LTO detailliert beschreiben. Alle Regionen planen die Erarbeitung der erforderlichen inhaltlichen Grundlagen im Rahmen eines regionalen Tourismuskonzeptes (vgl. Leitfaden Teil 1, S. 33).

Zur Steuerung und Koordination des weiteren Prozesses in der Holsteinischen Schweiz und in Nordfriesland haben sich die bereits im bisherigen Projektverlauf beteiligten jeweiligen regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften (Entwicklungsgesellschaft Ostholstein mbH und Wirtschaftsförderungsgesellschaft Nordfriesland mbH) bereit erklärt.

i

Erfahrungen zur Zeit-/Ablaufplanung für die LTO-Bildung

- **Für die Bildung einer LTO muss eine Dauer von mindestens einem Jahr veranschlagt werden. Abweichungen hiervon können entsprechend unterschiedlicher regionaler Voraussetzungen auftreten.**
- **Der LTO-Bildung muss ein klar definiertes Handlungskonzept zu Grunde liegen, das die notwendigen Schritte benennt und Prioritäten, Zuständigkeiten und Zeiten vorsieht.**
- **Es bedarf eines verantwortlichen „Kümmerers“ bereits in der Vorbereitungsphase einer LTO, der über das Zeitbudget verfügt, die LTO voran zu treiben. Weiterhin werden auch finanzielle Mittel für juristische, organisatorische und inhaltliche Fachberatungen erforderlich.**

Gemeinsame Perspektiven und verbindliche Regelungen

Die Entwicklung gemeinsamer Perspektiven hat sich als Kernpunkt der Pilotregionsarbeit in der Region Ostseefjord Schlei gezeigt. Ohne die Entwicklung gemeinsamer inhaltlicher Perspektiven und Leitlinien kommt die Kooperation nicht oder nur halbherzig zustande. In der Pilotregion zeichnet sich ab, dass im ersten Halbjahr 2009 verbindlichere Regeln für alle Akteure etabliert werden.

Diese Regeln sollen so gestaltet werden, dass „Bremsen“ nicht auftreten kann, weil sich alle Akteure auf die Zusammenarbeit zu identischen Bedingungen einigen. Damit werden Spielregeln vereinbart, die entweder komplett akzeptiert werden müssen oder bei Nichtakzeptanz eine Beteiligung an der LTO nicht ermöglichen

i

Erfahrungen zur Notwendigkeit verbindlicher Regeln und Konzepte

- **Eine LTO benötigt von Beginn an verbindliche und einheitliche Kooperations- und Beteiligungsregeln, auf die sich die Partner einigen.**
- **Diese definieren die grundsätzlichen Vorgehensweisen der Kooperation – Ausnahmeregelungen sollten möglichst vermieden werden.**
- **Zu den verbindlichen Regeln gehören insbesondere Leistungsinhalte der LTO-Organisation für ihre Partner sowie Finanzierungsgrundsätze und Beteiligungsmöglichkeiten.**
- **Bei Nichtakzeptanz der Regeln und Konzepte wirkt die Einbindung der betreffenden Akteure mittel- bis langfristig kontraproduktiv – es entsteht ein latentes „Druckpotenzial“ sowie eine gefühlte Ungerechtigkeit bei den regelkonformen Partnern.**

Umgang mit „Randregionen“

Aufgrund des fortgeschrittenen Kooperationsstatus in der Region Ostseefjord Schlei wurden hier Sonderfragen bearbeitet, die typischerweise in einem fortgeschrittenen Status der Kooperation auftauchen:

Als Voraussetzung für die Integration von „Randregionen“ (z.B. Geltinger Bucht, Eckernförde/„Kragengemeinden“) ist zunächst vor allem ein klares Bekenntnis notwendig, um die regionale Zugehörigkeit eindeutig zu klären. Dabei spielen allerdings bestehende Kooperationen und Verflechtungen sowie die Professionalität der potenziellen Partner oftmals eine gewichtigere Rolle als die Kriterien des LTO-Konzeptes. Um „Randregionen“ mit z.T. stark abweichendem touristischen Angebot (z.B. Geltinger Bucht) in die Kooperation einbeziehen zu können, wird außerdem eine Anpassung des Marketingkonzeptes der Ostseefjord Schlei GmbH erforderlich.

Umgang mit Mitläufern

Zum Umgang mit „Mitläufern“ auf Gemeindeebene hat die Pilotregion Ostseefjord Schlei kein klares Ergebnis gebracht. Die (politischen) Akteure waren der Meinung, dass mit kontinuierlicher Überzeugungsarbeit entsprechende Fortschritte zu erzielen sind. Für Betriebe, die in nicht kooperierenden Gemeinden ansässig sind, wurde ein Zuschlagsmodell für den Leistungseinkauf (Anzeigen, Web etc.) entwickelt.

Hinsichtlich der konzeptionellen Grundlagen klärten die Partner in der Pilotregion, dass ein regionales, LTO-weites Tourismuskonzept notwendig ist und das Fundament der Kooperation bildet. Bereits existierende oder in der Entwicklung befindliche lokale Tourismuskonzepte (Kappeln, Schleswig) sollen in dieses Tourismuskonzept einfließen.

i

Erfahrungen zur Erstellung von Tourismus- und Marketingkonzepten

- **Die Erstellung von Tourismus- und Marketingkonzepten auf einzelörtlicher und teilregionaler Ebene ist im Sinne der LTO-Bildung nicht sinnvoll. Vorhandene Konzepte sind in das LTO-weite Konzept zu integrieren.**
- **Tourismus- und Marketingkonzepte für LTO sollten für die Gebietskulisse in der Endausbaustufe entwickelt werden und die Möglichkeit der Aufnahme weiterer Kommunen vorsehen. Geschieht dies nicht, sind laufende Anpassungen des ursprünglichen Konzeptes erforderlich.**
- **Deutlich wird jedoch auch: Tourismus- und Marketingkonzepte sind laufend fortzuschreiben. Die nicht unübliche Praxis, ein Tourismuskonzept zu erstellen und dann nach einigen Jahren neu zu schreiben, sollte zugunsten einer kontinuierlichen Fortschreibung verändert werden (jährliche Überprüfung und Anpassung).**



2 Schlüsselfragen bei Bildung, Entwicklung und Betrieb der LTO



2.1 Umgang mit Vorbehalten, Ängsten und „schwierigen“ Partnern

Hintergrund und Ursachen

Die Arbeit in der LTO ist in der Regel Arbeit in einer Kooperation, die zudem von einer Übertragung von Aufgaben geprägt ist. LTO-Bildung bedeutet: Aufgaben gemeinsam erledigen, so dass jeder einzelne sie nicht mehr erledigen muss. Der Prozess der LTO-Bildung zeigt zwei Aspekte, die oftmals ein unterschiedliches Maß an Zustimmung erfahren: die generelle Zielbeschreibung der LTO-Bildung und der konkrete Weg der Kooperation. Die generelle Zielbeschreibung lässt sich mit „Wir wollen zusammenarbeiten und dadurch effizienter und effektiver werden“ zusammenfassen. An der Sinnhaftigkeit dieser Ziele äußert praktisch niemand Kritik oder gar Widerspruch. Auf dem Weg dorthin gibt es aber sehr wohl Widerstände, die zwei grundsätzliche Ursachen haben dürften:

Rationale Ursachen: Die kooperative LTO-Bildung wird nicht als guter Weg gesehen, die Ziele zu erreichen. Hier werden vor allem Argumente genutzt, die die Effizienz und Effektivität der Kooperation auf den Prüfstand stellen und anzweifeln (eine Liste typischer Argumente und möglicher Gegenargumente findet sich in der Tabelle auf Seite 20).

Emotionale Ursachen: Menschen streben nach Autonomie, also nach der Möglichkeit, in ihrem Einflussbereich selbst zu entscheiden, was passieren soll. Kooperation schränkt diese Autonomie ein, weil Entscheidungen nicht mehr selbstständig, sondern in Absprache mit anderen getroffen werden. Der drohende Verlust von Autonomie kann mit verschiedenen Befürchtungen einhergehen, z.B. Angst vor Kompetenz- oder Machtverlust, Angst vor Identitätsverlust oder Angst vor Verweigerung der Vermieter, der lokalen Wirtschaft oder der Politik.

In der Realität werden Kooperationsprozesse oftmals stärker durch emotionale als durch rationale Ursachen behindert. Oftmals ergeben sich zwei Gruppen von Akteuren, die sich hinsichtlich ihrer Kooperationsperspektive unterscheiden:

Die **Kooperateure** versuchen, durch möglichst umfassende, effiziente und effektive Kooperation (gemeinsame oder eigene) Vorteile zu erreichen. Ihr Zielsystem ist die Mittelbündelung und der gemeinsame Mitteleinsatz bei arbeitsteiligem Arbeiten. Die Kooperateure fühlen sich belohnt, wenn Kooperationsziele erreicht werden.

Die **Selbstständigen** hingegen versuchen, möglichst lange ein möglichst hohes Maß an Selbstständigkeit (Autonomie) zu erhalten. Gerät die Autonomie in Gefahr (z.B. weil sie in eine LTO gedrängt werden sollen), so versuchen sie, um Ziel und Ergebnis des Kooperationsprozesses zu verhandeln, das Abgeben von Ressourcen (Kompetenz, Macht, Geld, Personal) zu vermeiden oder zu verzögern. Statt „Mittelbündelung“ steht „Mittel abgeben“ im Vordergrund. Die Selbstständigen fühlen sich bestraft, wenn sie kooperieren müssen.

In der aktuellen (nicht nur touristischen) Diskussion werden die Kooperateure eher als aktive „Treiber“ und Erneuerer wahrgenommen, während die Selbstständigen eher die Rolle der passiven „Bremser“ und Bewahrer zugewiesen bekommen. Das mag vor allem daran liegen, dass die interkommunale Kooperation insgesamt als zukunftsweisend beschrieben wird und vor allem im Tourismus nahe liegt.

Was spricht für eine Kooperationslösung im Bereich der Tourismusentwicklung?

Die Bildung größerer touristischer Einheiten ist aus verschiedenen Perspektiven sinnvoll. Allerdings müssen bei konkreten LTO-Bildungsprozessen natürlich stets die lokalen Verhältnisse berücksichtigt werden.

- **Marktperspektive:** Der Tourismusmarkt ist, stärker als viele andere, vom Wettbewerb geprägt. Jeder Ort und jede Region, die sich als Reiseziel vermarkten möchte, steht in einer sich verschärfenden Konkurrenz, die sich in exotischer Ferne oder ganz in der Nähe befinden kann. Um in Wettbewerbsmärkten erfolgreich zu sein, ist die Wahrnehmbarkeit des eigenen Ortes bzw. der Region eine entscheidende Grundlage: Wer nicht wahrgenommen wird, kann auch nicht in das Set von möglichen Reisezielen seiner Gäste aufgenommen werden. Es leuchtet unmittelbar ein, dass größere Einheiten eine bessere Chance haben, wahrgenommen zu werden: Sie sind für den Gast leichter lokalisierbar und können mehr Geld in die notwendige Kommunikation stecken.
- **Kundenperspektive:** Für die Gäste hat die Kooperation einen ganz praktischen Vorteil: Sie erhalten die notwendigen Informationen aus einer Hand und müssen sich nicht an verschiedene Stellen wenden, um sich über Unterkünfte und Ausflugsmöglichkeiten zu informieren oder diese zu buchen. Unter anderem deshalb soll eine LTO so groß sein, dass sie die vorhandenen Freizeit-, Ausflugs- und Unterkunftsmöglichkeiten für den Gast im Rahmen der Informationspolitik leicht erschließbar macht.
- **Perspektive der Leistungsanbieter:** Für die touristischen Betriebe ergibt sich in der Kommunikation gegenüber dem Gast ein simpler Größenvorteil: Je mehr Geld für die gemeinsame Kommunikation zur Verfügung steht, desto besser kann auch der einzelne Betrieb kommuniziert werden. Steigende touristische Nachfrage in der gesamten LTO führt zwangsläufig zu steigender Nachfrage nach einzelnen Betrieben.
- **Perspektive der Kommunen:** Die Kommunen erhalten in der LTO vor allem Vorteile hinsichtlich der Professionalität und Kompetenz der gemeinsam einsetzbaren Mitarbeiter. In einer LTO-Organisation wird es möglich, arbeitsteilig zu agieren, einzelne Mitarbeiter auf bestimmte Tätigkeitsbereiche zu spezialisieren und z.B. im Betrieb von Tourist-Informationen Springer- und Vertretungsregelungen zu realisieren.

Trotz aller Argumente wird es in der LTO-Bildung immer wieder zu unterschiedlichen Perspektiven oder Konflikten kommen. Die folgenden Lösungsansätze sollen helfen, diese Perspektiven zusammen zu bringen und Konflikte zu vermeiden.

Dabei sollte ein Grundsatz stets beachtet werden: Ziel der LTO ist das Arbeiten *in* der Kooperation – nicht *mit* der Kooperation. Die LTO ist primär das Instrument und die Plattform der Partner für ihre Kooperation und nicht ein unbeteiligter Dritter, mit dem nur Dienstleistungsverträge geschlossen werden.

Argumentationshilfen

Diese Argumente sind nicht erfunden, sondern kommen in der Praxis vor. Die Lösungsansätze geben keine Garantie für den Erfolg. Eine wichtige Leitlinie für die

Reaktion auf alle Argumente ist: Nehmen Sie ihre möglichen Partner und deren Argumente ernst, auch wenn sie sie nicht teilen! Sonst ist später keine respektvolle Zusammenarbeit möglich.

Rational begründete Argumente gegen die Kooperation ...	... und wie man ihnen begegnen kann
„Die Kooperation kostet mehr als sie bringt.“	1. Transparente Kosten-Planung und Aufgabendefinition schafft Klarheit über die tatsächlichen Kosten. 2. Mehrjährige Planung schafft Klarheit über die Kostenrisiken. 3. Gegenüberstellung von Leistungen und Kosten schafft Akzeptanz für den Wert professioneller Dienstleistung. 4. Einsparungen auf der lokalen Ebene durch Aufgabenübertragung sind wesentlicher Inhalt der Kosten-Nutzen-Schätzung.
„Die Effizienz kleiner, vor allem ehrenamtlicher Organisationen, ist durch eine größere, professionelle Organisation nicht zu erreichen.“	1. Ehrenamt ist auch in der LTO wichtig und wird nicht abgeschafft. 2. Ehrenamt soll dort eingesetzt werden, wo die genaue Kenntnis des Ortes wichtig ist: In der Gästebetreuung und –information, bei der Betreuung und Interessenvertretung von Betrieben – aber nicht im professionellen Marketing. 3. Die „Effizienz kleiner Organisationen“ ist oft nur vordergründig: Effizienzbetrachtungen müssen immer nicht nur die Kosten, sondern auch die zu diesen Kosten erbrachten Leistungen (z.B. professionelles Marketing) betrachten. 4. Arbeitsteilige Prozesse sind effizienter als nicht arbeitsteilige.
„Wir können uns das nicht leisten.“	1. Der Finanzierungsschlüssel soll auf den unterschiedlichen Profit aus dem Tourismus abstellen. Wer viel Tourismus hat, zahlt viel, profitiert aber auch von der touristischen Wertschöpfung. 2. Wer sich professionelle Arbeit nicht leisten kann, wird auf Dauer im Wettbewerb verlieren – mit oder ohne LTO. 3. Die LTO also solche ist nicht teurer - im Gegenteil. Bei Vergleichen „vorher – nachher“ ist stets auch die unterschiedliche Leistung zu berücksichtigen.
„Der Abstimmungsaufwand wird zu groß.“	1. Wie groß der Abstimmungsaufwand tatsächlich ist, legen die Kooperationspartner fest: Je detaillierter der Kontrollwunsch, desto größer der Aufwand. 2. Politiker sind keine Tourismus-Profis – damit professionelle Strukturen arbeiten können, brauchen sie entsprechenden Freiraum. Politische Abstimmung soll sich auf strategische Fragen und die notwendige Kontrolle beschränken. 3. Klare Aufgaben- und Kompetenzbeschreibungen verhindern unkoordiniertes Vorgehen und vereinfachen Abstimmungsprozesse.
„Die Betreuungsintensität der Betriebe wird geringer.“	1. Das hat nicht ursächlich mit der LTO zu tun, sondern mit dem Aufwand, den man für die Betreuung der Betriebe betreibt. 2. Die gemeinsame Organisation von Tourist-Informationen (die oftmals die Vermieterbetreuung in der Hand haben) ist etwas anderes als die Schließung von Standorten. Auch zentral geführte Tourist-Informationen bleiben vor Ort (als Außenstelle der LTO). 3. Frei werdende Ressourcen können gerade für die Betreuung der Betriebe sinnvoll eingesetzt werden.

Rational begründete Argumente gegen die Kooperation ...	... und wie man ihnen begegnen kann
„Die Wahrnehmbarkeit der Betriebe wird geringer.“	1. In der Kommunikation werden u.U. mehr Betriebe dargestellt, der Wettbewerb in der Kommunikation wird also größer. Gleichzeitig nimmt die Reichweite (also die Zahl der erreichbaren Gäste) deutlich zu. 2. Die Gäste haben also mehr Auswahl und können sich bewusst für einen Betrieb entscheiden, statt auf einen Zufallstreffer zu hoffen.
„Die Partner profitieren in ungleichem Maße.“	1. Der Finanzierungsschlüssel berücksichtigt den unterschiedlichen Profit aus dem Tourismus. 2. Die Vertretungsrechte in Gremien werden zwischen den Partnern verhandelt.
„Nicht leistungsfähige Betriebe werden Nachteile haben.“	1. Ja, stimmt ... 2. ... und sie hätten noch mehr Nachteile, wenn wir weiter machen wie bisher.
Emotional begründete Argumente gegen die Kooperation ...	... und wie man ihnen begegnen kann
„Wir verlieren unsere lokale Identität.“	1. Lokale Identität ist kein Aspekt der Organisation, sondern des Einsatzes für und mit der Gemeinschaft, in der man lebt oder arbeitet. 2. Der LTO-Bildungsprozess verläuft schrittweise (Stufenplan), auf eine mögliche Überforderung („zu viel auf einmal“) wird so Rücksicht genommen..
„Das machen unsere Vermieter niemals mit.“	1. Die Vorteile für die Vermieter liegen auf der Hand (s.o.). 2. Alle zu überzeugenden Gruppen (auch die Vermieter) brauchen Integrationsfiguren, die glaubhaft für den Kooperationsprozess sprechen können. Wenn schon die Interessenvertreter nicht von der Kooperations-Lösung überzeugt sind, wird es auch in einer Vermietersammlung nicht gelingen, Mehrheiten zu finden.
„Das ist politisch nicht durchsetzbar.“	1. Auch Lokalpolitik besteht aus Menschen, die Argumenten gegenüber aufgeschlossen sind (s.o.). 2. „Politik“ ist keine homogene Gruppe: Auch in „der Politik“ finden sich Meinungsführer mit unterschiedlichen Positionen.
Emotional begründete Ängste	... und wie man ihnen begegnen kann
Angst vor Macht- und Kompetenzverlust	1. In die Entscheidungsfindung einbinden 2. Notfalls individuelle Stufenlösung erarbeiten.
Angst vor Übervorteilung oder Unterlegenheit in der Kooperation	1. Transparente und begründete Aufgaben- und Finanzverteilung erarbeiten. 2. In die Entscheidungsfindung einbinden.

Verbindliche Regeln und definierte Kooperations-schritte

Trotz aller Argumente wird es immer wieder zu der Situation kommen, dass einzelne Kommunen nicht kooperieren wollen oder können. Das betrifft einerseits die totale Verweigerung der Kooperation, andererseits aber auch das Bremsen und Behindern des ansonsten laufenden Kooperationsprozesses.

Im ersten Fall kann nur die Zeit arbeiten: Interkommunale Kooperation im Tourismus ist Freiwilligkeit, kein Zwang. Wer trotz überzeugender Argumente (siehe oben) keine Kooperationsperspektive einnimmt, muss eben draußen bleiben. Übrigens kann auch etwas, das man eigentlich „natürlich“ nicht will, gerade durch das Vorenthalten besonders begehrt werden – erinnern Sie sich an die Geschichte von Tom Sawyer und dem Gartenzaun.

Im zweiten Fall hingegen ist die Lösung schwieriger: Partner, die sich zwar grundsätzlich an der Kooperation beteiligen, aber den Kooperationsprozess immer wieder ausbremsen und damit behindern, können nicht so einfach ignoriert werden wie diejenigen, die sich erst gar nicht an der Kooperation beteiligen. Oftmals werden für Bremser sogar eigene Vereinbarungen und Sonderregeln definiert, die deren Position noch bestärken. Der wichtigste Lösungsansatz hier ist die Aufstellung verbindlicher Regeln und Kooperations-schritte, die für alle Kooperationspartner gelten. Zu diesen Regeln und Kooperations-schritten müssen sich alle Kooperationsmitglieder bekennen oder aus der Kooperation ausscheiden. Die generelle Regel lautet hier: Lieber auf den Langsamsten verzichten, als die ganze Kette durch ein zu schwaches Glied zu bremsen. Dies sollte übrigens bei der rechtlichen Konstitution der Kooperation bereits beachtet werden.

2.2 Rollen- und Aufgabenanpassung touristischer und tourismusnaher Strukturen

Die Anforderungen der Urlauber und ihr Reiseverhalten sind heute nicht mehr nur auf ihren Urlaubsort ausgerichtet, sondern umfassen auch die den Urlaubsort umgebende Region. LTO übernehmen daher schrittweise weite Teile der touristischen Marktbearbeitung, nämlich Produkt- und Angebotsentwicklung, Gästeservice/-betreuung, informierende und aktivierende Kommunikation in Abstimmung mit der TMO-/Landesebene, Vertrieb, Infrastrukturplanung, -umsetzung und auch -betrieb (siehe Umsetzungshilfe Teil 1, S. 24).

Die Pilotregionen haben es verdeutlicht: Diese weit reichenden Aufgaben lassen auf lokaler Ebene neue Anforderungen an und veränderte Aufgaben von tourismusnahen Strukturen entstehen. Diese Veränderungen betreffen die Strukturen innerhalb der Orte selbst: Stadtmarketing- und Citymanagement-Organisationen, ehrenamtliche Strukturen, wie z.B. Verkehrs- und Verschönerungsvereine.

Aber auch auf überörtlicher Ebene kommt es zu einem Anpassungsbedarf: Die Einbindung von AktivRegionen, Regionalentwicklungsstrukturen und Schutzgebiets-Organisationen in den Tourismus muss auf der Grundlage einer klaren Aufgabenzuweisung und -abgrenzung vollzogen werden. Auch die Aufgabenstellung der Kreise und Wirtschaftsförderungsorganisationen wird durch die LTO-Bildung berührt.

Stadtmarketing und LTO

Ausgangssituation: Viele Städte in Schleswig-Holstein haben in den letzten Jahren Stadtmarketingorganisationen etabliert. Diese erfüllen ein Bündel verschiedener Aufgaben: Standortmarketing zur Förderung der örtlichen Wirtschaft, Citymanagement und -marketing zur Stärkung der Innenstädte und des Einzelhandels, Identifikation und Integration der Bürgerinnen und Bürger in die Stadtstrukturen u.v.m. In vielen Städten nehmen sie auch sämtliche oder einen großen Teil der touristischen Aufgaben wahr, so z.B. in der Pilotregion Holsteinische Schweiz (Eutin, Plön). In anderen Fällen (z.B. Stadt Schleswig in der Pilotregion Ostseefjord Schlei) werden touristische Aufgaben dagegen regionalisiert.

Gegenwärtige Aufgaben: Beim Stadtmarketing wird die Stadt wie ein Produkt betrachtet: ein attraktives und vermarktbare Gesamtangebot. Aus Perspektive des Übernachtungstourismus – und dieser steht im Mittelpunkt der Tourismusstrategie des Landes – können sich jedoch die allermeisten Städte in Schleswig-Holstein nicht nur als auf das Stadtgebiet bezogene touristische Produkte verstehen. Der Anteil der Übernachtungsgäste, der dem reinen Städtetourismus zuzurechnen ist, ist dort eher gering. Viele freizeittouristische Übernachtungsgäste besuchen die Städte des Landes immer auch aufgrund deren attraktiven regionalen Umfelds.

Anpassungsbedarf: Daher ist der Ansatz, die touristische Marktbearbeitung in regionaler Kooperation in LTO durchzuführen auch für die Städte des Landes maßgeblich. Die Zusammenführung der touristischen Marktbearbeitung auf regionaler Ebene führt zur Notwendigkeit einer Anpassung der Aufgaben: Das übernachtungstouristische Marketing sollte auf LTO-Ebene gebündelt werden – es kommt zu einer Regionalisierung der Tourismusaufgaben. Dabei müssen die Zielgruppen des Städtetourismus in die Marktbearbeitung der LTO sinnvoll integriert werden. Der für das örtliche Gewerbe und den Einzelhandel wichtige Tages- und Einkaufstourismus bleibt im Sinne des Citymanagements und -marketings in der Regel eine örtliche Aufgabe. Es kommt somit zu einer organisatorischen Trennung von Tourismusmarketing einerseits und Stadtmarketing andererseits.

Ehrenamtliche Strukturen und LTO

Ausgangssituation: In den allermeisten Regionen des Landes gibt es traditionell starke ehrenamtliche Strukturen, die oftmals in Vereinsstrukturen organisiert sind: die Tourismus-, Fremdenverkehrs-, Verkehrs- oder Verschönerungsvereine. Diese Organisationen beziehen sich oftmals auf einzelörtliche oder kleinregionale Gebiete. Die in diesen Strukturen erbrachten Leistungen stellen einen wichtigen Beitrag zur touristischen Marktbearbeitung dar.

Gegenwärtige Aufgaben: Traditionell nehmen diese Vereine Pflege- und Verschönerungsarbeiten wahr. Das gemeinsame ehrenamtliche Engagement und der Zusammenhalt vor Ort spielen eine große Rolle. Die Vereine führen Veranstaltungen durch und halten Angebote vor, die auch für Gäste sehr attraktiv sind, oftmals auch eine binnengerichtete, einwohnerorientierte Wirkung entfalten. Teilweise können die Öffnungszeiten der Tourist Informationen nur mit Unterstützung der ehrenamtlichen Strukturen für den Gast bereit gehalten werden. Mitunter engagieren sie sich auch im touristischen Marketing, indem vor allem Broschüren und Prospekte in kleiner Auflage produziert werden.

Anpassungsbedarf: Bei der Bildung und Entwicklung von LTO sollte dem Erhalt und der Stärkung der ehrenamtlichen Strukturen Bedeutung zugemessen werden. Insbesondere unterstützende Aufgaben in der Gästeinformation und -betreuung sollten auch weiterhin übernommen werden. Dagegen sollte auf die Durchführung einzelörtlicher oder kleinregionaler Marketingaktivitäten zugunsten einer Mittelbündelung auf LTO-Ebene i.d.R. verzichtet werden. Zu prüfen ist, inwiefern im Zuge der LTO-Bildung auch die Vereinsstrukturen zusammengeführt werden können. Dieser Schritt kann ggf. dazu beitragen, eines der Kernprobleme der ehrenamtlichen Tourismusstrukturen zu lösen: das Finden von Akteuren

und Mitgliedern, die bereit sind, Aufgaben und Verantwortung zu übernehmen – zu lösen.

AktivRegionen und LTO

Ausgangssituation: Mit der „Initiative AktivRegion“ wird in Schleswig-Holstein die Leader-Methode im Zukunftsprogramm Ländlicher Raum flächendeckend in der Förderperiode 2007-2013 umgesetzt. AktivRegionen sind selbst organisierte Regionen mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern, in denen eine privat-öffentliche regionale Partnerschaft die Verantwortung für die Entwicklung übernimmt. Insgesamt 21 AktivRegionen haben sich inzwischen flächendeckend im Land etabliert. Die meisten AktivRegionen sind nicht identisch mit touristischen Regionen.

Gegenwärtige Aufgaben: Auch wenn die AktivRegionen ihre integrierte Entwicklungsstrategie auf Konformität mit der neuen Tourismusstrategie abgestimmt

haben, besteht die Gefahr, dass regionalentwicklungsbezogene und touristische Aufgaben nicht hinreichend klar getrennt werden. Die Übereinstimmung der Gebietskulisse der AktivRegionen mit den LTO kann, muss aber nicht gegeben sein. Für die Abgrenzung von LTO gelten andere, touristische und marktbezogene Kriterien (vgl. Leitfaden Teil 1, S. 24-25) als für die Abgrenzung von AktivRegionen. Mitunter kommt es vor, dass AktivRegionen, die nicht den LTO-Kriterien entsprechen, eigene Aktivitäten zur touristischen Marktbearbeitung entfalten.

Anpassungsbedarf: Das Selbstverständnis der AktivRegionen sollte darauf ausgerichtet sein, die LTO-Strukturen zu unterstützen, jedoch keine nur auf AktivRegionen bezogenen, isolierten und unabgestimmten touristischen Aktivitäten zu entfalten. Die Aufgabenabgrenzung zum Tourismus lässt sich, wie in nebenstehender Checkliste beschrieben, darstellen.

C

Checkliste für AktivRegionen zur touristischen Marktbearbeitung

a. Marketing

- Kein auf AktivRegionen bezogenes touristisches Marketing
- Marketing nur in enger Abstimmung mit touristischen Strukturen (LTO-, TMO- und Landesebene, vgl. Leitfaden Teil 1, S. 24)
- Beachtung bestehender Inhalts- und Qualitätsvorgaben in Bezug auf Gestaltung und Layout
- Beachtung des Tourismuskonzeptes des Landes, insbes. hinsichtlich der Zielgruppen und Schwerpunktthemen

b. Infrastrukturentwicklung

- Beachtung der Konformität der Projekte mit der Landestourismusstrategie
- Keine isoliert auf AktivRegionen bezogene touristische Infrastrukturentwicklung, Einbindung jeder Infrastrukturentwicklung in touristische Strukturen, v.a. LTO-Strukturen
- Beachtung von Zielgruppenbedürfnissen und Qualitätsstandards, z.B. in Bezug auf die Wegweisungserlasse zu Radfahren und Reiten

c. Organisationsstrukturen

- Keine zusätzlichen touristischen Organisationsstrukturen, statt dessen: enge Einbindung in bestehende Organisationsstrukturen
- Einbindung touristischer Organisationsstrukturen in die Arbeit der AktivRegionen

Schutzgebiete und LTO

Ausgangssituation: Die verschiedenen Schutzgebiete, National- und Naturparke, Biosphärenreservate etc., vom Nationalpark Wattenmeer bis zum Naturpark Holsteinische Schweiz, tragen in erheblichem Maße zum touristischen Angebot des Landes bei. Für die Schutzgebiete übernehmen oftmals eigene Organisationen wichtige tourismusbezogene Funktionen.

Gegenwärtige Aufgaben: Die Grundaufgabe der dauerhaften Sicherung von Natur und Landschaft umfasst unter anderem auch wesentliche touristische Aufgaben: die Information von Gästen, das Anlegen und die Pflege tourismusrelevanter Infrastruktur, wie u.a. Wegesys-

teme, Beschilderung, Informationsstellen und -häuser, Betrieb von Museen und Ausstellungen. Wie am Beispiel der Pilotregion Holsteinische Schweiz deutlich wird, kann sich der Wirkungsbereich der schutzgebietsbezogenen Organisationen mitunter auf vergleichbare Gebietskulissen, wie bei LTO vorgesehen, beziehen.

Anpassungsbedarf: Von großer Bedeutung ist es daher, die Strategien und Konzepte, jedoch auch die konkrete touristische Arbeit umfassend zwischen LTO-Strukturen und den Schutzgebieten abzustimmen. Erforderlich ist, Vertreterinnen und Vertreter der Schutzgebiete in die Arbeit der LTO einzubinden. Es sollte gelten: Planungen, Strategien und konzeptionelle Grundlagen, wie z.B. tou-



rismusrelevante Infrastrukturkonzepte für Schutzgebiete, werden kooperativ auf LTO-, mitunter auch auf TMO-Ebene erarbeitet. Touristische Gesichtspunkte müssen, unter Beachtung der Interessen von Natur- und Umweltschutz, maßgeblich in die Planung einbezogen werden – insbesondere, um auch die ökonomische Nachhaltigkeit sicher zu stellen.

In der operativen Umsetzung können viele tourismusnahe Aufgaben im Wege der Aufgabenteilung von den Schutzgebieten übernommen werden, eine jedoch nicht: Das touristische Marketing muss der TMO- bzw. LTO-Ebene zugeordnet werden, denn nur hier sind die erforderlichen operativen Kompetenzen für diese Aufgabe vorhanden.

Kreise, Wirtschaftsförderung und LTO

Ausgangssituation: Kreise und ihre Wirtschaftsförderungsorganisationen nehmen in Schleswig-Holstein wichtige unterstützende Aufgaben wahr und finanzieren anteilig das Marketing auf TMO- oder LTO-Ebene. Überwiegend wurde die touristische Marktbearbeitung bereits auf Ebene der hierfür zuständigen TMO- oder LTO-Organisationen gebündelt.

Gegenwärtige Aufgaben: Die Rolle der Kreise beschränkt sich bereits heute auf die eines funktionalen Partners der touristischen Strukturen, der diese durch Infrastruktur und Qualität schaffende und verbessernde Projekte unterstützt und mitunter das Schnittstellenmanagement zwischen den Organisationen und Ebenen betreibt. Kreise wirken darüber hinaus koordinierend in infrastrukturellen Fragen, unterstützen die Fördermittelakquisition und nehmen touristische Wirtschaftsförderung auf kommunaler und betrieblicher Ebene wahr.

Anpassungsbedarf: Der grundsätzliche Anpassungsbedarf in Bezug auf die bereits heute wahrgenommenen Aufgaben (s.o.) ist gering. Dort, wo ggf. in Kreisorganisationen noch eigene Aktivitäten im touristischen Marketing wahrgenommen werden, sollten sie konsequent auf die touristischen Strukturen verlagert werden. Kreise und ihre Wirtschaftsförderungsorganisationen erhalten jedoch neue Aufgaben bei der Unterstützung der Bildung und Weiterentwicklung von LTO-Strukturen und bei der Optimierung der touristischen Infrastruktur auf lokaler und regionaler Ebene. Die Schlüsselthemen für die touristische Zukunft „Organisationsentwicklung“ und „aktive, marktgerechte Infrastrukturentwicklung“ sollten durch Know-How und Ressourcen auf Kreisebene abgebildet werden können.

2.3 Wahl und Ausgestaltung der Rechtsform⁷

Die Wahl der richtigen Rechtsform ist für LTO von zentraler Bedeutung. Auch wenn es nicht die „richtige“ Rechtsform gibt, so haben doch Erfahrungen mit verschiedenen Rechtsformen deutlich gemacht, dass es rechtsformspezifische Vor- und Nachteile für LTO gibt – auch in verschiedenen Stadien der LTO-Bildung. Entscheidend für die Wahl der Rechtsform sind die Aufgabenstellung der LTO sowie die Strukturen der Kooperationspartner in der Region selbst. Daher zielen die folgenden Ausführungen darauf ab, Hilfestellungen für die Wahl der Rechtsform zu geben. Keinesfalls jedoch können verallgemeinernde Empfehlungen ausgesprochen werden

Vor- und Nachteile verschiedener Rechtsformen

Für die Umsetzung der LTO kommen grundsätzlich öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rechtsformen in Frage. Öffentlich-rechtliche Konstrukte, die als Teile der kommunalen Verwaltungseinheiten oftmals auf einzelörtlicher Ebene anzutreffen sind, wie z.B. Ämter als Teile der Kommunalverwaltungen, Regie- oder Eigenbetriebe, scheiden für die Bildung von LTO aus. Die üblichsten Rechtsformen sind: Zweckverband, eingetragener Verein und GmbH. Aber auch weitere Rechtsformkonstrukte lassen sich für LTO heranziehen (s.u.).

i

Mögliche Rechtsformen für LTO

Gemeinsames Kommunalunternehmen: Das gemeinsame Kommunalunternehmen (gKU) ist eine neuere Form der interkommunalen Zusammenarbeit. Dabei handelt es sich um ein selbstständiges Unternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts, das von mehreren Kommunen errichtet oder als bestehende Regie- oder Eigenbetriebe im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in ein Kommunalunternehmen umgewandelt wurde. Das gKU zeichnet sich v.a. durch schlanke Strukturen und die Wirtschaftsführung nach kaufmännischen Gesichtspunkten aus.

GmbH: Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) ist eine juristische Person des Privatrechts und gehört zur Gruppe der Kapitalgesellschaften. Die Haftung der Gesellschaft ist begrenzt auf das Gesellschaftskapital.

GmbH & Co. KG: Die GmbH & Co. KG stellt eine Sonderform der Kommanditgesellschaft (KG) und somit eine Personengesellschaft dar. Anders als bei einer typischen Kommanditgesellschaft ist der persönlich haftende Gesellschafter (Komplementär) keine natürliche Person, sondern eine GmbH. Ziel der GmbH & Co KG ist es, Haftungsrisiken für die hinter der Gesellschaft stehenden Personen auszuschließen oder zu begrenzen.

Kleine AG: Eine Kleine Aktiengesellschaft (AG) ist eine nicht börsennotierte Kapitalgesellschaft. Durch wesentliche gesellschaftsrechtliche Vereinfachungen stellt diese Gesellschaftsform zur GmbH inzwischen eine echte Alternative dar.

Verein: Ein Verein ist eine auf Dauer angelegte Personenvereinigung, in der sich natürliche und juristische Personen von wechselndem Bestand zu einem bestimmten gemeinsamen, durch Satzung festgelegten Zweck zusammengeschlossen haben. Vereine können sowohl gemeinnützig sein als auch wirtschaftliche Interessen verfolgen. Mit der Eintragung eines Vereins in das Vereinsregister handelt es sich um einen eingetragenen Verein (e.V.).

Zweckverband: Beim Zweckverband handelt es sich um einen Zusammenschluss kommunaler Gebietskörperschaften auf der Grundlage eines Gesetzes bzw. eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zur Erledigung einer bestimmten Aufgabe. Unter bestimmten Voraussetzungen können auch private Gesellschafter in den Zweckverband integriert werden.

⁷ Die nachfolgenden Ausführungen dienen einer Grundsatzinformation, jedoch nicht der Beratung im Falle eines konkreten rechtlichen Anliegens. Auch wenn die Autoren darum bemüht sind, die folgenden Beiträge umfassend und richtig zu verfassen, so sind sie jedoch möglicherweise unvollständig. Für unrichtige oder womöglich unzulänglich verkürzte Angaben und Aussagen übernehmen die Autoren keine Haftung. Verwenden Sie daher die hier bereitgestellten Informationen keinesfalls als alleinige Quelle für rechtsbezogene Entscheidungen und Einschätzungen und ziehen Sie stets weitere, unabhängige Informationsquellen, möglichst Anwälte oder eine andere qualifizierte Beratungsstelle, hinzu.

Beispielhaft werden nebenstehend die vier Rechtsformen Zweckverband, eingetragener Verein, Gesellschaft mit beschränkter Haftung und gemeinsames Kommunal-

unternehmen in kompakter Form beschrieben und gegenübergestellt.

Rechtsform	Zweckverband	Verein	GmbH	Gemeinsames Kommunalunternehmen (gKU)
Beispiele in SH	Tourist-Information Zweckverband Selenter See	- Touristische Arbeitsgemeinschaft Nord-Ostsee-Kanal e.V. - Dithmarschen Tourismus e.V. - Tourismuszentrale Eiderstedt e.V.	- Föhr Tourismus GmbH - Herzogtum Lauenburg Marketing & Service GmbH - Ostseefjord Schlei GmbH	Amrum Touristik
Rechtsgrundlagen	- Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) in SH - Gemeindeordnung für SH (GO)	- BGB - Gemeindeordnung für SH (GO)	- GmbH-Gesetz - HGB - Gemeindeordnung für SH (GO)	§ 106 a Gemeindeordnung für SH (GO) - Landesverordnung über Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechts (KUVO) §19b-d Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
Mitglieder/ Gesellschafter	- juristische Personen des öffentlichen Rechts⁸ - Mitgliedschaft von juristischen Personen des Privatrechts und natürlichen Personen unter bestimmten Voraussetzungen möglich, jedoch nicht originärer Ansatz des Zweckverbands	- Satzungsautonomie erlaubt eine individuelle Mitgliederstruktur (natürliche und juristische Personen) - Einfache Neuaufnahme bzw. Austritt von Mitgliedern möglich	- Zahl der Gesellschafter gesetzlich nicht beschränkt, in der Praxis jedoch i.d.R. wenige Gesellschafter sinnvoll - Aufnahme von Gesellschaftern nach Gründung nur mit Satzungsänderung möglich - Austritt bedarf notarieller Beurkundung	- juristische Personen des öffentlichen Rechts - Beteiligung privater Unternehmen ausgeschlossen
Haftung	unbeschränkt	in Höhe des Vereinsvermögens	in Höhe des Stammkapitals (min. 25.000 Euro)⁹	unbeschränkt
Finanzierung	Gebühren und Umlagen	Mitgliedsbeiträge und Umlagen, Einnahmen ggf. aus wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb	Einnahmen, Zuschüsse durch die Gesellschafter	Einnahmen, Stellung von Sach- und Personalmitteln der Trägergemeinden möglich
Organe	- Oberstes Organ: Verbandsversammlung - Außenvertretung: Verbandsvorsitzender - Fakultative Organe möglich (z.B. Beirat)	- Oberstes Organ: Mitgliederversammlung - Außenvertretung: Vorstand - Fakultative Organe möglich (z.B. Beirat)	- Oberstes Organ: Gesellschafterversammlung - Außenvertretung: Geschäftsführer - Fakultative Organe möglich (z.B. Beirat, Aufsichtsrat)	- Oberstes Organ: Verwaltungsrat (Aufsichts- und Kontrollfunktion) - Außenvertretung: Vorstand (eigenverantwortliche Leitung im Rahmen der ihm durch die Satzung eingeräumten Rechte) - Einbindung Privater als kooperative Gesellschafter ohne Stimmrecht möglich

⁸ Gehören alle kooperierenden kommunalen Partner zu einem Amt, gelten besondere Einschränkungen des GkZ SH im Hinblick auf die Übertragung von Aufgaben auf den Zweckverband

⁹ Novellierung des GmbH-Gesetzes: Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen, das eine unbürokratische Gründung von GmbHs ermöglichen soll. Nach dem Vorbild einer „Limited“ ermöglichen Mini-GmbHs die Gründung mit einem Stammkapital von 1 Euro. Diese „Ein-Euro-GmbHs“ müssen – solange das Stammkapital unter 25.000 Euro liegt – 25 % des Jahresüberschusses (Gewinn) in eine Rücklage einstellen. Im Anschluss ist die Umwandlung in eine herkömmliche GmbH möglich.

Rechtsform	Zweckverband	Verein	GmbH	Gemeinsames Kommunalunternehmen (gKU)
Vorteile	• Gute Eignung für Aufgaben mit hohem Verbindlichkeitsgrad • durch kommunale Struktur gute Fremdkapitalfinanzierung möglich • im kommunalen Umfeld bekanntes und erfolgreich eingeführtes Rechtskonstrukt	• Beteiligung einer großen Personenzahl möglich, Stärkung „Wir-Gefühl“ • Geringe Hürden / Hohe Flexibilität für Ein-/Austritte • Bündelungsstruktur für eine große Zahl Mitglieder • Vereinfachte Entscheidungs- und Kontrollmechanismen	• Haftungsbegrenzung • weitgehende Autonomie der Geschäftsführung darstellbar • Stabiles, auf wirtschaftliche Tätigkeit ausgerichtetes Konstrukt • Höhe der Gesellschafterbeteiligungen können voneinander differieren und auf unterschiedliche Einflussnahmen ausgerichtet sein	• Hohe Flexibilität und betriebswirtschaftlich ausgerichtete Wirtschaftsführung • Schnelle Entscheidungsstrukturen und flexibles Management • eigene Rechtspersönlichkeit, die den Mitgliedern selbständig gegenübersteht und ihre Angelegenheiten unter eigener Verantwortung erledigt • u.a. Ausgliederung bestehender Regie Eigenbetriebe oder eigenbetriebsähnlicher Einrichtung auf gKU, Verschmelzung bestehender KU sowie Umwandlung bestehender Zweckverband möglich
Nachteile	• Mitgliederwechsel erzwingt Änderung der Verbandsatzung • Zweckverband besitzt das Recht zur wirtschaftlichen Betätigung im Rahmen des Verbandszwecks (Gewinnerwirtschaftung begrenzt möglich) • Einbindung der privaten Wirtschaft möglich, jedoch an Voraussetzungen gebunden • Einschränkungen in Bezug auf Kooperationen von Gemeinden aus einem Amtsgebiet	• Kein wirtschaftlicher Zweck (Hinweis: Rechtsprechung toleriert wirtschaftliches Handeln im gewissen Umfang) • Begrenzte Fremdkapitalfinanzierung aufgrund geringer Eigenkapitalquote und Haftungsbeschränkung • Höherer Abstimmungsbedarf bei Mitgliederentscheidungen • Vereinszweck nicht auf wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb ausgerichtet • nachteiliges Image bei der privaten Wirtschaft	• Aufnahme neuer Gesellschafter nur mit Mehrheitsbeschluss und Satzungsänderung möglich • geringere Flexibilität	• Einbindung der privaten Wirtschaft nur begrenzt möglich • noch nicht so weit verbreitet und damit weniger erprobt

Einbindung privater Leistungsanbieter

Für die erfolgreiche Entwicklung von LTO ist besonders eine frühzeitige Einbeziehung der privaten Leistungsanbieter entscheidend. Dadurch wird strategische Kompetenz in die Entwicklung von Dienstleistungen und Produkten eingebracht, die der Destination erst die Positionierung im Wettbewerb ermöglicht. Die wichtigsten Argumente, die für die Wahl privat-wirtschaftlicher Rechtsformen sprechen, sind daher: einfachere Einbindbarkeit privater Leistungsanbieter sowie die oftmals in stärkerem Maße auf Gewinnerzielung ausgerichtete Struktur.

Jedoch geht die Einbindung von Leistungsanbietern oftmals auch mit Schwierigkeiten einher:

Unterschiedliche Interessenlagen führen zu Konflikten in der Organisation und bremsen die operative touristische Marktbearbeitung.

Die Bereitschaft für ein verbindliches, langfristiges Engagement ist bei privaten Leistungsanbietern mitunter nur begrenzt und bei wenigen Anbietern gegeben.

Die Bereitschaft zur Mitfinanzierung vorwiegend öffentlicher Grundaufgaben, wie z.B. Gästeinformation, Vorhalten, Pflege und Bewirtschaftung touristischer Infrastruktur, ist bei privaten Gesellschaftern oft begrenzt oder nicht gegeben.

Durch die nicht oder nur begrenzt erfolgende Finanzierungsbeteiligung, gleichzeitig jedoch tatsächlicher Einflussnahme, wie z.B. im Falle eines Gesellschafterstatus bei einer GmbH, treten Argumentationsprobleme im politischen Raum auf.

Durch die Beteiligung privater Anbieter kann es zu wettbewerbs- oder beihilferechtlichen Problemen kommen (siehe hierzu ausführlich das nächste Kapitel).

Um diesen Schwierigkeiten vorzubeugen, werden mitunter differenziertere gesellschaftsrechtliche Konstruktionen gewählt, wie am Beispiel Hasetal deutlich wird:

Zusammenwirken verschiedener Rechtsformen: Das Hasetal-Zweckverband, Verein und GmbH

Das Erholungsgebiet Hasetal liegt im südwestlichen Niedersachsen in der Nähe von Osnabrück. Bis zum Jahre 2004 koordinierte, förderte und vermarktete der „Zweckverband Erholungsgebiet Hasetal“ diese Region. Da der Zweckverband jedoch keine Gewinne erwirtschaften, sondern ausschließlich Rücklagen bilden darf und Haftungsrisiken in Bezug auf die Reiseveranstaltertätigkeit abgedeckt werden sollten, wurde zum 1. Januar 2005 die Hasetal Touristik GmbH gegründet. Diese übernimmt vor allem die Vermarktung des Hasetals und den Vertrieb von Pauschalangeboten (Gesamtumsatz mit radtouristischen Pauschalen: > 1 Mio. € p.a.).

Der Zweckverband bleibt als Organ der sieben Städte und Gemeinden Bersenbrück, Quakenbrück, Essen, Lönigen, Herzlake, Haselünne und Meppen erhalten und ist Gesellschafter der GmbH. Darüber hinaus sind die Leistungsanbieter des Hasetals in den Verein Gastliches Hasetal e.V. eingebunden (über 200 Mitgliedsbetriebe). Die über die Hasetal Touristik GmbH vermarkteten und vertriebenen Leistungsanbieter sind darüber hinaus über Leistungsverträge an die Gesellschaft gebunden.



Verallgemeinernd können folgende Aussagen getroffen werden: Auf Know-how, Impulse und operative Mitwirkung privater Leistungsanbieter kann nicht verzichtet werden. Einbindung und Beteiligung von Leistungsanbietern sollten daher bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt der Bildung von LTO sicher gestellt werden. In der laufenden Arbeit der LTO muss die Einbindung in gleicher Weise ständig gegeben sein. Die Übernahme von kommunalen Aufgaben durch die Leistungsanbieter kann jedoch nicht vorausgesetzt werden. Die Einbindung von Leistungsanbietern als tragende Gesellschafter oder

Mitglieder muss daher sorgfältig erwogen werden. Je nach örtlicher bzw. regionaler Struktur in den LTO-Regionen erweist sich die Einbindung von Schlüsselbetrieben in Beiräte oder Aufsichtsräte als der sinnvollere Weg.

Unter allen Umständen erforderlich ist der Aufbau von stabilen Leistungsanbieternetzwerken, auf die bei Marketingaktivitäten jeder Art zurück gegriffen werden kann. Deren intensive, regelmäßige Einbindung und kontinuierlicher Betreuung kommt eine große Bedeutung zu.



2.4 Strategische Führung und Positionierung der LTO

Wie tritt die LTO nach außen auf? Wie binden sich LTO sinnvoll in das Marketing der Landes- und TMO-Ebene ein? Welche Schritte sind zu gehen, um die LTO strategisch aufzustellen? Diese Fragen sind oftmals gleich zu Beginn der LTO-Bildung zu beantworten.

Leitbild für die LTO-Region

Vor der operativen Umsetzung steht die Entwicklung des Leitbildes der LTO-Region. Dieses ist zum einen mit den Schlüsselakteuren in der Region in einem partizipativen Prozess gemeinsam zu entwickeln. Es nutzt nichts, wenn das Management der LTO ein Leitbild nur für sich entwickelt. Vielmehr gilt: Es muss allen bekannt sein, alle müssen es verstanden haben, alle müssen es befürworten und alle müssen an der Umsetzung arbeiten. Zum anderen muss es auf das Leitbild der TMO- bzw. Landesebene abgestimmt sein.

Ein Leitbild besteht aus Visionen, Zielen, Strategien und Maßnahmen. Empfehlung: Keine Umsetzung von Maßnahmen ohne die Einordnung in Visionen, Ziele und Strategien! Die strategische Planung steht am Beginn der LTO-Arbeit, sie gehört zu den ersten Aufgaben des LTO-Managements.

Leitbilder müssen kommuniziert werden. Sie sind zunächst schriftlich festzuhalten und dann zu den verschiedensten Interessen- und Akteursgruppen zu kommunizieren: Leistungsanbieter, Politik, Bevölkerung. Aufgabe des LTO-Managements ist es, diese Kommunikation zielgruppengerecht zu organisieren, sei es durch Broschüren, Rundschreiben, im Internet, bei Veranstaltungen o.ä.



Leitbild für die LTO-Region

Vision

Eine Vision ist eine kurze und knappe Beschreibung des zukünftigen Bildes der LTO-Region. Sie beschreibt die Richtung, in welche die Destination gehen will, sie öffnet neue Horizonte und weckt Begeisterung für das Neue und gibt die Richtung für die zukünftige Entwicklung vor. Die Vision hat einen klaren Realitätsbezug, sie ist verwirklichtbar. Sie dient dem Management der LTO zur Formulierung der Entwicklungsziele und den Akteuren als Orientierungsrahmen für Investitionsentscheidungen. Oftmals wird sie in Leitsätzen zusammenfassend formuliert.

Ziele

Zur Umsetzung der Vision sind klar definierte Ziele erforderlich, die die Akteure in der LTO-Region motivieren und herausfordern. Die Ziele werden aus der Vision abgeleitet. Sie müssen konkret fassbar, eindeutig, erreichbar, und ihr Zeitbezug muss zeitlich überschaubar sein.

Strategie

Die Strategie beschreibt den Weg zum Ziel, sagt aus, in welcher Weise der Weg zum Ziel gegangen werden soll, welche Instrumente dafür eingesetzt werden sollen, in welchem Zeitraum dies zu geschehen hat. Sie macht auch deutlich, wie die Zielerreichung messbar wird, und was zu unternehmen ist, wenn die Ziele nicht oder nur teilweise erreicht werden.

Maßnahmen

Sie stellen konkrete Arbeitsschritte und Handlungen dar, die dazu dienen, die Ziele zu erreichen bzw. die Strategie umzusetzen. Maßnahmen sollen nach Zielen geordnet werden und in einem Maßnahmen- und Umsetzungsplan mit konkreter Benennung von Prioritäten, Zeiten und Zuständigkeiten zusammen gefasst werden.

Positionierung: Festlegung der Marktstellung

Aus dem Leitbild und dem darin enthaltenen Maßnahmen- und Umsetzungsplan erwächst ein konkreter Handlungsauftrag für das LTO-Management und alle Akteure in der Region. Eine zentrale Frage, die gerade zu Beginn der LTO-Bildung zu klären ist, ist die der Positionierung und Profilbildung.

Die Positionierung klärt, wofür die LTO-Region steht, d.h. anhand welcher Inhalte und Leistungsmerkmale der Gast in der Lage ist, sie von anderen Regionen im Wettbewerb zu unterscheiden. Ein klares Profil sollte dem Gast die Gewissheit geben, dass er das bekommt, was ihm versprochen wurde und was er erwartet. Eine klare Positionierung begünstigt somit die konkrete Ansprache der Gästezielgruppen und erleichtert den Einsatz der Marketingmittel.

Jede Marketingkampagne baut auf der Positionierung auf. Von großer Bedeutung ist die Bestimmung von Alleinstellungsmerkmalen sowie Zielgruppen, Zielmärkten und Angebotsthemen. Je genauer es gelingt, die zu bearbeitenden Märkte und Zielgruppen zu definieren, desto effektiver kann das Marketing wirken.

Grundlage: Umfassende Analyse

Jede Bestimmung der Positionierung und Profilbildung baut auf einer umfassenden Analyse der Markt-, Nachfrage- und Wettbewerbssituation sowie auf der klaren Diagnose der Ausgangssituation in der LTO-Region auf. Hierzu gehört auch die Bestimmung von Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken.

Bestimmung der Alleinstellungsmerkmale

Wofür steht die LTO-Region? Was macht sie für die Gäste unverwechselbar? Diese Frage muss jede LTO für sich beantworten. Die Alleinstellung kann beispielsweise durch die besondere Spezialisierung auf eine Zielgruppe, durch die Nutzung der Potenziale eines Naturparks für den Aktivtourismus, durch die Spezialisierung auf ein oder wenige Angebotsthemen erreicht werden.

Zielgruppen und Zielmärkte

Grundlage der Bestimmung von Zielgruppen ist die Segmentierung des Gesamtmarktes. Hierbei sollten die Zielgruppen des Tourismuskonzeptes des Landes, Best Ager, Neue Familien und Anspruchsvolle Genießer, herangezogen werden. Aus der Perspektive der LTO wird zunächst geprüft, welche Nachfrage- bzw. Gästestruktur die Region tatsächlich hat und welche weiteren Nachfragepotenziale theoretisch erschlossen werden könnten.

Im nächsten Schritt müssen die Nachfragesegmente auf ihre Attraktivität untersucht werden: Welches Segment ist wie attraktiv und wird künftig ggf. wachsen? Welches lässt sich mit den Angebotspotenzialen der LTO erreichen? Welche Segmente können mit den verfügbaren Mitteln und Ressourcen tatsächlich bearbeitet werden? Es hilft einer LTO nichts zu versuchen, alle potenziellen Nachfragesegmente zu bearbeiten – dafür werden in aller Regel die Mittel und Ressourcen nicht ausreichen und das Profil der LTO wird verwässert. Auch bei der Auswahl der regionalen Zielmärkte gilt: Weniger ist mehr. Es können nicht alle Quellmärkte der Gäste einer LTO aktiv bearbeitet werden.

Angebotsthemen und Geschäftsfelder

Eine LTO kann, wie dargestellt, nicht überall volle Leistung bringen. Es gilt somit, aufbauend auf den Kernkompetenzen der LTO die Angebotsthemen und Kerngeschäftsfelder der LTO herauszuarbeiten.

Geschäftsfelder sind immer Produkt-Markt-Kombinationen. Es sollten daher diejenigen Geschäftsfelder ausgewählt werden, in denen die LTO eine eigene Marktstellung im Vergleich zum Wettbewerb aufbauen kann, so dass die LTO ihre eigenen Stärken voll ausspielen kann. Wichtig dabei: Die Angebotsthemen und Geschäftsfelder der LTO müssen nicht themen- sondern zielgruppenspezifisch aufbereitet werden. In den Mittelpunkt der geschäftsfeldspezifischen Marktbearbeitung werden die Bedürfnisse der anzusprechenden Zielgruppen gestellt.

Einbindung auf Landes- und TMO-Ebene

Für alle beschriebenen Maßnahmen zur Erarbeitung der Positionierung gilt: Die Alleinstellungsmerkmale und Profile der LTO können nie isoliert entwickelt werden, sondern müssen immer auf den übergeordneten Landes-/TMO-Strategien aufbauen. Es gelten folgende Grundlagen (vgl. Leitfaden Teil 1, S. 24-25):

LTO binden sich mit ihrem Profil und ihren Alleinstellungsmerkmalen immer sinnvoll in das Profil und die Positionierung von Landes- und TMO-Ebene ein. Zielgruppen, Zielmärkte und Geschäftsfelder werden in der Regel nicht alleine bearbeitet. In der aktiven Marktbearbeitung nutzen LTO in den relevanten Zielmärkten die von Landes- und TMO-Seite gebotenen Plattformen. Sie binden ihre Aktivitäten in das Marketing der Landes- und TMO-Ebene ein.

2.5 Außenmarketing der LTO

C

Anforderungen an die Namensgebung

Namensgebung der LTO-Regionen

Die Bestimmung des Namens der LTO ist ein sensibler Prozess, denn hierbei gilt es oftmals, gewachsenes Kirch- turmdenken zu überwinden und im Sinne einer kundenori- entierten Herangehensweise neue Wege zu beschreiten. Es gibt verschiedene Ansätze für die Bestimmung des LTO-Namens, die nebenstehend dargestellt werden. Grundsätzlich gilt: Wenn bereits ein eingeführter Name mit Bekanntheitsgrad bei den Gästen und gewachsener Identifikation in der Region vorhanden ist, sollte dieser nicht verändert werden.

Bei geographischen Namen, die in der Regel als Bezeich- nungen gewählt werden, werden Funktionen und Eigen- schaften mitunter über Zusatzaussagen (Slogans bzw. Claims) kommuniziert.

Die Registrierung bzw. der markenrechtliche Schutz von LTO-Bezeichnungen muss ggf. nicht nur national sondern weltweit in einer Vielzahl von Klassen vorgenommen wer- den. Hierfür sind, je nach Umfang der Registrierung, nicht unerhebliche finanzielle Mittel vorzusehen.

- Grenzt die Bezeichnung die Region von anderen Regionen ab?
- Ist die Bezeichnung leicht auszusprechen und zu merken?
- Ist die Bezeichnung vermarktbar und flexibel im Marketing einsetzbar, z.B. auch übersetz- bar in internationalen Märkte?
- Weckt sie positive Bilder, Emotionen und Assoziationen zur Region?
- Schafft sie Interesse an den Angeboten und kommuniziert wichtige Eigenschaften der Region?
- Ist die Bezeichnung schutzfähig, ggf. auch international?

i

Namensgebung für LTO-Regionen



Führungsbezeichnung (Beispiel: Flensburger Förde): Dieses Konzept hat gute Erfolgsaussichten im Markt, wenn in einer LTO mit mehreren eigen- ständigen Orten ein Ort in Bezug auf Bekanntheitsgrad und Attraktivität alle anderen deutlich übertrifft. In diesem Fall empfiehlt sich die Namensgebung der LTO unter Verwendung des bekannten Ortsnamens. Hierbei ist es für die umliegenden Orte sinnvoll, den Bekanntheitsgrad und Nachfrageeffekt dieses Ortes zu nutzen. Die Herausforderung hierbei ist es, dass sich die einzelnen Orte mit ihren divergierenden Interessen geschlossen hinter der Führungsmarke versammeln.



Historisch-authentische Bezeichnung (Beispiel: Ostseefjord Schlei): Bei dieser Vorgehensweise wird ein positiv besetzter Begriff, wie der Name einer Region, eines Naturparks oder eines markanten Landschaftselements einge- setzt. Voraussetzung für den Erfolg sind die positive Besetzung der Bezeich- nung und damit die Fähigkeit, auf Dauer als Identifikationsplattform für alle Be- teiligten zu dienen. Vorteilhaft wirkt sich bei dieser Vorgehensweise die Akzeptanz nach innen aus, was den Argumentations- und Kommunikationsauf- wand deutlich reduziert. Nachteilig kann sich auswirken, dass ein solcher Name im touristischen Kontext bislang ggf. noch nicht verwendet wurde, oder längere Zeit außer Gebrauch war und jetzt wieder aufgebaut werden muss.



Kunstbezeichnung (Beispiel: OstseeFerienLand): Eine Kunstbezeichnung wird immer dann gewählt, wenn das Konzept der Führungsbezeichnung nicht anwendbar ist, kein adäquater historisch-authentischer Name vorhan- den ist oder diesbezüglich kein Konsens gefunden werden kann. Der künstli- che Name hat den Vorteil, dass er inhaltlich nicht besetzt ist und damit mit beliebigen Inhalten gefüllt werden kann. Er wirkt sich jedoch auch nachteilig aus, da er räumlich nicht direkt zuzuordnen ist und in der Regel nur eine schwache Identifikationskraft nach innen besitzt. Kunstnamen müssen oft- mals mit einem hohen Aufwand im Markt platziert und auf Dauer marken- rechtlich geschützt werden.

Beteiligungsfähiger Marketing- und Mediaplan

Nach der Festlegung der strategischen Ausrichtung der LTO steht die operative Umsetzung ins Außenmarketing an. Grundlage für das operative Außenmarketing ist ein Marketing- und Mediaplan für die LTO (siehe Umsetzungshilfe Teil 1, S. 36). Dieser unterscheidet sich wesentlich von den im Tourismusmarketing üblichen einseitigen Excel-Listen. Die Einführung bzw. Weiterentwicklung eines Informations- und Beteiligungsplans für Leistungsträger und private Partner stellt einen elementaren Bestandteil der Planungen dar (siehe Umsetzungshilfe Teil 1, S. 36).

Er enthält Aussagen über die kostenlosen Grundangebote der LTO sowie über die kostenpflichtigen Zusatzangebote, wie Einträge in das Gastgeberverzeichnis, Verlinkungen von der offiziellen Internetseite, einzelbetriebliche Beteiligungen an bestimmten Marketingmaßnahmen etc.

C

Anforderungen an einen Marketing- und Mediaplan

- Ist der Marketing- und Mediaplan aussagekräftig, indem er den Zusammenhang zwischen Visionen, Zielen, Strategien und dem Maßnahmen- und Umsetzungsplan der LTO für jede einzelne Marketingaktivität deutlich werden lässt?
- Ist der Marketing- und Mediaplan bezogen auf das „Tourismusjahr“ (beginnend im Oktober des Vorjahres)?
- Umfasst er sämtliche touristischen Marketingaktivitäten in der LTO-Region (nicht nur die im LTO-Budget enthaltenen)? Weist er für alle Maßnahmen alle Details aus?
- Ist der Marketing- und Mediaplan in jeder Hinsicht auf Beteiligungsfähigkeit ausgerichtet? Wird jede Einzelmaßnahme detailliert beschrieben? Werden Möglichkeiten und Konditionen der Beteiligung für Leistungsanbieter sowie für jede Maßnahme aufgezeigt?
- Ist der Marketing- und Mediaplan kontrollierbar? Sind sämtliche Maßnahmen mit operativen Zielen unterlegt, so dass der Erfolg einer Maßnahme transparent wird und kontrolliert werden kann?

Umsetzung ins operative Marketing: Impuls- und Vernetzungseffekte

Welche Marketingmaßnahmen sind gerade zu Beginn der LTO-Bildung für ein gebündeltes Außenmarketing sinnvoll? Es sind vor allem diejenigen, die schnelle Erfolge deutlich machen und eine große, oftmals auch sym-

bolische Wirkung nach innen haben. Neben den Maßnahmen im innengerichteten Marketing (siehe nächstes Kapitel) kommen hierfür insbesondere die Schaffung eines gemeinsamen Corporate Designs, die Realisierung von gemeinsamen Projekten in der Angebotsgestaltung sowie der Bereich der informierenden Kommunikation (gemeinsames Gastgeberverzeichnis, gemeinsamer Veranstaltungskalender, gemeinsamer Internetauftritt) in Frage.

i

Vernetzende Maßnahmen im informierenden Marketing

Gemeinsames Corporate Design:

Wichtige Grundlage der LTO-Bildung, hierdurch wird die erarbeitete Soll-Positionierung und der neue gemeinsame Auftritt als Region verdeutlicht. In Verbindung mit der Erarbeitung des Corporate Designs wird oftmals auch die Namensgebung geklärt. Zu berücksichtigen hierbei: Vorgaben bzgl. des Corporate Designs der Landes- und TMO-Ebene.

Gemeinsames Gastgeberverzeichnis:

Zentrale Grundlage für das Innen- und Außenmarketing, da hierdurch unverrückbar und „fühlbar“ deutlich wird, dass die LTO einen gemeinsamen Marktauftritt umsetzt. Mit dem gemeinsamen Verzeichnis geht der Verzicht auf einzelörtliche oder teilregionale Verzeichnisse einher. Bedenken, dass das Verzeichnis dann zu umfangreich und damit nicht mehr handhabbar wird, sind in aller Regel unbegründet. Hier hilft in der Argumentation oftmals der Verweis auf die viele Hundert Seiten starken Reiseveranstalterkataloge.

Gemeinsamer Veranstaltungskalender:

Diese Maßnahme wirkt ebenfalls ausgesprochen vernetzend. Neben der Bündelung der Information für den Gast hat sie den Effekt, dass oftmals eine bessere Veranstaltungskoordination angestoßen wird, oftmals auch eine inhaltliche Bündelung verschiedener Veranstaltungen zu Veranstaltungsreihen. Damit wirkt ein gemeinsamer Veranstaltungskalender auch positiv auf die LTO-weit vernetzende Angebotsgestaltung.

Gemeinsamer Internetauftritt:

Unverzichtbare Grundlage für jede LTO. Gemeint ist jedoch nicht ein gemeinsamer „Alibiauftritt“, wie er in manchen Regionen im Land heute zu finden ist. Vielmehr geht es darum, das gesamte Angebot der LTO-Region optimal, umfänglich und vernetzt aufzubereiten und örtliche bzw. teilregionale Auftritte zu integrieren. Mindestanforderung hierbei ist die Angleichung des „look and feel“ der Auftritte in einer LTO-Region in Bezug auf Corporate Design, Bilderwelt, Begrifflichkeiten, Nutzerführung und Inhalte.

Die Grundlagenstudie „Gastgeberverzeichnisse und Urlaubsmagazine in Deutschland“ (2005) macht deutlich: Mit zunehmender Auflage von Gastgeberverzeichnissen steigen zwar die Gesamtkosten an. Entscheidend sind in diesem Zusammenhang jedoch die Kosten pro Seite und Stück. Diese reduzieren sich um das zehnfache beim Vergleich zwischen großen und kleinen Auflagen. Ebenso deutlich zeigt sich ein Zusammenhang zwischen einer großen Auflage und dem Anteil der Personalkosten an der Herstellung und am Versand von Gastgeberverzeichnissen. Mit zunehmender Auflagenhöhe nimmt jedoch der Anteil der Personalkosten ab.

Gastgeberverzeichnisse mit Gesamtauflage		Kosten pro Stück	Kosten pro Seite pro Stück	Kosten pro versendetem Exemplar
bis 10.000	14.518 EUR	2,44 EUR	21,3 Cent	5,62 EUR
mehr als 10.000 bis 30.000	37.929 EUR	1,72 EUR	3,4 Cent	9,51 EUR
mehr als 30.000	126.976 EUR	2,00 EUR	2,1 Cent	5,89 EUR
alle	53.094 EUR	2,02 EUR	8,5 Cent	7,58 EUR



Die Herausgabe eines gemeinsamen Gastgeberverzeichnisses im Ostseeferienland (Dahme, Grömitz, Kellenhusen und Achterland) bringt für die Gemeinden und Leistungsanbieter finanzielle Einsparungen und gleichzeitig mehr Marktwirkung: Aus bisher vier Gastgeberverzeichnissen wurde eines. Dadurch geben die Gemeinden jedes Jahr insgesamt 100 000 Euro weniger für Gastgeberverzeichnisse aus – trotz besserer Kontaktzahlen und deutlich verbesserter Qualität des Verzeichnisses.

Gleichzeitig konnte durch die Zusammenlegung die Zahl der Kontakte bei potenziellen Kunden deutlich verbessert werden. So kann der Gast bei Nachfrage nach Grömitz beispielsweise auch die Gastgeber aus Dahme buchen. Das führt zu deutlich verbesserten Kontaktzahlen für die Anzeigen der Gastgeber im Gastgeberverzeichnis. So muss ein Vermieter heute zur Ansprache von 1 000 potenziellen Neukunden weniger als 16 Euro investieren. 2004 waren es, je nach Ort, zwischen 40 und 160 Euro.

2.6 Innenmarketing der LTO

Durch LTO entstehen neue räumliche Einheiten, aber auch gänzlich neue Zusammenarbeitsstrukturen. Die Herausforderungen an die Qualifikation des Managements sind zu jeder Phase der Entwicklung und Bildung von LTO erheblich. Die Qualifikation und die Kenntnisse, eine erfolgreiche touristische Marktbearbeitung organisieren zu können, reicht bei weitem nicht mehr aus: Gefragt sind neue Motivations-, Integrations- und Führungsfähigkeiten, auf die das touristische Leitungspersonal in Schleswig-Holstein vorbereitet sein muss. Gefragt ist eine weit gehende Erneuerung des Aufgabenverständnisses!

Innengerichtetes Marketing als Schlüsselaufgabe

Die wichtigste Botschaft vorweg: Wer glaubt, man könne nach der Bildung der LTO zur Tagesordnung übergehen und nur das Außenmarketing sei gut zu organisieren, liegt falsch. Die Aufgaben des Managements werden gerade am Anfang des LTO-Prozesses über mehrere Jahre in erheblichem Maße im innengerichteten Marketing zu finden sein. Wie bei jedem Unternehmenszusammenschluss, müssen zunächst einmal die verschiedenen „Unternehmenskulturen“ der Orte zu einem Ganzen geformt werden. Die Rolle des touristischen Führungspersonals wandelt sich vom Tourismus-Vermarkter zum Systementwickler der LTO-Region. Es fungiert als Identitätsstifter, als Katalysator und Manager des Wandels.

i

Ausgewählte Instrumente des innengerichteten Marketings

Einbindung: Einbindung in die Entwicklung und Vermittlung von gemeinsamen Leitbildern und Strategien, Durchführung von Runden Tischen, Expertenforen, Workshops, Tourismustagen etc.

Internes Kundenmanagement: Aufbau von qualifizierten Datenbanken zu den verschiedenen Interessengruppen in der LTO, regelmäßige innengerichtete Marktforschung und Akzeptanzbefragungen, gezielte Informationsversorgung (z.B. Newsletter, Internetlösungen)

Qualität und Qualifizierung: Durchführung von Schulungen, Zertifizierungen (Service Q), Klassifizierungen, Durchführung von Wettbewerben

Know-how-Transfer: in Bezug auf Markt- und LTO-spezifische Informationen (z.B. durch Leitfäden, Arbeitshilfen)

Angebot von Services: Erbringung von Dienstleistungen für touristische Anbieter, z.B. Agenturleistungen, Beratungsleistungen

Kooperatives Marketing: Erstellung eines Marketing- und Mediaplans mit Beschreibung jeder einzelnen Maßnahme, so dass die Beteiligungsmöglichkeiten und -konditionen für Leistungsanbieter deutlich werden (Inhalte pro Maßnahme: Ziele, Vorgehensweise, Zeitraum, Ansprechpartner, Erfolgskennzahlen zur Bewertung)

Qualifizierung, Vernetzung und Bündelung

Auch aus der Außenmarketingperspektive ist die erforderliche Rollenveränderung des touristischen Leitungspersonals zu begründen:

Marketing: Die auf LTO-Ebene verfügbaren Budgets müssen mit den einzelörtlichen und auf Leistungsanbieterebene vorhandenen verknüpft werden. Es geht nicht mehr nur darum, das eigene Budget der LTO zu verausgaben, sondern darum, es so einzusetzen, dass an anderer Stelle verfügbare Budgets gebündelt und in die beabsichtigte strategische Richtung des LTO-Marketings gelenkt werden.

Angebotsentwicklung: Durch gezielte Vernetzung und Qualifizierung der Anbieter innerhalb der LTO müssen Leistungsbausteine nach einheitlichen Qualitätsstandards und entsprechend den strategischen Leitlinien der LTO entstehen. Dies setzt voraus, dass die Anbieter sich aktiv an der Produkt- und Angebotsentwicklung beteiligen – hier ist das LTO-Management in Bezug auf Einbindung, Vernetzung und Qualifizierung der Anbieter gefordert.

Infrastrukturentwicklung: Auch die touristische Infrastruktur in der LTO-Region ist in jeder Hinsicht nach stra-

tegischen Erfordernissen zu konzipieren, aufeinander abzustimmen und miteinander zu vernetzen. Auch hier gilt es für das LTO-Management, kommunale und private Akteure zu motivieren, permanent die strategischen Hintergründe zu kommunizieren und aktive Information zu leisten.

Organisationsentwicklung: Nach Initiierung der LTO-Bildung stehen viele Strukturveränderungen an. Es gibt einen erheblichen Bedarf an aktiver Organisationsentwicklung, bei der das LTO-Management gefordert ist. Gerade Prozesse der Organisationsentwicklung sind nur dann erfolgreich, wenn die lokalen Akteure mitgenommen werden.

Zeitaufwand und Ressourcen einkalkulieren

Für das innengerichtete Marketing und die Vernetzung der Strukturen und Akteure muss ein erheblicher Personal- bzw. Zeitaufwand einkalkuliert werden – nach verschiedenen Erfahrungen ist das Management der LTO anfangs mehr als die Hälfte der verfügbaren Zeit mit dieser Aufgabe gebunden. Hinzu kommen Mitarbeiterzeiten, die für diese Aufgabe eingerechnet werden müssen. Werden diese Aufgaben nicht hinreichend budgetiert, wird das Management ggf. lediglich daran gemessen, was es aus der Sicht der Akteure in der LTO im Außenmarketing nach kurzer Zeit erreicht haben sollte. Daher bedarf es sowohl einer realistischen Einschätzung der erforderlichen Ressourcen als auch einer Zeit- und Ablaufplanung, die den zu Beginn der LTO erforderlichen Maßnahmen Rechnung trägt

i

Schlüsselqualifikationen des Managements

- **Strategie: Visionskraft, analytische und strategische Kompetenzen**
- **Fachkompetenzen: Know-how in den Bereichen Management, Mitarbeiterführung, Recht, Betriebswirtschaft, Verwaltung, Immobilienwirtschaft, Controlling, touristische Marktbearbeitung**
- **Wirksame Führungsarbeit in Bezug auf die Organisation, die Mitarbeiter und die gesamte LTO-Region, Durchsetzungsvermögen und Überzeugungsfähigkeit**
- **Kommunikationsfähigkeit, Argumentations- und Verhandlungsgeschick**
- **Netzwerkfähigkeit/-management, Team- und Kooperationsfähigkeit sowie die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit internen und externen Partnern**
- **Sozialkompetenz, die Fähigkeit und Bereitschaft, mit Menschen unterschiedlichster Herkunft und Prägung umzugehen**
- **Integrationsfähigkeit: Gabe, Menschen zusammen zu bringen und bei Konflikten zusammen zu halten bzw. wieder zusammen zu führen**
- **Zurückhaltung und Anpassungsfähigkeit: Integrationsvermögen in ein bestehendes System, Bereitschaft, andere öffentlichkeitswirksam ins Licht zu stellen**
- **Fähigkeit zum Management des Wandels, hierbei Frustrationstoleranz und Tapferkeit – langer Atem**
- **Fokussierung, Konzentration auf die wesentlichen Ziele und Inhalte, Fähigkeit, Wichtiges von Unwichtigem zu unterscheiden**
- **Stimmigkeit zwischen dem Profil der LTO-Region und den Interessen, Prägungen und Fähigkeiten der Führungskraft**



2.7 Finanzierungsmodelle und -schlüssel

Fragen der Finanzierung kommen bereits sehr frühzeitig im Prozess der LTO-Bildung auf: Wer kommt für die Vorbereitungskosten auf? Frühzeitig zu bedenken sind als Kostenposition auch notwendige Beiträge, z.B. an den TVSH oder an die jeweilige TMO. Nach welchem Schlüssel werden die Kosten auf die Partner umgelegt? Im weiteren Verlauf der Entwicklung der LTO werden je nach Status der LTO und Ausweitung des Aufgabenportfolios Fragen der Finanzierung immer wieder gestellt. In der LTO-Stufe 3 können, je nach gewähltem Integrationsmodell, auch Fragen nach Höhe und Veranlagungsmodell der Kur- und Fremdenverkehrsabgabe, nach der Herstellung von mehr „Kurabgabeberechtigung“ und der Übertragung der durch Abgaben erzielten Einnahmen Relevanz erhalten. Um den Rahmen des vorliegenden Leitfadens nicht zu sprengen, beschränken sich die folgenden Ausführungen jedoch auf grundsätzliche Fragen, die gerade zu Beginn der LTO-Bildung Relevanz erhalten, nämlich die nach einer „gerechten“, nutzenorientierten Aufteilung der Finanzierungslast, die Maßgabe für die Umlage von Kosten der LTO sein kann.

Vielfältige Möglichkeiten

Die Möglichkeiten der Aufteilung der Finanzierungslast sind vielfältig und reichen von pragmatisch (z.B. jeder Kooperationspartner trägt den gleichen Anteil), über die Entwicklung von Einzelparametern bis hin zu mehreren „gewichteten“ Parametern. Mögliche Parameter zur Verteilung der Finanzierungslast sind die Vorteilsnahme aus konkreten Kooperationsprojekten und -maßnahmen, Einwohnerzahlen, Wirtschaftskraft der Kommunen, Nachfrageparameter, wie Ankunfts- oder Übernachtungszahlen, Angebotsparameter der touristischen und tourismusnahen Betriebe oder die Tourismusintensität (Gäste pro Einwohner).

Im Fall der Heranziehung von Angebotsparametern werden, vergleichbar der Systematik bei Festlegung der Fremdenverkehrsabgabe auf örtlicher Ebene, mitunter die Wertschöpfungseffekte der am Tourismus partizipierenden Betriebe herangezogen, indem Bettenzahlen, Gastronomieplätze, Verkaufsfläche im Einzelhandel etc. erfasst und in Finanzierungsanteile der Kommunen „umgerechnet“ werden.

Pragmatische Lösungen

Am gebräuchlichsten und in den stark vom Übernachtungstourismus geprägten Regionen Schleswig-Holsteins empfehlenswertesten ist der Parameter „Anzahl der Beherbergungskapazitäten“. Er spiegelt in der Regel die touristische Vorteilsnahme eines Ortes sehr gut wieder und ist (relativ) einfach zu erfassen. Dieser Parameter sollte jedoch verfeinert werden, da die Wertschöpfung nach Beherbergungsarten unterschieden werden muss: Ein Bett in einem Hotelbetrieb löst deutlich mehr Wertschöpfung aus als ein Bett in einer Ferienwohnung. Ebenfalls kann ein Bett in einer Jugendherberge, einer Klinik oder ein Campingstellplatz wertschöpfungsbezogen nicht wie ein Hotelbett bewertet werden. Um den unterschiedlichen Wertschöpfungsbeiträgen Rechnung zu tragen, sollten die Kapazitäten in den Beherbergungsarten gewichtet werden.¹⁰

Sollen auch Aspekte wie der Wertschöpfungsbeitrag des Tagestourismus oder die Wirtschaftskraft betrachtet werden, kann neben der Anzahl der Beherbergungskapazitäten auch die Einwohnerzahl herangezogen werden. Das Verhältnis in dem die Parameter zueinander stehen, muss entsprechend der Kooperationsinhalte und Strukturen der Kooperationspartner gewichtet werden. Oftmals werden die Parameter im Verhältnis 1 : 1 gewichtet.

Eine weitere Option stellt die Vereinbarung eines identischen Sockelbetrages für alle Kooperationspartner dar („fixer Grundbeitrag“), der dann durch eine größenabhängige, umlageartige Verteilung der Finanzierungslast entsprechend den o.g. Modellen ergänzt wird.

Einbindung privater Leistungsanbieter

Für den Fall, dass private Leistungsanbieter einen Teil der Finanzierungslast übernehmen sollen und somit in den Finanzierungsschlüssel eingebunden werden, empfiehlt sich eine Orientierung an den touristischen Vorteilsnahmen der teilnehmenden Betriebe. Üblich sind

sogenannte „Bettenstaffeln“ und im Fall der Einbindung von Einzelhandels-, Gastronomie- und Gewerbebetrieben Berechnungsgrundlagen, die sich an die Fremdenverkehrsabgabesystematik anlehnen und in Schleswig-Holstein i.d.R. auf Umsätze beziehen.

Hinweis: Die Einbeziehung von privaten Leistungsanbietern und weiteren Partnern, Sponsoren und Förderern sollte sukzessive und strategisch ausgebaut werden. Bei der Einbindung der Leistungsanbieter geht es weniger um die Finanzierung der Grundlast, sondern mehr um das Einwerben von Marketingbeteiligungen. Erfahrungsgemäß sind Leistungsanbieter eher bereit, konkrete Marketingmaßnahmen kooperativ zu finanzieren, als sich in die Grundfinanzierung der Tourismusstrukturen einzubringen, zumal sie an diesen über Fremdenverkehrsabgaben oftmals schon unmittelbar beteiligt sind.

Umlage der Grundfinanzierung bei Nichtbeteiligung von Kommunen

Nehmen einzelne Kommunen nicht an der Kooperation teil und beteiligen sich auch nicht an der notwendigen Grundfinanzierung, so stellt sich die Frage, wie mit den Tourismus-Betrieben umzugehen ist, die in diesen Gemeinden liegen („externe Betriebe“). Diese Betriebe komplett von allen Vermarktungsaktivitäten auszuschließen, ist einerseits ungerecht gegenüber diesen Betrieben und zum anderen auch nicht im Sinne des Gastes, der möglichst vollständige Informationen über die Region wünscht und den verwaltungs- oder politikinterne Querelen naturgemäß nicht interessieren.

Diese Betriebe zu gleichen Konditionen zu beteiligen wie die Betriebe in den Gemeinden, die sich an einer Grundfinanzierung beteiligen, wäre hingegen ungerecht gegenüber den kooperierenden Gemeinden, denn es verführt zu Trittbrettfahrertum. Ein möglicher Weg ist die Beteiligung der externen Betriebe an den Grundkosten, indem die sonst geltenden Tarife für Anzeigen, Websiteinträge oder Vermittlungen im Rahmen einer Zuschlagskalkulation für die externen Betriebe erhöht werden.

i

Kalkulationsgrundlagen für die Beteiligung »externer Betriebe«

- **Eigenfinanzierungsquote der LTO im Verhältnis zur Zuschussquote**
- **Risikozuschlag, denn die LTO hat bei Zuschüssen von vornherein genau kalkulierbare Einnahmen, die bei Einzelkalkulation einem Realisierungs-Risiko unterliegen**
- **Mindereinnahmenezuschlag, denn es ist zu kalkulieren, dass sich bei höheren Preisen eher weniger Betriebe an den Marketingmaßnahmen beteiligen.**

¹⁰ Grundlagen hierfür finden sich beispielsweise in der Studie des DWIF „Ausgaben der Übernachtungsgäste in Deutschland“ Heft 49/2002.

2.8 Beihilfe- und wettbewerbsrechtliche Rahmenbedingungen¹¹

Die Gründung Lokaler Tourismusorganisationen berührt praktisch immer die kommunale Ebene, die LTO wird daher fast immer vollständig oder teilweise als interkommunale Kooperation geführt. Bei der Etablierung solcher interkommunaler Kooperationen (nicht nur zum Zweck der Tourismusförderung) sind eine Reihe von Rechtsgrundlagen zu beachten, die nur zum Teil rechtsformabhängig sind.

In erster Linie handelt es sich um die Regelungen der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO) und das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ). Letzteres gibt den Kommunen nicht nur die Möglichkeit, sondern in gewissem Umfang sogar die Verpflichtung zur Kooperation:

„Zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die über die Grenzen von Gemeinden, Ämtern und Kreisen hinauswirken, haben die beteiligten Körperschaften zusammenzuarbeiten.“ (§1, Abs. 1 GkZ)

Die „öffentlichen Aufgaben“ umfassen dabei durchaus auch die Aufgaben der Tourismusentwicklung: „Man spricht von der öffentlichen Aufgabe oder dem öffentlichen Auftrag, wenn die Vertretungskörperschaft zu der Auffassung gelangt, sie müsse sich einer bestimmten Aufgabe in besonderer Weise annehmen ... Was öffentliche Aufgabe ist, liegt also nicht in der Natur der Sache, sondern hängt von der Haltung der Parlamentsmehrheit ab“.¹²

Ob daraus abgeleitet werden kann, dass Kommunen für die öffentliche Aufgabe „Tourismusförderung“ oder „Tourismusentwicklung“ kooperieren müssen, soll dahingestellt bleiben. Jedenfalls sieht der Gesetzgeber für Kommunen eine Reihe von Rechtsformen (siehe Abschnitt 2.3) und Gestaltungsmöglichkeiten zur Kooperation vor. Aber natürlich sind auch Rahmenbedingungen zu beachten.

Für die wettbewerbsrechtliche Einordnung beispielsweise ist zu fragen, in welcher Form die Kooperation ausgestaltet wird. Dabei ist insbesondere zu unterscheiden in Kooperationen, die ausschließlich öffentliche Körperschaften umfassen, und solche, die auch Private einschließen (gemischtwirtschaftlicher Betrieb). Diese Frage ist unabhängig von der Rechtsform: So kann ein Zweckverband, im Kern als kommunales Kooperationsinstrument gedacht, durchaus auch private Mitglieder haben (§2, Abs. 2 GkZ), während andererseits eine GmbH als juristische Person des Privatrechts ausschließlich öffentliche (z.B. kommunale) Gesellschafter haben kann.

Als Vorteil der gemischtwirtschaftlichen Tourismusorganisationen wird gewöhnlich die Möglichkeit genannt, Private an der Destinationsvermarktung zu beteiligen, indem z.B. das Know-how in Gremien eingebunden wird oder allgemein eine stärkere Bindung der Betriebe an ihre Tourismusorganisation angestrebt wird. Dieser eventuelle Vorteil wird aber durch eine Reihe handfester Nachteile eingekauft, deren wichtigster in dem hier besprochenen Zusammenhang die Verpflichtung zur beihilferechtlich relevanten Leistungsdefinition ist. Sprich: Wenn keine sog. In-House-Konstellation vorliegt, muss die Leistung öffentlich ausgeschrieben werden.

Die rechtliche Situation des Beihilfe- und Ausschreibungsrechts, und damit verknüpft auch der Umsatzsteuerpflicht, ist immer wieder Gegenstand von Unsicherheiten und Diskussionen. Wir haben daher drei namhafte Experten, die entsprechende LTO-Prozesse in Schleswig-Holstein bereits begleitet haben, gebeten, in kurzen Texten für Klarheit zu sorgen.

¹¹ Die nachfolgenden Ausführungen dienen einer Grundsatzinformation, jedoch nicht der Beratung im Falle eines konkreten rechtlichen Anliegens. Auch wenn die Autoren darum bemüht sind, die folgenden Beiträge umfassend und richtig zu verfassen, so sind sie jedoch möglicherweise unvollständig. Für unrichtige oder womöglich unzulänglich verkürzte Angaben und Aussagen übernehmen die Autoren keine Haftung. Verwenden Sie daher die hier bereitgestellten Informationen keinesfalls als alleinige Quelle für rechtsbezogene Entscheidungen und Einschätzungen und ziehen Sie stets weitere, unabhängige Informationsquellen, möglichst Anwälte oder eine andere qualifizierte Beratungsstelle, hinzu.

¹² H. Bréde: Grundzüge der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. München, 2005, S. 13

Wenn Kommunen zum Zweck der Tourismusentwicklung kooperieren, so stellt sich die Frage, ob die zugehörigen Leistungen, vor allem das Erbringen von Marketingleistungen, ausgeschrieben werden müssen oder nicht.

Wie ist die Situation, wenn

- a) nur **Kommunen in einer öffentlich-rechtlichen Form** (z.B. in einem Zweckverband) zusammenarbeiten und die Leistungen von dem Zweckverband erledigt werden?
- b) nur **Kommunen in einer privat-rechtlichen Form** (z.B. GmbH oder e.V.) zusammenarbeiten und die Leistungen von der GmbH bzw. dem e.V. erledigt werden?
- c) **Kommunen und Private in einer privat-rechtlichen Form** (z.B. GmbH oder e.V.) zusammenarbeiten und die Leistungen von der GmbH bzw. dem e.V. erledigt werden?
- d) **Kommunen in einer öffentlich-rechtlichen Form** (z.B. in einem Zweckverband) zusammenarbeiten und die Leistungen von einem Dritten (z.B. einer GmbH, an der der Zweckverband beteiligt ist) erledigt werden?

Die Antworten auf diese Fragen stammt von Gabriele Tahal und beinhalten die folgenden Kernaussagen:

1. **Die Wahl der Organisationsform darf nicht dazu dienen, das Vergaberecht zu umgehen.**
2. **Nach europäischer Rechtsprechung muss grundsätzlich bei allen Auftragsvergaben zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung das Vergaberecht beachtet werden. Dies gilt nicht für sog. In-House-Geschäfte.**
3. **In-House-Geschäfte liegen dann vor, wenn die auftragserteilende Gebietskörperschaft über die zu beauftragende Person eine Kontrolle wie über ihre eigenen Dienststellen ausübt.**
4. **Der erforderlichen Kontrolle wie über eigene Dienststellen steht es nicht entgegen, dass mehrere Gebietskörperschaften Anteile z.B. an einer GmbH halten. Diese Kontrolle ist aber nicht gewährleistet, wenn Private auch nur die Möglichkeit haben, Anteile z.B. an einer solchen GmbH zu zeichnen.**
5. **Für Formen der interkommunalen Zusammenarbeit gilt, dass diese bei einer delegierenden Auftragsübernahme ohne Anwendung des Vergaberechts grundsätzlich möglich ist, also bei Übertragung der gesamten Aufgabe, ohne dass diese bei der Kommune verbleibt (im Unterschied zur Mandatierung).**

Die rechtliche Situation im Einzelnen

Grundsätzlich darf das Vergaberecht nicht durch die Wahl der Organisationsform unter Hinweis auf die Organisations- und Kooperationsfreiheit der Kommunen umgangen werden. Daher unterliegen die Gemeinden und die Kreise beim Abschluss von Vereinbarungen auch dem Regime des Vergaberechts, wenn dessen sachliche Voraussetzungen vorliegen. Eine Beeinträchtigung der Kooperationsfreiheit ist nämlich nicht bereits bei jedem mittelbaren Einfluss auf diese anzunehmen, sondern erst ab einer gewissen Intensität der Beeinträchtigung, die darüber hinaus einen spezifischen Bezug zur kommunalen Selbstverwaltung aufweisen muss. Der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung ist grundsätzlich nicht beeinträchtigt, wenn die Kommune am Markt-

geschehen teilnimmt. Sofern sie sich in diesem Bereich bewegt, unterliegt auch sie den Regeln, die zur Gewährleistung eines transparenten Wettbewerbsrechts geschaffen wurden. Daher fügt sich das Vergaberecht insbesondere vor dem bereits angesprochenen Hintergrund der Tätigkeit am Markt in die Reihe zulässiger gesetzlicher Beschränkungen der kommunalen Kooperationsfreiheit ein.

- a) Die Frage, ob das Vergaberecht bei Aufgabenübertragung an einen Zweckverband (an dem ausschließlich Kommunen nach dem GkZ beteiligt sind) anzuwenden ist, wird in der Rechtsprechung nicht einheitlich beantwortet.

Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) genügt für die Annahme eines öffentlichen Auftrags (für den das Vergaberecht gilt) grundsätzlich, dass der **Vertrag zwischen einer Gebietskörperschaft und einer rechtlich von dieser verschiedenen Person geschlossen wird**. Etwas anderes kann nur dann gelten, wenn die Gebietskörperschaft über die betreffende Person eine Kontrolle wie über ihre eigenen Dienststellen ausübt und diese Person zu gleich im Wesentlichen für die sie kontrollierende Gebietskörperschaft oder Gebietskörperschaften oder für die Körperschaften tätig ist, die ihre Anteile innehaben (EuGH, Urteil v. 13.11.2008 – Az.: C-324/07; Urteil v. 08.04.2008 – Az.: C-337/05; Urteil v. 18.12.2007 – Az.: C-220/06; Urteil v. 19.04.2007 – Az.: C-295/05). Diese der im Urteil Teckal des EuGH (vom 18.11.1999 – Az.: C-107/98) zugrunde liegende Definition ist auch auf von den europäischen Vergaberichtlinien erfassten Vereinbarungen zwischen Verwaltungen wie beispielsweise Kommunen anzuwenden. Eine Regelung, welche die Beziehungen, gleich welcher Art, zwischen den öffentlichen Verwaltungen, ihren öffentlichen Einrichtungen und ganz allgemein den Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die nicht gewerblicher Art sind, von vornherein vom Anwendungsbereich des Vergaberechts ausschließt, stellt eine nicht ordnungsgemäße Umsetzung der Vergaberichtlinien dar (vgl. EuGH, Urteil vom 13.01.2005 – Rs. C-84/03).

Ob damit jegliche Form der Zusammenarbeit von öffentlichen Auftraggebern gemeint ist, ist in der nationalen Rechtsprechung umstritten. So spielt es nach Auffassung des OLG Naumburg keine Rolle, ob eine solche Kooperationsvereinbarung auf der Gründung z.B. eines Zweckverbandes oder nur einer schlichten vertraglichen Vereinbarung beruht (vgl. OLG Naumburg, B. v. 03.11.2005 – Az.: 1 Verg 9/05). Anders sieht es u.a. das OLG Düsseldorf: Aus den Entscheidungssätzen des EuGH sei eher der Schluss zu ziehen, dass es zwischen staatlichen und kommunalen Stellen Formen einer Zusammenarbeit geben kann, die dem Vergaberechtsregime nicht unterstehen (OLG Düsseldorf, B. v. 21.06.2006 – Az.: Verg 17/06). Während auf die Gründung eines Zweckverbandes das Vergaberecht grundsätzlich nicht anwendbar sein soll, da die Verlagerung von Zuständigkeiten zur Aufgabenerfüllung eine Ausformung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und der Organisationshoheit der Gemeinden darstellt (= delegierende Aufgabenübertragung), sollen sog. mandatierende Aufgabenübertragungen dem Vergaberecht nicht entziehbare Beschaffungsvorgänge sein. Die zugelassene Bildung von Zweckverbänden stelle eine Ausformung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und der Organisationshoheit der Gemeinden dar. Auf

Maßnahmen, welche die (interne) Verwaltungsorganisation betreffen, sei das Vergaberecht grundsätzlich nicht anzuwenden. Seine Anwendung sei jedenfalls ausgeschlossen, wenn öffentlichrechtliche Kompetenzen von einem Aufgabenträger auf einen anderen verlagert werden, und dies auf einer gesetzlichen Ermächtigung beruht. Dann handele es sich, auch wenn die Übertragung der Zuständigkeit auf eine (öffentlich-rechtliche) Vereinbarung zwischen den beteiligten Verwaltungsstellen zurückzuführen ist, um einen dem Vergaberecht entzogenen Akt der Verwaltungsorganisation.

Diese Auffassung ist laut Ansicht des Autors vorzuziehen. Das bedeutet, dass eine delegierende Aufgabenübertragung wie beispielsweise die Gründung eines Zweckverbandes nicht dem Vergaberechtsregime unterliegt. Gleichzeitig heißt dies aber auch, dass die Zuständigkeit für die Tourismusförderung ausschließlich beim Zweckverband angesiedelt wird und nicht bei den Kommunen verbleibt. Der Zweckverband nach § 2 Abs.1 GkZ stellt die weitestgehende Form der Zusammenarbeit dar. In diesem Fall geht die rechtliche Verantwortung für die Aufgabe einschließlich des Satzungs- und Ordnungsrechts auf den Zweckverband als neuen Aufgabenträger über. Einzelne Aufträge von Kommunen (besondere Studien etc.) wird es daher nicht mehr geben, weil ohnehin der Zweckverband zuständig ist. Anders sieht es aus, wenn der Zweckverband von Dritten mit der Durchführung von Aufgaben betraut werden soll (beispielsweise vom Land). Hier wäre das Vergaberecht zu beachten.

- b) Der Zusammenschluss von Kommunen auf privatrechtlicher Ebene ist dem Grunde nach vergaberechtlich unbedenklich. Den Kommunen steht es frei, auch privatrechtliche Organisationsformen für die Aufgabenerfüllung zu wählen. Etwas anderes dagegen ist, ob die Kommunen dann Aufträge an die GmbH geben dürfen, ohne diese zuvor auszuschreiben. Auch hier gilt die unter a) bereits erläuterte Rechtsprechung des EuGH, dass ein vergaberechtsfreies sog. In-House-Geschäft zwischen der Kommune und der privaten Einrichtung nur möglich ist, wenn die Kommune über diese eine Kontrolle ausübt wie über ihre eigenen Dienststellen und wenn diese Person zugleich ihre Tätigkeit im Wesentlichen für die Gebietskörperschaft oder die Körperschaften verrichtet, die ihre Anteile innehaben. Der EuGH bejaht das Merkmal der „Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle“ auch für den Fall, dass mehrere öffentliche Auftraggeber insgesamt die Anteile an der Gesellschaft in unterschiedlicher Höhe halten und einer der Auftraggeber nur einen Anteil in Höhe von 1% hat (EuGH, Urteil vom 19.04.2007 – Az.: C-295/05; im Ergebnis ebenso EuGH, Urteil v. 13.11.2008 – Az.: C-324/07; BGH, Beschluss

vom 03.07.2008 – Az.: I ZR 145/05).

Der BGH sieht dieses Tatbestandsmerkmal als erfüllt an, wenn

- alle Geschäftsanteile von öffentlichen Auftraggebern gehalten werden,
- die Auswahl der Rechtsform des künftigen Auftragnehmers (insbesondere z. B. als GmbH) den öffentlichen Auftraggebern aufgrund der z. B. der GmbH eigenen Organisationsstruktur umfassenden Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten einräumen, die sicherstellen, dass der künftige Auftragnehmer keine eigene Entscheidungsgewalt hat.

- c)** Sollte die Gründung einer GmbH erwogen werden, ist darauf zu achten, dass keine Privaten an der GmbH beteiligt werden. Allein die in der Satzung vorbehaltene Möglichkeit, dass Private Gesellschafter werden können, reicht aus, um ein sog. „In-house-Geschäft“ zwischen den Kommunen und der GmbH auszuschließen.

Die auch nur minderheitliche Beteiligung eines privaten Unternehmens am Gesellschaftskapital schließt es auf jeden Fall aus, dass der öffentliche Auftraggeber über diese Gesellschaft eine ähnliche Kontrolle ausübt wie über seine eigenen Dienststellen. Jede private Beteiligung an dem die Dienstleistung erbringenden Unternehmen steht, unabhängig von der Beteiligungsquote, der Erfüllung des Kontrollkriteriums entgegen. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist das Kontrollkriterium bereits dann nicht erfüllt, wenn für private Gesellschafter lediglich eine Beteiligungsmöglichkeit besteht, selbst wenn zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe sämtliche Geschäftsanteile von der öffentlichen Hand gehalten werden (BGH, Beschluss v. 03.07.2008 – Az.: I ZR 145/05). Dies liegt darin begründet, dass die Beziehung zwischen einer öffentlichen Stelle, die ein öffentlicher Auftraggeber ist, und ihren Dienststellen durch Überlegungen und Erfordernisse bestimmt wird, die mit der Verfolgung von im öffentlichen Interesse liegenden Zielen zusammenhängen. Die Anlage von priva-

tem Kapital in einem Unternehmen beruht dagegen auf Überlegungen, die mit privaten Interessen zusammenhängen, und verfolgt andersartige Ziele. Außerdem würde die Vergabe eines öffentlichen Auftrags an ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen ohne Ausschreibung das Ziel eines freien und unverfälschten Wettbewerbs und den Grundsatz der Gleichbehandlung der Interessenten beeinträchtigen, insbesondere weil ein solches Verfahren einem am Kapital dieses Unternehmens beteiligten privaten Unternehmen einen Vorteil gegenüber seinen Konkurrenten verschaffen würde (EuGH, Urteil v. 13.11.2008 – Az.: C-324/07; Urteil v. 08.04.2008 – Az.: C-337/05). Die GmbH selbst ist allerdings öffentlicher Auftraggeber und hat bei der Vergabe von Aufträgen das Vergaberecht zu beachten (vgl. VK Lüneburg, Beschluss vom 26.04.2007 – Az.: VgK-16/2007).

- d)** Wenn ein Zweckverband seine Aufgaben von einer GmbH erledigen lässt, an der er beteiligt ist, gilt im Prinzip nichts anderes, als bei b) und c). Auch hier kommt es im Sinne der „Teckal“-Kriterien entscheidend darauf an, dass kein Privater an der GmbH beteiligt ist.

Es bleibt insgesamt darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der In-House-Vergabe die Einrichtung im Wesentlichen für die öffentlichen Auftraggeber tätig sein muss. Nach der Rechtsprechung des EuGH muss jede andere Tätigkeit rein nebensächlich sein. Wie hoch der genaue prozentuale Anteil der Aufgabenerfüllung für Dritte sein darf, ist umstritten. Der EuGH hat hierzu lediglich entschieden, dass bei 90% der Tätigkeiten für den oder die öffentlichen Auftraggeber das Unternehmen im Wesentlichen für die Körperschaften und öffentlichen Einrichtungen tätig ist, die ihre Anteile innehaben (EuGH, Urteil vom 19.04.2007 – Az.: C-295/05). Der BGH dagegen bezweifelt die Erfüllung dieses Kriteriums bei einer Fremdauftragsquote von 10% (BGH Beschluss vom 03.07.2008 – Az.: I ZR 145/05).

Gabriele Tahal

Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein

Referat Wirtschaftsordnungsrecht, Auftragswesen, Vergabekammer u.a.

E-Mail: gabriele.tahal@wimi.landsh.de

Was ist das „EU-Beihilfenverbot“, welche Rolle spielt es für die LTO und wie kann man zu einer rechtskonformen Lösung kommen?

Das Beihilfenverbot (Art. 87 EG-Vertrag) besagt, dass finanzielle Vergünstigungen für Teilnehmer am wirtschaftlichen Marktgeschehen (Unternehmen) aus öffentlichen Kassen grundsätzlich unzulässig sind. Von diesem Verbot gibt es aber zahlreiche Ausnahmen.

Gehen wir von einer regionalen Tourismus-Förderungs-GmbH aus, an der sowohl Gemeinden wie Private beteiligt sind. Diese GmbH betreibt einerseits touristische Werbung für die Region, z.B. auf Messen im In- und Ausland. Andererseits ist sie auch als (gewerblicher) Vermittler von Leistungen tätig, z.B. Zimmervermittlung gegen Provision oder Organisation von Ausflugsfahrten, Kurkonzerten u.ä.

Der Finanzierungsbeitrag der Gemeinden an diese GmbH wäre – bliebe es bei dieser schlichten Gestaltung – eine staatliche Beihilfe und damit verboten, sofern nicht eine Befreiungsmöglichkeit besteht. Dies gilt natürlich erst recht, wenn die GmbH sich ausschließlich im Privateigentum befindet. Umgekehrt führt eine ausschließliche Beteiligung der öffentlichen Hand (Gemeinden, Ämter) an der GmbH nicht dazu, dass sie komplett aus dem Beihilfenrecht heraus fiele; der Unternehmensbegriff ist umfassend.

Rechtskonforme Lösung („Betrauungsakt“)

Die Lösung ergibt sich, analog der Problemlage etwa beim ÖPNV, anhand der „Altmark Trans“-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), die inzwischen zu einer verfestigten Rechtsprechung und Praxis geführt hat. Dabei kommt es auf die Trennung von reiner Marktteilnahme einerseits (Zimmervermittlung, Gütertransport, Kaffeefahrten) und Dienstleistungen im allgemeinen (wirtschaftlichen) Interesse (Dawl) andererseits (Werbung für eine bestimmte Region als Ganzes, Schülerfahrten, Anbindung abgelegener Regionen) an.

Die GmbH muss danach von den Gemeinden förmlich – durch „Betrauungsakt“, der etwa ein Förderbescheid sein kann – mit den Aufgaben der Dawl beauftragt sein, und zwar möglichst konkret und präzise.¹¹ In diesem Akt müssen die Parameter für die zu leistenden Zahlungen objektiv und im Voraus bestimmt sein, und es muss sicher gestellt sein, dass die Zahlungen nicht das notwendige Maß übersteigen. Notwendig ist in diesem Sinne der Ausgleich für den „Mehraufwand“ durch die Tätigkeit im allgemeinen Interesse – „Verbot der Überkompensation“. Ferner muss die GmbH Transparenz gewährleisten, d.h. die beiden Bereiche müssen in Buchhaltung und Rechnungslegung sauber getrennt sein, es darf keine „Quersubventionierung“ stattfinden.

Dr. jur. Hans Arno Petzold
Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein
Wirtschaftspolitische Angelegenheiten der EU,
Grundsatzangelegenheiten des Binnenmarktes, EU-Beihilfenkontrollpolitik
E-Mail: HansArno.Petzold@wimi.landsh.de

Wann sind Zuschüsse zu einer LTO umsatzsteuerpflichtig?

Lokale Tourismus Organisationen (LTO) beruhen auf einer freiwilligen Zusammenarbeit kooperierender Städte und Gemeinden sowie privater Leistungsanbieter.

Die Aufgaben von LTO liegen zum wesentlichen Teil in einem Bereich, der aus kommunaler Sicht förderungswürdig ist. Dazu gehören z.B.

- die Koordination und Unterstützung kommunaler Entscheidungen,
- die Mitarbeit in überregionalen Verbänden (TASH, TMO),
- die kreative Entwicklung von touristischen Projekten in der Region,
- die Durchführung und die Pflege von allgemein zugänglichen Infrastrukturprojekten in der Region (z.B. Wanderrouten etc.),
- die Darstellung der Region in Veröffentlichungen.

Dieses sind gemeinwirtschaftliche Aufgaben, die ohne entsprechende Förderung der Kommunen kaum durchgeführt werden würden.

Vor dem Hintergrund der Beachtung **beihilferechtlicher Vorschriften** sollte die betreffende LTO im Rahmen eines **Verwaltungsaktes zur Betrauung mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben** Zuschüsse der Kommunen als **Ausgleich für die Erfüllung der o.g. gemeinwirtschaftlichen Interessen** erhalten.¹³ Diese Betrauung kann auf jeder Stufe der öffentlichen Verwaltung erfolgen, beispielsweise auch durch das Land Schleswig-Holstein.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass

- es sich bei den genannten Aufgaben nicht um Pflichtaufgaben der Kommunen handelt. Es handelt sich vielmehr um Tätigkeiten der LTO, die im überwiegend öffentlichen Interesse liegen und daher aus Sicht der Kommunen zuwendungswürdig erscheinen. Die Kommunen haben diese Aufgaben in der Vergangenheit nicht erledigt, eben auch, weil einzelne Kommunen überhaupt nicht in der Lage waren, eine gesamtregionale Aufgabe wahrzunehmen. Es werden daher auch **keine Pflichtaufgaben** einzelner Kommunen, die bisher von diesen erledigt wurden, zur Erledigung an die LTO übertragen. Die Betrauung ist dahingehend zu verstehen, dass die Kommunen zustimmend zur Kenntnis nehmen, dass diese Interessen von der LTO wahrgenommen werden. Die Zuwendung hat schon aus diesem Grund nicht den Charakter eines umsatzsteuerlichen Entgeltes.
- die **Zuwendungen unabhängig von einer bestimmten, konkreten Leistung gewährt** werden. Parameter für die Bemessung des Zuschusses ist nicht eine konkrete bzw. quantifizierbare Leistung. Die Verteilung des Zuschusses (z.B. nach geschätzten Gäste-/Übernachtungszahlen) ist vollkommen unabhängig von einem konkreten Umsatz der LTO. In Übereinstimmung mit A.150 Abs.7 UStR sind die Zahlungen auch hiernach als echte, nicht umsatzsteuerbare Zuschüsse zu beurteilen.
- bezüglich der o.g. Bereiche **in keinem Fall einzelne Kommunen Empfänger einer konkreten Leistung der LTO sind**; im Gegenteil: Für die Tätigkeiten lassen sich regelmäßig weder unmittelbar noch mittelbar Leistungsempfänger identifizieren. Es wird hier darauf verwiesen, dass auch A.150 UStR einen „individualisierbaren Leistungsempfänger“ bzw. einen „identifizierbaren Verbraucher“ fordert. Diese sind im vorliegenden Fall nicht feststellbar, da die LTO keine kommunalen Leistungen (z.B. als beliehener Unternehmer) für bzw. an die Kommune ausführt, sondern die Zuwendung ausschließlich Tätigkeiten betrifft, die im allgemeinen Interesse liegen.

Insgesamt muss die Gestaltung von Zuwendungen an LTO gewährleisten, dass die Zuwendungen der öffentlichen Gebietskörperschaften an die LTO nicht im Rahmen eines Leistungsaustauschverhältnisses erbracht werden. Die Zahlungen der öffentlichen Körperschaften sollen vielmehr erfolgen, um die LTO in die Lage zu versetzen, überhaupt auf dem Kerngebiet tätig werden zu können. Ein wesentlicher Teil der Tätigkeit der LTO ist am Markt nicht bepreist. Ziel ist daher auch nicht die Subvention von Preisen zugunsten von Leistungsempfängern, sondern die Unterstützung der LTO als Zahlungsempfänger. **Ohne die Zuwendungen wäre die Tätigkeit der LTO im gemeinwirtschaftlichen Bereich nicht möglich.** Die Zahlung der Kommunen wird zur Förderung der LTO aus strukturpolitischen Gründen geleistet, eine Bindung an bestimmte Umsätze bzw. konkrete Leistungen sollte ausdrücklich nicht erfolgen.

¹³ vgl. den Beitrag von Hans Arno Petzold zu diesem Thema

Jeder Zuwendung einer Kommune ist immanent, dass die Zahlung in Erwartung eines bestimmten Nutzens für das Gemeinwesen geleistet wird. Dies schließt die umsatzsteuerliche Beurteilung als nicht umsatzsteuerbaren echten Zuschuss ausdrücklich mit ein, weil eine Zahlung im allgemeinen Interesse nicht zur Einordnung als umsatzsteuerpflichtiges Entgelt führt. Die bloße technische Anknüpfung von Förderungsmaßnahmen an eine Tätigkeit der LTO führt nicht dazu, dass die Zuwendung als (zusätzliches) Entgelt für die Leistung zu beurteilen ist (A.150 Abs.7 S.7 UStR).

Die **kommunalen Zuwendungen** sollten **ausschließlich auf der Grundlage des Haushaltsrechtes** und der dazu erlassenen allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest-I, ANBest-P) vergeben werden. In Übereinstimmung mit **A.150 Abs.7 UStR** handelt es sich bei den Zuwendungen um **echte, nicht umsatzsteuerbare Zuschüsse der Kommunen an die LTO**.

Soweit die LTO im Einzelfall **Tätigkeiten für die Kommune** übernimmt, die bisher durch die Kommunen durchgeführt wurden, und dafür **einzelne vereinbarte Entgelte** durch die Kommune erhält (z.B. der Betrieb von Tourismus-Informationen einzelner Kommunen gegen gesondertes Entgelt) **liegen umsatzsteuerbare und umsatzsteuerpflichtige sonstige Leistungen** an die Kommune vor. Hierfür ist Umsatzsteuer zu berechnen und abzuführen.

Steuerberater und Wirtschaftsprüfer Lars Carstensen
wetreu NTRG Ostholstein
Telefon 0 43 71 - 86 40 - 0
E-Mail: l.carstensen@wetreu.de
www.fehmarn.wetreu.de

Mehr Wirtschaft.

SCHLESWIG-HOLSTEIN

www.wirtschaftsministerium.schleswig-holstein.de