

Die Beauftragung der Tourismus Marketing Gesellschaft Sachsen mbH (TMGS) muss enger mit den Entwicklungszielen der Tourismusstrategie des Freistaates Sachsen verknüpft werden.

Die Angemessenheit der Höhe der vertraglich vereinbarten Leistungssumme, die vom Freistaat Sachsen an die TMGS zu zahlen ist, kann nicht bewertet werden, weil der Umfang des Marketingbedarfs unbestimmt ist.

Untersuchungen und Bewertungen, ob von der TMGS durchgeführte Marketingkampagnen zu Effekten im Tourismus führen und die dafür eingesetzten Mittel einen wirtschaftlichen Erfolg für den Tourismus im Freistaat Sachsen bewirken, finden nicht statt.

Das derzeitige Auszahlungssystem bedingt Vorleistungen des Freistaates Sachsen und verursachte in den Pandemie Jahren Überzahlungen in Millionenhöhe.

#### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Seit dem Jahr 2020 liegt die Zuständigkeit für den Bereich Tourismus beim SMWK. Die Staatsregierung verfolgt mit der „Tourismusstrategie Sachsen 2025“<sup>1</sup> das Ziel der Stärkung des Wirtschaftsfaktors Tourismus zur weiteren Steigerung des touristischen Bruttoumsatzes und zur Generierung von Einkommen aus dem Tourismus. Das Tourismusmarketing ist dazu ein Handlungsfeld der Tourismusstrategie. Für das Tourismusmarketing wurden in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt rd. 17 Mio. € verausgabt. Mit der touristischen Vermarktung des Freistaates Sachsen ist die TMGS mittels eines Rahmenvertrages beauftragt und wird hierfür pauschal vergütet. Aufgabe der TMGS ist es, Sachsen als Reiseland im In- und Ausland zu positionieren, unter der Dachmarke „Sachsen. Land von Welt“ alle touristischen Marketingmaßnahmen für Sachsen zu bündeln, sowie Marktforschung zu betreiben.
- <sup>2</sup> In der Prüfung hat der SRH für die Jahre 2020 und 2021 untersucht, inwieweit die Ausgestaltung der Beauftragung der TMGS einen Beitrag zur Umsetzung der Tourismusstrategie leistet. Hierzu wurden u. a. die zielorientierte Steuerung der Ausgaben durch das SMWK und das Durchführen von Erfolgskontrollen hinsichtlich der verfolgten Ziele näher betrachtet.

#### 2 Prüfungsergebnisse

##### 2.1 Leistungsgegenstand

- <sup>3</sup> Die TMGS wurde mit der kompletten Planung und Durchführung des Tourismusmarketings beauftragt. Jedoch wurden die Aufgabenstellung an die TMGS und die in der Tourismusstrategie formulierten Marketingziele vertraglich nicht verankert.
- <sup>4</sup> Aus ihren Oberzielen „ökonomisch“, „regional“ und „zukunftsorientiert“ leitet die „Tourismusstrategie Sachsen 2025“ für das Tourismusmarketing folgende Ziele ab:
  - Steigerung der Bekanntheit Sachsens als Reiseziel
  - Stabilisierung des Marktanteils Sachsens am Deutschlandtourismus
  - Positionierung Sachsens als Kulturreiseland Nr. 1
  - Stabilisierung und Steigerung der Gästezahlen aus den definierten Hauptzielgruppen
  - Steigerung der Marketingbudgets in der TMGS und in den Destinationsmanagementorganisationen

<sup>1</sup> <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/32459>, zuletzt geöffnet am 21. Juni 2023.

- 5 Abgesehen davon, dass die Steigerung des Marketingbudgets, anders als die Umsatzerhöhung, kein marktorientiertes Ziel darstellt, hätten diese Marketingziele zum Leistungsgegenstand gemacht werden müssen.
- 6 Der SRH kritisiert zudem, dass das SMWK den Bogen von der Tourismusstrategie des Freistaates Sachsen und ihren unterschiedlichen Handlungsfeldern zum Auftrag an die TMGS nicht gespannt und keine konkreten Zielvorgaben hinsichtlich ihrer Spezifizierung und Geltungsdauer gemacht hat.
- 7 Hierbei hätte berücksichtigt werden müssen, dass die Tourismusstrategie neben dem Tourismusmarketing noch weitere Handlungsfelder, wie z. B. die Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft und die touristische Infrastruktur, beschreibt und diese mit dem Tourismusmarketing verknüpft sind. So hätten bspw. das Marketingziel, die Bekanntheit Sachsens als Reiseziel zu steigern, im Hinblick auf die touristische Infrastruktur betrachtet und hieraus Unterziele für den Ganzjahrestourismus abgeleitet werden können.
- 8 Da die für das Marketing in der Tourismusstrategie genannten Kennzahlen nur eine Erhöhung des Zielwertes vorsahen, hätte das SMWK diese mit konkreten Zielwerten untersetzen müssen, so dass sie auch für eine spätere Erfolgskontrolle herangezogen werden können.
- 9 Weil weitere Konkretisierungen nicht vorgenommen wurden, bleibt unklar, welche ausdrücklichen Ziele hinter den festgelegten und auch umgesetzten Marketingmaßnahmen stehen. Ebenso bleibt unklar, wo die durchgeführten Marketingmaßnahmen schon Erfolge gezeigt haben und an welcher Stelle mit zusätzlichen Maßnahmen Marketinghandlungen unterstützt werden müssen.

## 2.2 Erfolgskontrolle

- 10 Aus Sicht des SRH lässt sich die Wirkung der Marketingmaßnahmen für die Tourismusziele des Freistaates Sachsen nicht beurteilen und der wirtschaftliche Einsatz der Landesmittel, der nach § 7 SäHO zu beachten ist, für die Beauftragung der TMGS nicht überwachen.
- 11 Im Rahmen der Prüfung gab das SMWK an, dass geprüft werde, ob die geplante Maßnahme erfolgt sei oder nicht. Eine qualitative Überprüfung der Leistung der TMGS an objektiven Kriterien oder ein Abgleich der eingesetzten Mittel und der damit erreichten Ziele erfolgt nicht. Die vom SMWK genannte bisherige Erfolgskontrolle, z. B. durch Vor-Ort-Besuche bzw. der Teilnahme an ausgewählten Maßnahmen, der Durchführung monatlicher Jour fixe oder durch die Prüfung der Sachberichte, ist auf keinen Fall ausreichend.
- 12 Der SRH hat Zweifel, dass das SMWK dem Grundanliegen einer wirtschaftlichen Entscheidung, formulierte Ziele auf effektivem Weg zu erreichen und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen optimal einzusetzen, gerecht wird.

## 2.3 Höhe der veranschlagten Mittel

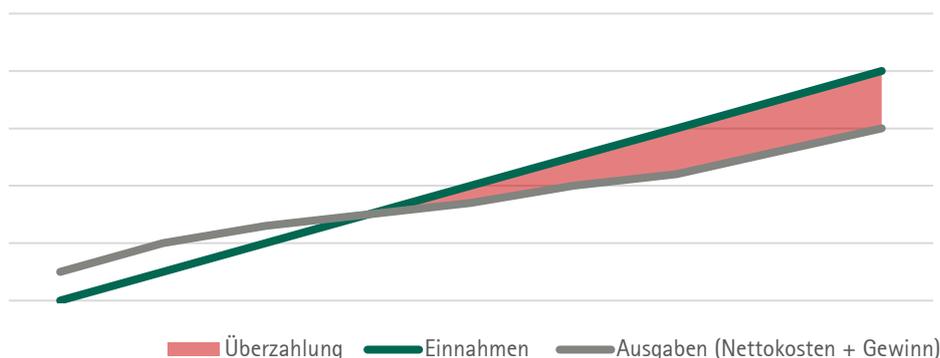
- 13 Nach Angaben des SMWK beruht der Haushaltsansatz auf Zahlen der Vorjahre sowie auf Erfahrungswerten unter Berücksichtigung von besonderen Herausforderungen (z. B. COVID-19-Pandemie). Die Höhe der Vergütung bemisst sich nicht nach der zu erbringenden Leistung, sondern erfolgt gem. § 3 Abs. 1 des Rahmenvertrages in Höhe der im Haushalt veranschlagten Mittel. Die Leistungssumme wird erst im Nachgang mit Leistungen unteretzt. Dabei bliebe es nach Aussage des SMWK der TMGS bei der Maßnahmenuntersetzung weitgehend selbst überlassen, welche Projekte umgesetzt würden.
- 14 Aus den nur verbal beschriebenen Zielen kann nicht abgeleitet werden, was zu deren Umsetzung an Marketingmaßnahmen notwendig ist, welche Leistungen von der TMGS erbracht und welche Mittel dafür verausgabt werden müssen. Mangels Erfolgskontrolle und aufgrund der Abrechnung der Vergütung bis Ende des Folgejahres ist es auch nicht möglich, im Rahmen einer Rückschau die Notwendigkeit der eingesetzten Haushaltsmittel für den anstehenden Haushaltsansatz zu plausibilisieren.

- 15 Der Einwand des SMWK im Rahmen der Prüfung, dass die Werbeeffekte einzelner Maßnahmen und das Erreichen der Marketingziele nur bedingt messbar seien, beschreibt genau das Problem, dass Haushaltsmittel eingesetzt werden, ohne dass eine Rückkoppelung besteht, ob sie dem Grunde und der Höhe nach notwendig sind oder nicht.
- 16 Dies ist unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten problematisch, da nach § 6 SÄHO eine enge Zweck-Mittel-Relation besteht.

## 2.4 Überzahlung

- 17 Das SMWK vergütete die Leistungen der TMGS gemäß Rahmenvertrag nicht im Zuge erbrachter Gegenleistungen, sondern in festgelegten Raten und erbringt damit eine Vorleistung. Dies führte insbesondere in den von der Pandemie geprägten Jahren zu nicht verbrauchten Mitteln in Millionenhöhe bei der TMGS, weil vorgesehene Maßnahmen, anders als geplant, nicht im vollem Umfang umgesetzt werden konnten.

Abbildung 1: Überzahlung I



Quelle: Eigene Darstellung.

- 18 Für einen solchen Fall der Überzahlung legt der Rahmenvertrag fest, den überschüssigen Betrag von der TMGS zurückzufordern, ausgenommen die Überzahlung beläuft sich maximal auf 10 % des ausgleichsfähigen Betrages, dann wird die Überzahlung von der für das darauffolgende Geschäftsjahr zu zahlenden Vergütung in Abzug gebracht.
- 19 Im Jahr 2020 wurde gemäß Schlussabrechnung der TMGS ein Betrag von rd. 1,1 Mio. € in das Folgejahr für noch nicht in diesem Jahr durchgeführte Maßnahmen übertragen, ohne eine Verrechnung oder Rückforderung vorzunehmen. Entsprechend der vertraglichen Regelung hätte der Zahlungsbetrag des SMWK im darauffolgenden Jahr um 1,1 Mio. € gemindert werden müssen. Dies ist jedoch entgegen der vertraglichen Regelung nicht erfolgt.
- 20 Die Mittel sollten im darauffolgenden Jahr für Maßnahmen eingesetzt werden, die coronabedingt im Vorjahr nicht erfolgten. Das SMWK hat der Mittelübertragung zugestimmt, ohne dass geprüft wurde, ob die Maßnahmen auch wirtschaftlich sinnvoll im folgenden Jahr nachholbar sind.
- 21 Eine Steigerung der Marketingmaßnahmen führt nicht zwangsläufig zu einer Steigerung von Gästezahlen oder von Umsätzen im Tourismus. Das Potenzial in der Werbezzielgruppe kann mit einer Werbemaßnahme möglicherweise schon ausgereizt sein und eine doppelte Werbeansprache bringt keine zusätzlichen Effekte. Das hätte sich das SMWK plausibilisieren lassen müssen, um die Wirtschaftlichkeit der Mehrausgabe zu begründen.
- 22 Für das Jahr 2021 zeigte die TMGS dem SMWK eine Summe nicht verbrauchter Mittel i. H. v. rd. 1,3 Mio. € an. In diesem Fall sollte eine Verrechnung vorgenommen werden. Von den insgesamt der TMGS für das Jahr 2021 zur Verfügung gestellten Mitteln i. H. v. rd. 9,5 Mio. € sollte ein anteiliger Betrag von 10 % (950 T€) mit den Leistungen des darauffolgenden Geschäftsjahres verrechnet werden.
- 23 Für den darüber hinausgehenden Betrag nicht verbrauchter Mittel bildete die TMGS eine Rückstellung im Jahresabschluss 2021. Liegt eine Überkompensation von mehr als 10 % vor, ist nach Auffassung des SRH der gesamte Betrag zurückzufordern, weil die vertragliche Regelung als Wenn-Dann-Bestimmung zu verstehen ist. Eine Verrechnung ist dann ausgeschlossen. Die 10 %-Regelung dient lediglich einer Verfahrensvereinfachung. Diese Vereinfachung tritt nicht ein, wenn nur der die 10 % überschießende Betrag rückgefordert wird.

Abbildung 2: Überzahlung II



Quelle: Eigene Darstellung.

### 3 Folgerungen

- 24 Das SMWK hat die Aufgabenstellung an die TMGS und die Marketingziele der Tourismusstrategie vertraglich festzuhalten. Aus diesen Zielen sind konkrete operative Ziele (Jahresziele) abzuleiten, die mit der TMGS verbindlich vereinbart werden sollten. Bei der Formulierung der Ziele sollte das SMWK darauf achten, dass der Umsetzungserfolg kontrollierbar ist. Hierfür bedarf es Kennzahlen, die die anschließende Erfolgskontrolle ermöglichen.
- 25 Die quantifizierten Ziele des Tourismusmarketings sind zukünftig mit Marketingmaßnahmen und den geschätzten Effekten dieser Maßnahmen zu untersetzen. Auf dieser Grundlage ist das Leistungsvolumen in Anbetracht der verfügbaren Haushaltsmittel zu ermitteln.
- 26 Die im Jahr 2021 nichtverbrauchten Mittel sind in voller Höhe zurückzufordern. Eine stärkere Ausrichtung des Auszahlungssystems am tatsächlichen Bedarf wirkt möglichen Rückforderungen bereits im Vorfeld entgegen und vermeidet damit unnötigen Verwaltungsaufwand.

### 4 Stellungnahme des SMWK

- 27 Das SMWK erwiderte, dass der mit der TMGS geschlossene Rahmenvertrag die Leistungsgegenstände für die Beauftragung regelt und einen Bogen zur Tourismusstrategie schlägt. Definierte Ziele einer Tourismusstrategie könnten vertraglichen Leistungsgegenständen jedoch nicht gleichgesetzt werden.
- 28 Das von der TMGS realisierte Tourismusmarketing trägt zur Umsetzung der Tourismusstrategie Sachsens bei. Auf das Marketing wirkten jedoch vielfältige Einflüsse, die eine Definition und kausale Zuordnung von Kennziffern fachlich kaum zulassen. Folglich konzentrieren sich die in der Tourismusstrategie genannten Kennzahlen mit dem Zielwert „Erhöhung“ auf die Entwicklungsrichtung. Die Dokumentation der Wirkungsbewertung werde durch das SMWK künftig noch stärker in den Blick genommen.
- 29 Die Höhe der im Haushalt 2020 und 2021 veranschlagten Mittel ergebe sich aus den Aufgaben der TMGS, die in den Erläuterungen zum HH-Titel aufgeführt gewesen seien. In enger Abstimmung zwischen SMWK und TMGS erfolge die konkrete Untersetzung.
- 30 Die Auszahlung der Vergütung für die TMGS erfolge auf Basis eines Zahlungsplanes in Raten entsprechend dem kalkulierten Mittelbedarf. Die Auszahlungen stellten keine pauschale Vorleistung dar. So würde in der Praxis der Zahlungsplan unterjährig dem tatsächlichen Mittelbedarf der TMGS angepasst.
- 31 Trotz aller Bemühungen habe die TMGS in den Jahren 2020 und 2021 coronabedingt diverse Maßnahmen nicht umsetzen können. Dies führte erstmals seit Geltung des Rahmenvertrages zu größeren Überkompensationen. Diese würden seitens SMWK in maximal zulässiger Höhe zurückgefordert.

### 5 Schlussbemerkungen

- 32 Das Tourismusmarketing soll einen Beitrag für die Fortentwicklung des Tourismus im Freistaat Sachsen leisten. Insofern begrüßt der SRH, dass das SMWK künftig die Wirkungsbewertung stärker in den Blick nehmen möchte.

- <sup>33</sup> Der SRH sieht es hierfür als notwendig an, in den Rahmenvertrag die Ziele der Tourismusstrategie aufzunehmen, um den Leistungsrahmen und die Zielstellung der Leistungserbringung konkreter zu definieren und die Marketingziele im Kontext der weiteren strategischen Ansätze der Tourismusstrategie zu entwickeln. Damit wird nach Ansicht des SRH eine engere Einbindung in die Tourismusstrategie und deren weiterer Handlungsfelder erreicht.
- <sup>34</sup> Der SRH bleibt bei seiner Einschätzung, dass die Budgetplanung auf der Grundlage von Vorjahreswerten unzureichend ist. Die Maßnahmen und die Ausgabeansätze sollten auf ihre Notwendigkeit und Angemessenheit für die Erfüllung der Ziele der Tourismusstrategie und deren Effekte für den Tourismus im Freistaat Sachsen hinterfragt werden.
- <sup>35</sup> Für den SRH sind insbesondere die zum jeweiligen Jahresende vorgenommenen hohen Auszahlungsraten auffällig. Dies lässt einen kalkulierten Mittelbedarf bezweifeln. Aus Sicht des SRH liegt folglich auch weiterhin eine Vorleistung vor, weshalb unverändert empfohlen wird, das Auszahlungssystem stärker an die tatsächliche Leistungserbringung anzupassen.