

Trotz Beauftragung der SAB wurde das SMWK umfangreich in den Bewilligungsverfahren selbst tätig.

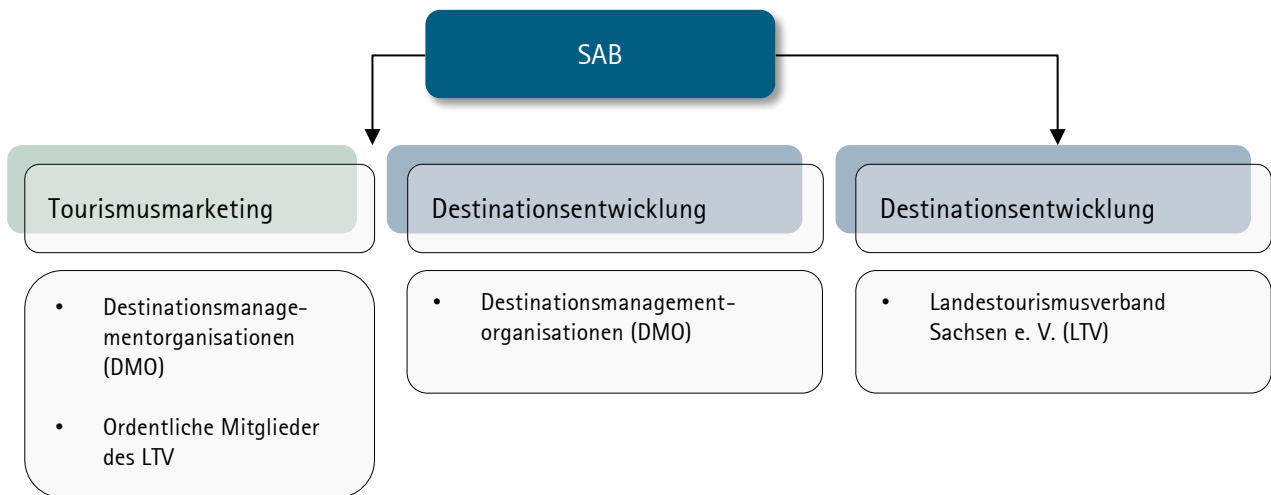
Kriterien zur Entscheidung über die konkrete Höhe der variablen Fördersätze hatte das SMWK nicht festgelegt. Die bewilligte Fördersatzhöhe war in den geprüften Fällen mit der von den Fördermittelempfängern beantragten Fördersatzhöhe identisch.

Die Förderung von Maßnahmen des LTV kam mit einem Fördersatz in Höhe von 98,5 % einer Vollfinanzierung gleich.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen unterstützt den Tourismus als freiwillige Aufgabe finanziell, indem er Zuwendungen für touristische Marketingprojekte und Projekte der Destinationsentwicklung bereitstellt. Im Freistaat Sachsen gibt es 7 touristische Regionen (sog. Destinationen)¹, die durch Destinationsmanagementorganisationen (DMO) strategisch entwickelt und vermarktet werden. Grundlage dieser Förderung bilden die Förderrichtlinie Tourismus (FRL Tourismus)² und die ihr zugrunde liegende Förderkonzeption. Seit dem Jahr 2020 verantwortet das SMWK den Aufgabenbereich Tourismus, der zuvor dem SMWA zugeordnet war.
- 2 Mit den geförderten Maßnahmen des Tourismusmarketings sollen insbesondere neue Gäste von außerhalb Sachsens gewonnen und das Image der Destinationen im In- und Ausland gestärkt werden. Zum anderen werden Maßnahmen der Destinationsentwicklung mitfinanziert, um wettbewerbsfähige Destinationen entsprechend der jeweils aktuellen Tourismusstrategie des Freistaates Sachsen zu entwickeln. Zuwendungsempfänger können u. a. die DMO und der Landestourismusverband Sachsen e. V. (LTV) sein. Mit dem Vollzug des Förderprogrammes war die SAB beauftragt.

Abbildung 1: Zuordnung Antragsberechtigter



Quelle: Eigene Darstellung.

- 3 Der SRH hat die Förderkonzeption und die FRL Tourismus sowie deren Umsetzung in den Jahren 2022 und 2023 geprüft. Dabei betrachtete der SRH auch, welches Förderziel das SMWK verfolgt hat und wie der Erfolg des Mitteleinsatzes kontrolliert wurde. In diesem Zeitraum verausgabte das SMWK im Rahmen der FRL Tourismus Mittel i. H. v. insgesamt rd. 13 Mio. €, die der SAB zur Förderung bereitgestellt wurden.

¹ Die Destinationen sind: Chemnitz Zwickau Region, Dresden Elbland, Erzgebirge, Leipzig Region, Oberlausitz, Sächsische Schweiz, Vogtland.
² Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Kultur und Tourismus zur Förderung von Maßnahmen des Tourismusmarketings und der Destinationsentwicklung vom 20. November 2020 (SächsAbl. Seite 1379) i. d. F. vom 12. Juni 2023 (SächsAbl. Seite 751). Die Förderrichtlinie folgte der FRL Tourismus des SMWA.

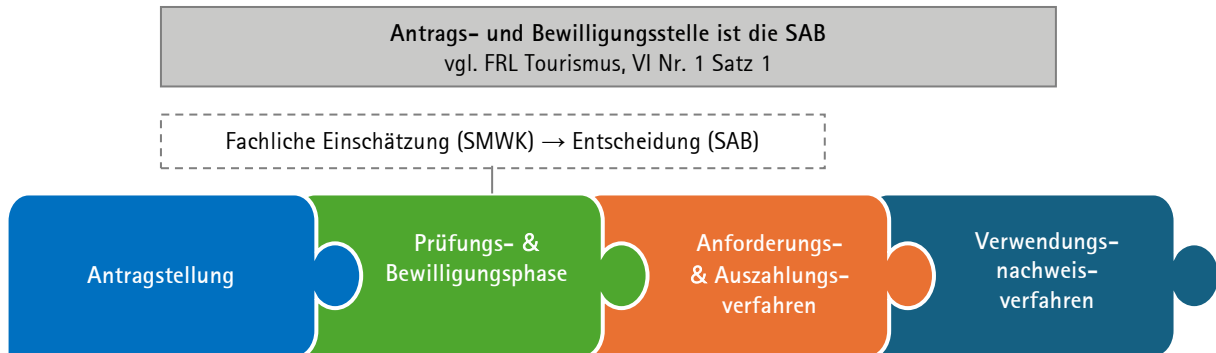
4 Im Prüfungszeitraum galt die „Tourismusstrategie Sachsen 2025“³, welche vom damals zuständigen SMWA erstellt und vom Kabinett im Januar 2019 verabschiedet wurde. Darin hat die Staatsregierung den strategischen Rahmen für die sächsische Tourismuswirtschaft formuliert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Einbindung des SMWK in das Förderverfahren

5 Nach der FRL Tourismus ist die SAB zuständige Bewilligungsbehörde. Die FRL regelt, dass die Förderentscheidung auf Grundlage der fachlichen Einschätzung des SMWK von der SAB getroffen wird.

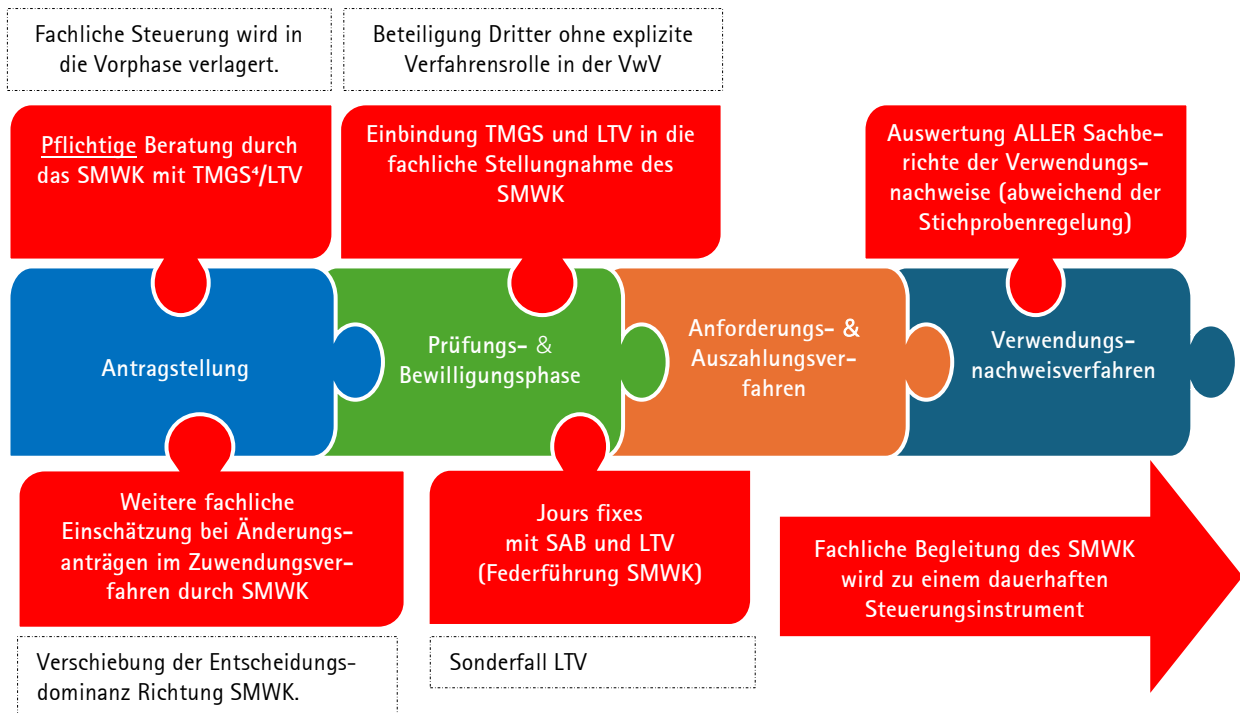
Abbildung 2: Verfahrensablauf nach der FRL Tourismus



Quelle: Eigene Darstellung.

6 Die Prüfung zeigte, dass sich das SMWK abweichend von den Regelungen der FRL umfangreich in das Zuwendungsverfahren eingebracht hat. Beispielsweise führte das SMWK im Prüfungszeitraum mit den Antragstellern eine pflichtige fachlich-inhaltliche Beratung vor der Antragstellung durch. Auch gab das SMWK der SAB in mehreren Fällen die Höhe des Fördersatzes vor.

Abbildung 3: Tatsächlicher Verfahrensablauf



Quelle: Eigene Darstellung, Legende: rot, in der FRL nicht vorgesehene Verfahrensschritte.

³ <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/32459>, zuletzt geöffnet am 27. April 2026.

⁴ Tourismus Marketing Gesellschaft Sachsen mbH.

- ⁷ Durch die umfangreiche fachliche Begleitung seitens des Ministeriums wurden in das Bewilligungsverfahren zusätzliche Verfahrensschritte integriert, die in den einschlägigen förderrechtlichen Verwaltungsvorschriften des Freistaates Sachsen (VwV zu § 44 SÄHO) nicht vorgesehen sind. Das Bewilligungsverfahren wurde dadurch nicht nur aufwändiger, sondern auch ineffizient. Die Übernahme von operativen Vollzugstätigkeiten im Förderverfahren durch das SMWK hatte auch Auswirkungen auf die Tätigkeit der SAB als zuständige Bewilligungsbehörde. Nach den verfassungsrechtlichen Regelungen zur Organisation der Verwaltung im Freistaat Sachsen gilt der Grundsatz, dass Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, auf diese zu übertragen sind (Art. 83 Abs. 1 Satz 2 Sächsische Verfassung). Dieses Gebot ist nicht schon durch die bloße formale Beauftragung einer nicht ministeriellen Bewilligungsbehörde erfüllt. Erforderlich ist vielmehr, dass diese auch in die Lage versetzt wird, die ihr übertragenen Aufgaben eigenständig zu erledigen. Das gilt insbesondere für den Bereich der Ermessensverwaltung, zu welchem das Ausreichen von Fördermitteln gehört. Vor diesem Hintergrund ist es von besonderer Bedeutung, dass die Bewilligungsstelle das ihr eingeräumte Ermessen auch ausüben kann und nicht nur als ausführende Verwaltungseinheit die Förderentscheidungen des SMWK vollzieht.
- ⁸ Den beim SMWK durch das Tätigwerden im Bewilligungsverfahren entstehenden Personalressourceneinsatz sieht der SRH ebenfalls sehr kritisch.

2.2 Kriterien für Förderentscheidungen

- ⁹ Das SMWK hat in der FRL Tourismus variable Förderquoten bestimmt. So konnte eine Zuwendung mit einem Fördersatz von bis zu 50 % und im Einzelfall bis zu 80 % gewährt werden. Diese Regelung erforderte jedoch in jedem einzelnen Fall eine Entscheidung darüber, bei welchem Projekt welcher Fördersatz – mit Blick auf den Beitrag des Projektes zum Förderziel – zu bewilligen war. Kriterien für diese Differenzierung hatte das SMWK nicht festgelegt. Der SRH konnte daher feststellen, dass die SAB in den geprüften Förderfällen regelmäßig den beantragten Fördersatz bewilligte und damit die Höhe des Fördersatzes im Ergebnis durch den Antragsteller bestimmt wurde.

2.3 Nachträgliche Erhöhung des Fördersatzes

- ¹⁰ In einem der geprüften Fälle wurde auf Hinweis des SMWK der beantragte Fördersatz eines Zuwendungsempfängers erhöht, weil gegenüber Dritten bewilligte Mittel nicht vollständig verbraucht worden waren. Die Erhöhung geschah ohne erkennbaren Sachgrund. Dem Fördermittelantrag zufolge hatte der Zuwendungsempfänger über genügend Eigenmittel verfügt, um sein Projekt umsetzen zu können. Diese Verfahrensweise verletzt den Grundsatz des Zuwendungsrechts, wonach vorrangig Eigenmittel vor staatlichen Fördermitteln einzusetzen sind.

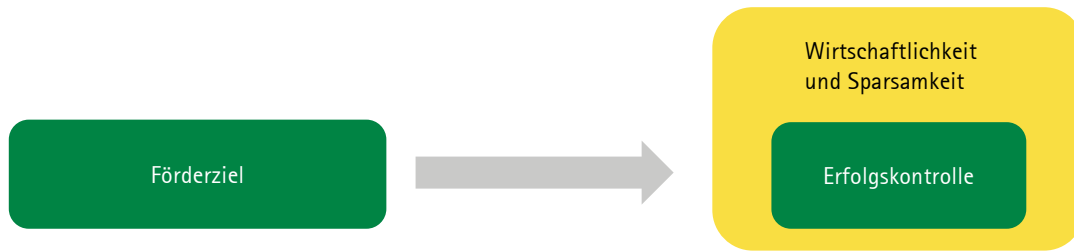
2.4 Vollfinanzierung

- ¹¹ In den Jahren 2022 und 2023 wurden die Maßnahmen der Destinationsentwicklung des LTV jeweils i. H. v. 98,5 % gefördert. Dies kam einer Vollfinanzierung gleich und verstieß gegen die Vorgabe, eine Zuwendung grundsätzlich als Teilfinanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben zu bewilligen (Nr. 2.2 der VwV zu § 44 SÄHO). Hintergrund dieser Regelung ist es, einzuschätzen, inwieweit der mit der Zuwendung verfolgte Zweck auch im eigenen Interesse des Zuwendungsempfängers liegt und sich dieser mit eigenen Mitteln an der Finanzierung beteiligt. Eine solche Abwägung war schon deshalb erforderlich, weil auch Maßnahmen, wie z. B. ein Sommercamp für Mitarbeiter oder eine Klausurtagung mit dem SMWK und weiteren Akteuren der sächsischen Tourismuslandschaft, gefördert wurden, die von der Verbandsarbeit des LTV nur schwer abzugrenzen sind.

2.5 Förderziele und Erfolgskontrolle

- ¹² Messbare Förderziele waren in der Förderrichtlinie nicht genannt, obwohl deren eindeutige Benennung seit dem Jahr 2023 verbindlich vorgegeben ist (Anlage 7 Ziffer II Nr. 1 der VwV zu § 44 SÄHO). Das SMWK hat nicht festgelegt, welche Ziele es mit den geförderten Maßnahmen verfolgt. Eine Kontrolle des Fördererfolgs war somit nicht möglich. Folglich konnte die Förderung nicht gezielt gesteuert werden.
- ¹³ Aufgrund fehlender Förderziele und der nicht durchführbaren Erfolgskontrolle ist ein sparsamer und wirtschaftlicher Mitteleinsatz nicht nachweisbar.

Abbildung 4: Verknüpfung Förderziel und Erfolgskontrolle



Quelle: Eigene Darstellung.

3 Folgerungen

- 14 Die Einbindung des SMWK in das konkrete Zuwendungsverfahren ist auf Maßnahmen der Aufsicht zu beschränken, um das Verfahren effizient durchzuführen.
- 15 Zur Festlegung der konkreten Höhe des Fördersatzes hat das SMWK Kriterien in die Förderrichtlinie aufzunehmen.
- 16 Die in der VwV zu §§ 23, 44 SÄHO verankerten Grundsätze des Zuwendungsrechts sind auch im Vollzug der FRL Tourismus zu beachten. Durch die Gewährung staatlicher Fördermittel darf nur eine bestehende Finanzierungslücke des Zuwendungsempfängers geschlossen werden. Die mit dem Haushaltsplan verbundene Ermächtigung, Ausgaben zu leisten, bedeutet nicht, dass zwingend alle Mittel auszugeben sind. Das SMWK darf daher nicht auf Zuwendungsempfänger zugehen und diesen wegen Verfügbarkeit von Fördermitteln nachträglich eine nicht benötigte Erhöhung des Fördermittelsatzes gewähren.
- 17 Unter angemessener Berücksichtigung der Interessen der Zuwendungsempfänger sind Vollfinanzierungen zu vermeiden.
- 18 Das SMWK hat in Umsetzung der Vorgaben der VwV zu § 44 SÄHO in der Förderrichtlinie messbare Förderziele zu benennen, die eine Erfolgskontrolle ermöglichen.

4 Stellungnahme des SMWK

- 19 In seiner Stellungnahme teilte das SMWK mit, die Tourismusförderung über die FRL Tourismus beschreibe eine langfristig angelegte Unterstützung, die darauf abziele, nachhaltige Strukturen aufzubauen, zu erhalten und kontinuierlich weiterzuentwickeln. Dazu werde die FRL Tourismus überarbeitet. Förderziele sollen nachgeschärft und der Verfahrensablauf überprüft werden.
- 20 Die Festlegung ermessenslenkender Kriterien in der zu überarbeitenden FRL zur Bestimmung des konkreten Fördersatzes hält das SMWK nicht für notwendig. Die Bewilligungsbehörde habe die zuwendungsverfahrenskonkreten Fördersatzhöhen im Rahmen ihres gesetzlichen Ermessens eigenständig ausüben können.
- 21 Das in der Förderrichtlinie angelegte Verfahren sei aus Sicht des SMWK eingehalten worden. Die SAB handele als gesetzlich zuständige Bewilligungsbehörde, das SMWK fungiere als Fachbehörde nach der FRL Tourismus und als Fachaufsichtsbehörde nach § 19 Abs. 2 FörderbankG. Die fachliche Unterstützung durch das Ministerium sei notwendig, da die SAB insoweit keine eigene Fachkompetenz im Bereich Tourismus habe. Daher werde das SMWK auch weiterhin Aufgaben im Förderverfahren wahrnehmen. Die Ausführungen des SRH zu Art. 83 Abs. 1 Satz 2 Sächsische Verfassung seien rechtsirrig, weil die SAB keine Behörde des Freistaates Sachsen und auch keine nachgeordnete Behörde des SMWK sei.
- 22 Es habe auch keine vollständige Förderung der zuwendungsfähigen Ausgaben des LTV gegeben. Eine Förderung von betragsmäßigen 98,5 % sei eine Teilfinanzierung. Es seien Ausgaben für einzeln abgrenzbare Vorhaben im Sinne einer Projektförderung gefördert worden. Zuwendungsrechtliche Vorgaben seien nicht verletzt worden.

- ²³ Die FRL Tourismus regle die Gegenstände der Förderung und benenne darin auch die Ziele. Mit der bereits begonnen Überarbeitung der FRL Tourismus sollen unter anderem Förderziele geschärft und der Verfahrensablauf überprüft werden.

5 Schlussbemerkungen

- ²⁴ Der SRH begrüßt, dass das SMWK bei Überarbeitung der Förderrichtlinie die Förderziele schärfen möchte. Messbare Förderziele sind existenzielle Voraussetzung einer rechtmäßigen Förderung. Das gilt umso mehr, wenn die Förderung vom Ministerium als Daueraufgabe verstanden wird.
- ²⁵ Die Absicht des SMWK, auch weiterhin als Fachbehörde im Förderverfahren zur Unterstützung der SAB operativ tätig zu werden, sieht der SRH vor dem Hintergrund von Art. 83 Abs. 1 Satz 2 Sächsische Verfassung äußerst kritisch. Die SAB ist gem. FörderbankG das zentrale Förderinstitut des Freistaates Sachsen. Sie nimmt im staatlichen Auftrag Förderaufgaben wahr. Ihr wurde der Vollzug der FRL Tourismus übertragen. Das SMWK muss daher die SAB durch Ausgestaltung der FRL in die Lage versetzen, allein und vollumfänglich über einen Zuwendungsantrag entscheiden zu können. Sollte das, wie vom Ministerium vorgetragen, wegen fehlenden Fachwissens der SAB im Bereich Tourismus nicht möglich sein, müsste in Umsetzung von § 2 Abs. 4 FörderbankG der Vollzug des Programms einer anderen Bewilligungsbehörde übertragen werden. Dieser wäre das hierfür notwendige Personal durch eine Verlagerung von Stellen zur Verfügung zu stellen.
- ²⁶ Der SRH hält auch an seinen Bedenken gegen die Förderpraxis von Maßnahmen der Destinationsentwicklung des LTV fest. Eine Förderung i. H. v. 98,5 % begründet bei Maßnahmen, die von der – nicht förderfähigen, weil im Vereinsinteresse liegenden – Verbandsarbeit des LTV nur schwierig abzugrenzen sind, das Risiko der Überfinanzierung.

