

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hatte bei Tourismusorganisationen, die beträchtliche Fördermittel erhielten, nicht den angemessenen Stellenwert. Eine stärkere Beteiligung der durch das Tourismus-Marketing Begünstigten an der Finanzierung könnte die sachgerechte Mittelverwendung verbessern. Das Land als Hauptfinanzier der Einrichtungen sollte sich in den Aufsichtsgremien stärkeren Einfluss verschaffen oder die Form der Förderung umstellen.

1 Vorbemerkung

1.1 Im Rahmen der Tourismusförderung gewährt das Land Baden-Württemberg Zuwendungen an Kommunen, private Tourismusunternehmen und verschiedene andere Einrichtungen. Der RH hat die Zuwendungen an einen Tourismusverband (Verband) und die von ihm getragene Marketing-GmbH (GmbH) geprüft. Die Prüfung umfasste nach § 91 Abs. 2 LHO neben der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Fördermittel auch die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung der Empfänger. Nicht erfasst waren die kommunale und die einzelbetriebliche Tourismusförderung.

Die untersuchten Tourismusinstitutionen haben ihre Strukturen und Aufgaben seit dem Jahr 1992 sukzessive verändert. In einem ersten Schritt wurde das operative Geschäft des Verbandes über einen Geschäftsbesorgungsvertrag in die neu gegründete GmbH ausgelagert. Marketingmaßnahmen sollten so von der oftmals starren Verbandsstruktur auf eine schlagkräftigere und ökonomischer ausgerichtete Einheit übertragen werden. Danach wurde der Name dem veränderten Sprachgebrauch angepasst und der Begriff „Fremdenverkehr“ durch „Tourismus“ ersetzt. Im Jahr 1999 sollten auf der regionalen Ebene sog. „Agenturen“ für die effizientere Durchführung von Marketingmaßnahmen errichtet werden. Bisher geschah dies nur in einem Bereich.

Der Verband ist für die Betreuung der Mitglieder und die Vertretung der baden-württembergischen Interessen auf Bundesebene zuständig. Satzungsgemäße Aufgaben des Verbandes sind u.a., den Tourismus im Land zu fördern sowie seine Verbandsmitglieder in ihren Bestrebungen zur Entwicklung des Tourismus zu beraten und zu unterstützen.

Die GmbH ist für den operativen Teil, d.h. die Durchführung von landesweiten Marketingprojekten zuständig. Gesellschafter sind der Verband, die regionalen Tourismusverbände und weitere Institutionen im Land (wie z.B. Heilbäderverband, Industrie- und Handelskammertag, mittelbar der Hotel- und Gaststättenverband und die Region Stuttgart). Gegenstand des Unternehmens ist die Vermarktung touristischer Dienstleistungen, die Erhöhung des Bekanntheitsgrades und die Herausstellung der Vorzüge Baden-Württembergs als attraktives Reiseziel im In- und Ausland sowie die Entwicklung und Umsetzung von Marketingkonzepten für den Tourismus in Baden-Württemberg.

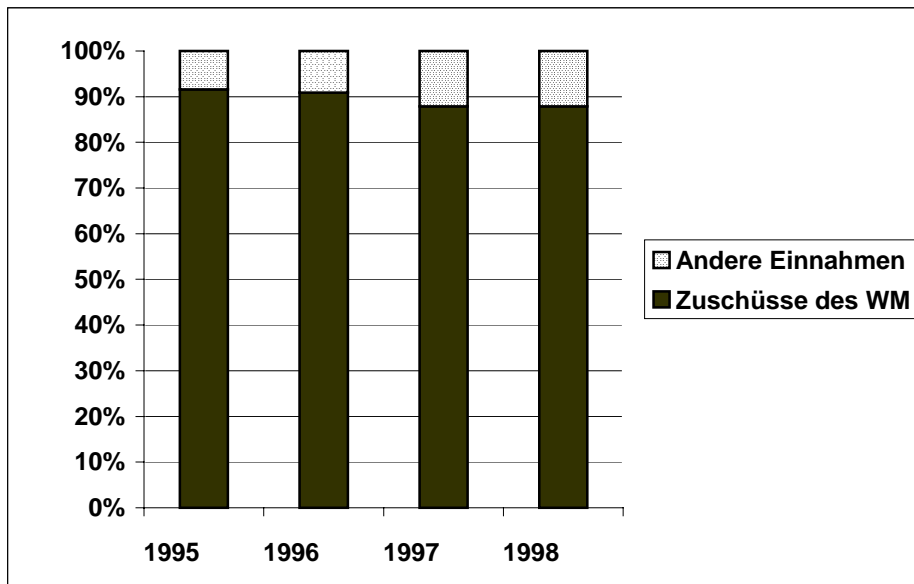
1.2 Verband und GmbH haben in den Jahren 1995 bis 1999 insgesamt 42,5 Mio. DM, das sind 83 % der vom Land ausgereichten Fördermittel (ohne einzelbetriebliche und kommunale Förderung), erhalten. Dies entspricht einer durchschnittlichen Zuwendung von 8,5 Mio. DM jährlich. An diesen Mitteln partizipiert haben wiederum die nachgeordneten regionalen Tourismusverbände, die von der GmbH Mittel für die Durchführung eigener Marketingmaßnahmen erhielten.

Die Zuwendungen des Landes werden dem Verband als institutionelle Förderung und der GmbH als Projektförderung gewährt. Deren Abwicklung ist der Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank - (L-Bank) übertragen.

Die Einnahmen der das operative Geschäft betreibenden GmbH stammen mittelbar und unmittelbar weit überwiegend vom Land (s. Schaubild). Der von diesem Engagement profitierende Wirtschaftszweig und die kommunalen Institutionen tragen bisher wenig zur Finanzierung des Geschäftsbetriebs der Gesellschaft und zu deren Marketingmaßnahmen bei.

Schaubild

Einnahmen der GmbH



2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Ausgabeverhalten

Die Prüfung hat eine Reihe von erklärungsbedürftigen Auffälligkeiten erbracht, die dem WM mitgeteilt wurden; die abschließende Bewertung der Einzelfälle durch das Ministerium steht noch aus. So gingen die Aufwendungen bei Auslandsaktivitäten teilweise weit über das in den Zuwendungsbestimmungen verankerte Landesreisekostenrecht hinaus. Begründungsbedürftig erscheinen auch Aufwendungen für die Verköstigung anlässlich von Besprechungen. Die Kriterien, nach denen die GmbH ihre Delegationen bei Auslandsreisen - soweit sie Kosten hierfür übernahm - zusammensetzte, sind teilweise nicht nachvollziehbar.

Der RH hat ferner festgestellt, dass die GmbH Spenden an gemeinnützige Einrichtungen geleistet und Veranstaltungen sowie Projekte finanziell unterstützt hat, bei denen ein Bezug zum Tourismus-Marketing nicht oder nur untergeordnet erkennbar war. In einigen Fällen wurde für die GmbH selbst geworben, nicht aber für touristische Betriebe oder das Tourismusland als solches. In mehreren Einzelfällen wurde ein Ausgabever-

halten (z.B. bei den Auslandsaktivitäten) festgestellt, das nicht nachvollziehbar oder rechtlich kritisch war.

2.2 Verwaltungskostenpauschale

Die GmbH hat in den Verwendungsnachweisen von Marketingmaßnahmen gegenüber dem Land eine 10-prozentige Verwaltungskostenpauschale auf die tatsächlich entstandenen Kosten ausgewiesen. Eine entsprechende Verfahrensweise wurde auch bei einem regionalen Verband festgestellt. In einem Fall wurde dort sogar ein Aufschlag von 33,33 % der Ausgaben belegt. In den Jahren 1995 bis 1998 betrug die Verwaltungskostenpauschale bei der GmbH je Jahr mehrere hunderttausend DM.

2.3 Verflechtung der Gremien

Bei den beiden Tourismusorganisationen sind dieselben Personen in den verschiedenen Gremien (Vorstand des Verbandes, Gesellschafterversammlung der GmbH, Aufsichtsrat der GmbH und Marketingausschuss der GmbH) vertreten. Dadurch werden satzungsgemäße Zuständigkeiten z.T. verwischt. Dies ist - auch im Hinblick auf Haftungsansprüche - selbst bei einem lediglich nach Gesellschaftsvertrag einzusetzenden Aufsichtsrat zu vermeiden. So wurden bei gemeinsamen Sitzungen der einzelnen Gremien Beschlüsse in einer Zusammensetzung gefasst, die nicht der Satzung entsprechen. Auch haben bei der Entlastung der Handelnden teilweise diese selbst mitgewirkt.

3 Bewertung

3.1 Der RH verkennt nicht die Besonderheiten der Aufgabenstellung eines Tourismusverbandes bzw. einer Marketing-Gesellschaft und die sich hieraus ergebenden Maßstäbe für das Ausgabeverhalten. Auch ist der Gegenwert von Sponsoring-Aktivitäten der GmbH nur schwer abschätzbar. Gleichwohl müssen die Ausgaben nicht nur einen erkennbaren Bezug zu den originären Aufgaben haben, sondern sich auch in einem angemessenen Rahmen halten. Die Angemessenheit muss sich, da die genannten Tourismuseinrichtungen fast ausschließlich aus Landesmitteln finanziert werden und somit Steuergelder ausgeben, nach dem auch in den Allgemeinen Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide verankerten Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit richten.

3.2 Ganz überwiegend aus Steuergeldern finanzierte Institutionen sollten nach Auffassung des RH grundsätzlich nicht als Spender auftreten. Sie erhalten Steuergelder zu einem bestimmten Zweck, der in der Regel nicht die unentgeltliche Weitergabe der Mittel, sei es auch für gemeinnützige Zwecke, umfasst. Solche Spenden können nach Meinung des RH allenfalls dann ausnahmsweise akzeptiert werden, wenn diesen ein zumindest mittelbarer Gegenwert, z.B. durch einen außergewöhnlichen Werbeeffekt, gegenübersteht. Ebenfalls ausnahmsweise können im Einzelfall auch Kleinspenden in geschäftlich veranlassenen, sozialadäquaten Konstellationen zu akzeptieren sein. Dieser Maßstab wurde bei der GmbH nicht durchgängig angewendet.

3.3 Nach Auffassung des RH sind Sponsoring-Aktivitäten der GmbH insoweit unproblematisch, als sie einen kausalen Bezug zur Förderung des Tourismus erkennen lassen und der Höhe nach angemessen sind. Sie sind insoweit nicht nachvollziehbar als

- ein Bezug zum Tourismus-Marketing nicht oder nur untergeordnet erkennbar ist,
- lediglich für die GmbH selbst, also die Einrichtung, die den Tourismus fördern soll, geworben wird, nicht aber für das Tourismusland Baden-Württemberg.

Die Angemessenheit der Sponsoring-Ausgaben und ihre Effektivität war in einem Teil der geprüften Fälle weder klar erkennbar noch anhand von Erfolgskriterien nachprüfbar. Eine kritische Selbstprüfung der Sinnhaftigkeit solcher Aufwendungen durch die GmbH unter den genannten Gesichtspunkten hat der RH nicht feststellen können.

3.4 Die bei Einzelprojekten von der GmbH in Ansatz gebrachte Verwaltungskostenpauschale (s. Pkt. 2.2) hätte nach Auffassung des RH nicht als förderfähige Aufwendung anerkannt werden dürfen. Mit Hilfe des festgestellten Abrechnungsmodus erhielt die GmbH zusätzliche Landesmittel für ihre Verwaltung auf dem Weg über die Projektförderung. Die Mindestsumme zuwendungsfähiger Kosten wurde bei einigen der geförderten Maßnahmen erst durch Einrechnung der Verwaltungskostenpauschale erreicht. Eventuelle Rückforderungs- und Verzinsungsansprüche des Landes infolge Kostenunterschreitung der Projektdurchführung wurden von der GmbH so vermieden. Die faktische Umwidmung von Projektfördermitteln in Mittel der institutionellen Förderung ist nach Auffassung des RH problematisch. Im Übrigen hat diese Praxis der GmbH die Möglichkeit eröffnet, zusätzliche finanzielle Spielräume zu schaffen.

4 Empfehlungen

4.1 Es ist unbefriedigend, wenn das Land eine Institution dauerhaft zu rd. 90 % finanziert, deren Aktivitäten - im Wesentlichen Werbung - einer Branche bzw. einzelnen Unternehmen oder Kommunen zugute kommen, auch wenn sich als Folge hieraus - wie bei vielen anderen Arten der Wirtschaftsförderung - positive Impulse über die Branche hinaus ergeben. Das Land sollte schon aus ordnungspolitischen Gründen anstreben, seine eigene Förderung anteilmäßig - nicht notwendigerweise betragsmäßig - zurückzuführen und Kommunen sowie Tourismusunternehmen stärker als Träger und (Mit-) Finanziers des Tourismus-Marketing zu gewinnen. Fernziel sollte sein, die Tourismusbranche in die Lage zu bringen, ihr Marketing überwiegend aus eigener Kraft zu betreiben. Andernfalls fände sich das Land mit der dauerhaften Subvention eines Wirtschaftszweiges ab.

Der RH empfiehlt deshalb, den Anteil der Tourismusförderung durch das Land dadurch jährlich zurückzuführen, dass zusätzliche Leistungen der (ggf. auch künftigen) Gesellschafter der GmbH bzw. höhere Mitgliedsbeiträge durch den Verband eingefordert werden. Dies hätte auch den Effekt, dass die Gesellschafter ein stärkeres eigenes Interesse an einer wirtschaftlichen, sparsamen und effizienten Mittelverwendung hätten.

4.2 Der RH sieht einen Mangel darin, dass das Land als Hauptfinanzier der Tourismusförderung weder Anteilseigner der GmbH ist noch im Aufsichtsgremium über hinreichenden Einfluss auf den wirtschaftlichen Umgang mit Fördergeldern verfügt. Im Aufsichtsgremium ist zwar der Wirtschaftsminister in seiner Eigenschaft als (gewählter) Präsident des Tourismusverbandes vertreten. In dieser Eigenschaft ist er aber primär dem Verband, der ihn gewählt hat, verpflichtet. Im Ergebnis fehlt im Aufsichtsgremium eine Instanz, die - wie im Normalfall die Eigentümerversammlung - vorrangig ein Interesse am sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit den Landesmitteln der GmbH hat. Solange das Land nicht nur Zuschüsse gewährt, sondern die GmbH im Wesentlichen finanziert, sollte es sich in geeigneter Weise stärkeren Einfluss im Aufsichtsgremium verschaffen. Dies wäre - nach entsprechender Satzungsänderung - durch Einbindung eines oder mehrerer Landesvertreter, z.B. aus dem FM, in das Aufsichtsgremium möglich.

4.3 Der haushaltsrechtliche Grundsatz des wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit Steuergeldern sollte bei der Tourismusförderung einen deutlich höheren Stellenwert erhalten als bisher. Der RH empfiehlt deshalb weiterhin, Folgendes zu veranlassen:

- Vorlage von Kosten-Nutzen-Analysen für aufwendige Projekte durch die Geschäftsleitung der GmbH an den Aufsichtsrat und gesonderte Ausweisung größerer Reisevorhaben im Marketingplan,
- Anwendung der Grundsätze des Landesreisekostenrechts bei der GmbH,
- Abschaffung der Verwaltungskostenpauschale bei geförderten Projekten und
- Überprüfung und Korrektur der Gremienzusammensetzung und -zuständigkeiten, um Interessenkonflikte und rechtlich angreifbare Beschlüsse zu vermeiden.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das WM geht davon aus, dass bei den für das Auslandsmarketing eingesetzten Fördermitteln insgesamt eine guten Kosten-Nutzen-Relation vorliege, stimmt dem RH jedoch darin zu, dass das gerügte Ausgabeverhalten in Einzelfällen nicht tolerierbar sei und für die Zukunft abgestellt werden müsse. Auch nach Auffassung des Ministeriums haben sich Zuwendungsempfänger an die haushaltsrechtlichen Vorschriften und die Grundsätze der LHO, insbesondere das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, zu halten. Auch hält es das Landesreisekostenrecht grundsätzlich auf beide private Tourismusorganisationen anwendbar. Es hat eine Prüfung eventueller Rückforderungsansprüche veranlasst.

In der Anregung des RH, im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse den Aufwand im Verhältnis zum voraussichtlichen Erfolg der geplanten Marketingmaßnahme zu untersuchen, sieht es ein geeignetes Instrument. Das WM teilt die Bewertung des RH zur Spendenpraxis ganz überwiegend aus Steuergeldern finanzierter Institutionen. Der Wirtschaftsminister hat in seiner Funktion als Präsident des Verbandes und Vorsitzender des Aufsichtsrats veranlasst, dass die GmbH keine Spenden mehr gewährt.

Das Ministerium hält die zwischen ihm und der GmbH vereinbarte Gewährung einer Verwaltungskostenpauschale aus steuerlichen Gründen für vorteilhaft. Die Einnahmen der GmbH aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag mit dem institutionell geförderten Verband würden nicht vollständig für den Geschäftsbetrieb ausreichen. Das WM will jedoch die Sinnhaftigkeit der bisherigen aufgespaltenen Förderung auf Verband (institutionell) und GmbH (projektbezogen) im Hinblick auf eine künftig ausschließliche Projektförderung - unter Einbeziehung der Verwaltungskosten - überprüfen.

Hinsichtlich der Verflechtung von Gremien weist es auf die fehlende gesetzliche Notwendigkeit zur Einsetzung eines Aufsichtsrats bei der GmbH hin. Es hält außerdem die Personenidentität in den angesprochenen Gremien für naheliegend und sinnvoll.

Das WM sieht insgesamt den Nutzen der Marketinganstrengungen auf Landesebene für die einzelwirtschaftlichen Akteure als objektiv kaum bewertbar an und hält daher lediglich die im letzten Jahr beschlossene Erhöhung der Mitgliedsbeiträge des Verbandes für eine zumutbare Form der Selbstbeteiligung.

6 Schlussbemerkung

Der RH verkennt nicht die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus für das Land Baden-Württemberg und dessen vielfältigen positiven Auswirkungen. Dies reicht aber nicht aus als Begründung für eine dauerhafte und fast vollständige Finanzierung durch das Land. Andere Wirtschaftszweige könnten mit dieser oder ähnlichen Begründungen eine vergleichbare Finanzierung einfordern. Das Ziel, die Förderung anteilmäßig - nicht notwendigerweise betragsmäßig - zurückzuführen, sollte deshalb angestrebt werden. Das geht nur über eine stärkere Beteiligung derjenigen, die von der Arbeit des Verbandes und der GmbH profitieren. Denn auch die Förderung der Tourismuswerbung für Baden-Württemberg sollte ordnungspolitisch den Charakter einer Hilfe zur Selbsthilfe haben.

Ein stärkerer Einsatz von Finanzmitteln der derzeitigen (und evtl. weiterer) Träger von Verband und GmbH lassen erwarten, dass der Verband und dessen Mitglieder selbst ein stärkeres Interesse am sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz entwickeln. Entsprechend weniger notwendig wäre dann eine Einflussnahme des Landes auf die GmbH.

Einen im Ansatz gleichwertigen Lösungsweg sieht der RH in der Erwägung des WM, die institutionelle Förderung stark zurückzuführen und die Tourismusförderung auf reine Projektförderung umzustellen, ohne dass die Fördermittel insgesamt zurückgehen müssten. Auch bei einer solchen Gestaltung könnte sich eine stärkere Einflussnahme des Landes auf die GmbH über deren Aufsichtsgremien erübrigen. Allerdings ist dieser Ansatz im Hinblick auf Fragen wie steuerliche Auswirkung, Gestaltung und Überwachung der Projektaufträge usw. noch nicht ausgereift.