

Salzburger Landesrechnungshof

Bericht zur

Aufsicht über Tourismusverbände

Februar 2018

003-3/191/24-2018

Kurzfassung

Der LRH überprüfte von Mai bis Oktober 2017 die mit der rechtlichen und wirtschaftlichen Aufsicht über die Salzburger Tourismusverbände (TVB) betrauten Referate der Abteilung 1 des Amtes der Salzburger Landesregierung. Den TVB's stehen jährlich insgesamt über 50 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln zur Verfügung (Seite 13 ff.).

Gegenstand der Prüfung waren die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Aufsichtsbehörde in Hinblick auf die ihr gesetzlich eingeräumten Möglichkeiten. Die Prüfung berücksichtigte auch den Einfluss der gesetzlichen Grundlagen auf die Wirksamkeit der Aufsicht. Verbesserungsvorschläge beinhalten auch Regelungen, die in anderen Bundesländern gelten. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2016.

Rechtliche Feststellungen

Die geltenden gesetzlichen Bestimmungen behindern eine wirksame Aufsicht.

Schon die bis zum Jahresbeginn 2017 geltenden langen Vorlagefristen für die Jahresabschlüsse und Haushaltspläne der TVB's führten dazu, dass die Aufsicht erst im zweiten Jahr nach Ablauf des Haushaltsjahres einen Überblick über alle TVB's hatte. Es war ihr daher unmöglich, wirtschaftliche Risiken schnell zu erkennen und Maßnahmen dagegen zu ergreifen.

Mit Jahresbeginn 2017 wurde die Pflicht der TVB's zur automatischen Vorlage der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse völlig abgeschafft. Die Aufsicht muss diese Unterlagen nunmehr anfordern, um überhaupt tätig werden zu können. Ein landesweiter Überblick über die wirtschaftliche Lage der TVB's wird dadurch weiter erschwert (6.2. Gesetzliche Grundlagen, Seite 20).

Um die Wirksamkeit der Aufsicht über die TVB's zu verbessern, empfiehlt der LRH einige gesetzliche Änderungen: Die TVB's sollen wieder verpflichtet werden, der Aufsicht ihre Haushaltspläne und Jahresabschlüsse automatisch auf elektronischem Wege vorzulegen. Kurze gesetzliche Fristen (Haushaltspläne bis spätestens 1. März und die Jahresabschlüsse bis spätestens 30. April) sollen die Aktualität der Daten gewährleisten.

Wie in anderen Bundesländern sollen vermögensrelevante Rechtsgeschäfte von TVB's der Genehmigungspflicht der Aufsicht unterliegen. Die Ausübung von Funktionen in den TVB's soll Qualitätskriterien entsprechen. Für den Umgang mit den öffentlichen Mitteln müssen Sorgfaltsmaßstäbe gelten und könnte die Aufsicht gesetzlich ermächtigt werden, sich auch externer Sachverständiger zu bedienen (6.3.6. Haushaltsführung und Rechnungslegung, Seite 28).

Der Bereich der Haushaltsführung und des Rechnungswesens sollte dahingehend novelliert werden, dass alle TVB's in Anlehnung an das Unternehmensgesetzbuch gesetzlich zur doppelten Buchhaltung und zum Erstellen einer Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung verpflichtet sind.

Feststellungen zur wirtschaftlichen Aufsicht

Unabhängig vom gesetzlich beeinflussbaren Rahmen der Aufsicht stellte der LRH u.a. folgende Mängel fest (6.4. Wirtschaftliche Aufsicht, Seite 30 ff.):

Im Jahr 2015 prüfte die Aufsicht keinen Haushaltsplan auf Einhaltung der Rechnungswesenverordnung. Acht der zehn Prüfberichte gingen nicht darauf ein, ob der Haushaltsplan dieser Verordnung entspricht. In acht von zehn Fällen wurde das Rechnungswesen des TVB nicht beurteilt. Der Großteil der Jahresabschlüsse oder Haushaltspläne, welche dem LRH von der Aufsicht für das Jahr 2015 vorgelegt wurden, wiesen Mängel auf, gegen die die Aufsicht keine Maßnahmen setzte. Wenn von TVB's keine oder nur mangelhafte Rückmeldungen zu Prüfberichten vorlagen, fehlten Hinweise auf Urgegnen der Aufsicht.

Der LRH empfiehlt einerseits der wirtschaftlichen Aufsicht, sämtliche Daten zu erheben, welche die Erträge der TVB's abbilden, und schlägt andererseits vor, die wirtschaftliche Aufsicht personell so auszustatten und zu organisieren, dass sie jährlich für das vorangegangene Haushaltsjahr einen entsprechenden Bericht erstellen kann.

Feststellungen zur rechtlichen Aufsicht

Die rechtliche Aufsicht kam im geprüften Zeitraum ihrem gesetzlichen Kontrollauftrag nach. Mangels ausreichender gesetzlicher Zwangsbefugnisse verstand sie ihre Tätigkeit insbesondere als Rechtsservice für die TVB's. Die Prüfung durch den LRH ergab, dass das Vergaberecht nicht Gegenstand dieser Rechtsberatungen war. Dies beurteilt der LRH kritisch, da

Verstöße gegen das Bundesvergabegesetz derzeit zur Vertragsauflösung und zu Vertragsstrafen für den Auftraggeber führen können.

Um die rechtliche Aufsicht zu verbessern und Risiken zu vermindern, empfiehlt der LRH, Personal zur Verfügung zu stellen, das die TVB's auch im Vergaberecht berät.

Der LRH stellt fest, dass sich die Aufsicht im geprüften Zeitraum keines effektiven Internen Kontrollsystems (IKS) bediente. Angesichts der Höhe der öffentlichen Mittel, die in die TVB's fließen, und der bei der wirtschaftlichen Aufsicht festgestellten Mängel, empfiehlt der LRH, für die Aufsicht über die TVB's ein wirksames IKS einzuführen (6.6. IKS Seite 42 ff.).

Änderung des Fördersystems

Aus Sicht des LRH besteht die Möglichkeit, die Tourismuswirtschaft grundsätzlich anders zu fördern. Denkbar wäre z.B. die Überleitung der TVB's in privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen. Es könnte eine Einrichtung geschaffen werden, welche die Beiträge von Unternehmen und Gemeinden - so wie bisher - einsammelt und verwaltet. Die Mittel könnten dann in Form von Förderungen konkreter Projekte vergeben werden.

Inhaltsverzeichnis

1.	Anlass und Gegenstand der Prüfung	8
2.	Angewendete Prüfnormen, angestrebte Prüfungssicherheit	9
3.	Aufbau des Berichtes	10
4.	Tourismusverbände	11
5.	Einnahmen der Tourismusverbände	13
5.1.	Verbandsbeiträge	14
5.2.	Zuweisungen der Gemeinden	16
5.3.	Zuwendungen des Tourismusförderungsfonds (TFF)	17
6.	Aufsicht über Tourismusverbände	19
6.1.	Organisation	19
6.2.	Gesetzliche Grundlagen	20
6.3.	Gesetzliche Grundlagen in anderen Bundesländern	24
6.3.1.	Aufsicht und Aufsichtsmittel	24
6.3.2.	Beteiligungen von TVB's	25
6.3.3.	Vorlagefristen für Jahresabschlüsse und Haushaltspläne	26
6.3.4.	Befähigtes Personal	27
6.3.5.	Sorgfaltsmaßstäbe und Sanktionen	27
6.3.6.	Haushaltsführung und Rechnungslegung	28
6.3.7.	Darlehensauf- und Haftungsübernahmen, Vermögensveräußerungen	28
6.4.	Wirtschaftliche Aufsicht	30
6.5.	Rechtliche Aufsicht	39
6.6.	Internes Kontrollsystem (IKS)	42
7.	Anhang	44

Abkürzungsverzeichnis:

Abs.	Absatz
bzw.	beziehungsweise
ELISA	Elektronisches Aktensystem
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
IKS	internes Kontrollsystem
LAA	Landesabgabenamt
LGBl. Nr.	Landesgesetzblatt Nummer
lit.	littera
LRH	Landesrechnungshof
Mio.	Millionen
Nr.	Nummer
OÖ.	Oberösterreich
Pkt.	Punkt
S.TG 2003	Salzburger Tourismusgesetz 2003
TFF	Salzburger Tourismusförderungsfonds
TVB	Tourismusverband(s)
TVB's	Tourismusverbände
u.a.	unter anderem
UStG	Umsatzsteuergesetz

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1: Verbandsbeiträge und TFF-Zuwendungen	13
Tabelle 2: Verbandsbeiträge	16
Tabelle 3: Zahlungen des Tourismusförderungsfonds.....	17

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Haushaltspläne 2015 - Einhaltung GuV-Gliederung.....	32
Abbildung 2: Haushaltspläne 2015 mit Vergleichszahlen.....	33
Abbildung 3: Rechnungslegung 2015	34

1. Anlass und Gegenstand der Prüfung

(1) Die Prüfung wurde vom Direktor des LRH in das Prüfprogramm für das Jahr 2017 aufgenommen. Der LRH ist befugt, die Landesverwaltung zu prüfen; dies ergibt sich aus § 6 Abs. 1 lit. a Landesrechnungshofgesetz 1993.

Gegenstand der Prüfung waren die Recht- und die Ordnungsmäßigkeit der Salzburger Landesregierung als Aufsichtsbehörde über die Tourismusverbände (TVB's) im Zeitraum 2013 bis 2016 (§ 55 Abs. 2 S. TG 2003). Geprüft wurde die Abteilung 1 des Amtes der Landesregierung, derer sich die Landesregierung zur Durchführung der Aufsicht bediente. Die Prüfung berücksichtigte auch den Einfluss der gesetzlichen Grundlagen auf die Wirksamkeit der Aufsicht. Verbesserungsvorschläge beinhalten auch Regelungen, die in anderen Bundesländern gelten.

Nicht Gegenstand der Prüfung waren die Tätigkeiten der Landesregierung als sachlich in Betracht kommende Oberbehörde des Landesabgabenamts (LAA).¹

Die Gebarung von TVB's darf der LRH ausschließlich auf Ersuchen der Landesregierung prüfen.² Ein solches Ersuchen lag nicht vor.

¹ So hatte die Abteilung 1 bis Ende des Jahres 2013 etwa auch über Berufungen gegen Bescheide des LAA zu entscheiden.

² § 8 Abs. 5 Landesrechnungshofgesetz 1993.

2. Angewendete Prüfnormen, angestrebte Prüfungssicherheit

(1) Die Prüfung erfolgte in Anlehnung an die Grundsätze, die der europäische Rechnungshof anwendet.

Verbesserungsvorschläge des LRH fußen u.a. auf einem Vergleich der einschlägigen rechtlichen Bestimmungen, die in anderen Bundesländern gelten. In die Beurteilung des LRH floss auch das Risiko nicht oder zu spät erkannter wirtschaftlicher Fehlentwicklungen ein.³

Den Umfang seiner Prüfungshandlungen richtete der LRH danach aus, eine begrenzte Prüfungssicherheit zu erreichen. Dies bedeutet, dass eine Aussage nur über jene Sachverhalte erfolgt, die auch konkret geprüft wurden. Über Sachverhalte, die nicht von Stichproben abgedeckt waren, gab der LRH keine Wertungen ab.

³ So ging etwa im Jahr 2015 in Kärnten die „Bad Kleinkirchheimer Tourismus Marketing GmbH“ in Konkurs. Sie war eine Tochterfirma des TVB und zweier Gemeinden und laut Alpenländischem Kreditorenverband mit rund 1,1 Million Euro verschuldet. Vom Konkurs waren 120 Gläubiger und 16 Dienstnehmer betroffen.

3. Aufbau des Berichtes

(1) Vom Landesrechnungshof (LRH) festgestellte Sachverhalte sind mit „(1)“ und deren Bewertungen samt allfälligen Anregungen und Empfehlungen sowie Bemängelungen und Beanstandungen mit „(2)“ gekennzeichnet. Diese werden zusätzlich durch Schattierung hervorgehoben.

Die zusammenfassende Gegenäußerung der Landesverwaltung - für diese abgegeben vom Amt der Salzburger Landesregierung - wird *kursiv* dargestellt und ist mit „(3)“ kodiert⁴. Die vollständige Gegenäußerung ist dem Bericht als Anlage angeschlossen.

Eine abschließende Äußerung des LRH ist mit „(4)“ gekennzeichnet und durch Schattierung hervorgehoben.

Um den Bericht übersichtlich zu gestalten, wurde das enthaltene Zahlenwerk fallweise gerundet.

Im Sinne der besseren Lesbarkeit verwendete der LRH statt der offiziellen Bezeichnung der mit der Aufsicht betrauten Stelle möglichst den Begriff „Aufsicht“.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Frauen und Männer.

⁴ In Einzelfällen sind Gegenäußerungen, die lediglich den Sachverhalt betreffen, als Fußnote eingefügt.

4. Tourismusverbände

(1) Tourismusverbände (TVB's) sind Körperschaften öffentlichen Rechts. Sie haben die örtlichen Belange des Tourismus einschließlich der Freizeitwirtschaft zu wahren, zu fördern und zu vertreten. TVB's machen Werbung, informieren Gäste, organisieren Veranstaltungen und Schibusse und halten Freizeiteinrichtungen sowie Berg- und Wanderwege instand. Die Verbände beteiligen sich auch am Betrieb von Bädern und Schiliften.

Im Land Salzburg können Unternehmer, die auf Grund ihrer Tätigkeit wirtschaftlich am Tourismus interessiert sind, in jeder Gemeinde zu einem TVB zusammengeschlossen werden; dies gilt auch für Unternehmer zweier oder mehrerer Gemeinden oder auch nur von Teilen einer oder mehrerer Gemeinden. Grundsätzlich ist das Gebiet des TVB das Gebiet der Gemeinde, in der der Verband seinen Sitz hat.

Ein TVB ist durch Verordnung der Landesregierung zu errichten. Eine solche Verordnung ist zu erlassen, wenn sich die Mehrheit der als Pflichtmitglieder in Betracht kommenden Unternehmer dafür ausspricht.⁵

Organe des TVB sind die Vollversammlung, der Ausschuss⁶, der Vorstand, der Vorsitzende und der Finanzkontrollausschuss.

Die Vollversammlung umfasst sämtliche Mitglieder des TVB. Die Unternehmer im Gebiet des TVB sind Pflichtmitglieder. Der TVB kann auch freiwillige Mitglieder aufnehmen. Die Vollversammlung hat etwa den vom Ausschuss beschlossenen Haushaltsplan zur Kenntnis zu nehmen und den Jahresabschluss zu genehmigen. Sie hat auch bestimmte Darlehensaufnahmen und Erhöhungen der gesetzlich vorgesehenen Promillessätze für die Verbandsbeiträge der Pflichtmitglieder zu beschließen. Die Vollversammlung ist mindestens einmal jährlich einzuberufen.

Die Vollversammlung wählt die Mitglieder des Ausschusses und des Finanzkontrollausschusses für fünf Jahre. Die Wahlen in den Ausschuss erfolgen in drei Stimmgruppen.

⁵ Siehe § 2 S.TG 2003.

⁶ In seiner Funktion ist der Ausschuss mit einem Aufsichtsrat vergleichbar.

Das LAA hat diese vor der Wahl entsprechend der Höhe des Beitragsaufkommens zu berechnen und das Ergebnis dem TVB bekannt zu geben.⁷

Im geprüften Zeitraum bestanden im Land Salzburg 98 TVB's. Mit Gründung der TVB's „Fuschlseeregion“ und „Tourismus Lungau Salzburger Land“ per 1. Jänner 2017 verringerte sich die Zahl der Verbände auf 90. Keine TVB's gab es in den Gemeinden Anif, Berndorf, Bürmoos, Dorfbeuern, Elixhausen, Göming, Hallwang, Nußdorf, Oberalm, Plainfeld und Wals-Siezenheim.⁸

⁷ Siehe § 8 S.TG 2003.

⁸ Das Amt der Landesregierung merkt in seiner Gegenäußerung an, dass seit 1. Jänner 2018 auch in der Gemeinde Muhr kein TVB mehr existiert, da er aufgelöst wurde.

5. Einnahmen der Tourismusverbände

(1) Die für den Haushalt eines TVB erforderlichen Geldmittel werden aufgebracht durch⁹:

- Verbandsbeiträge¹⁰;
- Zuweisungen der Gemeinde (allgemeine Ortstaxe, freiwillige Leistungen);
- Einnahmen aus erwerbswirtschaftlichen Unternehmen und aus Veranstaltungen des TVB;
- Einnahmen aus Vermietungen, Verpachtungen und Vermögensveräußerungen;
- freiwillige Zuwendungen;
- Darlehensaufnahmen;
- Zuwendungen des Tourismusförderungsfonds (TFF);
- sonstige Einnahmen.

Die folgende Tabelle zeigt die jährliche Entwicklung der Einnahmen der Salzburger TVB's aus Verbandsbeiträgen und Zuwendungen des TFF in den Jahren 2013 bis 2016:

Verbandsbeiträge und TFF-Zuwendungen an Tourismusverbände in Euro				
Jahr	2013	2014	2015	2016
Verbandsbeiträge	30.130.910	31.585.094	32.730.109	33.144.447
TFF-Zuwendungen	642.429	705.121	804.411	671.279
Jahressumme	30.773.339	32.290.215	33.534.520	33.815.726

Tabelle 1: Verbandsbeiträge und TFF-Zuwendungen

Im geprüften Zeitraum stiegen die Einnahmen von rund 30,8 Mio. Euro auf rund 33,8 Mio. Euro an.

Im Jahr 2015 betragen die Zuweisungen der Gemeinden an die 80 TVB's, deren Unterlagen dem LRH von der Aufsicht vorgelegt wurden, rund 13,3 Mio. Euro.¹¹ Aus diesem Grund geht der LRH davon aus, dass an die Salzburger TVB's im geprüften Zeitraum jährlich mindestens 50 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln flossen.

⁹ § 27 Abs. 1 S.TG 2003

¹⁰ § 30 S.TG 2003

¹¹ Weitere Unterlagen aus denen Zuwendungen der Gemeinden ableitbar wären, wurden dem LRH von der Aufsicht nicht vorgelegt.

(2) In Hinblick auf die bevorstehende Umstellung des Landeshaushaltes auf doppelte Buchhaltung empfiehlt der LRH, die Begriffe in § 27 S.TG 2003 zu überarbeiten. Vor allem wäre zu unterscheiden zwischen Einzahlungen (Finanzierungshaushalt) und Erträgen (Ergebnishaushalt).

5.1. Verbandsbeiträge

(1) Grundlage für die Bemessung der Verbandsbeiträge sind die von den Abgabenbehörden des Bundes festgestellten Umsätze. Grundsätzlich beitragspflichtig sind die nach dem Umsatzsteuergesetz 1994 unternehmerisch tätigen natürlichen und juristischen Personen, die im Land Salzburg ihren Sitz, Standort, die Betriebsstätte oder ihren Wohnsitz haben.

Der Verbandsbeitrag fließt jenem TVB zu, innerhalb dessen Gebiet der Sitz oder die Betriebsstätte im Sinn der Bundesabgabenordnung liegt. Bei einer Erwerbstätigkeit ohne festen Standort oder ohne feste Betriebsstätte ist der Wohnsitz des Inhabers der Berechtigung maßgebend, bei Vermietung und Verpachtung der Ort des in Bestand gegebenen Objektes im Land Salzburg. Ist ein Unternehmer Pflichtmitglied mehrerer TVB's, ist der Verbandsbeitrag für jeden TVB getrennt zu berechnen und zu entrichten.

Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Verbandsbeiträge sind im Wesentlichen die nach den Bestimmungen des Umsatzsteuergesetzes 1994 erzielten steuerbaren Umsätze¹² sowie Umsätze aus Bauleistungen¹³. Der beitragspflichtige Umsatz ergibt sich im Regelfall aus dem Umsatzsteuerbescheid des zweitvorangegangenen Jahres; für die ersten drei Tätigkeitsjahre gelten Sonderregelungen.

Einige steuerpflichtige Umsätze sind von der Beitragspflicht ausgenommen.¹⁴ Dazu zählen etwa Umsätze aus der Land- und Forstwirtschaft, aus Leistungen der Krankenanstalten, Pflegeanstalten und Altenheime sowie aus Betrieben, die der Wasserversor-

¹² Von den laut Umsatzsteuergesetz 1994 steuerbefreiten Umsätzen sind einige im Sinne des S.TG 2003 beitragspflichtig.

¹³ Im Sinne des § 19 Abs. 1a UStG 1994.

¹⁴ § 35 S.TG 2003.

gung, Abwasserentsorgung, Abfall- und Tierkörperverwertung dienen. Befreit ist auch die Dauervermietung von Wohnungen zu Wohnzwecken.

Vor allem für Geld- und Kreditinstitute einschließlich der Bausparkassen, Versicherungsunternehmen, Reisebüros und Reiseleiter, Time-Sharing-Hotels, Werbungsmittler sowie Transportunternehmen gelten Sonderbestimmungen.¹⁵

Die Höhe der Beiträge richtet sich nach den örtlichen Verhältnissen sowie nach der Nähe der jeweiligen Branche zum Tourismus. Je nach Intensität des Tourismus, legt das S.TG 2003 die Ortsklassen A, B und C fest. Beurteilungsgrundlage ist das Verhältnis der Einwohnerzahl zur Zahl der Nächtigungen. Zur Berechnung der Verbandsbeiträge werden die Berufsgruppen der Pflichtmitglieder in Beitragsgruppen eingeteilt. Kriterien für die Einteilung bilden die Tourismusnähe und die Umsatzstruktur der Branche.

Die Beitragspflichtigen haben den zu entrichtenden Beitrag selbst zu bemessen. Pflichtmitglieder haben für jedes Kalenderjahr Verbandsbeiträge zwischen 0,3 ‰ und 3,6 ‰ des beitragspflichtigen Umsatzes zu entrichten. Keine Beitragserklärung abgeben müssen Vermieter von Zweitwohnungen in allen Ortsklassen, Privatzimmervermieter und Vermieter von Ferienwohnungen in TVB's, die der Ortsklasse B oder C angehören sowie freiwillige Mitglieder; sie alle haben grundsätzlich den Mindestbeitrag von 25 Euro zu entrichten. Unter bestimmten Voraussetzungen, wie einem außerordentlichen Bedarf zur Projektfinanzierung oder zum Haushaltsausgleich, kann die Vollversammlung eines TVB den Promillesatz bis zum Vierfachen erhöhen; eine solche Erhöhung wirkt auch auf den Mindestbeitrag.

In Gemeinden, in denen kein TVB besteht, haben die als Pflichtmitglieder in Betracht kommenden Unternehmer und Unternehmerinnen Tourismusbeiträge im Ausmaß von 40 % des ansonsten vorgesehenen Verbandsbeitrages zu leisten; diese Beiträge fließen nach Abzug einer Vergütung von 6,5 % zur Abgeltung des Einhebungsaufwandes dem TFF zu. Der Mindestbeitrag beträgt in diesen Gemeinden 10 Euro.

Das LAA behält vor der Aufteilung 6,5 % der eingegangenen Beiträge (vom Beitrag ohne Promillesatzerhöhung) ein; damit wird dem Land der Aufwand der Einhebung ab-

¹⁵ § 36 S.TG 2003.

gegolten. Das LAA hat den TVB's die Beiträge bis spätestens 15. Juli anzuweisen, später einlangende Beiträge in angemessenen Zeitabständen. Die danach beim LAA verbleibenden Tourismus- und Verbandsbeiträge stehen zu 90 % dem jeweiligen TVB und zu 10 % dem TFF zu.

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Verbandsbeiträge, die das LAA in den Jahren 2013 bis 2016 den TVB's jährlich angewiesen hat. Die erste Spalte umfasst die Beiträge, die den TVB's im jeweiligen Beitragsjahr zustanden; die zweite Spalte enthält jene Beiträge, die an die TVB's ausbezahlt wurden, wobei Zahlungen nacherfasst und gestundete Verbandsbeiträge der Mitglieder berücksichtigt wurden:

Verbandsbeiträge in Euro		
Jahr	Anspruch nach Beitragsjahr	Auszahlung im Jahr
2013	30.344.836	30.130.910
2014	31.362.995	31.585.094
2015	32.149.938	32.730.109
2016	31.930.250	33.144.447

Tabelle 2: Verbandsbeiträge

5.2. Zuweisungen der Gemeinden

- (1) In der Regel finanziert sich ein TVB neben den Verbandsbeiträgen auch aus den Zuweisungen der Gemeinde. Diese stammen aus der allgemeinen Ortstaxe, die das Land Salzburg im Landesgebiet mit Ausnahme der Kurbezirke erhebt. Die Landesregierung kann bestimmen, dass in einzelnen Gemeinden keine Ortstaxe einzuheben ist, wenn in der Gemeinde kein TVB besteht und der Tourismus nur eine geringe Bedeutung hat.

Die allgemeine Ortstaxe wird für Nächtigungen im Gemeindegebiet in Unterkünften eingehoben, die nicht dem dauernden Wohnbedarf dienen. Dies sind vor allem Nächtigungen in Räumen, die der Beherbergung von Gästen im Rahmen des Gastgewerbes oder der Privatzimmervermietung dienen, sowie in Wohnwagen, Mobilheimen und Zelten.

Von den Erträgen aus der allgemeinen Ortstaxe ist ein Betrag von 4 Cent und ab dem 1. Jänner 2014 von 5 Cent je Nächtigung zu entrichten. Diese Beträge sind zur Unterstützung einer gemeinsamen Dachmarkenwerbung zu verwenden.

Die restlichen Erträge aus der allgemeinen Ortstaxe sind nach Abzug einer Einhebungsvergütung von 4 % der Gesamterträge an den bestehenden TVB zu überweisen. Gemeinden, in denen kein TVB besteht, haben die verbleibenden Erträge zur Förderung des Tourismus zu verwenden.

Gemeinden unterstützen ihren TVB neben der allgemeinen Ortstaxe auch durch freiwillige Leistungen. Auch diese werden unter dem Titel „Zuweisungen der Gemeinden“ erfasst.

Dem LRH lagen für den geprüften Zeitraum keine Daten über die Höhe der Zuweisungen der Gemeinden an die TVB's vor. Im Jahr 2015 betrug die Zuweisung der Gemeinden an die 77 TVB's, deren Unterlagen dem LRH von der Aufsicht vorgelegt wurden, jedenfalls rund 13,3 Mio. Euro.

(2) Der LRH empfiehlt der Aufsicht, sämtliche Daten zu erheben, welche die Erträge der TVB's abbilden. Daran anschließend sollte eine Analyse der Ertragsituation vor allem im Verhältnis zu den Gemeindefinanzen möglich sein (siehe Bericht des LRH zur Gemeinde Werfenweng).

5.3. Zuwendungen des Tourismusförderungsfonds (TFF)

(1) Im geprüften Zeitraum erhielten die TVB's vom TFF für konkrete Vorhaben sowie dem Regionalausgleich nach § 48 Abs. 1 lit.c S.TG 2003 folgende Zuwendungen:

Zahlungen des Tourismusförderungsfonds in Euro*	
Jahr	
2013	642.429
2014	705.121
2015	804.411
2016	671.279

*Zahlungen inkl. Regionalausgleich nach § 48 Abs. 1 lit.c S.TG 2003

Tabelle 3: Zahlungen des Tourismusförderungsfonds

Im Jahr 2016 gingen die Zahlungen im Vergleich zu den Vorjahren zurück. Grund dafür war, dass etwa Projektabrechnungen noch nicht an den TFF übermittelt worden waren und TVB's Projekte noch nicht umgesetzt hatten.

6. Aufsicht über Tourismusverbände

6.1. Organisation

- (1) Die „Wahrnehmung rechtlicher Angelegenheiten im Tourismusbereich, insbesondere nach dem Salzburger Tourismusgesetz“ war bis Ende des Jahres 2014 Aufgabe des Fachreferats 1/04: Tourismus.¹⁶

Nach Auskunft der Abteilung 1 waren im Jahr 2013 Bedienstete im Ausmaß zwischen 0,575 und 1,25 Vollzeit-Äquivalenten mit der rechtlichen Aufsicht betraut, im Jahr 2014 wurde Personal im Ausmaß von 0,875 Vollzeit-Äquivalenten eingesetzt.

In den Jahren 2015 und 2016 waren mit der rechtlichen Aufsicht laut Auskunft der Abteilung 1 zwei Bedienstete im Ausmaß von jährlich insgesamt 0,5 Vollzeit-Äquivalenten betraut.

Eine „wirtschaftliche Aufsicht über die Tourismusverbände“ sah die Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung bis Ende des Jahres 2014 nicht vor. Auch faktisch wurde für die Gebarungs- und Rechnungsprüfung wenig Personal aufgewendet: Nach Auskunft der Abteilung 1 bewegte sich der Personaleinsatz im Jahr 2013 zwischen 0,25 und 0,375 Vollzeit-Äquivalenten. Im Jahr 2014 wurde Personal sogar nur im Ausmaß von 0,05 Vollzeit-Äquivalenten eingesetzt; dies entspricht weniger als 2 Wochenstunden.

Mit 1. Jänner 2015 wurden zwei Abteilungen des Amtes der Landesregierung zu einer Abteilung verschmolzen: Aus der Abteilung 1: Wirtschaft, Forschung und Tourismus und der Abteilung 11: Gemeinden wurde die neue Abteilung 1 - Wirtschaft, Tourismus und Gemeinden. Mit 1. Jänner 2015 war das neue Referat 1/03 - Gemeindeaufsicht für die wirtschaftliche Aufsicht, und das neue Referat 1/05 - Gemeindepersonal und Tourismusrecht für die rechtliche Aufsicht über die TVB's zuständig.¹⁷

¹⁶ Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung in der Fassung LGBl. Nr. 85/2013.

¹⁷ Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung in der Fassung LGBl. Nr. 81/2014.

Das für den geprüften Zeitraum geltende Organisationshandbuch der Abteilung 1 stammt aus dem Jahr 2014. Im Zuge der Prüfung legte die Abteilung dem LRH eine aktualisierte Version des Handbuchs vor. Beide Versionen erfassen nicht die mit der Aufsicht über die TVB's verbundenen Abläufe.¹⁸

In den Jahren 2015 und 2016 waren die Aufgaben der wirtschaftlichen Aufsicht über die TVB's jährlich auf sieben Bedienstete der Abteilung 1 aufgeteilt. Zusätzlich zur Gebarungs- und Rechnungsprüfung bei den 98 TVB's hatten diese Bediensteten auch zahlreiche andere Aufgaben zu erfüllen. Diese umfassten u.a. die Gebarungs- und Rechnungsprüfung für 118 Gemeinden und 62 Gemeindeverbände. Letztere umfassten 23 Staatsbürgerschafts- und Standesamtsverbände, 15 Seniorenheimverbände, neun Regionalverbände, fünf Abfallverbände, vier Verbände für den öffentlichen Personenverkehr und sechs Sonstige Gemeindeverbände. Auch die Überprüfung der Voranschläge und Jahresrechnungen für 118 Gemeinden gehörte zu den Aufgaben der Bediensteten.

Die Abteilung 1 bezifferte den Personaleinsatz für die Gebarungs- und Rechnungsprüfung der 98 TVB's in den Jahren 2015 und 2016 mit jährlich rund 1,025 Vollzeit-Äquivalenten.

6.2. Gesetzliche Grundlagen

- (1) Die Salzburger Landesregierung hat im Rahmen ihrer Aufsicht über die TVB's zu kontrollieren, ob diese ihre gesetzlichen Verpflichtungen erfüllen (§ 55 Abs. 2 S.TG 2003). Außer der Möglichkeit, rechtswidrige Maßnahmen von Organen eines TVB für ungültig zu erklären und einem Genehmigungsvorbehalt für die Geschäftsordnung der TVB's, verfügt die Aufsicht allerdings über keine berichtigenden Aufsichtsmittel. So fehlt etwa die Möglichkeit von Ersatzvornahmen oder das Verhängen von Sanktionen. Es überwiegt daher der beobachtende Charakter der Aufsicht. Die Landesregierung kann

¹⁸ Das Amt der Landesregierung verweist in seiner Gegenäußerung darauf, dass die Abteilung 1 dem LRH durch ein Versehen keine dem Organisationshandbuch vollständig beinhaltende Prozessabläufe zur Aufsicht über die Tourismusverbände übermittelt hat. Nach der Zusammenführung der beiden Abteilungen zu Beginn des Jahres 2015 seien die (neuen) Abläufe selbstverständlich in das Organisationshandbuch der Abteilung aufgenommen worden. Das Handbuch werde ständig aktualisiert/adaptiert und nunmehr quartalsmäßig angepasst.

in die Geschäftsstücke (Geschäftsbücher) der TVB's einsehen und Geschäftsstücke anfordern.

Im geprüften Zeitraum waren die Salzburger TVB's verpflichtet, der Aufsicht alle verlangten Auskünfte zu erteilen, das Ergebnis durchgeführter Wahlen unverzüglich anzuzeigen und die Jahresabschlüsse und Haushaltspläne binnen zwei Wochen nach Beschlussfassung in der Vollversammlung bzw. im Ausschuss von sich aus vorzulegen (§ 5 Rechnungswesenverordnung).

TVB's müssen ihre Haushaltspläne ihren internen Gremien vorlegen. So hat der Finanzreferent eines TVB den Entwurf des Haushaltsplans für das kommende Haushaltsjahr bis Ende November im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden dem Ausschuss zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen. Aufgabe der Vollversammlung ist es, den vom Ausschuss beschlossenen Haushaltsplan zur Kenntnis zu nehmen.

Jahresabschlüsse für das abgelaufene Haushaltsjahr müssen TVB's bis 31. Mai des Folgejahres erstellen und bis längstens Ende Juni dem Ausschuss zur Prüfung und Vorlage an die Vollversammlung vorgelegen. Für die Einberufung der Vollversammlung zur Beschlussfassung über den Jahresabschluss sah das Gesetz im geprüften Zeitraum keine Frist vor.

Seit 1. Juli 2017 gilt grundsätzlich, dass der Jahresabschluss der Vollversammlung bis 31. Oktober vorzulegen und die Vollversammlung zur Beschlussfassung über den Jahresabschluss innerhalb der ersten elf Monate des Jahres einzuberufen ist.

Auf Grund der im S.TG 2003 enthaltenen Fristen tagten die Vollversammlungen der TVB's im geprüften Zeitraum meist erst im letzten Quartal jedes Jahres. Dies führte dazu, dass der Aufsicht viele Jahresabschlüsse so spät vorgelegt wurden, dass sie erst im zweiten Folgejahr nach Ablauf des Haushaltsjahres die Daten der wirtschaftlichen Situation aller TVB's hatte. Das machte es der Aufsicht unmöglich, wirtschaftliche Risiken in allen TVB's schnell zu erkennen und Maßnahmen dagegen zu ergreifen.

Seit dem Jahr 2017 sind die TVB's nicht mehr verpflichtet, der Aufsicht ihre Haushaltspläne und Jahresabschlüsse von sich aus vorzulegen.¹⁹ Diese Unterlagen müssen

¹⁹ LGBl. Nr. 105/2016 und § 29 Abs. 4 S.TG 2003.

die Verbände seither nur mehr auf Verlangen der Aufsicht (elektronisch) übermitteln. Initiiert wurde diese Regelung durch eine Regierungsvorlage mit der Begründung, dass unnötiger Post- und Papieraufwand vermieden werden sollen (sic!).²⁰

Die Jahresabschlüsse und Haushaltspläne stellen die wichtigsten Grundlagen für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der TVB's dar. Durch den Wegfall der automatischen Pflicht, diese Unterlagen der Aufsicht vorzulegen, muss die Aufsicht diese nun anfordern, um tätig werden zu können.

Beteiligungen von TVB's an Gesellschaften und Vereinen unterlagen in Salzburg bis Ende des Jahres 2016 keiner Beschränkung. Seit 1. Jänner 2017 sind solche Beteiligungen, wenn sie mehr als 50 % umfassen, nur zulässig, wenn sich das Unternehmen der Kontrolle durch das Land unterworfen hat. Allerdings gilt diese Regelung nur für Beteiligungen, die ab 1. Jänner 2017 eingegangen werden. Somit unterliegt etwa eine Beteiligung eines TVB im Pinzgau mit Aufwendungen in Höhe von rund 1 Mio. Euro auch weiterhin keiner Aufsicht.

Wie die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse zu gliedern sind, legt eine Verordnung fest.²¹ Diese unterscheidet seit 1. Jänner 2017 zwischen zwei Größenklassen: TVB's mit einem Jahresbudget unter 100.000 Euro können eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung erstellen; solche über 100.000 Euro müssen eine Bilanz samt Gewinn- und Verlustrechnung legen. Die Verordnung sieht vor, die Haushaltspläne entsprechend der Struktur der Gewinn- und Verlustrechnung zu gliedern.

(2) Die langen gesetzlichen Fristen führten dazu, dass der Aufsicht viele Jahresabschlüsse so spät vorgelegt wurden, dass sie erst im zweiten Folgejahr nach Ablauf des Haushaltsjahres einen Überblick über alle Tourismusverbände hatte. Das machte es der Aufsicht unmöglich, wirtschaftliche Risiken in allen Tourismusverbänden schnell zu erkennen und Maßnahmen dagegen zu ergreifen.

Im Jahr 2017 wurde die Pflicht der Tourismusverbände zur automatischen Vorlage der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse abgeschafft. Nun muss die Aufsicht diese Unterlagen anfordern, um überhaupt tätig werden zu können. Ein landesweiter Überblick

²⁰ Nr. 71 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (5. Session der 15. Gesetzgebungsperiode); Vorlage der Landesregierung zu Änderungspunkt 7. Mit LGBl. Nr. 91/2017 wurde auch die Verpflichtung abgeschafft, der Aufsicht die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse binnen zwei Wochen nach Beschlussfassung in der Vollversammlung bzw. im Ausschuss vorzulegen (§ 5 Rechnungswesenverordnung).

²¹ Rechnungswesenverordnung LGBl. Nr. 80/1993.

über die wirtschaftliche Lage der Tourismusverbände wird dadurch erschwert. Stichproben, die sich am wirtschaftlichen Risiko aller Tourismusverbände orientieren, sind mangels Aktualität nicht zielführend.

Aus Sicht des LRH stellen die geltenden gesetzlichen Bestimmungen ein Hindernis für eine wirksame Aufsicht dar.

Um aktuelle Daten zur wirtschaftlichen Situation aller Tourismusverbände zu erhalten und wirtschaftliche Risiken schnell zu erkennen, schlägt der LRH vor,

- a) die Tourismusverbände wieder zu verpflichten, der Aufsicht ihre Haushaltspläne und Jahresabschlüsse automatisch auf elektronischem Wege vorzulegen und
- b) durch kurze gesetzliche Fristen sicherzustellen, dass der Aufsicht die Haushaltspläne bis spätestens 1. März und die Jahresabschlüsse bis spätestens 30. April (elektronisch) vorgelegt werden.

Weiters schlägt der LRH vor, alle Tourismusverbände in Anlehnung an das Unternehmensgesetzbuch gesetzlich zu einer doppelten Buchhaltung und zum Erstellen von Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen zu verpflichten.

Die derzeitige Regelung, die eine Gliederung der Haushaltspläne entsprechend der Gewinn- und Verlustrechnung vorsieht, ist für Tourismusverbände, die nur eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung erstellen, ungeeignet.

(Verbesserungsvorschläge gemäß § 10 (11) Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993)

Aus Sicht des LRH besteht die Möglichkeit, die Tourismuswirtschaft grundsätzlich anders zu fördern. Dabei

- a) könnten die Tourismusverbände in privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen übergeleitet werden,
- b) könnte eine Institution geschaffen werden, welche die Beiträge von Unternehmen und Gemeinden einsammelt und verwaltet und
- c) könnte die Vergabe der Mittel in Form von Förderungen konkreter Projekte erfolgen.

6.3. Gesetzliche Grundlagen in anderen Bundesländern

(1) Der LRH erhob, welche rechtlichen Bestimmungen andere Bundesländer für die Aufsichtsbehörden über TVB's vorsehen und welche Bestimmungen für die TVB's gelten. Aufsichtsbehörde in allen Bundesländern mit TVB's ist die jeweilige Landesregierung. Die ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel sind unterschiedlich ausgestaltet - sie liegen zwischen rein beobachtenden Mitteln, ohne die Möglichkeit der Setzung von rechtswirksamen Maßnahmen und berichtigenden Aufsichtsmitteln. Letztere reichen von der Erteilung von Weisungen, der Genehmigung von Beschlüssen über die Aufhebung von getroffenen Maßnahmen, die Gesetzen oder Verordnungen widersprechen und der Vornahme von Ersatzmaßnahmen bis hin zum Verhängen von Sanktionen.

Bei seiner Erhebung bezog sich der LRH auf folgende Schwerpunkte:

1. Aufsicht und Aufsichtsmittel,
2. Beteiligungen von TVB's,
3. Vorlagefristen für Jahresabschlüsse und Haushaltspläne,
4. Befähigtes Personal,
5. Sorgfaltsmaßstäbe und Sanktionen,
6. Haushaltsführung und Rechnungslegung,
7. Darlehensaufnahmen, Haftungsübernahmen, Vermögensveräußerungen.

Die folgende Auswahl der Regelungen anderer Bundesländer ist nicht erschöpfend; es werden beispielhaft nur jene Bestimmungen herangezogen, welche die Aufsicht über die TVB's unterstützen.

6.3.1. Aufsicht und Aufsichtsmittel

In Salzburg hat die Aufsicht über TVB's u. a.

- rechtswidrige Maßnahmen von Organen eines TVB für ungültig zu erklären,
- die Geschäftsordnung eines TVB zu genehmigen,
- die Einberufung von Organen des TVB unter Angabe der zu behandelnden Punkte beim Vorsitzenden zu verlangen,

- Aufsichtsmaßnahmen zu setzen, die durch Beschluss der Vollversammlung des TVB oder des Finanzkontrollausschusses beantragt werden.

Ähnlich wie in Salzburg, hat auch die Aufsicht in Tirol und in Oberösterreich gesetzes- und verordnungswidrige Beschlüsse und Maßnahmen der TVB's per Bescheid aufzuheben. In beiden Bundesländern verfügt die Aufsicht aber auch über **Zwangsmittel**. Sie kann nicht nur die Vollversammlung zu einer außerordentlichen Sitzung einberufen, sondern auch Mitglieder des TVB ihres Amtes entheben und bei mehrmaligem Verstoß gegen Gesetze und Verordnungen den Vorstand auflösen (§ 29 Abs. 4 Oö. Tourismusgesetz). Die oberösterreichische Aufsicht ist weiters zur Ersatzvornahme ermächtigt, indem sie die erforderlichen Maßnahmen treffen kann, um einen rechtmäßigen Zustand anstelle des TVB herzustellen.

6.3.2. Beteiligungen von TVB's

Beteiligungen von TVB's an Gesellschaften und Vereinen unterliegen in Salzburg erst seit 1. Jänner 2017 einer Beschränkung. Falls sie mehr als 50 % umfassen, sind sie nur zulässig, wenn sich das Unternehmen der Kontrolle durch das Land unterworfen hat.

Auch die Steirische Landesregierung kann sich im Rahmen ihrer Aufsicht sämtliche Unterlagen zu den Beschlüssen zukommen lassen. Sie darf aber auch öffentliche Einrichtungen, Anlagen, Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit und ihrer Eigenbetriebe und der Beteiligungen an Unternehmungen mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit **überprüfen** (§ 87 Steiermärkische Gemeindeordnung 1967).

In Kärnten und Oberösterreich bedürfen die Beteiligung und die wesentliche Erweiterung der Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen sowie die Gründung von Kapital- und Personengesellschaften seit dem Jahr 2013 einer Genehmigung der Aufsicht (§ 104 Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung).

Nach dem Tiroler Tourismusgesetz 2006 werden Rechtsgeschäfte der TVB's zur Beteiligung an Unternehmen erst mit der **Beurkundung der Erteilung der Genehmigung** durch die Aufsichtsbehörde rechtswirksam.

Auch der Stadtrechnungshof Wien darf in sämtliche Unterlagen Einsicht nehmen; der TVB ist verpflichtet, zweckdienliche Auskünfte zu erteilen, Geschäftsstücke und Unterlagen vorzulegen. Der Stadtrechnungshof kann auch die Gebarung von wirtschaftlichen Unternehmungen prüfen, an denen der TVB mit jedenfalls 50 % des Stammkapitals beteiligt ist.

6.3.3. Vorlagefristen für Jahresabschlüsse und Haushaltspläne

Die Situation in Salzburg betreffend Vorlagefristen wurde bereits eingehend dargestellt (Kapitel 6.2. Rechtlicher Rahmen).

Sowohl Oberösterreich als auch die Steiermark unterstützen die Aufsicht durch Regelungen zur automatischen Vorlage der Jahresabschlüsse und der Haushaltspläne an die Landesregierungen. In beiden Bundesländern gelten für die Beschlussfassung und die Vorlage deutlich kürzere Fristen, als in Salzburg bis Ende 2016 galten: In Oberösterreich sind die Jahresabschlüsse bis längstens 30. Juni zu beschließen und der Aufsicht vorzulegen. In der Steiermark hat die Vollversammlung jedes TVB den Jahresabschluss so zeitgerecht zu genehmigen, dass er spätestens vier Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres der Aufsicht vorgelegt werden kann.²²

Die Kärntner TVB's müssen der Aufsicht bis zum 15. März jeden Jahres zumindest die im abgelaufenen Haushaltsjahr getätigten Investitionen und deren Finanzierung übermitteln.²³ Dies vor allem unter dem Aspekt der Erfüllung der Aufgaben aus dem Österreichischen Stabilitätspakt für die Ermittlung des Ergebnisses gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995).

²² § 23 der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 22. März 1993 über Vermögensgebarung und Haushaltsführung der Tourismusverbände.

²³ § 6 der Regelung zur Haushaltsführung der Tourismusverbände.

6.3.4. Befähigtes Personal

In Salzburg bestimmt das S.TG 2003 keine Eignungskriterien für das Personal der TVB's.

Demgegenüber ist in Vorarlberg festgelegt, dass in Tourismusgemeinden (Äquivalent zu den TVB's der anderen Länder) **nur Personen mit bestimmten Befähigungen beschäftigt** werden dürfen, die die Landesregierung durch Verordnung definiert.

Im Burgenland sind Personen zu Rechnungsprüfern zu bestellen, die aufgrund ihrer **Vorbildung und ihrer beruflichen Tätigkeiten** die Gewähr für eine ordnungsgemäße Kontrolle der Gebarung geben. Auf ihren Antrag (bzw. auch einen Antrag der Vollversammlung) kann ein Wirtschaftstreuhänder mit der Prüfung der Gebarung betraut werden.

Der Wiener TVB darf nur Rechnungsprüfer beschäftigen, die **zur Ausübung der Wirtschaftsprüfung staatlich berechtigt** sind (§ 8 Wiener Tourismus Förderungsgesetz).

In Oberösterreich kann sich die Aufsicht auch **Steuerberater und Wirtschaftsprüfer** bedienen, um ihre weitreichenden Kompetenzen fachlich bestmöglich zu erfüllen.

6.3.5. Sorgfaltsmaßstäbe und Sanktionen

Das S.TG 2003 kennt Sorgfaltsmaßstäbe für die Organe der TVB's nur eingeschränkt und sieht keine Sanktionen bei Rechtsübertretungen vor. Die Organe der Salzburger TVB's haben bei der Erfüllung ihrer Aufgaben allerdings auf die Auswirkungen des Tourismus auf sittliche, kulturelle, soziale, ökonomische und ökologische Belange zu achten.

Demgegenüber legt Tirol gesetzlich die Verpflichtung der Organe des TVB zur **Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmannes im Umgang mit den öffentlichen Geldern** fest. Im Fall der Verletzung ihrer Obliegenheiten **haften** sie dem TVB für den allfällig daraus entstandenen Schaden.

6.3.6. Haushaltsführung und Rechnungslegung

Der Salzburger Gesetzgeber gibt den TVB's keine Vorgaben zur Anwendung von Instrumenten eines internen Kontrollsystems wie etwa das Vieraugenprinzip oder regelmäßige Kontrollen durch unabhängige Prüfer.

Demgegenüber gilt in den Tiroler TVB's im Zahlungsverkehr, insbesondere beim elektronischen Zahlungsverkehr, das **Vieraugenprinzip**. Banküberweisungen sind vom Obmann und vom Geschäftsführer nach der Kontrolle der Zahlungsgrundlagen getrennt zu veranlassen. Der Zahlungsverkehr des TVB soll nach Möglichkeit **bargeldlos** abgewickelt werden. Die Barbestände sind möglichst niedrig zu halten und mindestens einmal wöchentlich zu überprüfen. Als Haushaltsjahr gilt das Kalenderjahr.

In der Steiermark werden die Rechnungsprüfer der TVB's per Gesetz ermächtigt, mindestens zweimal unvermutet Kassenkontrollen vorzunehmen, die sich auf die Überprüfung der Bargeldbestände und auf das Vorhandensein aller abgesondert zu verwahrenden Sachwerte zu erstrecken haben. Zudem dürfen in den Haushaltsplänen die Ausgaben die Einnahmen nicht überschreiten. Von den TVB's aufgenommene Darlehen müssen von deren Gremien beschlossen werden. Haushaltspläne müssen vom zuständigen Gremium beschlossen werden.

Das Kärntner Tourismusgesetz legt fest, dass der Jahresabschluss den sich aus der Erfüllung der Verpflichtung des Landes aus dem österreichischen **Stabilitätspakt** ergebenden Erfordernissen entsprechen muss.

6.3.7. Darlehensauf- und Haftungsübernahmen, Vermögensveräußerungen

In Salzburg können TVB's ohne Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde Darlehen aufnehmen, Haftungen übernehmen und Vermögen veräußern. Dementsprechend fehlen auch Regelungen, unter welchen Voraussetzungen die Aufsicht solche Rechtsgeschäfte genehmigen kann.

Demgegenüber bedürfen obige Rechtsgeschäfte in der Steiermark grundsätzlich der Genehmigung der Aufsicht (§ 24 der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung über Vermögensgebarung und Haushaltsführung der TVB's, LGBl. Nr. 30/1993); die Genehmigung ist zu versagen, wenn durch das Rechtsgeschäft die Gefahr einer dauernden Schmälerung des Vermögens eintreten würde oder der Schuldendienst nach Erfüllung der Pflichtausgaben nicht mehr gewährleistet wäre.

Auch in Tirol bedürfen Darlehensaufnahmen, Haftungsübernahmen und Vermögensveräußerungen der Genehmigung der Aufsicht (§ 40 Tiroler Tourismusgesetz 2006). Rechtsgeschäfte, die auf Grund genehmigungspflichtiger Beschlüsse abgeschlossen werden, werden erst mit der Beurkundung der Erteilung der Genehmigung durch die Aufsicht rechtswirksam.

(2) Die österreichischen Bundesländer statten die Aufsicht über ihre Tourismusverbände rechtlich unterschiedlich aus. Der LRH schlägt vor, jene Regelungen anderer Bundesländer zu übernehmen, welche die Wirksamkeit der Aufsicht verbessern.

Der LRH empfiehlt vor allem,

- a) vermögensrelevante Rechtsgeschäfte von Tourismusverbänden an eine Genehmigungspflicht der Aufsicht zu binden,
- b) für das Ausüben von Funktionen in den Tourismusverbänden Qualitätskriterien vorzusehen,
- c) für den Umgang mit den öffentlichen Mitteln Sorgfaltsmaßstäbe festzulegen und
- d) die Aufsicht gesetzlich zu ermächtigen, sich auch externer Sachverständiger zu bedienen.

(Verbesserungsvorschläge gemäß § 10 (11) Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993)

6.4. Wirtschaftliche Aufsicht

- (1) Unabhängig vom gesetzlich beeinflussbaren Rahmen der Aufsicht (siehe Pkt. 6.3.3. Vorlagefristen für Jahresabschlüsse und Haushaltspläne) prüfte der LRH auch die Qualität der wirtschaftlichen Aufsicht. Dabei konnte er für das Jahr 2013 keinen Bericht der Aufsicht an das ressortzuständige Regierungsmitglied ausfindig machen. Vielmehr erfolgte ein solcher Bericht erstmals im Dezember 2014.

In den Jahren 2013 und 2014 prüfte die Aufsicht die Geschäftsberichte aller TVB's jährlich auf ihre Übereinstimmung mit der Rechnungswesenverordnung. Nach Angaben der geprüften Stelle wurden nicht vorgelegte Unterlagen urgiert. Fünf bis sieben Posten aus den Geschäftsberichten wurden in eine Excel-Liste eingetragen; dadurch waren wesentliche Abweichungen zum Vorjahr wie beispielsweise sinkendes Eigenkapital, steigende Kosten oder Verluste ersichtlich. Bei wirtschaftlichen Auffälligkeiten beauftragte die Aufsicht bis etwa Mai 2013 einen externen Wirtschaftsprüfer damit, die Jahresabschlüsse genauer zu beurteilen und Empfehlungen für Verbesserungen auszuarbeiten. Über wirtschaftlich problematische TVB's wurden Aktenvermerke angelegt. Im Jahr 2013 wurde ein davor ausgearbeiteter Sanierungsplan vom betreffenden TVB umgesetzt. In den Jahren 2013 und 2014 nahm die Aufsicht vor Ort keine Einsicht in die Geschäftsbücher von TVB's.

Am Beginn seiner Aufsichtstätigkeit im Jahr 2015 erstellte das für die wirtschaftliche Aufsicht zuständige Referat ein Konzept, jährlich mindestens zehn TVB's zu prüfen. In den Jahren 2015 und 2016 prüfte das Referat die wirtschaftliche Lage von insgesamt 19 TVB's.

In den Jahren 2015 und 2016 wurde die Excel-Liste fortgeführt. Nach Möglichkeit wurden TVB's in Gemeinden, die im Zuge der Gemeindeprüfung geprüft wurden, mitgeprüft.

Der LRH sichtete die Berichte, welche die Aufsicht im geprüften Zeitraum verfasst hatte. Dabei stellte sich heraus, dass

- a) die Aufsicht im Jahr 2013 keinen Bericht über die aktuelle wirtschaftliche Lage aller TVB's an das für die Aufsicht zuständige Regierungsmitglied verfasst hatte;
- b) ein von der Aufsicht im Dezember 2014 verfasster Bericht zur wirtschaftlichen Lage und zu wirtschaftlichen Problemen aller TVB's nicht aktuell war, da ihm die Jahresabschlüsse 2012 zugrunde lagen.

In den Jahren 2015 und 2016 prüfte die Aufsicht die wirtschaftliche Lage von insgesamt 19 TVB's. 17 der dazu erstellten Prüfberichte hat die Aufsicht noch im Jahr nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres verfasst, zwei Prüfberichte wurden im 1. Halbjahr des zweiten Folgejahres abgefasst. Neben der Liquidität analysierte die Aufsicht kurz die Aktiva und Passiva. Eine Planungsrechnung, eine Belegprüfung und eine Zusammenfassung rundeten die Prüfung ab. Die Berichte wurden dem ressortzuständigen Regierungsmitglied und dem jeweiligen TVB übermittelt. Letzterer musste binnen drei Monaten mitteilen, welchem Organ des TVB der Bericht vorgelegt wurde und welche Maßnahmen auf Grund des Berichts getroffen wurden.

Gemäß dem S.TG 2003 umfasst der Jahresabschluss eine Jahresbilanz zum Ende des Kalenderjahres sowie eine detaillierte Gewinn- und Verlustrechnung. Sie sind nach den Grundsätzen der unternehmerischen Rechnungslegung zu erstellen. Die Gliederung der Jahresbilanz und der jährlichen Gewinn- und Verlustrechnung ist durch eine Verordnung geregelt²⁴.

Der Haushaltsplan ist bis Ende November für das kommende Haushaltsjahr zu erstellen und im Ausschuss zu behandeln. Sollte kein Haushaltsplan festgesetzt worden sein, so dürfen nur Ausgaben getätigt werden, die sich für den TVB aus gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen ergeben.

Auch der Haushaltsplan ist nach einem für eine Gewinn- und Verlustrechnung festgelegten Schema darzustellen (§ 29 S.TG 2003 und Rechnungswesenverordnung²⁵). Den

²⁴ Rechnungswesenverordnung LGBl. Nr. 80/1993.

²⁵ LGBl. Nr. 80/1993.

einzelnen Posten sind die entsprechenden Zahlen des letzten genehmigten Jahresabschlusses und des Haushaltsplans für das laufende Jahr gegenüber zu stellen.

Mitte des Jahres 2017 lagen der wirtschaftlichen Aufsicht viele Jahresabschlüsse und Haushaltspläne für das Jahr 2015 weder elektronisch noch in Papierform vor; sie mussten (neuerlich) von den TVB's angefordert werden. Es fehlten auch Jahresabschlüsse und Haushaltspläne, die Grundlage für Prüfberichte der Aufsicht waren. Ein Grund dafür war, dass das Original wieder an den TVB zurückgeschickt wurde, ohne eine Kopie anzufertigen.

Bis 3. November 2017 konnte die Aufsicht dem LRH insgesamt 71 Haushaltspläne von TVB's für das Jahr 2015 vorlegen; die Haushaltspläne von 27 TVB's fehlten. Es zeigte sich, dass lediglich vier der 71 vorliegenden Haushaltspläne entsprechend der Rechnungswesenverordnung gegliedert worden waren.

Die folgende Grafik veranschaulicht dieses Ergebnis:

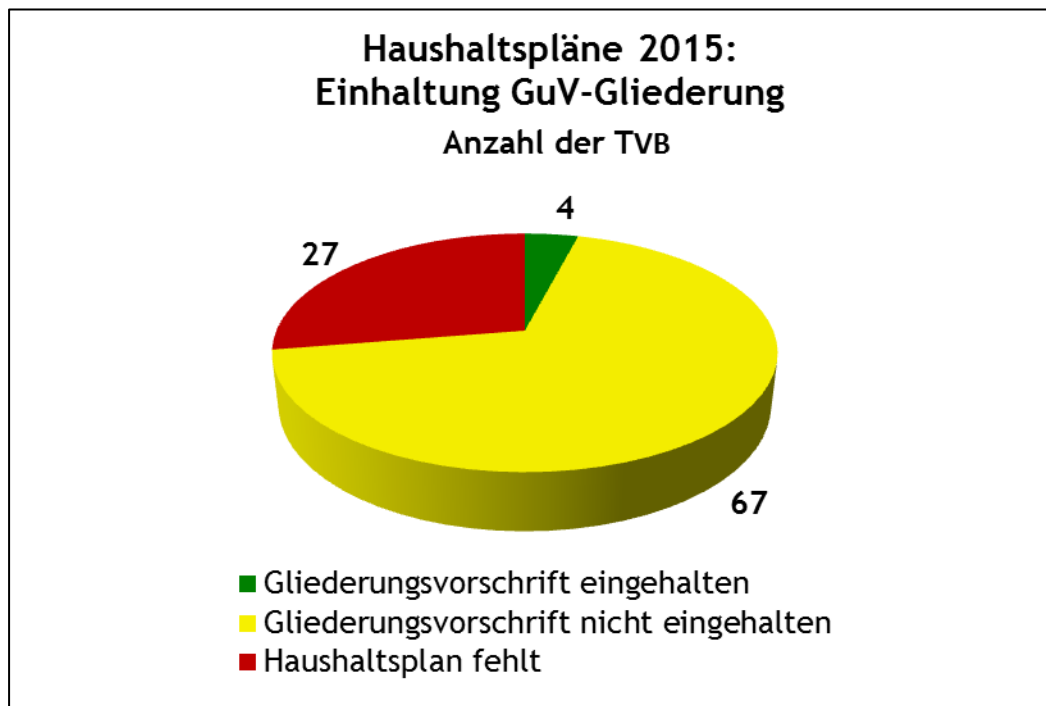


Abbildung 1: Haushaltspläne 2015 - Einhaltung GuV-Gliederung

Der LRH prüfte die 71 vorliegenden Haushaltspläne auch dahingehend, ob die im Haushaltsplan vorgesehenen Positionen – so wie es das S.TG 2003 vorsieht – denen des letzten Jahresabschlusses und den Ansätzen des Haushaltsplanes für das laufende Jahr gegenübergestellt wurden. Dabei zeigte sich, dass in 22 Haushaltsplänen die korrekten Zahlen für die Gegenüberstellung herangezogen worden waren. In 49 Fällen war das nicht der Fall.

Die folgende Grafik veranschaulicht dieses Ergebnis:



Abbildung 2: Haushaltspläne 2015 mit Vergleichszahlen

Der LRH fand keine Hinweise darauf, dass die Aufsicht Maßnahmen gegen die aufgezeigten Mängel setzte.

Bis 3. November 2017 legte die Aufsicht dem LRH insgesamt 73 Jahresabschlüsse und sieben Einnahmen-Ausgaben-Rechnungen für das Jahr 2015 vor; für 16 TVB's konnte die Aufsicht dem LRH keine Unterlagen vorlegen, für zwei Verbände wurden lediglich Kassaberichte vorgelegt.

Die folgende Grafik veranschaulicht dieses Ergebnis:

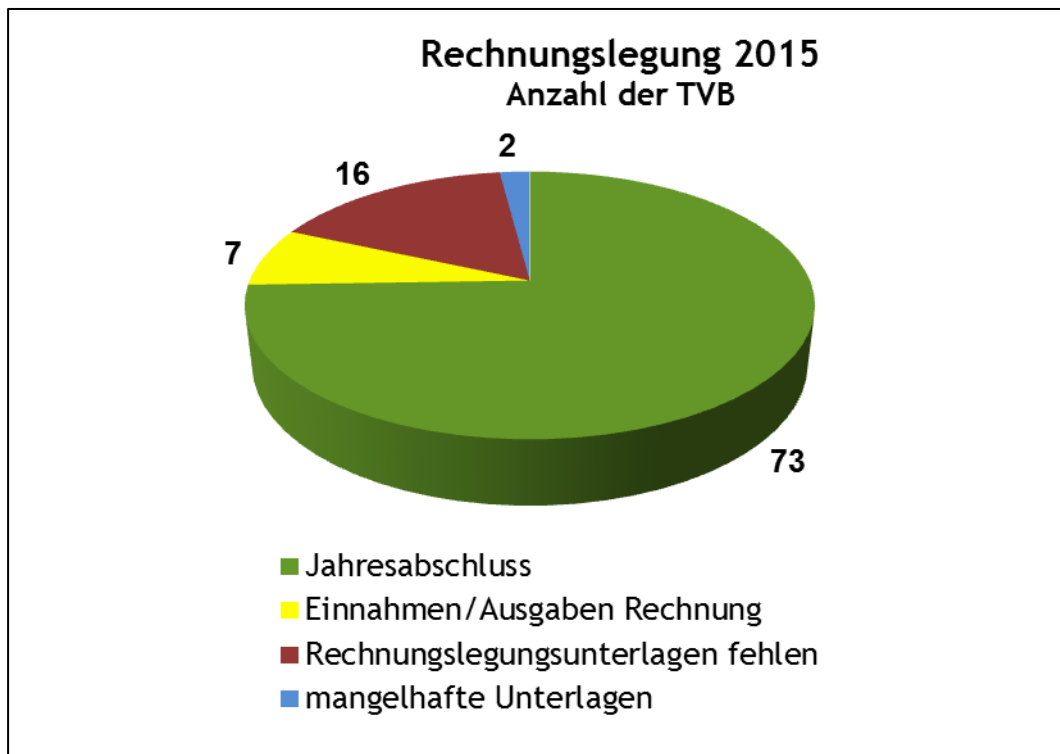


Abbildung 3: Rechnungslegung 2015

Die Vorlage von Einnahmen-Ausgaben-Rechnungen entsprach im geprüften Zeitraum nicht der geltenden Rechtslage. Von den 73 Jahresabschlüssen entsprachen zwölf den Vorgaben der Rechnungswesenverordnung für die Gliederung der Gewinn- und Verlustrechnung; 61 Gewinn- und Verlustrechnungen erfüllten diese Anforderung nicht.

Der LRH fand keine Hinweise darauf, dass die Aufsicht Maßnahmen gegen diese Mängel setzte.

Die Durchsicht der von der Aufsicht geführten Excel-Liste ergab, dass die Liste Mitte des Jahres 2017 für das Jahr 2015 nur die Posten von 79 TVB's enthielten; jene von 19 Verbänden fehlten. In der Liste fehlten sogar die Posten von 15 TVB's aus dem Jahr 2014.

Der LRH bewertete die Qualität der wirtschaftlichen Aufsicht auch an Hand der zehn Prüfberichte, welche die Aufsicht im Jahr 2015 verfasst hatte. Dabei zeigte sich, dass

diese Prüfberichte keine einheitliche Gliederung aufwiesen. Acht der zehn Prüfberichte gingen nicht darauf ein, ob der Haushaltsplan der Rechnungswesenverordnung entspricht. In acht von zehn Fällen enthielten die Prüfberichte keine Beurteilung des Rechnungswesens des TVB. In den Fällen, in denen TVB's entgegen dem Gesetz Einnahmen-Ausgaben-Rechnungen vorlegten, war dies in den Prüfberichten vermerkt. Acht Prüfberichte der Aufsicht enthielten die Aufforderung an den TVB, in drei Monaten mitzuteilen, welchem Organ der Bericht vorgelegt wurde und welche Maßnahmen aufgrund des Berichtes getroffen wurden.

Für acht der zehn TVB's, welche die Aufsicht im Jahr 2015 geprüft hatte, lagen bei der Aufsicht entweder keine Rückmeldungen vor oder gingen die Rückmeldungen nicht auf Maßnahmen ein, die aufgrund des Berichtes zu treffen wären. Der LRH fand keine Hinweise darauf, dass die Aufsicht in diesen Fällen eine entsprechende Rückmeldung urgiert hat.

Im Jahr 2015 wies der Jahresabschluss eines TVB aus dem Tennengau sowohl ein negatives Eigenkapital, als auch ein negatives Betriebsergebnis auf. Obwohl die Aufsicht bereits in den Jahren davor die negative Entwicklung erkannt hatte, prüfte sie diesen TVB im geprüften Zeitraum nicht.

(2) Der LRH stellte fest, dass das für die Aufsicht zuständige Regierungsmitglied zu keinem Zeitpunkt einen aktuellen Überblick über die wirtschaftliche Lage aller Tourismusverbände hatte. Selbst ein aussagekräftiger Bericht der Aufsicht vom Dezember 2014 zur wirtschaftlichen Lage der Tourismusverbände war nicht aktuell, da ihm die Jahresabschlüsse 2012 zugrunde lagen.

Unabhängig vom gesetzlich beeinflussbaren Rahmen der Aufsicht stellte der LRH folgende Mängel fest:

- a) Im Jahr 2013 erstattete die Aufsicht dem ressortzuständigen Regierungsmitglied keinen Bericht über die wirtschaftliche Lage der Tourismusverbände.
- b) Im Jahr 2015 prüfte die Aufsicht keinen Haushaltsplan auf die Einhaltung der Rechnungswesenverordnung. Acht der zehn Prüfberichte gingen nicht darauf ein, ob der Haushaltsplan dieser Verordnung entspricht. In acht von zehn Fällen enthielten die

Prüfberichte auch keine Beurteilung des Rechnungswesens des Tourismusverbandes.

- c) Mitte des Jahres 2017 lagen der wirtschaftlichen Aufsicht viele Jahresabschlüsse und Haushaltspläne für das Jahr 2015 weder elektronisch noch in Papierform vor.
- d) Der Großteil der Jahresabschlüsse oder Haushaltspläne, welche dem LRH von der Aufsicht für das Jahr 2015 vorgelegt wurden, wies Mängel auf; die Aufsicht setzte dagegen keine Maßnahmen.
- e) Der LRH fand keine Hinweise auf Urgenzen der Aufsicht, wenn von Tourismusverbänden keine oder nur mangelhafte Rückmeldungen zu Prüfberichten vorlagen.
- f) Obwohl der Jahresabschluss eines Tourismusverbandes im Jahr 2015 sowohl ein negatives Eigenkapital, als auch ein negatives Betriebsergebnis aufwies und die Aufsicht die negative Entwicklung bereits erkannt hatte, prüfte sie diesen Verband im geprüften Zeitraum nicht.

Um dem zuständigen Regierungsmitglied einen aktuellen Überblick über die wirtschaftliche Lage aller Tourismusverbände zu verschaffen, schlägt der LRH - neben gesetzlichen Verbesserungen (Punkt 6.2. Gesetzliche Grundlagen) - vor, die wirtschaftliche Aufsicht personell so auszustatten und zu organisieren, dass sie jährlich für das vorangegangene Haushaltsjahr einen entsprechenden Bericht erstellen kann.

(Verbesserungsvorschläge gemäß § 10 (11) Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993)

(3) Das Amt der Landesregierung hält in seiner Gegenäußerung generell fest, dass die Aufsichtstätigkeit über die TVB's nach der Zusammenlegung der Abteilungen 1 und 11 intensiviert worden sei. Aufbauend auf den bisher verwendeten Kennzahlen sei ein Konzept erstellt, und erstmals mit Prüfungen vor Ort samt Prüfbericht begonnen worden. Ziel des Referates 1/03 sei es, aufgrund der Erfahrungen auf diesem Gebiet, die Qualität der Prüfung laufend zu verbessern. Das Amt verweist auch auf die Ausführungen des LRH, zur hohen Anzahl der zu prüfenden Organisationseinheiten (Gemeinden, Gemeindeverbände, TVB's) und den beschränkt zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Den vom LRH festgestellten Sachverhalt, dass das Original wieder an den TVB zurückgeschickt wurde, ohne eine Kopie anzufertigen, kann das Amt nicht nachvollziehen, da Originale prinzipiell nicht rückübermittelt würden.

Der vom LRH festgestellten Nichtübereinstimmung mit der Rechnungswesenverordnung bzw. der fehlenden Gegenüberstellung mit Vorjahresdaten werde mittlerweile organisatorisch begegnet. Nunmehr werde jeder Haushaltsplan und jeder Rechnungsabschluss von einem fachlich ausgebildeten Mitarbeiter vorgeprüft, und dann an den zuständigen Prüfer weitergeleitet.

Der vom LRH festgestellte Mangel, dass Mitte des Jahres 2017 der wirtschaftlichen Aufsicht viele Jahresabschlüsse und Haushaltspläne für das Jahr 2015 nicht vorlagen, sei nicht der wirtschaftlichen Aufsicht zuzurechnen sondern den langen gesetzlichen Fristen, die zu einer so späten Vorlage dieser Unterlagen führe. Das Amt verweist darauf, dass der Aufsicht keine gesetzlichen Aufsichtsmittel zur Verfügung stehen, um eine Vorlage bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu zwingen.

Das Amt stellt fest, dass bei Prüfungen vor Ort sehr wohl Mängel festgestellt worden seien. Die TVB's seien den schriftlichen Prüfberichten aufgefordert worden, allfällige Mängel zu beheben und darüber zu berichten. Auch sei bereits eine Folgeprüfung im selben Jahr durchgeführt worden, in welcher die Mängelbeseitigung geprüft worden sei. Die Berichte würden auf Termin gelegt und nach Ablauf der Frist telefonisch urgirt. Dies werde im Akt vermerkt. Bei neuerlichem Fristverstreichen werde nochmals urgirt. Aufsichtsbehördliche Zwangsmittel sehe das S.TG jedoch nicht vor.

(4) Der LRH stützt seine Feststellung, wonach Originale wieder an Tourismusverbände zurückgesendet wurden, auf die Aussage eines Mitarbeiters der Aufsicht vom 24. Oktober 2017. Die Aufsicht konnte dem LRH den Jahresabschluss des betreffenden Tourismusverbandes nicht vorlegen, obwohl die Aufsicht im Jahr 2016 eine Prüfung vornahm.

Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass die Aufsicht Maßnahmen zur Einhaltung der Rechnungswesenverordnung getroffen hat.

Auch für den LRH ist die mangelnde gesetzliche Regelung der Hauptgrund dafür, dass der wirtschaftlichen Aufsicht Mitte des Jahres 2017 viele Jahresabschlüsse und Haushaltspläne für das Jahr 2015 nicht vorlagen. Auch die Tatsache, dass der Aufsicht keine gesetzlichen Aufsichtsmittel zur Verfügung stehen, um eine Vorlage dieser Unterlagen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erzwingen, trägt zum festgestellten Mangel bei. Der LRH verweist dazu auf seine Ausführungen in Pkt. 6.3.3. Vorlagefristen für Jahresabschlüsse und Haushaltspläne.

Bei den vom Amt in seiner Gegenäußerung erwähnten Aktenvermerken, in denen die Aufsicht bei Tourismusverbänden eine Rückmeldung zum Prüfbericht urgierte, muss es sich um nicht protokollierte (handschriftliche) Vermerke handeln, da diese in den elektronischen Akten nicht aufscheinen.

6.5. Rechtliche Aufsicht

(1) In den Jahren 2013 bis 2016 beriet die rechtliche Aufsicht die TVB's regelmäßig, beantwortete Rechtsfragen und erteilte Auskünfte an Pflichtmitglieder.

Stellvertretend für die zahlreichen an die Aufsicht herangetragenen Themen werden folgende Beispiele angeführt:

- Anfragen betreffend diverser Änderungen der Geschäftsordnung und zur Funktion des Vorstandes des TVB;
- Fragen zur Abwicklung der Wahl der Organe der TVB's;
- Aufklärung betreffend die Behandlung von ausgeschiedenen und verhinderten Ausschussmitgliedern;
- Datenschutzrechtliche Fragen, wie etwa ob eine in einem Vergabeverfahren unterlegene Bank, selbst Pflichtmitglied des TVB, Einsicht in das Angebot eines obsiegenden Mitbewerbers gewährt werden soll;
- Anfragen über Modalitäten bei der Aufnahme von Darlehen;
- Fragen in Zusammenhang mit der Errichtung eines Onlinebuchungsportals mit spezieller Reihungsfunktion für Hotelbetriebe, die sich an einem bestimmten Unternehmen beteiligen;
- Ersuchen um Schulung neuer Verbandsmitglieder;
- Durchsicht der Protokolle insbesondere in Hinsicht auf die ordnungsgemäße Beschlussfassungen, Beachtung der im S.TG geforderten Mehrheitsverhältnisse und der beschlossenen Beitragshöhen;
- Evidenz von Protokollen, Haushalts- und Rechnungsunterlagen.

Daneben fanden sich verschiedene Beschwerden und Anfragen einzelner beitragspflichtiger Pflichtmitglieder in den Akten. Diese reichten von Beschwerden über den weit entfernten Wohnsitz eines Geschäftsführers bis hin zum Hinterfragen von Online-Buchungsregeln.

Insgesamt verstand sich die rechtliche Aufsicht vor allem in den Jahren 2013 und 2014 auf Grund ihrer gesetzlichen Ausgestaltung als eine Serviceeinrichtung für die TVB's und deren Pflichtmitglieder. Durch beratende und aufklärende Tätigkeit sollten rechtliche Irrtümer der Verbände vermieden werden, die bei Eintritt schwer hätten beseitigt werden können.

In den Jahren 2013 und 2014 zeigen die zahlreichen Anfragen in den Akten auch, dass die Mitglieder und Verbände dieses Angebot rege nutzten.

TVB's sind grundsätzlich öffentliche Auftraggeber und unterliegen dem Bundesvergabe-gesetz. Über eine vergaberechtliche Expertise verfügte die Aufsicht allerdings nicht. Sie empfahl den TVB's vielmehr, sich bei vergaberechtlichen Fragen extern beraten zu lassen.

Auch im Rahmen seiner Gemeindeprüfungen hat der LRH festgestellt, dass das Verga-berecht nicht Gegenstand der Prüfungen der Gemeindeaufsicht war. Erfahrungsgemäß sind jedoch Gemeinden und TVB's mit vergaberechtlichen Fragen in einem Ausmaß konfrontiert, das es aus Sicht des LRH rechtfertigt, die Aufsicht über Gemeinden und TVB's mit vergaberechtlicher Expertise auszustatten.

(2) Die rechtliche Aufsicht kam im geprüften Zeitraum ihrem gesetzlichen Kontrollauftrag nach. Sie verstand ihre Tätigkeit auch als Service für die Tourismusverbände.

Allerdings stellte der LRH anlässlich dieser Prüfung - aber auch bei seinen Gemeinde-prüfungen - fest, dass das Vergaberecht nicht Gegenstand der Prüfungen der Aufsicht war. Verstöße gegen das Bundesvergabe-gesetz können derzeit jedoch dazu führen, dass der jeweilige Vertrag aufgelöst wird oder Geldstrafen über den Auftraggeber verhängt werden. Beide Sanktionen können wiederum Schadenersatzforderungen nach sich ziehen.

Um die rechtliche Aufsicht zu verbessern und Risiken zu vermindern, empfiehlt der LRH, Personal zur Verfügung zu stellen, das die Tourismusverbände auch im Vergabe-recht berät. Dabei sollte sichergestellt sein, dass das Vergaberecht auch Gegenstand der Prüfungen der Gemeindeaufsicht ist.

(Verbesserungsvorschlag gemäß § 10 (11) Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993)

(3) *Das Amt erklärt in seiner Gegenäußerung, dass das Referat 1/05 auch in den Jahren 2015 und 2016 zahlreiche rechtliche Anfragen von TVB's beantwortet habe. Im Regel-fall sei dies aber nicht protokolliert worden. Protokolliert werden nur jene Fälle, die*

für relevant bzw. „aktenwürdig“ gehalten werden. Daher enthielten die Akten ab 2015 wenig Schriftverkehr bzw. Aktenvermerke.

Zum Verbesserungsvorschlag des LRH, TVB's im Vergaberecht zu beraten, merkt das Amt an, dass es sich beim Vergaberecht um eine außerordentlich komplexe Materie handle. Diese könne mit den vorhandenen Ressourcen und den Vergaberecht fehlenden Fachkenntnissen der Abteilung 1 nicht bewerkstelligt werden. Das Amt verweist auf ein aktuelles Teilprojekt „Service-Center“ im Rahmen des Projektes „Land Salzburg@2022“. Darin sei eine Wissensbündelung unter anderem auch in Vergabeangelegenheiten in einer zentralen Stelle des Amtes angedacht, die dem Land internen, den Gemeinden und den TVB's mit ihrem Wissen über Vergaberecht zur Verfügung stehen könnte.

6.6. Internes Kontrollsystem (IKS)

(1) Das Organisationshandbuch der Abteilung 1 stammt aus dem Jahr 2014. Darin sind die Aufgaben der Abteilung, ihre Kernprozesse sowie die Stellenbeschreibungen der Bediensteten enthalten. Unter anderem sind für die Förderungsabwicklung Abläufe dargestellt. Das Handbuch sieht zwar Regelungen vor, die auf ein IKS abzielen, umfasst jedoch nicht die Aufsicht über die TVB's. Eine dem LRH im Zuge der Prüfung von der Abteilung 1 vorgelegte „IKS-Prozesslandschaft“ mit Stand Dezember 2016 enthält Prozessschritte der Aufsicht über die TVB's. Es werden auch Risiken und IKS-Elemente angeführt.

Das Salzburger Tourismusgesetz enthält keine Regeln zu einem IKS in der Aufsicht.

Die Prüfung zeigte, dass die wirtschaftliche Aufsicht keinen Überblick darüber hatte, welche Unterlagen der TVB's bereits eingelangt waren. In einzelnen Fällen waren von den TVB's einlangende Schreiben in ELISA zwar protokolliert, der dazugehörige Anhang fehlte jedoch.

Mitte des Jahres 2017 lagen der wirtschaftlichen Aufsicht viele Jahresabschlüsse und Haushaltspläne für das Jahr 2015 weder physisch, noch elektronisch vor; sie mussten (neuerlich) von den TVB's angefordert werden. Dies betraf auch Fälle, in denen Prüfberichte der Aufsicht auf diese Jahresabschlüsse und Haushaltspläne Bezug nehmen.

Auffallend war, dass die wirtschaftliche Aufsicht formale Mängel - etwa die fehlende Übereinstimmung von Unterlagen mit der Rechnungswesenverordnung - akzeptierte und TVB's nicht zur Richtigstellung aufforderte. Dies ist insofern unerklärlich, als diese Mängel ohne großen Zeitaufwand feststellbar waren. Die uneinheitliche Gliederung der Prüfberichte deutet darauf hin, dass die wirtschaftliche Aufsicht bei ihren Prüfungen keine Checklisten verwendet.

(2) Der LRH stellt fest, dass ein IKS bei der Aufsicht über die Tourismusverbände im geprüften Zeitraum nicht existierte.

Angesichts der Höhe der öffentlichen Mittel, die in die Tourismusverbände fließen und der bei der wirtschaftlichen Aufsicht festgestellten Mängel, empfiehlt der LRH, für die Aufsicht über die Tourismusverbände ein IKS einzuführen. Ansätze dazu bietet die „IKS-Prozesslandschaft“ der Abteilung 1, die mit Stand Dezember 2016 IKS-Elemente enthält.

(Verbesserungsvorschlag gemäß § 10 (11) Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993)

(3) Das Amt erklärt in seiner Gegenäußerung, dass es selbstverständlich eine IKS-Prozesslandschaft zur wirtschaftlichen und rechtlichen Aufsicht über TVB's gebe.

(4) Der LRH konnte nicht erkennen, dass die Aufsicht über die Tourismusverbände im geprüften Zeitraum ein IKS angewendet hätte.

Der Direktor des Landesrechnungshofes:

Mag. Ludwig F. Hillinger e.h.

7. Anhang

Gegenäußerung des Amtes der Salzburger Landesregierung



Herrn
Direktor des Landesrechnungshofes
Mag. Ludwig F. Hillinger
Nonnbergstiege 2
5010 Salzburg

Büro
Landesamtsdirektor

Zahl (Bitte im Antwortschreiben anführen)
20001-LRH/3085/8-2018
Betreff
Feststellungen zur Prüfung "Aufsicht über Tourismusverbände",
Stellungnahme
Bezug: 003-3/191/22-2017

Datum
22.01.2018

Chiemseehof
Postfach 527 | 5010 Salzburg
Fax +43 662 8042-2643
buero-lad@salzburg.gv.at
Mag. Markus Hinterseer, LLB. LL.M. oec.
Telefon +43 662 8042-2031

Sehr geehrter Herr Direktor!

Zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Aufsicht über Tourismusverbände“ kann auf Grund der Ausführungen der Abteilung 1 folgende Stellungnahme abgegeben werden:

Zu Punkt 4 letzter Absatz (Tourismusverbände):

Ergänzend darf angemerkt werden, dass seit 1.1.2018 auch in Muhr kein Tourismusverband mehr existiert. Dieser wurde aufgelöst.

Zu Punkt 6.1. (Organisation):

Auszug aus Prüfbericht (Seite 19): „Das für den geprüften Zeitraum geltende Organisationshandbuch der Abteilung 1 stammt aus dem Jahr 2014. In Zuge der Prüfung legte die Abteilung dem LRH eine aktualisierte Version des Handbuchs vor. Beide Versionen erfassen nicht die mit der Aufsicht über die Tourismusverbände verbundenen Abläufe.“

Das Organisationshandbuch (OHB) der Abteilung 1 wird ständig aktualisiert/adaptiert und wird nunmehr quartalsmäßig angepasst. Nach der Zusammenführung der beiden Abteilungen mit Beginn des Jahres 2015 sind die (neuen) Abläufe selbstverständlich mitaufgenommen worden. Durch ein Versehen der Abteilung 1 wurden dem LRH allerdings keine dem Organisationshandbuch vollständig beinhaltende Prozessabläufe zur wirtschaftlichen und rechtlichen Aufsicht der

Tourismusverbände übermittelt (die diversen Prozessabläufe werden in einer Beilage gesondert dargestellt).

Zu Punkt 6.4. (Wirtschaftliche Aufsicht):

Generell ist festzuhalten, dass nach der Zusammenlegung der Abteilungen 1 und 11 die Aufsichtstätigkeit in Bezug auf die Tourismusverbände intensiviert wurde. Es wurde ein Konzept - aufbauend auf den bisher verwendeten Kennzahlen - erstellt und erstmals mit Prüfungen vor Ort samt Prüfbericht begonnen. Ziel des Referates 1/03 ist, aufgrund der - bisher zwar noch wenigen - Erfahrungen auf diesem Gebiet, die Qualität der Prüfung laufend zu verbessern. In diesem Zusammenhang ist auch hervorzuheben, dass auch der LRH auf die hohe Anzahl der zu prüfenden Organisationseinheiten (Gemeinden, Gemeindeverbände, Tourismusverbände) mit den allerdings nur beschränkt zur Verfügung stehenden Ressourcen hingewiesen hat.

Die Feststellung auf Seite 31, wonach Originale an die Tourismusverbände zurückgeschickt wurden, kann nicht nachvollzogen werden. Originale werden prinzipiell nicht rückübermittelt.

Dem auf Seite 34 Punkt 2. lit b festgestellten Formalmangel (Nichtübereinstimmung mit der Rechnungswesenverordnung bzw. fehlende Gegenüberstellung mit Vorjahresdaten) wird mittlerweile organisatorisch so begegnet, dass jeder Haushaltsplan und jeder Rechnungsabschluss nunmehr von einem fachlich in der Sache ausgebildeten Mitarbeiter vor Weiterleitung an den zuständigen Prüfer einer Vorprüfung auf formelle Mängel unterzogen wird.

Zu Seite 35 Punkt 2 lit c wird hier die Tatsache, dass Mitte des Jahres 2017 der wirtschaftlichen Aufsicht viele Jahresabschlüsse und Haushaltspläne für das Jahr 2015 noch nicht vorlagen als Mangel in der Aufsicht bezeichnet, obwohl der LRH selbst auf Seite 21 ausführt, dass die langen gesetzlichen Fristen dazu führen, dass der Aufsicht viele Jahresabschlüsse so spät vorgelegt wurden, dass sie erst im zweiten Folgejahr nach Ablauf des Haushaltsjahres einen Überblick über alle Tourismusverbände hatte. Darüber hinaus ist festzustellen, dass der Aufsicht keine gesetzlichen Aufsichtsmittel zur Verfügung stehen, um eine Vorlage bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erzwingen.

Zu Seite 35 Punkt 2 lit d wird ausgeführt, dass bei den Prüfungen vor Ort sehr wohl Mängel festgestellt wurden. Die Tourismusverbände wurden in den schriftlichen Prüfberichten aufgefordert, allfällige Mängel zu beheben und darüber zu berichten. Auch wurde bspw bereits eine Folgeprüfung im selben Jahr durchgeführt, in welcher die Mängelbeseitigung geprüft wurde.

Zu Seite 35 Punkt 2 lit e wird mitgeteilt, dass die Berichte auf Termin gelegt werden und nach Ablauf der Frist telefonisch urgirt wird. Dies wird im Akt vermerkt. Bei neuerlichem Fristverstreichen wird nochmals urgirt. Auch hier ist festzustellen, dass keine aufsichtsbehördlichen (Zwangs)mittel im S.TG vorgesehen sind.

Zu Punkt 6.5. (Rechtliche Aufsicht):

(1) Auszug aus Prüfbericht (Seite 36):

„Insgesamt verstand sich die rechtliche Aufsicht vor allem in den Jahren 2013 und 2014 auf Grund ihrer gesetzlichen Ausgestaltung als eine Serviceeinrichtung für die Tourismusverbände und deren Pflichtmitglieder. Durch beratende und aufklärende Tätigkeit sollten rechtliche Irr-

tümer der Verbände vermieden werden, die bei Eintritt schwer hätten beseitigt werden können.

In den Jahren 2013 und 2014 zeigen die zahlreichen Anfragen in den Akten auch, dass die Mitglieder und Verbände dieses Angebot rege nutzten.“

Nicht nur 2013 und 2014, sondern auch 2015 und 2016 (und auch laufend) gab es seitens der TVBs eine Fülle rechtlicher Anfragen (vor allem telefonisch und via Mail), die vom Referat 1/05 zwar jeweils beantwortet, im Regelfall aber nicht protokolliert wurden. Eine Protokollierung wird nur in jenen Fällen vorgenommen, die für relevant bzw. „aktenwürdig“ gehalten wird. Daher sind in den Akten ab 2015 weniger Schriftverkehr bzw. Aktenvermerke über Telefonate enthalten.

(1) Auszug aus Prüfbericht - Verbesserungsvorschlag des LRH (Seite 37):

„Um die rechtliche Aufsicht zu verbessern und Risiken zu vermindern, empfiehlt der LRH, Personal zur Verfügung zu stellen, das die Tourismusverbände auch im Vergaberecht berät.“

Hierzu ist anzumerken, dass das Vergaberecht eine außerordentlich komplexe Materie ist, die mit den vorhandenen Ressourcen und den in Vergabeangelegenheiten fehlenden Fachkenntnissen in der Abteilung 1 nicht bewerkstelligt werden kann. In diesem Zusammenhang wird auf das sich aktuell in Ausarbeitung befindliche Teilprojekt „Service-Center“ im Rahmen des Projektes „LandSalzburg@2022“ hingewiesen, demzufolge eine Wissensbündelung unter anderem auch in Vergabeangelegenheiten in einer zentralen Stelle beim Land angedacht ist, die dem Land intern, den Gemeinden, den Tourismusverbänden, etc. mit ihrem Wissen über Vergaberecht zur Verfügung stehen könnte.

Zu Punkt 6.6. (Internes Kontrollsystem):

Auszug aus Prüfbericht (Seite 38):

(1) Absatz 3 ... Die Feststellung, dass "die wirtschaftliche Aufsicht keinen Überblick darüber hatten, welche Unterlagen der Tourismusverbände bereits eingelangt waren"

Diese Aussage ist nicht richtig. Jedes Eingangsschriftstück und jedes E-Mail werden in der Kanzlei protokolliert.

Auszug aus Prüfbericht (Seite 38):

(1) Absatz 1 ... „Eine dem LRH im Zuge der Prüfung von der Abteilung 1 vorgelegte „IKS-Prozesslandschaft“ mit Stand Dezember 2016 enthält Prozessschritte der Aufsicht über die Tourismusverbände. Es werden auch Risiken und IKS-Elemente angeführt.“

(1) Verbesserungsvorschlag LRH (Seite 38) „Der LRH stellt fest, dass ein IKS bei der Aufsicht über die Tourismusverbände im geprüften Zeitraum nicht existierte.“

Diese Aussagen erscheinen widersprüchlich. Es darf nochmals festgehalten werden, dass es selbstverständlich eine IKS - Prozesslandschaft hinsichtlich der wirtschaftlichen und rechtlichen Aufsicht über Tourismusverbände gibt.

Ich ersuche, 11 Exemplare des Prüfberichtes zur Verfügung zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Landesregierung
DDr. Sebastian Huber, MBA
Landesamtsdirektor

Amtssigniert. Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur oder des elektronischen Siegels finden Sie unter www.salzburg.gv.at/amtssignatur