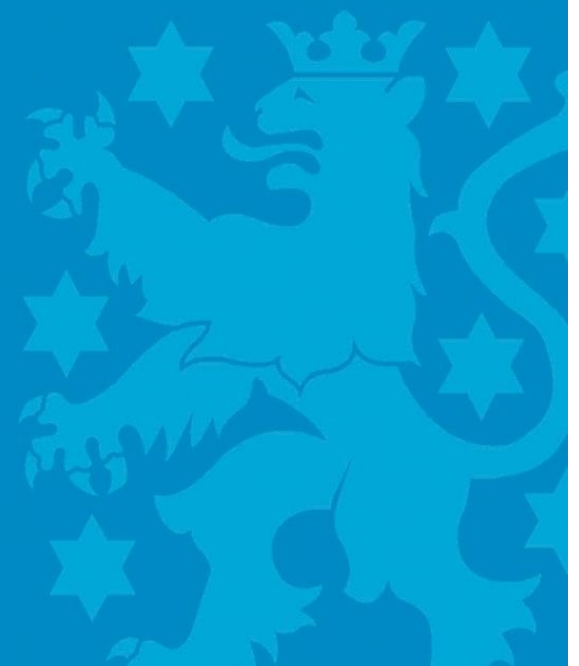




Evaluierung der Maßnahmen zur Tourismusförderung im Rahmen des OP Thüringen EFRE 2014-2020

Management Summary



Auftragnehmer

dwif-Consulting GmbH
Sonnenstr. 27
80331 München
Tel +49 (0)89 - 237 028 9-0
info@dwif.de



Ansprechpartner

Markus Seibold, Prokurist & Leiter Destinationsmanagement
m.seibold@dwif.de
Tel. +49(0)89 / 237 028 9-19

Markus Kantsperger, Junior Consultant
m.kantsperger@dwif.de
Tel. +49(0)89 / 237 028 9-24

Autoren

Markus Seibold
Markus Kantsperger

Auftraggeber

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft
Referat 34, Verwaltungsbehörde EFRE
Max-Reger-Straße 4-8
99096 Erfurt
September 2021

Management Summary

Auftragsverständnis und Evaluationsdesign

Der Freistaat Thüringen unterstützt im Rahmen des Operationellen Programms Thüringen EFRE in der Förderperiode 2014-2020 gezielt Maßnahmen zur Tourismusförderung. Dies wird mit der teils fehlenden Wettbewerbsfähigkeit der touristischen Angebote in Thüringen, aber auch mit dem Verbesserungspotenzial des touristischen Images im In- und Ausland begründet. Die dwif-Consulting GmbH wurde beauftragt, diese Maßnahmen zu evaluieren. Ziele sind neben einer Wirkungsanalyse und Bewertung der Zielerreichung auch die Identifikation von Verbesserungspotenzialen.

Die Evaluierung wurde in den Monaten Mai bis Juli 2021 durchgeführt und stützt sich auf Fachgespräche mit Vertreter*innen der Landesebene/ Fördermittelgeber*innen und ausgewählten Zuwendungsempfänger*innen, eine standardisierte Online-Befragung aller Zuwendungsempfänger*innen sowie auf fünf detaillierte Fallbeispielstudien:

- Klassik Stiftung Weimar
- Leuchtenburg
- Spielzeugmuseum Sonneberg
- Thüringer Bachwochen
- Thüringer Tourismus GmbH

Förderdaten

Grundlage für die Evaluierung bilden 59 Fördervorhaben, die im Zeitraum vom 01.01.2014 bis 31.12.2020 bewilligt wurden. Davon werden 33 Vorhaben dem Bereich Marketing (LTM), zwölf Vorhaben dem Bereich Infrastruktur (LTI) und 13 Vorhaben dem Bereich Kunst & Kultur (KUK) zugeordnet. Die Bandbreite der Fördergegenstände ist groß: Veranstaltungsmarketing, Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bundesgartenschau 2021, Sonderausstellungen, Neugestaltung und Aufwertung von Tourist-Informationen oder die Gestaltung von öffentlichen Plätzen/ Wegen sind nur ausgewählte Beispiele für die vielfältigen Vorhaben.

Kategorie	Anzahl	davon mit „physischem Abschluss“	Investitionsvolumen	... davon EFRE-Mittel	Landesmittel
Marketingvorhaben (LTM)	33	24	3,7 Mio. €	2,1 Mio. €	0,75 Mio. €
Infrastrukturelle Vorhaben (LTI)	12	2	8,0 Mio. €	4,4 Mio. €	2,1 Mio. €
Kunst & Kultur (KUK)	13	-	36,6 Mio. €	29,3 Mio. €	4,5 Mio. €
Thüringer Tourismus GmbH (MTT)	1	-	6,8 Mio. €	5,4 Mio. €	1,4 Mio. €
Gesamt	59	26	55,2 Mio. €	41,2 Mio. €	8,8 Mio. €

Quelle: Stammdaten (TMWWDG 2020); Eigene Darstellung (dwif 2021)

Zum Zeitpunkt der Evaluierung war nur ein Teil der Vorhaben bereits vollständig abgeschlossen. Diese ordnen sich überwiegend im Strang Marketing ein. Die Tabelle gibt einen Überblick über die zu evaluierenden Fördervorhaben differenziert nach Fördersträngen.

Die 59 zu evaluierenden Fördervorhaben erreichen insgesamt ein Investitionsvolumen in Höhe von 55,2 Mio. Euro, von dem 41,2 Mio. Euro auf die EFRE-Kofinanzierung entfielen. Daneben standen weitere Finanzierungsquellen, überwiegend Landesmittel des Freistaates Thüringen und Mittel von Kommunen, aber teilweise auch private Eigenmittel zur Verfügung. Das Maßnahmenpaket der Thüringer Tourismus GmbH ist mit 6,8 Euro das Fördervorhaben mit der größten Investitionssumme unter den zu evaluierenden Maßnahmen.

Erreichung der Zielindikatoren

Dem Spezifischen Ziel 6, Mehr Gäste aus dem In- und Ausland gewinnen, (Prioritätsachse 2, Investitionspriorität 3d) unterliegen im OP Thüringen EFRE folgende Zielindikatoren im Rahmen der Tourismusförderung:

- *Ergebnisindikatoren „Gewerblichen Übernachtungen insgesamt“ und „ausländische Übernachtungen“*: Für die Gesamtübernachtungen wurde für das Jahr 2023 ein Zielwert in Höhe von 11 Mio. Übernachtungen festgelegt, wobei mind. 730.000 Übernachtungen auf die ausländische Nachfrage entfallen sollen. Trotz einer positiven Entwicklung der Zahlen bis in das Jahr 2019, ist in 2020 jedoch ein deutlicher Einbruch, insbesondere der ausländischen Nachfrage, zu verzeichnen, der sich durch die Auswirkungen der Covid19-Pandemie begründen lässt. Die fortwährenden Auswirkungen berücksichtigend, erscheint die Erreichung der gesetzten Ziele bis 2023 somit nicht realistisch. Besonders die ausländische Nachfrage leidet unter Reisebeschränkungen im internationalen Grenzverkehr.
- *Outputindikatoren „Anzahl touristischer Vorhaben“ und „Anzahl touristischer Marketingmaßnahmen“*: Die beiden Zielwerte in Höhe von 24 geförderten touristischen Vorhaben und 34 Marketingmaßnahmen konnten mit den bis zum 31.12.2020 bewilligten Vorhaben (je 25 und 34 Vorhaben) leicht übertroffen bzw. genau erreicht werden.
- *Outputindikator „Zunahme der erwarteten Zahl der Besucher*innen unterstützter Stätten“*: Die erwartete Zunahme für das Jahr 2023 wurde auf einen Wert in Höhe von 700.000 Besucher*innen geschätzt. Rein auf Basis aller bewilligten Vorhaben (Stand 31.07.2021) lässt sich der Wert mit 981.727 Besucher*innen prognostizieren, wobei die bis dato abgeschlossenen Vorhaben eine Zunahme von 214.559 Besucher*innen hervorrufen. Vor dem Hintergrund der erschwerten Bedingungen durch die Covid19-Pandemie ist die Aussagekraft des Indikators Besucher*innenzahl zu hinterfragen. Es stellt sich hierbei insbesondere die Frage, inwieweit eine Schätzung der Zunahme der erwarteten Zahl der Besucher*innen unabhängig von sich möglicherweise ändernden Rahmenbedingungen, im zeitlichen Verlauf des Förderprogramms grundsätzlich sinnvoll und möglich ist.

Beantwortung der Leitfragen

Es erfolgt zunächst eine Bewertung der Maßnahmen hinsichtlich vorgegebener Leitfragen.

Konnte die Attraktivität der öffentlichen Infrastruktur erhöht werden? Das definierte Mengenziel der Förderung von 24 Vorhaben im Bereich der öffentlichen Infrastruktur konnte erfüllt

werden. Dabei handelte es sich überwiegend um räumlich punktuelle Maßnahmen verteilt im gesamten Bundesland. Einen räumlichen Schwerpunkt bildete die Stadt Weimar, in der allein sieben bauliche Maßnahmen angesiedelt waren. Die Vorhaben hatten nur in Ausnahmefällen eine flächenhafte Ausdehnung und Wirkung. Es kann festgehalten werden, dass die Infrastruktur an verschiedenen Orten in Thüringen zu unterschiedlichen Themen verbessert und aufgewertet wurde.

Konnten Vermarktungsaktivitäten spürbar unterstützt werden? Zusammen mit der Marketingförderung der Thüringer Tourismus GmbH (TTG) erreicht die geförderte Investitionssumme für Marketingvorhaben ein Volumen von 10,5 Mio. Euro. Die Gutachter gehen davon aus, dass der Werbeschwerpunkt jenseits der TTG-Aktivitäten v. a. auf die Ansprache überregionaler Märkte in Deutschland ausgerichtet war, während die TTG schwerpunktmäßig das Ausland adressierte. Es bestätigte sich, dass die Marketingmaßnahmen ohne die Förderung nicht im realisierten Umfang hätten entfaltet werden können. Darüber hinaus bestätigen die Fallbeispiele, dass die Werbemaßnahmen zu einer Reichweitensteigerung und teilweise zu Besuchersteigerungen und/oder zu einer Vergrößerung der Anteile überregionaler Besucher*innen beitrugen. Ebenso sei es zu einer Verstärkung verschiedener Veranstaltungsformate durch die Förderung gekommen.

Haben sich Anfragen von internationalen Gästen nach touristischen Angeboten in Thüringen verändert? Auch wenn diese Frage generell von vielen Fördermittelnehmer*innen positiv beantwortet wird, kann dies jedoch meist nicht mit Daten unterlegt werden. Die Daten der TTG, die im Rahmen der Umsetzung der Auslandsmarketingaktivitäten erhoben wurden, belegen jedoch eindrucksvoll, dass in vielen Zielmärkten Aufmerksamkeit auf Thüringen als Reiseziel gelenkt werden konnte. Gleichzeitig blieb jedoch die Übernachtungsentwicklung aus diesen Märkten hinter den allgemeinen Erwartungen zurück. Zuletzt nahm die Covid19-Pandemie dramatischen Einfluss auf die Reiseaktivitäten, besonders auf die aus dem Ausland, sodass die angestrebte Zielerreichung nicht mehr realistisch ist.

Konnten neue touristische Zielgruppen erschlossen werden? Das Evaluationsteam ist überzeugt, dass das Ziel der Erschließung neuer Zielgruppen erreicht wurde. Der Blick auf die einzelnen Maßnahmen zeigt, dass neue Themen erschlossen (z. B. BUGA) oder bestehende Themen deutlich gestärkt wurden (Porzellan, Spielzeug, Bauhaus, jüdische Kultur). Zugleich wurden verschiedene Maßnahmen umgesetzt, die die neuen Möglichkeiten der Erlebnisinszenierung über digitale Techniken nutzten.

Inwiefern können Synergieeffekte zwischen den Maßnahmen beobachtet werden? In zahlreichen Fällen wurden – bewusst oder zufällig – Entscheidungen für unterschiedliche Fördervorhaben gefällt, die sich gegenseitig stärken und damit sicherlich zu größeren Effekten beitragen. Beispielhaft genannt seien Maßnahmen in folgenden Themen bzw. Bereichen.

- Thema „Bauhaus“ (überwiegend bauliche Maßnahmen)
- BUGA 2021 (bauliche und marketingtechnische Maßnahmen)
- Deutsches Spielzeugmuseum (bauliche Maßnahmen)
- Leuchtenburg (und Bauhaus)

Zusammenfassende Bewertung

- **Große Zufriedenheit:** Die Mehrheit der Vorhabenträger*innen zeigte sich aus verschiedensten Gründen (hohe Förderquote, konstruktive Zusammenarbeit mit den Landesinstitutionen, wiederholte Förderung, Marketingförderung) sehr zufrieden mit dem Förderprogramm und den daraus resultierenden Handlungsmöglichkeiten.
- **EFRE-Mittel als klarer Investitionsauslöser:** Die Gespräche mit den Zuwendungsempfänger*innen unterstrichen den hohen Stellenwert der Fördermittel für die Umsetzung. Die überwiegende Mehrheit der Vorhaben wäre ohne die Förderung im Falle baulicher Maßnahmen gar nicht oder im Falle vieler Marketingvorhaben zumindest nicht im getätigten Ausmaß und mit dem internationalen Fokus realisierbar gewesen.
- **Professionelle Strukturen als wichtiger Erfolgsfaktor:** Ausreichend personelle Ressourcen und professionelle Verwaltungsstrukturen auf Seiten der Zuwendungsempfänger*innen sind ein wichtiger Erfolgsfaktor für die souveräne Steuerung und Abwicklung des Vorhabens. War dies gewährleistet, konnten die Vorhaben zwar mit großem zeitlichem Aufwand, jedoch professionell und reibungslos umgesetzt werden. Personell schwach ausgestattete Vorhabenträger*innen mit ehrenamtlichen Strukturen oder wenig Erfahrungen in der Abwicklung von Fördervorhaben oder Vergabeverfahren hatten hingegen erhebliche Schwierigkeiten.
- **Aktive Steuerung wichtig:** Die festgestellte aktive Ansprache, Motivation und Beratung möglicher Vorhabenträger*innen für Maßnahmen, die sich aus der Sicht der Landesinstitutionen besonders für die Ansprache der auf Landesebene angestrebten Zielgruppen oder die Weiterentwicklung der zentralen strategischen Themen eignen, wird vom Evaluationsteam als zielführend angesehen.
- **Anwendung der Kriterien:** Verschiedene Auswahlkriterien waren in der Rückschau sowohl aus Sicht der Landesinstitutionen als auch aus Sicht vieler Vorhabenträger*innen entweder wenig für touristische Vorhaben geeignet (z. B. Kriterium „Begrenzung des Flächenverbrauchs“) oder schwer zu operationalisieren bzw. nachvollziehbar zu beschreiben (Kriterien: „Herausragende und nationale Bedeutung für den Kulturtourismus“ oder „Innovationsgehalt“).
- **Landesstrategische Vorgaben:** Aus Sicht der Gutachter war die Vorgabe der Ausrichtung von Fördervorhaben an übergeordnete Strategien oder Zielgruppen grundsätzlich sehr sinnvoll, um die strategischen Ziele erreichen zu wollen. Zwar nahmen die Gutachter auch vereinzelt kritische Stellungnahmen hinsichtlich zu großer inhaltlicher Einschränkungen oder zu abstrakter bzw. realitätsferner Zielgruppendefinitionen auf. Doch die große Mehrheit der Zuwendungsempfänger*innen unterstützte die Intention dieser Vorgehensweise.
- **Auswirkungen der Covid19-Pandemie:** Die überwiegende Mehrheit der Fördervorhaben konnte mit lediglich geringen Auswirkungen durch die Covid19-Pandemie umgesetzt werden. Im investiven Bereich bedingte sie vor allem zeitliche Verzögerungen aufgrund von Lieferausfällen bzw. verzögerter Lieferung von Materialien oder begrenzten personellen Ressourcen bei Auftragnehmern. Den größten Einfluss nimmt die Covid19-Pandemie auf die Entwicklung der prognostizierten Nachfragevolumina.

Empfehlungen aus Sicht der Gutachter

- Die *Möglichkeit zur Marketingförderung* sollte auch in Zukunft aufgrund großer Nachfrage und fehlender Alternativen angeboten werden. Gegebenenfalls sollten jedoch administrative Erleichterungen erwogen oder Mindestinvestitionsvolumina vorgegeben werden, um eine positive Kosten-Nutzen-Relation zwischen erhaltener Zuwendung und dem eigenen Ressourceneinsatz zu gewährleisten.
- Das *zweistufige Antragsverfahren* (1. Formlose Vorabprüfung und Beratung; 2. Eigentliche Antragstellung) sollte unbedingt fortgesetzt werden, um unnötige Kosten seitens der Vorhabenträger*innen zu vermeiden. Gleichzeitig sollte darauf geachtet werden, die Entscheidungen hinsichtlich der Förderfähigkeit transparent und nachvollziehbar zu gestalten.
- Die *Beratung der Zuwendungsempfänger*innen* sollte zukünftig in Abhängigkeit von den Vorerfahrungen und der Professionalität bzw. den vorhandenen Strukturen der Vorhabenträger*innen intensiviert werden.
- Aus Sicht des Gutachterteams empfiehlt sich zukünftig eine *aktive Begleitung der Vorhabenträger*innen*, beispielsweise im Rahmen des Angebotes von Schulungsmaßnahmen, der Beratung im Vergaberecht, der Entwicklung eines Praxisleitfadens oder auch in Form eines Netzwerks der Vorhabenträger*innen zum Erfahrungsaustausch.
- Wenn möglich, sollten Erleichterungen im Bereich „*Durchführung von Vergabeverfahren*“ eingeführt werden, die von zahlreichen Zuwendungsempfänger*innen als sehr aufwändig und teilweise auch als praxisfremd gesehen wurde.
- Soweit dies seitens des Freistaats Thüringen beeinflussbar ist, möchten die Gutachter vor dem Hintergrund eines zukünftigen *Wirkungsnachweises* die Empfehlung aussprechen, Ergebnisindikatoren zu definieren, die in einem stärkeren inhaltlichen Zusammenhang mit den Maßnahmen an sich sind und beeinflussbar sind.