



Künftiges Destinationsmodell in Mecklenburg-Vorpommern

Management Summary

Stand: Juli 2023

Mecklenburg-Vorpommern (MV) ist, gemessen an der Tourismusintensität, das deutsche Urlaubsland, in dem die Bedeutung des Tourismus am größten ist. Dieser besonderen Bedeutung gilt es Rechnung zu tragen und die Position des Landes im Wettbewerb zu sichern. Die Herausforderungen an ein zukunftssicheres Management des Tourismus im Land sind umfassend und stehen im Gegensatz zur begrenzten Budgetverfügbarkeit für die freiwillige Aufgabe Tourismus. Um den Tourismus auch künftig aufgabenadäquat ausstatten zu können, verfolgt das Land MV die Einführung eines Tourismusgesetzes, das die Mittelherhebung für den Tourismus landesweit sicherstellen soll.

Eine Voraussetzung für den Erfolg des Tourismus in MV, aber auch des Tourismusgesetzes ist eine flächendeckende Tourismusentwicklung, die zukunftsfähige und aufgabenadäquat finanzierte touristische Strukturen voraussetzt. Das 2023 entwickelte Destinationsmodell für MV beschreibt vor diesem Hintergrund einen Vorschlag für die künftigen Strukturen.

Das Papier wurde von der AG Tourismusdestinationen unter fachlicher Begleitung und Moderation von PROJECT M zwischen Januar und Juni 2023 entwickelt. Das Papier ist in vier Kapitel gegliedert:

- Kap. 1: Tourismusgesetz als Grundlage des Destinationsmodells
- Kap. 2: Gegenstand des Destinationsmodells
- Kap. 3: Verzahnung mit der Landesebene
- Kap. 4: Eckpunkte für die Umsetzung



1. Tourismusgesetz als Grundlage

Steuerungswirkung des Tourismusgesetzes

Das Tourismusgesetz soll die kommunalen Finanzen in MV stärken, indem es die Mittelherhebung und -verwendung für den Tourismus in MV landesweit regelt. Es umfasst künftig sämtliche unternehmens- und gästebezogenen Abgaben, die bislang über Kur- und Fremdenverkehrsabgaben entrichtet wurden. Wesentlich für den Erfolg des Tourismusgesetzes ist, dass es die Mittelvergabe mit Vorgaben und Kriterien für die Strukturen und zu erfüllenden Aufgaben auf lokaler und regionaler Ebene verknüpft. Damit sollen die Ziele verfolgt werden,

- landesweit eine flächendeckende Tourismusedwicklung auf der Grundlage adäquat ausgestatteter touristischer Strukturen zu schaffen,
- die starke Heterogenität der Strukturen, der Ressourcen und der Leistungsfähigkeit auf der regionalen und lokalen Ebene zu mindern,
- die Leistungsfähigkeit der touristischen Organisationen, v. a. auf der regionalen Ebene, auf ein wettbewerbsfähiges Mindestmaß zu heben und
- eine Fehlallokation der Mittel aus dem Tourismusgesetz in nicht markt- und wettbewerbsfähige touristische Strukturen zu vermeiden.

Verwendung der Mittel aus dem Tourismusgesetz

Gegenwärtig befinden sich noch einige rechtliche Fragen rund um das Tourismusgesetz in der Klärung. Vorbehaltlich der noch anstehenden Klärungen soll die Mittelverwendung so erfolgen, dass der größte Teil der erhobenen Mittel auf der lokalen Ebene verbleibt:

- Auf der lokalen Ebene sollen durch das Tourismusgesetz Mittel mindestens in der Höhe verbleiben, wie sie bisher aus touristischen Abgaben zur Verfügung hatte.
- Der Anteil aus dem Tourismusgesetz für die touristische Aufgabenerfüllung der Destinationsebene (und ggf. der Landesebene) soll sich aus Mitteln ergeben, die über das Tourismusgesetz zusätzlich generiert werden.

Die Aufteilung der Mittel aus dem Tourismusgesetz zwischen den Ebenen ist noch zu ermitteln. Sie hängt u.a. von der Höhe der tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel ab.



2. Gegenstand des Destinationsmodells

3-Ebenen-Modell im Tourismus als struktureller Rahmen

Ausgangspunkt ist das sog. „3-Ebenen-Modell“, nach dem auch der Tourismus in MV strukturell organisiert ist. Das Modell umfasst die Landesebene, die regionale Ebene und die lokale Ebene im Tourismus in MV. Für diese drei Ebenen sollen im künftigen touristischen System Aufgaben definiert werden. Zwischen den Ebenen wird ein Rahmen für eine tragfähige Aufgabenverteilung geschaffen.

Jede Organisation auf der regionalen und lokalen Ebene soll aufgabenadäquat ausgestattet werden. Alle sollen einen einheitlichen Mindestleistungsstandard erfüllen können, so dass das landesweite touristische System miteinander und aufeinander abgestimmt funktioniert. Für die Organisationen auf der regionalen und lokalen Ebene sollen daher Vorgaben und Kriterien in Bezug auf die jeweiligen Strukturen und Aufgaben entwickelt werden.

Auch wenn sich das vorliegende Rahmenpapier auf die regionale Ebene der Destinationen in MV bezieht, ist festzuhalten, dass auch auf der lokalen Ebene hinreichend handlungsfähige und aufgabenadäquat ausgestattete Strukturen geschaffen werden sollen. Für die lokale Ebene bedarf es, über das vorliegende Papier hinaus, ebenfalls Vorgaben und Regelungen. Hier wird es darauf ankommen, dass sich die einzelnen Orte, sofern sie die ihnen im touristischen System zugewiesenen Aufgaben nicht alleine erfüllen können, zu interkommunalen touristischen Kooperationen zusammenschließen und die Aufgabenwahrnehmung vor Ort in gemeinsamen Strukturen bündeln.

Mit der Neuorganisation der touristischen Strukturen im 3-Ebenen-Modell soll darüber hinaus auch eine bessere Verzahnung der einzelnen Ebenen und auch mit den Leistungsanbietern erreicht werden.

Rolle und Basisfunktionen der Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene

Rolle und Basisfunktionen der Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene in MV sollen künftig wie folgt verstanden werden:

- **Marktstellung:** Die Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene sollen künftig mit einer kundenwirksamen und wettbewerbsfähigen Marktstellung umgesetzt werden. Sie sind daher keine bloßen Verwaltungseinheiten, sondern organisieren und strukturieren die Marktbearbeitung nach innen und außen.
- **Markenrelevanz:** Destinationen auf der regionalen Ebene sind „markenfähig“, d. h. aus Kundensicht als Erlebnisraum mit einem Leistungsversprechen als Destinationsmarke wahrnehmbar. Markenentwicklung und -führung sind daher, eingebunden in ein landesweites System, wichtige Basisfunktionen. Die aktuelle Markenstärke der jeweiligen Region ist zu berücksichtigen, sie wird jedoch nicht als Eingangshürde, sondern als Gestaltungsparameter verstanden.



- **Marktanforderungen:** Gemeinsame Mindeststandards in Bezug auf Aufgabenwahrnehmung, Ressourcen und Qualifikationen der Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene sind daher flächendeckend zu gewährleisten, um die jeweilige Markt- und Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Alle Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene in MV übernehmen künftig verbindlich bestimmte Basisfunktionen, für die landesweit ein gemeinsamer inhaltlicher Rahmen geschaffen wird:



- **Einbindung auf Landesebene:** Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene sind verbindlicher Teil der landesweiten Tourismusentwicklung und nehmen ihre Aufgaben nach landesweiten Vorgaben und eng verknüpft mit der Landestourismusorganisation wahr (siehe hierzu Kap. 3).

Kriterien für Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene

Kriterien für Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene sollen nicht als ein starres System definiert werden. Sie umfassen vielmehr eine inhaltliche und zeitliche Entwicklungsperspektive und sind daher als Entwicklungsprozess zu verstehen. Sie werden inhaltlich und zeitlich in der Art gestaltet, dass jede Destinationsorganisation sie realistisch und unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausgangssituation erreichen kann. Daher soll für die Entwicklung der regionalen Ebene ein Stufenmodell umgesetzt werden.

Um eine kundenwirksame und wettbewerbsfähige Marktstellung sowie eine hinreichend homogene Struktur der Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene in MV zu gewährleisten, werden folgende Kriterien umgesetzt:

**Regionskriterien:**

- räumlich-geographisch abgrenzbares und abgegrenztes Gebiet
- aus Gästesicht wahrnehmbarer und erfahrbare Erlebnisraum
- Entwicklungsanspruch einer gemeinsamen verbindenden Identitätskultur und Regionalität

Organisationskriterien:

- aufgabenadäquat ausgestattete Destinationsmanagementorganisation (DMO) mit 1,2 Mio. Euro Budget p.a.¹, das aus dem Landesanteil der durch das Tourismusgesetz eingenommenen Mittel gestellt wird, und 10,0 Vollzeitäquivalenten zur Erfüllung der o.g. Basisfunktionen
- destinationsweites Netzwerk und geordnete Zusammenarbeitsprozesse
- umfängliche Verzahnung der Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene mit der lokalen Ebene

Governance-Kriterien

- verbindliche Verknüpfung mit der Landesebene in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung
- strategische Führung auf Grundlage einer Tourismusstrategie für die Region, die sich aus der jeweiligen Landestourismuskonzeption ableitet
- Übernahme der den Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene zugeordneten Basisfunktionen (s. o.)
- nach innen und außen Sicht- und Wahrnehmbarkeit mit einer gemeinsamen Destinationsmarke

Künftiger Destinationszuschnitt

Die künftigen räumlichen Destinationszuschnitte bauen auf den vorhandenen auf. Damit geht dieses Modell von sieben Destinationen aus:

- Fischland-Darß-Zingst
- Mecklenburg-Schwerin
- Mecklenburgische Schweiz / Seenplatte
- Ostseeküste Mecklenburg
- Rügen
- Usedom
- Vorpommern

.....

¹ Die Höhe der tatsächlichen Mindestausstattung kann von der genannten Summe abweichen, abhängig erstens von den tatsächlich zur Verfügung stehenden Finanzmitteln aus dem Tourismusgesetz und zweitens von den zukünftigen real wahrgenommenen Aufgabenbereichen seitens der Destinationsorganisationen auf regionaler Ebene.



In den kommenden Jahren bedarf es entlang der Destinationsgrenzen weiterer Klärung, z. B. im Gebiet rund um Plau am See oder entlang der Grenze von Fischland-Darß-Zingst und Ostseeküste Mecklenburg.

Die Zuordnung aller Teilgebiete und Städte erfolgt verbindlich und eindeutig auf der Basis einer gemeinsamen Willensbildung der beteiligten kommunalen Gremien in einem noch zu bestimmenden Zeitraum.

3. Verzahnung mit der Landesebene

Strukturelle Verzahnung zwischen regionaler und Landesebene

Die Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene sind rechtlich eigenständige Organisationen, um die erforderliche Eigenständigkeit in der Aufgabenbearbeitung und Lösungsfindung, entsprechend den Gegebenheiten und der Ausgangssituation in den Regionen, gewährleisten zu können.

Die Landestourismusorganisation führt die Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene somit nicht im hierarchischen Sinne. Gleichwohl bedarf es zur Über- und Umsetzung der Landestourismuskonzeption in die Regionen klarer Steuerungsmechanismen. Diese sollen gewährleisten, dass die Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene verbindlich eingebunden in das touristische System in MV und damit verzahnt mit der Landestourismusorganisation arbeiten. Hierzu gehören:

- Die Mindestressourcenausstattung i. H. v. idealerweise 1,2 Mio. Euro pro Destinationsorganisation auf der regionalen Ebene soll anfangs voraussichtlich teilweise, später in Gänze aus Mitteln des Landesanteils am Tourismusgesetz finanziert werden. Damit sollen künftig alle Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene über eine gesicherte Mindestausstattung, die ihnen die Übernahme und Bearbeitung der o. g. Basisfunktionen möglich macht, verfügen. Die Mittel werden zweckgebunden, d. h. ausschließlich zur Erfüllung der o. g. Basisfunktionen, gewährt. ²
- Die Landestourismusorganisation stellt zwei Vollzeitäquivalente pro Destinationsorganisation auf der regionalen Ebene, die dezentral in der jeweiligen Destinationsorganisation arbeiten und vollumfänglich in die dortigen Prozesse eingebunden sind. Die beiden Vollzeitäquivalente sind im o.g. Mindeststellenumfang von 10,0 Vollzeitäquivalenten enthalten. Die von der Landestourismusorganisation personalgestellten Mitarbeitenden fördern die Verknüpfung zwischen regionaler und Landesebene in Bezug auf die Aufgabenwahrneh-

² Auf dieser Grundlage wird es dennoch zu Unterschieden in der finanziellen Ausstattung der künftigen DMO kommen. Aufgrund des unterschiedlichen Tourismusaufkommens wird das Mittelaufkommen von Destination zu Destination unterschiedlich ausfallen und somit auch der regionale Anteil aus dem Tourismusgesetz, der für ergänzende destinationsspezifische Aufgaben in die Destination zurückfließen soll.



mung. Sie tragen ebenso dafür Sorge, dass in den Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene die landesweiten Strategien, Rahmen und Vorgaben umgesetzt und eingehalten werden.

- Die Landestourismusorganisation erhält ein verbindliches Vetorecht bei wichtigen Entscheidungen mit landesweiter Bedeutung, wie z. B. die Tourismusstrategien der Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene und bei Fragen des Markenmanagements. Ggf. sind die Strukturen der Landestourismusorganisation auf die sich aus dem Tourismusgesetz ergebenden Folgen anzupassen.

Sämtliche o. g. Regelungen werden im Zuge der Mittelzuwendung verbindlich abgesichert. Die rechtssichere Form der Zuwendung der Mittel aus dem Tourismusgesetz an die regionale und an die lokale Ebene ist im weiteren Prozess der Entwicklung des Tourismusgesetzes herauszuarbeiten.

Aufgabenbezogene Verzahnung zwischen regionaler und Landesebene

Grundlage der gesamten touristischen Marktbearbeitung in MV ist die jeweilige Landestourismuskonzeption, die die strategische Ausrichtung und die Aufgaben im Tourismus definiert. Aus ihr leitet die Landestourismusorganisation künftig eine Aufgaben- und Maßnahmenplanung für die Landestourismusorganisation sowie für die Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene und die touristischen Organisationen auf der lokalen Ebene ab.

Hieraus ergibt sich eine verbindliche Wahrnehmung von zentralen Aufgaben durch die Landestourismusorganisation und dezentralen Basisfunktionen durch die Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene. Die Aufgabenwahrnehmung wird möglichst eng miteinander abgestimmt und verknüpft. Hierbei übernimmt die Landestourismusorganisation insbesondere Aufgaben mit einer hohen strategischen Komponente oder mit einem hohen Spezialisierungsgrad:

- **Führung von Aufgaben mit landesweiter strategischer Bedeutung**, u.a. Strategieentwicklung und –controlling, Identitäts- und Markenmanagement, hierbei Entwicklung eines allgemeinen Rahmens. Dieser wird durch die Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene ausgefüllt.

Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung von Destinations- und Lebensraumkonzepten. Hier entwickelt die Landestourismusorganisation einen landesweiten Master für touristische Konzepte für die regionale und lokale Ebene inkl. inhaltlicher Soll-Vorgaben, einheitlicher Strukturierungsgrundlagen und technischer Tools. Die Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene entwickeln anhand dieser Vorgaben eine Destinationsstrategie.

Ein anderes Beispiel ist das Markenmanagement. Die Landestourismusorganisation entwickelt hierzu eine landesweite Markensystematik und stellt sämtliche Markengrundlagen zur Verfügung. Die Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene überführen diese in die Destinationsmarke und richten ihre Markenführung synchron zur Landesmarke aus.



- **Führung von Aufgaben mit landesweiter Bedeutung für die Angebotsqualität** und die Qualitätssicherung, u.a. landesweite Schlüsselangebote und Leitprodukte, Wegemanagement für touristische Wege, Qualitätsmanagement. Hieran wirken die Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene eng mit.

Ein Beispiel hierfür ist das Qualitätsmanagement. Hier gibt die Landestourismusorganisation verbindliche, landesweite Qualitätskriterien vor. Die Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene überführen diese in die Region, vermitteln und beraten die lokale Ebene und die Betriebe. Die Landestourismusorganisation wiederum führt ein vergleichendes Qualitätsmonitoring.

- **Übernahme von Marketingaufgaben** mit nationaler und internationaler Wirkung: B2C im Landes- und Destinationsmarketing, B2B im Ansiedlungsmanagement für touristische Betriebe. Hier binden sich die Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene eng ein und nutzen die bereitgestellten Instrumente.

Die Verzahnung mit der Landesebene lässt sich gut anhand der jährlichen Landeskampagne verdeutlichen. Die Landestourismusorganisation stellt diese beteiligungsfähig bereit – die Destinationsorganisationen beteiligen sich mit mind. 50% der in den Destinations verfügbaren Marketingmittel und richten zudem sämtliche weiteren Marketingaktivitäten gezielt auf eine Verknüpfung mit dem Landesmarketing aus.

- **Übernahme von Aufgaben mit hohem Spezialisierungsgrad** und großen Beschaffungssynergien, z.B. Datenmanagement, Marktforschung. Diese Aufgaben werden durch die Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene nicht eigenständig durchgeführt. Sie nutzen hier die durch die Landestourismusorganisation bereitgestellten Instrumente und Inhalte.

4. Eckpunkte für die Umsetzung

Für einen koordinierten Destinationsentwicklungsprozess bedarf es weiterer Vorbereitungen und Planungen wie folgt:

Konkretisierung der Planungen des Tourismusgesetzes

Gegenwärtig befinden sich noch einige Fragen und Aspekte des Tourismusgesetzes in Klärung:

- **Inhaltliche Aspekte zum Tourismusgesetz, insbesondere:** Bemessungsgrundlagen und Höhe der Abgaben, Erhebungsprozess, Zeit- und Ablaufprozess, Aufteilung der erhebenen Abgaben auf die lokale, regionale und Landesebene, Festlegung der Verwendungszwecke für die Abgabe auf allen Ebenen.
- **Juristische Aspekte zum Tourismusgesetz:** Die rechtssichere Zuwendung der Mittel aus dem Tourismusgesetz auf die Landes-, die regionale und die lokale Ebene muss konform zu Kommunal-, Beihilfe-, Vergabe- und Steuerrecht gewährleistet werden. Zu beach-



ten sind hierbei insbesondere auch die Verknüpfungen zum derzeitigen Kommunalabgabengesetz und zum Kurortgesetz des Landes. Das Rechtssetzungsverfahren muss dementsprechend vorbereitet und durchgeführt werden.

- **Soll-Strukturen auf allen Ebenen für die Umsetzung des Tourismusgesetzes:** Auf der lokalen Ebene müssen im gleichen Maße hinreichend handlungsfähige und aufgabenadäquat ausgestattete Strukturen geschaffen werden. Für diese werden vergleichbare Grundlagen, Strukturen und Vorgaben benötigt.

Grundlagen für die künftigen Destinationsorganisationen

Zur Sicherstellung einer koordinierten (Weiter-)Entwicklung der künftigen Destinationsorganisationen auf der regionalen Ebene sind verschiedene Grundlagen zu erarbeiten.

- **Übergeordnete Grundlagen:** Leitfaden für die Umsetzung von Destinationsorganisationen auf regionaler Ebene
- **Strategische Grundlagen für die Arbeit der Destinationsorganisationen:** Rahmen für eine Tourismusstrategie, Rahmen für eine Jahresplanung, Rahmen für einen Wirtschaftsplan, Rahmen und Vorgaben für eine Markenarchitektur
- **Gesellschaftsrechtliche Grundlagen der Destinationsorganisationen:** Bestehende Fragen zur Rechtsform der künftigen Destinationsorganisationen sind zu klären. Dabei gilt es vergabe-, beihilfe- und steuerrechtliche Aspekte zu berücksichtigen. Dementsprechend sind u.a. Rahmen für Gesellschaftsverträge, Rahmen für Geschäftsordnungen, Rahmen für Satzungen zur Einbindung von Gremien aufzusetzen.
- **Organisationsgrundlagen der Destinationsorganisationen:** Muster-Organigramm, Muster-Stellenpläne, Muster-Stellenbeschreibungen
- **Zuwendungsgrundlagen:** Im Hinblick auf die o.g. Punkte in Bezug auf das Tourismusgesetz sind in den Destinationen die Entscheidungsmechanismen zur Verwendung der Mittel zu klären.