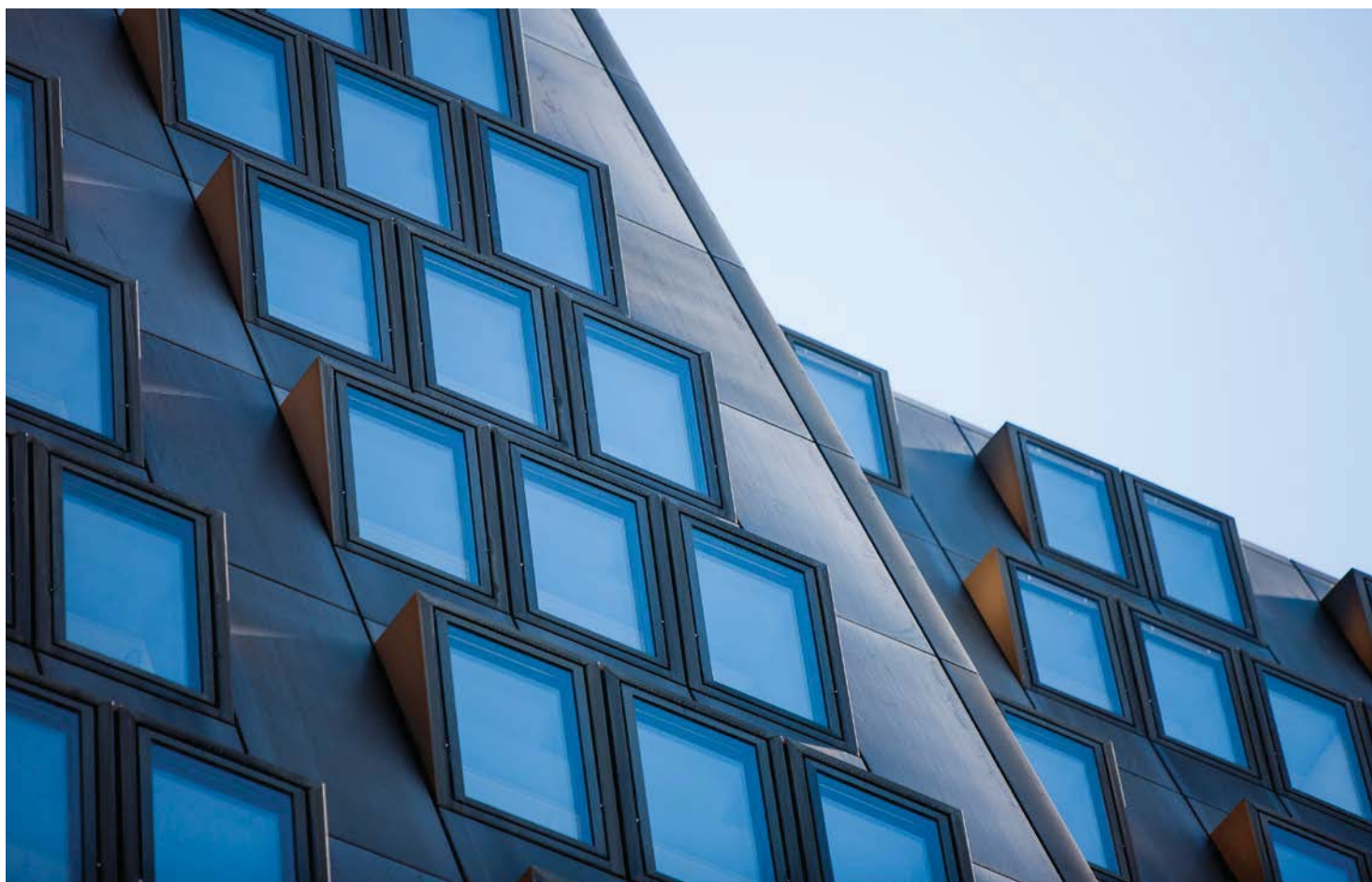




Ausgewählte Tourismusförderungen des Bundes

Reihe BUND 2022/8

Bericht des Rechnungshofes





Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebärungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im März 2022

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E–Mail info@rechnungshof.gv.at

facebook/RechnungshofAT

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	10
Zahlen und Fakten zur Prüfung	11
Prüfungsablauf und –gegenstand	13
TOP–Tourismusförderinstrumente	15
Rechtsgrundlagen	19
Bereitstellung der finanziellen Mittel	21
Budgetärer Rahmen	21
Anforderung der Fördermittel	23
Abwicklungskosten des Bundes	25
Finanzierungskosten der Fördernehmerin bzw. des Fördernehmers	29
Struktur der ÖHT–Förderungen	34
Umfang und Entwicklung der überprüften Förderinstrumente	34
Regionale Verteilung der Förderungen	35
Kooperationen mit den Ländern	38
Fördermittelvergabe	41
Bewertungskriterien	41
Förderentscheidung Zinsenzuschuss zum TOP–Tourismus–Kredit	42
Einzelfeststellungen Zinsenzuschuss zum TOP–Tourismus–Kredit	47
Förderentscheidung Einmalzuschüsse (TOP–Zuschüsse und TOP–Jungunternehmer)	51
Einzelfeststellungen Einmalzuschüsse (TOP–Zuschüsse und TOP–Jungunternehmer)	52



Ausgewählte Tourismusförderungen des Bundes

Förderabrechnung und Fördermittelauszahlung	55
Fördermittelabrechnung	55
Fristen bei der Förderabwicklung	58
Widmungsgemäße Verwendung der Einmalzuschüsse (TOP-Zuschüsse und TOP-Jungunternehmer)	60
Widmungsgemäße Verwendung der Zinsenzuschüsse zu TOP-Tourismus-Krediten	62
Bearbeitungsdauer der Förderanträge	65
Förderwirkungen	66
Förderziele	66
Mitnahmeeffekte	68
Weiterentwicklung der TOP-Tourismusförderungen	71
Schlussempfehlungen	73
Anhang	78
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	78



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Aufteilung der Bundesmittel für TOP–Tourismusförderungen ____	23
Tabelle 2:	Aufteilung der Bundesmittel für Aufwendungen der Österreichischen Hotel– und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H. _	26
Tabelle 3:	Kosten eines TOP–Tourismus–Kredits mit Hausbankenhaftung __	30
Tabelle 4:	Genehmigte TOP–Tourismusförderungen 2014–2018 _____	34
Tabelle 5:	Übersicht der vom RH überprüften Förderfälle _____	35
Tabelle 6:	Anzahl der abgeschlossenen Förderfälle je Land bis Ende Februar 2019 _____	35
Tabelle 7:	Fördermittel TOP–Tourismusförderung je Land bis Ende Februar 2019 _____	36



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Förderbare Projektkosten _____	17
Abbildung 2:	Finanzierungsschema des TOP–Tourismus–Kredits _____	29



Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ARR 2014	Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMLRT	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronavirus–Krankheit)
d.h.	das heißt
ERP	European Recovery Program (Europäisches Wiederaufbau–Programm)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ff.	folgende
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HV–SAP	Haushaltsverrechnung – Systeme, Anwendungen, Programme
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
m.b.H.	mit beschränkter Haftung
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Ausgewählte Tourismusförderungen des Bundes

ÖHT	Österreichische Hotel– und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H.
Plan T	„Plan T – Masterplan für Tourismus“
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel



WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus

Ausgewählte Tourismusförderungen des Bundes

Prüfungsziel



Der RH überprüfte im Zeitraum Jänner 2019 bis Juni 2021 (bedingt durch die COVID-19-Pandemie mit längeren Unterbrechungen im Jahr 2020) ausgewählte Tourismusförderungen des Bundes. Prüfungsziel war die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit und Transparenz der Gewährung der Förderungen, des Risikomanagements bei der Fördervergabe, der Abstimmung mit den Ländern, der Abrechnung der Förderanträge, der Förderwirkungen sowie der Dauer und Kosten der Abwicklung. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2014 bis 2018 der Förderperiode 2014–2020.

Im Regierungsprogramm 2020–2024 waren die Neuausrichtung der gewerblichen Tourismusförderung mit Fokus auf Familienbetriebe sowie die Neugestaltung der Förderrichtlinien im Jahr 2020 vorgesehen. Aufgrund der massiven Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den österreichischen Tourismus setzte das jeweils zuständige Ministerium den im Jahr 2019 begonnenen Neuausrichtungsprozess aus und nahm diesen im Jahr 2021 – unter Berücksichtigung der aufgrund der Pandemie geänderten Rahmenbedingungen – wieder auf. Der RH legte deshalb Schwerpunkte auf systemische Prüfungsthemen (z.B. Bewertungskriterien bei der Fördervergabe, Finanzierungskosten der Förderung, Abwicklungskosten, regionale Verteilung sowie Mitnahmeeffekte), die er mit Bezug auf die Reform der Tourismusförderungen des Bundes für wesentlich erachtete. Seine Empfehlungen können bei der Konzeption neuer Richtlinien Berücksichtigung finden.

Kurzfassung

Die vom RH überprüften Tourismusförderungen umfassten den TOP-Tourismus-Kredit in Form eines laufenden Zinsenzuschusses sowie den TOP-Zuschuss und die TOP-Jungunternehmerförderung (in der Folge: **TOP-Jungunternehmer**), beide Einmalzuschüsse. Auf Bundesebene war für die Tourismusförderung bis 2018 das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zuständig, dann das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus und ab 2020 das Bundesminis-

terium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (in der Folge alle: **Ministerium**). Die Abwicklung erfolgte über die Österreichische Hotel- und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H. (**ÖHT**). (TZ 2)

Es bestand eine hohe Komplexität der TOP-Tourismusförderungen bei den Fördergegenständen und bei den Förderhöhen. Auch eine Evaluierung der TOP-Tourismusförderungen aus 2019 ergab, dass die Förderrichtlinien vereinfacht werden müssten. (TZ 2)

Wesentliche Abläufe bei der Abwicklung der TOP-Tourismusförderungen waren sowohl in einem Abwicklungsvertrag zwischen Ministerium und ÖHT als auch in Richtlinien geregelt. Die ÖHT bestand seit 1947 und befasste sich seither mit der Förderung der österreichischen Tourismusbetriebe. (TZ 3)

Für die Abwicklung der Tourismusförderung durch die ÖHT budgetierte das Ministerium jährlich 760.000 EUR. Eine Deckelung der Kosten war im Abwicklungsvertrag nicht vorgesehen. Im Durchschnitt betrugen die Kosten für die Aufwendungen der ÖHT zwischen 2014 und 2018 pro Jahr rd. 707.000 EUR. Besonders hoch waren die Aufwendungen bei den Einmalzuschüssen, die rd. 8,4 % des Zuschussvolumens betrugen. (TZ 6)

Der TOP-Tourismus-Kredit war in seiner am häufigsten in Anspruch genommenen Variante mit einer Bürge- und Zahlerhaftung verbunden. Die Folge waren hohe Nebenkosten für die Fördernehmerinnen und Fördernehmer, die an ihre jeweilige Hausbank Haftungsprovisionen entrichten mussten. Die finanzielle Förderwirkung war so um bis zu 60 % geschmälert. Nur 4 von 10 EUR der Förderung kamen letztlich bei den Fördernehmerinnen und Fördernehmern an. (TZ 7)

Im Zeitraum 2014 bis 2018 genehmigten das Ministerium und die ÖHT insgesamt 279 Zinsenzuschüsse zu TOP-Tourismus-Krediten mit einem Fördervolumen von 54,03 Mio. EUR, 1.132 TOP-Zuschüsse mit 22,04 Mio. EUR und 372 Zuschüsse für TOP-Jungunternehmer mit 3,12 Mio. EUR. Die meisten Förderfälle entfielen auf Tirol (30 %) und Salzburg (19 %). In diese beiden Länder flossen auch 64 % der Fördergelder. (TZ 8, TZ 9)

Das Ministerium entwickelte kein auf Qualitätskriterien gestütztes Punkteschema für die Bewertung der Förderwürdigkeit der eingereichten Projekte. Damit verfügte die ÖHT – abgesehen von der Förderrichtlinie – über keine Richtschnur für die Vergabe der Förderungen und die Förderentscheidungen konnten nicht anhand quantifizierbarer Kriterien geprüft werden. Darüber hinaus konnte das Ministerium auch keine Förderschwerpunkte für die Vergabe setzen. Weiters war eine Reihung der Projekte nach Zielerreichung – wie Innovationsgehalt oder Nachhaltigkeit – ausgeschlossen. (TZ 11)

Beim Prozedere der Fördervergabe des Zinsenzuschusses zum TOP–Tourismus–Kredit gab es einen erheblichen Interessenkonflikt: Die Vorsitzende in der ERP–Fachkommission für die Begutachtung der Förderanträge war gleichzeitig Leiterin der zuständigen Fachabteilung im Ministerium mit Approbationsbefugnis der Förderanträge sowie Aufsichtsrätin in der ÖHT. Eine Vorsitzführung in der ERP–Fachkommission war mit einer Mitgliedschaft im Aufsichtsrat unvereinbar. Auch fehlte eine Einbindung der zuständigen Sektionsleitung in den Prozess der Förderentscheidung. Die zuständige Sektionsleitung und das Kabinett der Bundesministerin erhielten die entsprechenden Akten erst im Nachhinein und damit nach den jeweiligen Förderentscheidungen. Ein Vier–Augen–Prinzip im Sinne der Compliance–Regelungen war damit nicht sichergestellt. (TZ 12)

Das Ministerium veröffentlichte im März 2019 die Tourismusstrategie „Plan T“. Dieser Plan sah auch eine Neuausrichtung der gewerblichen Tourismusförderung über die ÖHT ab 2021 vor. Der Fokus sollte auf Familienbetrieben liegen. Im Plan T fehlten jedoch weiterhin geeignete und messbare Vorgaben für eine Evaluierung und zielorientierte Steuerung der Tourismusförderungen durch das Ministerium. Aufgrund der COVID–19–Pandemie startete das Ministerium ab Ende April 2021 die Initiative „Auf geht’s! zum Comeback des heimischen Tourismus“. Laut Ministerium hätte sich in der Pandemie gezeigt, wie zukunftsweisend der Plan T sei und dass die darin definierten Handlungsfelder nicht an Bedeutung verloren hätten. Der Plan T und die darin definierten Eckpfeiler würden auch in diesen schwierigen Zeiten Orientierung geben. (TZ 23)

Zur Fortsetzung der Neugestaltung der gewerblichen Tourismusförderungen legte das Ministerium im Mai 2021 eine Evaluierung der Förderrichtlinien der von der ÖHT abgewickelten gewerblichen Tourismusförderung des Bundes vor. Dabei sollte der tatsächliche Förderbedarf stärker in den Fokus rücken und sollten Mitnahmeeffekte verringert werden. Weiters sollte die regionale Dimension der österreichischen Tourismuswirtschaft im Fördersystem stärker berücksichtigt und langfristig die Entwicklung eines gesamtheitlichen Fördersystems quer über alle Gebietskörperschaften auf Basis des Plans T angedacht werden. (TZ 25)

Die inhaltliche Gestaltung der TOP–Tourismusförderung sowie die Art der Abwicklung schlossen erhebliche Mitnahmeeffekte nicht aus. Eine Analyse der Förderfälle machte deutlich, dass die überprüften Förderinstrumente vielfach nicht investitionsentscheidend waren und teils nur geringe kostensenkende Effekte bei der Finanzierung der Investitionsvorhaben aufwiesen. (TZ 24)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Der Finanzierungsmechanismus der Zinsenzuschüsse zu TOP–Tourismus–Krediten und der Einmalzuschüsse (TOP–Zuschuss und TOP–Jungunternehmerförderung) sollte vom Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus zunächst grundsätzlich neu beurteilt und das Fördermodell danach dahingehend gegebenenfalls angepasst werden. Die daraus resultierenden Finanzierungskosten – in erster Linie Haftungsprovisionen an die Hausbanken – sollten deutlich gesenkt bzw. gänzlich vermieden, aber auch das Risiko von potenziellen Mitnahmeeffekten sollte eingedämmt werden. (TZ 7)
- Vom Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus wäre gemeinsam mit der Österreichischen Hotel– und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H. ein auf Qualitätskriterien gestütztes Punkteschema zur Beurteilung der Projektanträge der TOP–Tourismusförderungen zu entwickeln und einzuführen. (TZ 11)
- Vom Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus wäre in den Prozess der Förderentscheidung über Zinsenzuschüsse zu TOP–Tourismus–Krediten die der Fachabteilung des Ministeriums übergeordnete Sektionsleitung im Sinne eines Vier–Augen–Prinzips maßgeblich einzubinden. (TZ 12)
- Im Rahmen der Neuausrichtung der TOP–Tourismusförderungen sollten in Abstimmung mit der Tourismusstrategie „Plan T“ quantifizierte und messbare Förderziele vom Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus festgelegt werden, um einen gezielten und wirksamen Fördermitteleinsatz zu gewährleisten. (TZ 23)
- Die Österreichische Hotel– und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H. sollte zur Korruptionsprävention bei der Projektprüfung der TOP–Tourismus–Kreditanträge von Mehrfachkunden eine personelle Rotation der Projektprüferinnen und –prüfer zwingend vorsehen. Darüber hinaus wäre bei den Vor–Ort–Prüfungen von größeren Projekten stets das Vier–Augen–Prinzip einzuhalten. (TZ 13)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

ausgewählte Tourismusförderungen des Bundes						
Rechtsgrundlagen	Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln, BGBl. II 208/2014 i.d.g.F.					
	Bundesgesetz über besondere Förderungen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU-Förderungsgesetz), BGBl. 432/1996 i.d.g.F.					
	Vertrag über die Abwicklung der Tourismusförderungen des Bundes (abgeschlossen zwischen Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus und Österreichischer Hotel- und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H.)					
	Richtlinien der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus über den TOP-Tourismus-Impuls 2014 – 2020					
		2014	2015	2016	2017	2018
	Anzahl					
genehmigte Förderfälle						
Zinsenzuschuss zum TOP-Tourismus-Kredit	2	30	62	84	101	279
TOP-Zuschuss	138	172	219	299	304	1.132
TOP-Jungunternehmer	32	58	109	99	74	372
	in Mio. EUR					
genehmigtes Fördervolumen						
Zinsenzuschuss zum TOP-Tourismus-Kredit	0,15	5,06	12,30	17,08	19,44	54,03
TOP-Zuschuss	0,54	3,67	4,68	6,62	6,53	22,04
TOP-Jungunternehmer	0,02	0,53	1,00	0,93	0,64	3,12

Quellen: BMLRT; ÖHT



Ausgewählte Tourismusförderungen des Bundes

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte im Zeitraum Jänner 2019 bis Juni 2021 (bedingt durch die COVID-19-Pandemie mit längeren Unterbrechungen im Jahr 2020) ausgewählte Tourismusförderungen des Bundes. Die Angelegenheiten der Tourismusförderung ressortierten bis zur Bundesministeriengesetz-Novelle 2017¹ zum Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, bis zur Bundesministeriengesetz-Novelle 2020² zum Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus sowie seit Jänner 2020 zum Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (in der Folge alle: **Ministerium**). Der RH überprüfte neben dem Ministerium die Österreichische Hotel- und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H. (**ÖHT**) als Abwicklungsstelle für die TOP-Tourismusförderungen des Bundes. Aufgrund ihrer Eigentümerstruktur unterlag die ÖHT nicht der Prüfungszuständigkeit des RH. Das für die TOP-Tourismusförderungen maßgebliche Bundesgesetz über besondere Förderungen von kleinen und mittleren Unternehmen (in der Folge: **KMU-Förderungsgesetz**³) sah im § 3 Abs. 4 die Kontrolle der Abwicklungsstelle hinsichtlich ihrer Tätigkeit nach diesem Bundesgesetz durch den RH vor.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Ordnungsmäßigkeit und Transparenz der Gewährung der Fördermittel auf Basis der Förderanträge,
- des Risikomanagements bei der Fördervergabe,
- der Abstimmung der TOP-Tourismus-Kredite mit allfälligen Anschlussförderungen der Länder,
- der Abrechnung der Förderanträge (Einsatz von IKS-Instrumenten bei der Förderabwicklung),
- des Eintritts der beabsichtigten Förderwirkungen der TOP-Tourismus-Kredite (externe Evaluierungen, Maßnahmen zur Vermeidung allfälliger Mitnahmeeffekte),
- des Ausmaßes und der Dauer bis zur Fördermittelbereitstellung sowie
- der Abwicklungskosten für den Bund und allfälliger Kostenoptimierungspotenziale bei der Förderabwicklung durch die ÖHT.

¹ BGBl. I 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

² BGBl. I 8/2020 vom 28. Jänner 2020, in Kraft getreten am 29. Jänner 2020

³ BGBl. 432/1996 i.d.g.F.

(2) Die vom RH überprüften Tourismusförderungen betrafen gemäß den „Richtlinien der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus über den TOP–Tourismus–Impuls 2014 – 2020 gemäß KMU–Förderungsgesetz“ (in der Folge: **Förderrichtlinie**)⁴ aus dem Teil A („TOP–Investition“):

- den TOP–Tourismus–Kredit (Zinsenzuschuss zu einem von der ÖHT gewährten Kredit) und
- den TOP–Zuschuss (Einmalzuschuss)

sowie aus dem Teil B:

- die TOP–Jungunternehmerförderung (Einmalzuschuss).

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2014 bis 2018⁵ der Förderperiode 2014–2020.

(3) Infolge des Pandemiegeschehens einschließlich der Lockdowns und der Betretungsverbote im öffentlichen Bereich unterbrach der RH Mitte April 2020 die Gebärungsüberprüfung, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Belastungen im Tourismussektor.

(4) Im Regierungsprogramm 2020–2024 waren die Neuausrichtung der gewerblichen Tourismusförderung mit Fokus auf Familienbetriebe sowie die Neugestaltung der Förderrichtlinien im Jahr 2020 vorgesehen. Aufgrund der massiven Auswirkungen der COVID–19–Pandemie auf den österreichischen Tourismus setzte das Ministerium den im Jahr 2019 begonnenen Neuausrichtungsprozess aus und nahm diesen im Jahr 2021 – unter Berücksichtigung der durch die Pandemie geänderten Rahmenbedingungen – wieder auf.

Die im März 2019 vom Ministerium veröffentlichte Tourismusstrategie des Bundes „Plan T – Masterplan für Tourismus“ (in der Folge: **Plan T**) bildete die Grundlage für die Tourismuspolitik der Bundesregierung sowie für den seit damals laufenden Reformprozess der Tourismusförderungen des Bundes. Laut Ministerium habe sich der Plan T auch in der COVID–19–Pandemie bewährt und behielt daher unverändert seine Gültigkeit (**TZ 23**). Zur Fortführung der gewerblichen Tourismusförderung im Jahr 2021 verlängerte das Ministerium Ende Jänner 2021 die Förderrichtlinie vorerst bis zum 31. Dezember 2021. Eine weitere Verlängerung der Förderrichtlinie bis 30. September 2022 nahm das Ministerium im Dezember 2021 vor.

⁴ vom 6. August 2014 in der Fassung vom 20. April 2018

⁵ Der RH nahm aufgrund der außerordentlichen Entwicklungen im Tourismus während der Lockdown–Phasen, die einen aussagekräftigen Vergleich mit dem überprüften Zeitraum nicht zuließen, von einer Aktualisierung des Zahlenmaterials für die Jahre 2019 und 2020 Abstand.

Der RH legte deshalb Schwerpunkte auf systemische Prüfungsthemen, z.B. Bewertungskriterien bei der Fördervergabe, Finanzierungskosten der Förderung, Abwicklungskosten, regionale Verteilung sowie Mitnahmeeffekte, die er mit Bezug auf die Reform der Tourismusförderungen des Bundes für wesentlich erachtete. Seine Empfehlungen können bei der Konzeption neuer Richtlinien Berücksichtigung finden.

(5) Zu dem im Juli 2021 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ÖHT im August 2021 und das Ministerium im November 2021 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im März 2022.

TOP–Tourismusförderinstrumente

- 2.1 (1) Auf Bundesebene⁶ nahm zur Zeit der Gebarungsüberprüfung das Ministerium Aufgaben für allgemeine Angelegenheiten der Tourismuspolitik und die Tourismusstrategie des Bundes, die strategische Ausrichtung der internationalen Tourismuspolitik sowie die Gewährung von Tourismusförderungen wahr. Es fungierte auch als Tourismus–Servicestelle (zentrale Anlaufstelle für Betriebe und Verbände in der Tourismus– und Freizeitwirtschaft).

Den Großteil der für Fördermaßnahmen im Bereich der Tourismus– und Freizeitwirtschaft verwendeten Budgetmittel des Bundes⁷ setzte das Ministerium für die betriebliche Tourismusförderung ein und bediente sich zu deren Abwicklung der ÖHT.

⁶ Tourismusangelegenheiten fielen gemäß Art. 15 Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz (**B–VG**) (Generalklausel) in die Zuständigkeit der Länder. Diese waren für die Tourismusgesetzgebung und –vollziehung sowie die Gewährung von Landesförderungen im Bereich Tourismus zuständig. Die Generalklausel des Art. 15 Abs. 1 B–VG besagt, dass eine Angelegenheit, soweit sie nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, im selbstständigen Wirkungsbereich der Länder verbleibt. Die Zuständigkeit des Bundes stützt sich auf die Privatwirtschaftsverwaltung gemäß Art. 17 B–VG.

⁷ Neben Bundesmitteln kamen bei den Fördermaßnahmen auch Mittel der EU, des ERP–Fonds und der Europäischen Investitionsbank zum Einsatz.

(2) Die ÖHT unterstützte in der Förderperiode 2014–2020 mit unterschiedlichen Förderinstrumenten die Unternehmen der Tourismus– und Freizeitwirtschaft. Das Förderportfolio setzte sich dabei im Wesentlichen aus

- Zinsenzuschüssen zu Krediten der ÖHT (TOP–Tourismus–Kredit),
- geförderten Investitionskrediten der ÖHT ohne Zinsenzuschuss (TOP–Impuls–Kredit)⁸,
- Zuschüssen zu Investitionsvorhaben (TOP–Zuschuss),
- der Jungunternehmerförderung (TOP–Jungunternehmer),
- der TOP–Restrukturierung⁹ sowie
- der Übernahme von Haftungen¹⁰

zusammen.

Ziele der Förderungen waren u.a. die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Branche, die Verbesserung des touristischen Angebots, die Sicherung der Beschäftigungslage, die Saisonverlängerung sowie bei der Jungunternehmerförderung die Unterstützung der Gründung und der Übernahme von Unternehmen der Tourismus– und Freizeitwirtschaft. Das Ministerium verlängerte im Jänner 2021 die Förderperiode 2014–2020 der TOP–Tourismusförderungen um ein weiteres Jahr bis Ende 2021. Bereits 2019 begann das Ministerium einen Reformprozess zur Neugestaltung der TOP–Tourismusförderungen, den es 2021 nach COVID–19–bedingter Unterbrechung wieder aufnahm.

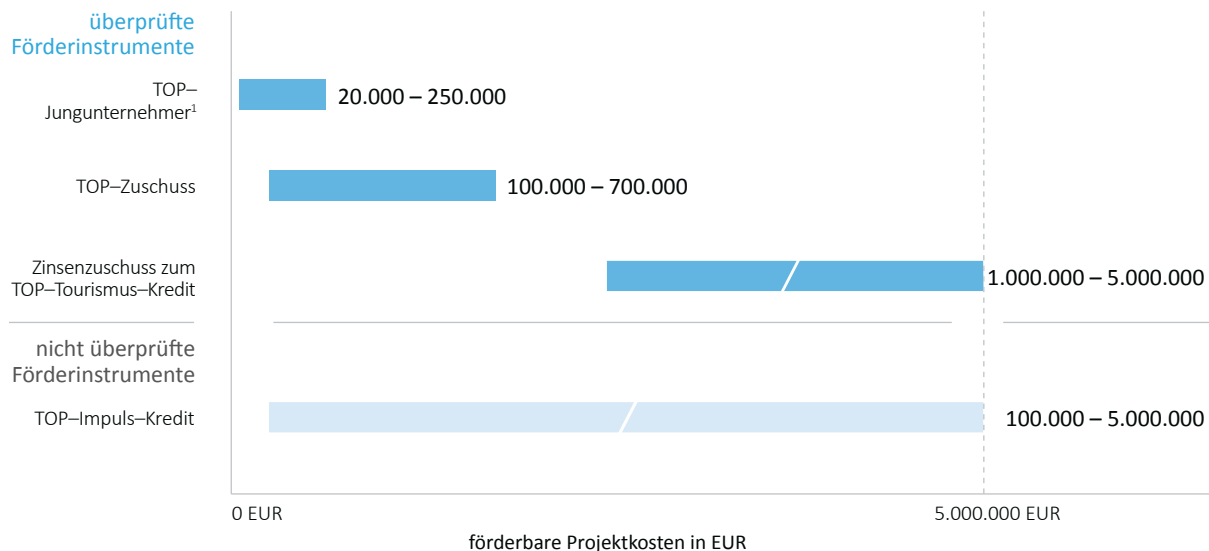
⁸ Beim TOP–Impuls–Kredit handelte es sich um Investitionskredite der ÖHT in Höhe von 100.000 EUR bis maximal 5 Mio. EUR, die aus Mitteln der Europäischen Investitionsbank refinanziert wurden. Durch eine Haftung der Republik Österreich konnte die ÖHT diese Mittel bei der Europäischen Investitionsbank zu verbilligten Konditionen aufnehmen und an die Förderwerberinnen und Förderwerber in Form von günstigen Zinssätzen vergeben.

⁹ Mit der Restrukturierungsförderung (TOP–Restrukturierung) sollten KMU aus der Hotellerie und Gastronomie unterstützt werden, die sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befanden. Gefördert wurden Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität und der Finanzstruktur.

¹⁰ Dabei handelte es sich wirtschaftlich gesehen um eine Bundeshaftung. Die Möglichkeit, diese zu erhalten, bestand gemäß Förderrichtlinie grundsätzlich bei allen TOP–Tourismusförderungen. Durch die Haftung übernahm die Republik Österreich einen wesentlichen Teil des Finanzierungsrisikos. Dadurch wurden die finanzierenden Hausbanken von der ansonsten geltenden Eigenkapitalunterlegungspflicht (Basel III) befreit und wurde eine Finanzierung der Branche für die Banken attraktiver.

(3) Die folgende Abbildung stellt die Höhe der förderbaren Projektkosten der vom RH überprüften Förderinstrumente (TOP–Tourismus–Kredit, TOP–Zuschuss und TOP–Jungunternehmer) sowie des TOP–Impuls–Kredits dar:

Abbildung 1: Förderbare Projektkosten



¹ Für Vorhaben, die mehr als 250.000 EUR betrugen, bestand die Möglichkeit, für den 250.000 EUR übersteigenden Teil eine Förderung in Form eines geförderten Kredits (TOP–Tourismus–Kredit bzw. ERP–Kredit) zu erlangen.

Quelle: ÖHT; Darstellung: RH

Im Einzelnen war hierzu festzustellen:

- Mittels eines TOP–Tourismus–Kredits konnten förderbare Projektkosten von 1 Mio. EUR bis 5 Mio. EUR durch die ÖHT finanziert werden. Die Förderung bestand aus einem über zehn Jahre laufenden Zinsenzuschuss des Bundes von bis zu 2 % pro Jahr.
- Der TOP–Impuls–Kredit bildete eine zusätzliche Finanzierungsform für Tourismusprojekte alternativ zum TOP–Tourismus–Kredit. Er konnte insbesondere den Förderbereich bei Investitionen mit förderbaren Kosten zwischen 700.000 EUR und 1 Mio. EUR abdecken. Der TOP–Impuls–Kredit war nicht Gegenstand dieser Gebärungsüberprüfung, weil keine Direktförderung der Fördernehmerin bzw. des Fördernehmers aus Bundesmitteln vorlag.

- Investitionen mit förderbaren Gesamtkosten von 100.000 EUR bis 700.000 EUR konnten von der ÖHT mit einem TOP-Zuschuss des Bundes in Höhe von 5 % gefördert werden. Voraussetzung war, dass Investitionsvorhaben zu mindestens 75 % folgende Investitionsschwerpunkte betrafen:
 - Betriebsgrößenoptimierung und Neuausrichtung,
 - Errichtung oder Verbesserung von touristischen Infrastruktureinrichtungen,
 - Errichtung oder Verbesserung von Personalunterkünften,
 - umwelt- und sicherheitsbezogene Einrichtungen,
 - Barrierefreiheit sowie
 - Energiesparmaßnahmen.

Darüber hinaus waren auch qualitätsverbessernde Investitionen im Zuge von Betriebsübernahmen von Familienangehörigen innerhalb von drei Jahren ab Übergabe förderbar.

- Die TOP-Jungunternehmerförderung unterstützte die Gründung und Übernahme von Klein- und Mittelbetrieben der Tourismus- und Freizeitwirtschaft. Die Förderung erfolgte in Kooperation mit dem jeweiligen Land und wurde nur gewährt, wenn das Land mit dem Bund eine Vereinbarung geschlossen hatte, derzufolge es für das Investitionsvorhaben einen Zuschuss bzw. Zinsenzuschuss in mindestens gleicher Höhe wie der Bund leistete.

Bei förderbaren Kosten zwischen 20.000 EUR und 250.000 EUR bestand die Förderung aus einem Einmalzuschuss des Bundes von maximal 7,5 % der förderbaren Kosten bei Kleinunternehmen bzw. von maximal 5 % der förderbaren Kosten bei mittleren Unternehmen. Darüber hinaus musste die Gründerin bzw. der Gründer Eigenkapital von mindestens 25 % der Gesamtinvestitionskosten nachweisen.

Für Vorhaben mit förderbaren Kosten von über 250.000 EUR bestand die Möglichkeit, für den 250.000 EUR übersteigenden Teil eine Förderung in Form eines geförderten Kredits (TOP-Tourismus-Kredit bzw. ERP-Kredit) zu erlangen.

- 2.2 Der RH wies auf die hohe Komplexität der TOP-Tourismusförderungen hinsichtlich des Fördergegenstands und der möglichen Höhe der förderbaren Projektkosten hin. Auch die Evaluierung der TOP-Tourismusförderungen aus dem Jahr 2019 ([TZ 25](#)) zeigte die Notwendigkeit einer Vereinfachung der Förderrichtlinie auf.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, die Förderrichtlinie für TOP-Tourismusförderungen hinsichtlich der Fördergegenstände und der Höhe der förderbaren Projektkosten weniger komplex und damit für die Fördernehmerinnen und Fördernehmer leichter verständlich zu gestalten.

- 2.3 Das Ministerium gab in seiner Stellungnahme an, im Zuge der Neuausrichtung der gewerblichen Tourismusförderung des Bundes gegebenenfalls die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen jeweils in eigenen Richtlinien abzubilden und damit die Komplexität zu reduzieren.

Rechtsgrundlagen

- 3 (1) Für die Gewährung und Abwicklung der Fördermaßnahmen sowie für die Schadenshaltung der ÖHT waren im Wesentlichen die folgenden rechtlichen Grundlagen maßgeblich:

(a) Abwicklungsvertrag

Die Republik Österreich¹¹ betraute die ÖHT mit dem „Vertrag über die Abwicklung der Tourismusförderungen des Bundes“ (in der Folge: **Abwicklungsvertrag**) auf der Grundlage des KMU-Förderungsgesetzes sowie der „Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln“ (**ARR 2014**)¹² und der (Sonder-)Richtlinien für die TOP-Tourismusförderungen mit der Durchführung der dort definierten Fördermaßnahmen bzw. Aufgabenbereiche (u.a. Berichtspflichten gemäß Transparenzdatenbankgesetz 2012¹³) im Bereich der Tourismus- und Freizeitwirtschaft.

Der Abwicklungsvertrag regelte u.a. wesentliche Abläufe bei der Bearbeitung der Förderanträge, definierte die Entscheidungsträger für die einzelnen Fördermaßnahmen und legte die Mindestinhalte der Förderverträge fest. Weitere Regelungen betrafen insbesondere die Förderabrechnung, die Bereitstellung der Fördermittel, das Entgelt der ÖHT, Kontrollrechte und die detaillierte Dokumentation der Fördermaßnahmen.

(b) (Sonder-)Richtlinien

Die für die ÖHT maßgebliche Förderrichtlinie über den TOP-Tourismus-Impuls 2014–2020 samt Verlängerung bis Ende 2021 regelte insbesondere:

- die persönlichen (Förderwerberin bzw. Förderwerber) und sachlichen (Vorhaben) Voraussetzungen für die Gewährung von Förderungen,
- welche Kosten förderbar (z.B. Errichtung von Gebäuden) und nicht förderbar (z.B. Umsatzsteuer) waren,
- die Art (z.B. Einmalzuschuss, Zinsenzuschuss) und Höhe (z.B. Prozentsatz der förderbaren Kosten) der Förderungen sowie
- ihre Laufzeiten (z.B. bei Haftungen maximal 20 Jahre) und Konditionen (z.B. Barauslagen, Entgelte).

¹¹ vertreten durch das jeweilige für Tourismusangelegenheiten zuständige Ministerium

¹² BGBl. II 208/2014 i.d.g.F.

¹³ BGBl. I 99/2012 i.d.g.F.

Weiters waren das Verfahren – vom Förderantrag über die Prüfung und Entscheidung bis zur Auszahlung –, Berichts- und Meldepflichten sowie Voraussetzungen für die Einstellung und Rückforderung von Förderungen detailliert geregelt.

(c) Vereinbarung über die Schadloshaltung der ÖHT

Die „Vereinbarung über die Schadloshaltung der ÖHT durch die Republik Österreich gemäß § 7 KMU–Förderungsgesetz“ diente der Sicherstellung der Schadloshaltung der ÖHT durch den Bund gegen Ansprüche Dritter aus der Erfüllung übernommener Haftungen (Garantieverpflichtungen, Bürgschaften).

(2) Investitionsbeihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (**KMU**) sowie Regionalbeihilferegulungen, die auf Tätigkeiten in der Tourismusbranche ausgerichtet waren, waren von der grundsätzlichen Meldepflicht staatlicher Beihilfen an die Kommission¹⁴ ausgenommen.

Nach der Verordnung der Kommission über die Anwendung der Art. 107 und 108 AEUV auf De–minimis–Beihilfen¹⁵ waren solche Beihilfen von der Anmeldepflicht ebenfalls ausgenommen. Dabei handelte es sich um Beihilfen, die einen Höchstbetrag von 200.000 EUR, den ein Unternehmen in einem Zeitraum von drei Jahren pro Mitgliedstaat erhielt, nicht überstiegen.

(3) Abwicklungsstelle

Die ÖHT bestand seit 1947 und befasste sich seither mit der Förderung der österreichischen Tourismusbetriebe. Die ÖHT sollte laut Regierungsprogramm 2020–2024 als Spezialkreditinstitut für die investierenden Tourismusbetriebe dafür sorgen, dass der Plan T die betriebliche Ebene erreicht. Die ÖHT stand im Eigentum mehrerer österreichischer Geschäftsbanken. Als Spezialbank für Förderungen und Finanzierungen von Investitionen im Tourismus stellte sie die durch die TOP–Tourismusförderungen des Bundes geförderten Kredite mit Gewinnabsicht auf eigenen Namen und eigene Rechnung für die Fördernehmerinnen und Fördernehmer bereit.

Laut ÖHT diene der erzielte Gewinn in erster Linie zur Erreichung bzw. Erhaltung der ihrer Bankfunktion entsprechenden, gesetzlichen Eigenkapitalverpflichtungen nach dem Bankwesengesetz.

¹⁴ Gemäß Verordnung der Kommission zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt waren staatliche Zuwendungen, die den Kriterien des Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (**AEUV**) entsprachen, nach Art. 108 Abs. 3 AEUV bei der Kommission grundsätzlich anzumelden.

¹⁵ Verordnung (EU) 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Art. 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De–minimis–Beihilfen, ABl. L 2013/352, 1 ff.

Bereitstellung der finanziellen Mittel

Budgetärer Rahmen

4.1 (1) Das für die TOP–Tourismusförderinstrumente aus Bundesmitteln zur Verfügung stehende Budget betrug im gesamten Zeitraum 2014 bis 2018 jährlich unverändert 19,24 Mio. EUR. In zwei Jahren (2016 und 2018) erfolgten Mittelverwendungsüberschreitungen bzw. Mittelumschichtungen. Auf dieser Basis setzte die ÖHT jährlich zwischen 19,47 Mio. EUR und 23,91 Mio. EUR für die Finanzierung der Fördermaßnahmen ein.

(2) Zur Budgetüberwachung war das Ministerium laufend mit der ÖHT in Kontakt. Ende September/Anfang Oktober fand jährlich eine Sitzung gemeinsam mit der Budgetabteilung des Ministeriums bezüglich etwaiger Mittelengpässe bzw. verfügbarer Mittel aus anderen Budgetbereichen statt. Die Ergebnisse dieser Sitzungen waren in der für Tourismusförderungen zuständigen Fachabteilung nicht dokumentiert. Das Ministerium konnte die Budgetüberschreitungen durch bei anderen Global– bzw. Detailbudgets vorhandene Mittelüberschüsse bedecken. Das Ministerium überschritt dabei im überprüften Zeitraum den geplanten finanziellen Rahmen für Förderaktionen mit der ÖHT um 5,71 Mio. EUR.

Für die Gewährung der Zinsenzuschüsse fanden vierteljährlich (im März, Juni, September und Dezember) Sitzungen der „ERP–Fachkommission für Kredite auf dem Gebiet des Agrar– und Tourismussektors, Sektor Tourismus, beim Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus“ (vormals „... auf dem Gebiet des Agrar– und Tourismussektors beim Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft“) (in der Folge: **ERP–Fachkommission**) statt. Laut den Ergebnisprotokollen stellte die Vorsitzende in allen Sitzungen¹⁶ unter Bezugnahme auf das zur Verfügung stehende jährliche Budget von 19,24 Mio. EUR für die TOP–Tourismusförderungen fest, dass der vorliegende Zinsenzuschussbedarf „im Budget Deckung findet“. In den Protokollen fanden sich weder Hinweise auf die bisherige Ausnutzung des Budgets bzw. den jeweiligen Verfügungsrest noch auf etwaige Mittelengpässe, nötige Mittelumschichtungen oder Mittelverwendungsüberschreitungen.

(3) Das Budget für die Aufwendungen der ÖHT für ihren abwicklungsbedingten Ressourcenaufwand blieb im gesamten Zeitraum 2014 bis 2018 mit 760.000 EUR ebenfalls unverändert und wurde fast nie vollständig ausgeschöpft. Nur im Jahr 2016 war eine Mittelverwendungsüberschreitung gemäß Bundesfinanzgesetz 2016 in Höhe von 177.000 EUR erforderlich, um eine Budgetüberschreitung von rd. 13 % zu verhindern.

¹⁶ insgesamt 18 Protokolle der ERP–Fachkommissionssitzungen im Zeitraum 18. September 2014 bis 13. Dezember 2018



(4) Mit dem Budget für die Schadloshaltung der ÖHT (600.000 EUR in den Jahren 2014 bis 2016; 800.000 EUR für 2017; 1 Mio. EUR für 2018) dotierte das Ministerium gemäß dem „Vertrag über die Schadloshaltung der ÖHT“ die Rücklage für Schadensfälle.

- 4.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Ministerium das zur Verfügung stehende Budget für die Finanzierung der TOP–Tourismusförderungen durch die ÖHT im überprüften Zeitraum erheblich überzog. Dabei hielt der RH die jahrelange Fortschreibung des Budgets sowie die teils fehlende Transparenz der Budgetüberwachung (unterjährig aktueller Stand der verfügbaren budgetären Mittel, Mittelengpässe sowie diesbezügliche Mittelverwendungsüberschreitungen und –umschichtungen), insbesondere in den jeweiligen ERP–Fachkommissionssitzungen, kritisch fest.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, den jährlichen Budgetbedarf für die TOP–Tourismusförderungen durch die ÖHT detailliert zu planen, um Budgetüberschreitungen zu vermeiden. Weiters empfahl er dem Ministerium, die Budgetüberwachung laufend zu dokumentieren, um den tatsächlich erforderlichen Mittelbedarf transparent und nachvollziehbar zu machen.

- 4.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei eine Befassung der ERP–Fachkommission mit der finanziellen Gebarung in deren Geschäftsordnung nicht vorgesehen, weil die Förderentscheidung bei der Bundesministerin liege.

Eine detaillierte Planung des jährlichen Budgetbedarfs zum Zeitpunkt der Veranschlagung werde erwogen, wobei die vom RH kritisierte Fortschreibung des jährlichen Budgets vom Ministerium im Zuge der Erarbeitung künftiger Veranschlagungen berücksichtigt werden solle. Eine detaillierte Budgetüberwachung sei im überprüften Zeitraum sowohl über das Haushaltsverrechnungssystem HV–SAP als auch im Wege lokaler Dateien erfolgt und insofern dokumentiert. In Umsetzung der Empfehlung des RH werde die aktenmäßige Dokumentation der Budgetüberwachung künftig detaillierter erfolgen.

Anforderung der Fördermittel

- 5.1 (1) Die jährlich zur Verfügung stehenden Bundesmittel für die überprüften Fördermaßnahmen teilten sich wie folgt auf:

Tabelle 1: Aufteilung der Bundesmittel für TOP–Tourismusförderungen

	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnitt 2014 bis 2018
	in Mio. EUR					
TOP–Tourismusförderung						
Zinsenzuschuss	8,92	6,81	11,68	16,16	16,84	12,08
Einmalzuschuss	8,27	9,65	5,43	2,36	4,49	6,04
sonstige ¹	3,33	3,71	4,41	0,95	2,58	3,00
Summe	20,52	20,17	21,52	19,47	23,91	21,12

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMLRT; ÖHT; Berechnung: RH

¹ vom RH nicht überprüfte TOP–Förderinstrumente, wie TOP–Innovation (innovative Einzel– und Kooperationsvorhaben, Leuchtturmprojekte), TOP–Restrukturierung (Wiederherstellung Rentabilität, Verbesserung Finanzstruktur) sowie Rückzahlungen

(2) Bei den Zinsenzuschüssen hatte die ÖHT jeden eingereichten TOP–Tourismus–Kreditantrag in der nächstfolgenden ERP–Fachkommissionssitzung vorzulegen. Sofern eine Empfehlung zur Förderung durch die ERP–Fachkommission erfolgte, forderte die ÖHT unter Bezug auf das Ergebnis der jeweiligen Sitzung beim Ministerium gemäß § 4 Abwicklungsvertrag die Summe der auszahlenden abgezinsten Zinsenzuschüsse für den gesamten Förderzeitraum an. Über die Förderung entschied laut Förderrichtlinie die zuständige Bundesministerin bzw. der zuständige Bundesminister (**TZ 12**).

Die ÖHT forderte auch für die in den ERP–Fachkommissionssitzungen des 1. und 2. Quartals empfohlenen Zinsenzuschüsse gemäß § 4 Abwicklungsvertrag die Mittel jeweils zu Ende des Kalenderjahrs, spätestens jedoch vor dem ersten planmäßigen Zinsenzuschusstermin¹⁷ an, d.h. nie vor Oktober.

In den Ergebnisprotokollen der ERP–Fachkommissionssitzungen war dokumentiert, für wie viele Kreditfälle und welche Beträge die ERP–Fachkommission Empfehlungen für Zinsenzuschüsse abgegeben hatte. Allerdings waren aus den Protokollen der letztlich beim Ministerium angeforderte Betrag und die betroffenen Kreditfälle nicht nachvollziehbar, einerseits, weil die Beträge abgezinst¹⁸ angefordert wurden, andererseits, weil in der ERP–Fachkommissionssitzung empfohlene Förderwerberinnen und Förderwerber teilweise doch keinen ÖHT–Kredit aufnahmen. Weitere Abwei-

¹⁷ jährlich zwei planmäßige Zinsenzuschusstermine: 30. April und 31. Oktober

¹⁸ Der Abzinsungssatz betrug zuletzt (2018) 2 % pro Jahr.

chungen der angeforderten Beträge waren auch auf gegenverrechnete Rückflüsse zurückzuführen.

Das Ministerium führte eine rechnerische Kontrolle durch bzw. überprüfte, ob die betroffenen Förderungen bereits zur Auszahlung gekommen waren, um Doppelzahlungen zu verhindern. Nach positivem Abschluss der Prüfung teilte das Ministerium der ÖHT schriftlich mit, dass die angeforderten Mittel bereitgestellt und von der Buchhaltungsagentur des Bundes auf das Bankkonto der ÖHT überwiesen werden.

(3) Bei den TOP-Zuschüssen und bei TOP-Jungunternehmerförderung (Einmalzuschüsse) fasste die ÖHT die abgerechneten und auszahlenden Einmalzuschüsse monatlich zusammen und forderte den Gesamtbetrag beim Ministerium an. Das Ministerium führte analog zu der Überweisung der Zinsenzuschüsse an die ÖHT eine rechnerische Kontrolle durch, um Doppelzahlungen zu verhindern. Nach positivem Abschluss der Prüfung folgte die Überweisung an die ÖHT.

- 5.2 Der RH gab kritisch zu bedenken, dass aus den in den Ergebnisprotokollen der ERP-Fachkommissionssitzungen dokumentierten Kreditfällen und empfohlenen Zinsenzuschüssen weder die letztlich beim Ministerium angeforderten Beträge noch die Anzahl der betroffenen Kreditfälle transparent abgeleitet werden konnten, weil die Beträge abgezinst angefordert und die Rückflüsse berücksichtigt wurden sowie einzelne empfohlene Förderwerberinnen und Förderwerber letztlich doch keinen ÖHT-Kredit aufnahmen.

Der RH empfahl dem Ministerium, in den ERP-Fachkommissionssitzungen anstelle von Saldierungen regelmäßig über den tatsächlichen Mitteleinsatz sowie den jeweiligen Verfügungsrest zu berichten.

- 5.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums fordere die ÖHT die auszahlenden Zinsenzuschüsse zum TOP-Tourismus-Kredit auf Basis der erfolgten Genehmigungen durch die Bundesministerin an, wobei die finanziellen Vorgänge im Ministerium bestens dokumentiert und nachvollziehbar seien.

Die ERP-Fachkommission sei mit der finanziellen Gebarung der TOP-Tourismusförderung mangels Zuständigkeit nicht befasst. Das Protokoll der Fachkommissionssitzung diene der Dokumentation sowohl der Entscheidung der ERP-Fachkommission als auch ihrer Empfehlungen im TOP-Tourismusbereich.

Eine detaillierte Planung des jährlichen Budgetbedarfs zum Zeitpunkt der Veranschlagung werde erwogen.

- 5.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass die Funktion der ERP–Fachkommission als Gutachter für die Förderbarkeit der eingereichten Projekte dennoch einen detaillierten Überblick über die verfügbaren Fördermittel des Ministeriums nicht ausschließen sollte, um einen zielgerichteten Fördermitteleinsatz zu gewährleisten. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Abwicklungskosten des Bundes

- 6.1 (1) Für Aufwendungen der ÖHT stand im Zeitraum 2014 bis 2018 aus Bundesmitteln ein jährliches Budget von 760.000 EUR zur Verfügung. Gemäß § 7 Abwicklungsvertrag („Entgelt der ÖHT“) stand der ÖHT zur Abdeckung von Allgemeinkosten (z.B. wiederkehrende Statistiken, Berichte und sonstige Aufstellungen an das Ministerium) sowie für die Abwicklung der Einmalzuschüsse jeweils ein indexierter Personentagsatz in der Höhe von jeweils 800 EUR zuzüglich Umsatzsteuer zu. Beide Personentagsätze wurden jährlich fortgeschrieben. Kalkulationsgrundlagen zur Berechnung und Prüfung der wirtschaftlichen Angemessenheit der Betragshöhe waren weder im Ministerium noch in der ÖHT verfügbar. Die Abrechnung durch das Ministerium erfolgte auf Basis der vierteljährlich elektronisch von der ÖHT übermittelten Entgeltberechnungen. Eine Deckelung der Abwicklungskosten war im Abwicklungsvertrag nicht enthalten.

Bei den TOP–Tourismus–Krediten finanzierte die ÖHT ihre Aufwendungen für die Abwicklung der Förderfälle aus den Gebühren bzw. aus den Zinsen des Kreditgeschäfts (die Kredit– bzw. Fördernehmerinnen bzw. –nehmer zahlten indirekt die Abwicklung). Dadurch führte die ÖHT keine für den RH zugänglichen Ressourcenaufzeichnungen bei den TOP–Tourismus–Krediten. Im Ministerium lag keine Information über die jeweilige Abwicklungsdauer der Zinsenzuschüsse zum TOP–Tourismus–Kredit vor.

Eine Auswertung des Ministeriums ergab, dass in der laufenden Förderperiode bis Ende April 2019 für die abgerechneten Förderfälle des TOP–Zuschusses durchschnittlich rund acht Arbeitsstunden, für die TOP–Jungunternehmerförderung rd. 14 Arbeitsstunden in der ÖHT anfielen und von dieser verrechnet wurden. Die effektive Arbeitszeit der ÖHT war im Verhältnis zur absoluten Förderfalldauer von durchschnittlich 503 Tagen bzw. 1,4 Jahren gering. Dies lag häufig an der verzögerten Übermittlung der erforderlichen Unterlagen durch die Fördernehmerinnen und Fördernehmer, wodurch die Bearbeitung durch die ÖHT unterbrochen wurde.

(2) Der Großteil der für den Aufwand der ÖHT im Zusammenhang mit der Abwicklung der TOP–Tourismusförderung verwendeten Bundesmittel – in den Jahren 2014 bis 2018 durchschnittlich 71,7 % – wurde im Zusammenhang mit der Gewährung der TOP–Zuschüsse und TOP–Jungunternehmer (Einmalzuschüsse) und der damit in Verbindung stehenden Statistiken aufgewendet. Die Bundesmittel für die Aufwendungen der ÖHT teilten sich wie folgt auf:

Tabelle 2: Aufteilung der Bundesmittel für Aufwendungen der Österreichischen Hotel– und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H.

	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnitt 2014 bis 2018
	in EUR					
Aufwendungen für Abwicklung						
Einmalzuschuss ¹	558.097	487.987	523.925	444.500	519.102	506.722
sonstige ²	189.968	213.103	335.157	86.174	175.693	200.019
Summe	748.064	701.090	859.082	530.673	694.795	706.741
Volumen Einmalzuschüsse	8.269.507	9.651.351	5.433.457	2.358.733	4.487.839	6.040.177

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMLRT; ÖHT; Berechnung: RH

¹ TOP–Zuschuss und TOP–Jungunternehmer inklusive Statistikaufwand

² nicht vom RH überprüfte Fördermaßnahmen, z.B. TOP–Innovation (innovative Einzel– und Kooperationsvorhaben, Leuchtturmprojekte), TOP–Restrukturierung (Wiederherstellung Rentabilität, Verbesserung Finanzstruktur), sonstige Statistik

Den Aufwendungen für die Gewährung der Einmalzuschüsse in Höhe von durchschnittlich rd. 507.000 EUR stand ein Zuschussvolumen von jährlich durchschnittlich 6,04 Mio. EUR gegenüber. Somit betrug der Anteil der Aufwendungen am Fördervolumen durchschnittlich 8,4 %.

Das Ministerium grenzte den Abwicklungsaufwand für die TOP–Zuschüsse und TOP–Jungunternehmer (Einmalzuschüsse) nicht förderperiodengerecht ab. Die jährlich verbuchten Beträge wurden jeweils zum Teil für Vorjahresaufwendungen der ÖHT verwendet. So waren z.B. in den Aufwendungen für 2017 jene für Dezember 2016 enthalten. Die Aufwendungen für das 4. Quartal 2017 wurden im Jahr 2018 abgerechnet.

- 6.2 Der RH kritisierte die relativ hohen finanziellen Aufwendungen der ÖHT für die Abwicklung der TOP–Zuschüsse und TOP–Jungunternehmer (Einmalzuschüsse) von durchschnittlich 8,4 % bezogen auf das Zuschussvolumen sowie die fehlende vertragliche Deckelung der Ausgabenobergrenze. Weiters vermisste der RH eine Kalkulation der Angemessenheit der Personentagsätze der ÖHT.

Der RH wies zudem darauf hin, dass das Ministerium im überprüften Zeitraum nicht die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung durch die ÖHT im Bereich der Einmalzuschüsse und die Angemessenheit der verrechneten Abwicklungskosten beurteilte.

Er empfahl dem Ministerium, die Abwicklungskosten der ÖHT für die TOP-Zuschüsse und TOP-Jungunternehmer (Einmalzuschüsse) durch eine betragliche Höchstgrenze im Abwicklungsvertrag der TOP-Tourismusförderungen zu reduzieren. Dabei sollte angesichts der großen Anzahl an Einmalzuschüssen aus Gründen der Verwaltungsökonomie ein wirtschaftlich begründeter Pauschalsatz je Förderfall anstelle der stundenweisen Aufschreibungen vereinbart werden.

- 6.3 (1) Das Ministerium gab in seiner Stellungnahme an, dass die zur Verrechnung gelangenden Personentagsätze auf Basis des „Leitfadens für Beratungen der geförderten Unternehmensberatung“ der Wirtschaftskammer Österreich vereinbart und seither jährlich auf Basis der einschlägigen Bestimmungen des Abwicklungsvertrags mit dem Verbraucherpreisindex 2005 indexiert worden seien.

Der Nettokostenaufwand betrage durchschnittlich knapp 6 % pro abgeschlossenem Förderfall und ausbezahltem Zuschussbetrag. Eine explizite Deckelung der Abwicklungskosten – abseits der bundesfinanzgesetzlich vorhandenen Beschränkungen – sei nicht zielführend.

Das Ministerium bereite ein Vergabeverfahren zur Abwicklung der gewerblichen Tourismusförderung des Bundes für den Zeitraum ab 2022 vor. Die Umsetzung der Empfehlungen des RH zum Thema Abwicklungsstelle werde dabei geprüft.

- (2) Laut Stellungnahme der ÖHT habe ihre straffe Ressourcenplanung dazu geführt, dass sie die kalkulierten Budgetansätze für den Abwicklungsaufwand über den Betrachtungszeitraum um durchschnittlich 7 % unterschritten habe.

Die ÖHT begrüße die Einführung eines Pauschalsatzes je Förderfall im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung. Zur Kalkulation der Personentagsätze sei auf den „Leitfaden für Beratungen der geförderten Unternehmensberatung“ der Wirtschaftskammer Österreich verwiesen. Die angewendeten Tages- bzw. Stundensätze würden die unterschiedliche Qualifikation der im Zuge eines Projekts eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abbilden und seien auf Vollkostenbasis erstellt. Es würden keine zusätzlichen Gemein- bzw. Verwaltungskosten abgerechnet. Die im Betrachtungszeitraum verrechneten Stundensätze von durchschnittlich 102,71 EUR lägen im unteren Drittel der Empfehlung der Wirtschaftskammer Österreich und damit auch deutlich unter jenen vergleichbarer Agenturen und Förderstellen.



Ausgewählte Tourismusförderungen des Bundes

- 6.4 Der RH nahm von den Vorbereitungsarbeiten des Ministeriums für ein Vergabeverfahren zur Abwicklung der gewerblichen Tourismusförderung des Bundes für den Zeitraum ab 2022 Kenntnis. Ein wesentliches Ziel sollte dabei eine Kostenbremse im Sinne der Empfehlung des RH zur Senkung der Abwicklungskosten der TOP-Tourismusförderungen sein.

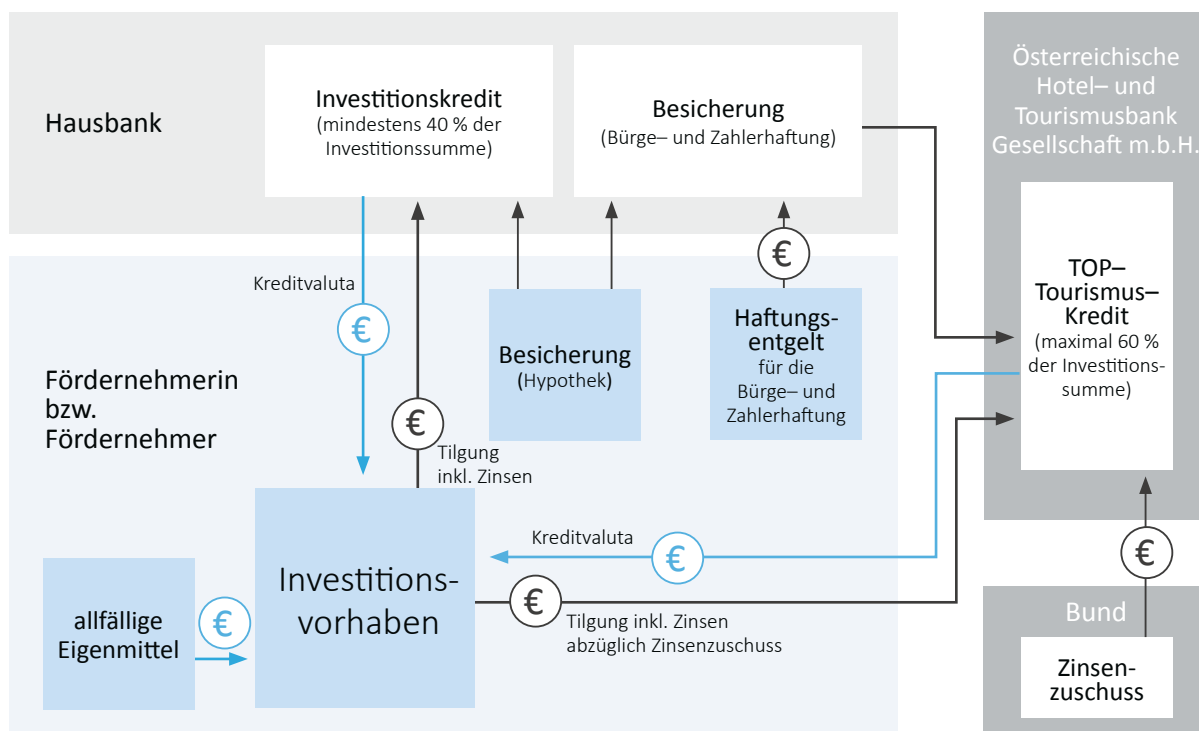
Der RH hielt gegenüber dem Ministerium erneut fest, dass er die ausschließliche Bezugnahme auf den in der Stellungnahme erwähnten Stundensatz für Beratungsleistungen für die wirtschaftliche Beurteilung der Angemessenheit der mit der ÖHT vereinbarten Personentagsätze im überprüften Zeitraum nicht für ausreichend hielt, weil die Vergleichbarkeit der Leistungen nicht gewährleistet bzw. nicht begründet war.

Er stellte klar, dass er die vom Ministerium zu zahlende Umsatzsteuer in die Ist-Kosten der Abwicklung – bei Überprüfung des Verhältnisses der Abwicklungskosten zu den ausbezahlten Einmalzuschüssen – einbezogen hatte.

Finanzierungskosten der Fördernehmerin bzw. des Fördernehmers

- 7.1 (1) Die Finanzierung eines Investitionsvorhabens durch einen TOP–Tourismus–Kredit bedingte aufgrund der Förderrichtlinie die Einbindung der Hausbank der Fördernehmerin bzw. des Fördernehmers und stellte sich schematisch wie folgt dar:

Abbildung 2: Finanzierungsschema des TOP–Tourismus–Kredits



Quelle: ÖHT; Darstellung: RH

Neben einem allfälligen Eigenmittelanteil der Fördernehmerin bzw. des Fördernehmers stellten sowohl die ÖHT als auch die Hausbank je einen Kredit zur Finanzierung des Investitionsvorhabens bereit, wobei der Finanzierungsanteil der ÖHT 60 % der Investitionssumme nicht überschreiten durfte. Der TOP–Tourismus–Kredit der ÖHT wurde in der aktuellen Förderperiode 2014–2020 in der Regel durch eine Bürge- und Zahlerhaftung der Hausbank besichert.¹⁹ Die Fördernehmerin bzw. der Fördernehmer räumte ihrer bzw. seiner Hausbank zur Besicherung der Bürge- und Zahlerhaftung sowie des Investitionskredits häufig eine Hypothek auf ihre bzw. seine

¹⁹ In der aktuellen Förderperiode waren 94,3 % der TOP–Tourismus–Kredite mit einer Bürge- und Zahlerhaftung der Hausbank der Förderwerberin bzw. des Förderwerbers besichert. 4,6 % entfielen auf eine Bundeshaftung und 1,1 % auf eine Hypothek zugunsten der ÖHT.

Liegenschaften ein. Alternativ dazu war anstelle der Bürge- und Zahlerhaftung der Hausbank auch eine Bundeshaftung oder eine Hypothek der Fördernehmerin bzw. des Fördernehmers zugunsten der ÖHT für den TOP-Tourismus-Kredit möglich. Letztlich sicherte die Fördernehmerin bzw. der Fördernehmer meist mit ihrem bzw. seinem Immobilienbesitz die gesamte aushaftende Summe beider Kredite ab.

Die ÖHT begründete die bevorzugte Sicherstellung der TOP-Tourismus-Kredite mittels einer Bürge- und Zahlerhaftung mit den bankenrechtlichen Regulatorien, die eine ausreichende Absicherung des Kreditobligos entweder mit Eigenkapital oder durch eine Haftungsübernahme durch geeignete Dritte zwingend vorsahen.

(2) Die folgende Tabelle zeigt – basierend auf einem Rechenmodell der ÖHT – die durchschnittlichen Finanzierungskosten für einen TOP-Tourismus-Kredit in Höhe von 1 Mio. EUR mit einer Laufzeit von zehn Jahren²⁰ nach Abzug des Zinsenzuschusses für die Fördernehmerin bzw. den Fördernehmer:

Tabelle 3: Kosten eines TOP-Tourismus-Kredits mit Hausbankenhaftung

	Kosten 1. Jahr	Kosten 2. bis 10. Jahr	Summe	Anteil
	in EUR			in %
laufende Kosten				
Verzinsung TOP–Tourismus–Kredit ¹	20.000	90.000	110.000	56,1
Haftungsprovision an die Hausbank	10.100	45.450	55.550	28,3
einmalige Kosten				
Kreditbearbeitungsgebühr TOP–Tourismus–Kredit	5.000	–	5.000	2,5
Bearbeitungsgebühr Bürge– und Zahlerhaftung	10.000	–	10.000	5,1
Grundbuchsgebühr	15.600	–	15.600	8,0
Summe Finanzierungskosten	60.700	135.450	196.150	100,0
Zinsenzuschuss	-20.000	-90.000	-110.000	56,1
Finanzierungskosten der Fördernehmerin bzw. des Fördernehmers	40.700	45.450	86.150	43,9

Stand März 2019

Quelle: ÖHT; Zusammenstellung: RH

¹ halbjährlich dekursive Verzinsung

Für die Inanspruchnahme eines TOP-Tourismus-Kredits mussten die Fördernehmerinnen und Fördernehmer einmalig Bearbeitungsgebühren für die Errichtung des Kreditvertrags durch die ÖHT und für die Übernahme der Bürge- und Zahlerhaftung durch die Hausbank sowie eine Grundbuchsgebühr für die Eintragung einer Hypothek zur Besicherung der Bürge- und Zahlerhaftung durch die Hausbank leisten. Die während der Kreditlaufzeit anfallenden Kosten setzten sich aus den Zinsen sowie

²⁰ längste Förderdauer

den Haftungsprovisionen an die Hausbank zusammen. Die ÖHT nahm für das Rechenmodell aufgrund der durchschnittlichen Bonität²¹ der Fördernehmerinnen und Fördernehmer eine Zinsbelastung von 2 % pro Jahr und eine durchschnittliche Höhe der Haftungsprovisionen von 1,01 % pro Jahr an.

In Summe betrugen die Finanzierungskosten 196.150 EUR für die Kreditlaufzeit von zehn Jahren. Nach Abzug des Zinsenzuschusses von insgesamt 110.000 EUR hatte die Fördernehmerin bzw. der Fördernehmer eine Restbelastung von 86.150 EUR bzw. 43,9 % der gesamten Finanzierungskosten zu tragen, wobei knapp die Hälfte davon im ersten Jahr der Kreditlaufzeit anfiel.

Die Haftungsprovisionen an die Hausbank inklusive der einmaligen Bearbeitungsgebühr für die Übernahme der Bürge- und Zahlerhaftung betrugen in Summe 65.550 EUR bzw. rund ein Drittel der gesamten Finanzierungskosten während der zehnjährigen Kreditlaufzeit.²² Diese fielen ausschließlich beim zumeist zur Anwendung gelangenden Förderschema mit einer Bürge- und Zahlerhaftung der Hausbank an. Dies bedeutete, dass vom gesamten Zinsenzuschuss in Höhe von 110.000 EUR 60 % durch die an die Hausbanken zu entrichtenden Haftungsprovisionen und Bearbeitungsgebühren aufgezehrt wurden. Die nominale Förderung, die der Fördernehmerin bzw. dem Fördernehmer zugutekam, betrug bei diesem Rechenmodell 44.450 EUR.

(3) Um die Vorteilhaftigkeit des Zinsenzuschusses zum TOP-Tourismus-Kredit für die Fördernehmerin bzw. den Fördernehmer gegenüber einer nicht geförderten Finanzierung des Investitionsvorhabens durch die Hausbank zu demonstrieren, ermittelte die ÖHT in einem weiteren Szenario unter der Annahme einer durchschnittlichen Verzinsung von 2,06 % eines Investitionskredits der Hausbank fiktive Finanzierungskosten in Höhe von 133.900 EUR (inklusive einmaliger Kreditbearbeitungsgebühr sowie einmaliger Grundbuchsgebühr). In Summe würde für die Fördernehmerin bzw. den Fördernehmer der finanzielle Vorteil des Zinsenzuschusses zum TOP-Tourismus-Kredit 47.750 EUR – gegenüber einer Finanzierung nur durch die Hausbank – betragen. Der Unterschied von rd. 3.000 EUR zur effektiven Förderhöhe von 44.450 EUR beim Modell mit einer Bürge- und Zahlerhaftung durch die Hausbank ergab sich aus dem geringfügig höheren Zinssatz der Hausbank gegenüber jenem der ÖHT für den Kredit.

(4) Beim TOP-Zuschuss sowie beim TOP-Jungunternehmer (Einmalzuschuss) hatte die Fördernehmerin bzw. der Fördernehmer grundsätzlich keine Bearbeitungskosten an die ÖHT zu zahlen, weil das Ministerium der ÖHT diese ersetzte. Die Zuerkennung

²¹ Bonität 2 von vier Stufen laut interner Bewertung der ÖHT

²² Bei einer Bundeshaftung würden die Haftungsprovisionen an den Bund etwa um die Hälfte geringer ausfallen. Die Form dieser Finanzierungsförderung nahmen Fördernehmerinnen und Fördernehmer nur wenig in Anspruch.

eines Einmalzuschusses bedingte nach Gepflogenheit der ÖHT eine Finanzierung der Investition durch einen Investitionskredit zumindest im Ausmaß von 20 % der anerkannten Investitionssumme, auch wenn ausreichend Eigenmittel zur Verfügung standen. Daraus ergaben sich für die Fördernehmerin bzw. den Fördernehmer eine laufende Zinsbelastung sowie einmalige Nebenkosten für die Krediteinräumung durch die Hausbank. Die ÖHT begründete die Bedingung mit dem Bestreben, Mitnahmeeffekte durch finanziell leistungsfähige Förderwerberinnen bzw. Förderwerber zu vermeiden (TZ 16).

- 7.2 Der RH gab kritisch zu bedenken, dass der TOP–Tourismus–Kredit in seiner am häufigsten in Anspruch genommenen Variante mit einer Bürge– und Zahlerhaftung mit hohen Nebenkosten für die Fördernehmerin bzw. den Fördernehmer – vor allem aufgrund der an die jeweilige Hausbank zu entrichtenden Haftungsprovisionen – verbunden war. Nach Ansicht des RH wurden dadurch die finanziellen Förderwirkungen um bis zu 60 % geschmälert bzw. kamen letztlich nur 4 von 10 EUR bei der Fördernehmerin bzw. beim Fördernehmer an.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die ÖHT bei den TOP–Zuschüssen und den TOP–Jungunternehmern die Festlegung von 20 % Fremdfinanzierung (Kreditpro-messe) mit dem Ministerium nicht abstimmte und auch die Förderrichtlinie dies-bezüglich keine prozentuelle Vorgabe traf. Er hielt diese Vorgabe zudem für kaum geeignet, um Mitnahmeeffekte einzudämmen, weil sie je nach Finanzierungsmög-lichkeiten der Förderwerberin bzw. des Förderwerbers einfach umgangen werden konnte.

Der RH empfahl dem Ministerium, den Finanzierungsmechanismus der Zinsenzu-schüsse zu TOP–Tourismus–Krediten und der Einmalzuschüsse (TOP–Zuschuss und TOP–Jungunternehmer) zunächst grundsätzlich neu zu beurteilen und das Förder-modell danach gegebenenfalls dahingehend anzupassen. Die daraus resultierenden Finanzierungskosten – in erster Linie Haftungsprovisionen an die Hausbanken – wären deutlich zu senken bzw. gänzlich zu vermeiden, aber auch das Risiko von potenziellen Mitnahmeeffekten, z.B. durch die empfohlene Förderschwerpunktset-zung (TZ 24), wäre einzudämmen.

- 7.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums ziele der laufende Neuausrichtungsprozess auch darauf ab, die künftig anzubietenden Förder– und Finanzierungsprodukte möglichst autonom zu gestalten. Auch bei einer allfälligen Forcierung der Risiko-übernahme durch den Bund sei zu bedenken, dass einer gänzlichen und kosten-freien bundesseitigen Übernahme des Projektrisikos wesentliche haushaltsrechtliche Bedenken und budgetäre Restriktionen entgegenstehen würden. Die Empfehlung des RH zur Senkung von Haftungsprovisionen an die Hausbanken werde auf ihre rechtliche Umsetzbarkeit hin geprüft.

(2) Laut Stellungnahme der ÖHT dürfe sie keine unbesicherten Kreditengagements eingehen, weswegen in Fällen, in denen keine Bundeshaftung gewährt werden könne, die Besicherung entweder auf dem freien Markt oder durch eine Hypothek dargestellt werden müsse. Beides sei sowohl bei geförderten als auch bei ungeförderten Krediten mit Kosten verbunden.

Die ÖHT habe bei der Einräumung von Investitionskrediten zur Finanzierung der Tourismusbranche nicht nur den Kostenfaktor „Geldbeschaffung“, sondern vor allem den Kostenfaktor „Risikoübernahme“ zu berücksichtigen, welche der RH nur in Summe dargestellt habe. Gemäß Basel III seien häufig die Risikokosten deutlich höher als die Geldbeschaffungskosten (in Niedrigzinsphasen), was sich in der Kalkulation der Kreditkonditionen niederschlage. Außerdem würden Haftungsprovisionen banktechnisch bonitätsabhängig verrechnet und seien somit von Fall zu Fall unterschiedlich hoch. Bei einem Wegfall der Besicherungskosten (aus Sicht der Tourismuswirtschaft wäre das durchaus zu begrüßen) müsste der Richtliniengeber für alle Förderkredite das wirtschaftliche Risiko übernehmen.

- 7.4 (1) Der RH nahm vom Vorbringen des Ministeriums, die hohe Kostenbelastung der Fördernehmerinnen und Fördernehmer im Zuge der Aufnahme eines TOP–Tourismus–Kredits grundsätzlich überprüfen zu wollen, Kenntnis.

Er bekräftigte jedoch, dass die ÖHT im überprüften Zeitraum kein für den Bund und für die Fördernehmerinnen und Fördernehmer kostengünstiges Fördermodell umsetzte bzw. dies aufgrund der Verschärfung der bankrechtlichen Regulatorien im Laufe von mehreren Jahrzehnten wirtschaftlich gesehen nicht mehr möglich war. Nach Ansicht des RH wäre eine vollständige Übernahme des Ausfallsrisikos der TOP–Tourismus–Kredite durch den Bund kein zielführender Weg, um dies auszugleichen. Vielmehr wäre eine grundsätzliche Reform des Förderinstruments Zinsenzuschuss zum TOP–Tourismus–Kredit voranzutreiben. Er gab zu bedenken, dass Fördernehmerinnen und Fördernehmer bislang bereits das gesamte Risiko meist in Form von Hypotheken bei der jeweiligen Hausbank absichern mussten.

(2) Der RH stellte gegenüber der ÖHT klar, dass sich seine Beurteilung auf die gesamte Kostenbelastung sowohl der Fördernehmerinnen und Fördernehmer als auch des Bundes bei der Aufnahme eines TOP–Tourismus–Kredits fokussierte, um die Wirtschaftlichkeit des Fördermodells für den Bund sowie für die Fördernehmerinnen und Fördernehmer beurteilen zu können. Zu bedenken war überdies, dass Fördernehmerinnen und Fördernehmer im überprüften Zeitraum die Finanzierung des gesamten Investitionsvorhabens selbst besichern mussten – aufgrund ihrer finanziellen Lage im Wege einer von ihnen gestellten Hypothek zugunsten der Hausbank für den von ihr finanzierten Projektanteil sowie für die Bereitstellung der Bürge– und Zahlerhaftung (Bankgarantie) gegenüber der ÖHT.

Struktur der ÖHT-Förderungen

Umfang und Entwicklung der überprüften Förderinstrumente

- 8 (1) Das Ministerium bzw. die ÖHT genehmigte bis Ende 2018 1.132 TOP-Zuschüsse, 372 TOP-Jungunternehmer und 279 Zinsenzuschüsse zu TOP-Tourismus-Krediten. Die gesamte Förderung betrug von 2014 bis 2018 beim TOP-Zuschuss 22,04 Mio. EUR, beim TOP-Jungunternehmer 3,12 Mio. EUR und beim Zinsenzuschuss zum TOP-Tourismus-Kredit 54,03 Mio. EUR. Die überprüften Förderinstrumente verzeichneten seit Beginn der Förderperiode 2014–2020 einen deutlichen Anstieg sowohl bei der Anzahl der Genehmigungen als auch bei den genehmigten Fördermitteln:

Tabelle 4: Genehmigte TOP-Tourismusförderungen 2014–2018

	2014	2015	2016	2017	2018	Summe 2014 bis 2018
	Anzahl					
genehmigte Förderfälle						
Zinsenzuschuss zum TOP–Tourismus–Kredit	2	30	62	84	101	279
TOP–Zuschuss	138	172	219	299	304	1.132
TOP–Jungunternehmer	32	58	109	99	74	372
	in Mio. EUR					
genehmigte Fördermittel						
Zinsenzuschuss zum TOP–Tourismus–Kredit	0,15	5,06	12,30	17,08	19,44	54,03
TOP–Zuschuss	0,54	3,67	4,68	6,62	6,53	22,04
TOP–Jungunternehmer	0,02	0,53	1,00	0,93	0,64	3,12

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: ÖHT

Zwischen den Jahren 2016 und 2017 stiegen die Anzahl der Genehmigungen sowie die genehmigten Fördermittel am stärksten und spiegelten damit die überdurchschnittlichen Wachstumsraten der Tourismusbranche wider.²³

²³ Die Tourismusbranche wies eine direkte Wertschöpfung laut Tourismus-Satellitenkonto im überprüften Zeitraum von durchschnittlich 5,3 % des Bruttoinlandsprodukts auf. Der Tourismus wuchs seit 2016 mit mehr als 3,8 % pro Jahr deutlich schneller als die gesamte Wirtschaft mit 1,9 %.

Diese positive Entwicklung spiegelte sich in der steigenden Anzahl der Nächtigungen (2018: 149,82 Mio.; 2019: 152,71 Mio.) und Ankünfte (2018: 44,85 Mio.; 2019: 46,20 Mio.) wider. Aufgrund der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 ging die Anzahl der Nächtigungen auf 97,90 Mio. und die Anzahl der Ankünfte auf 25,03 Mio. zurück.



Ausgewählte Tourismusförderungen des Bundes

Im Februar 2019 betrug die durchschnittliche Förderhöhe pro Förderfall beim Zinsenzuschuss zum TOP–Tourismus–Kredit rd. 171.000 EUR. Bei den Einmalzuschüssen kamen beim TOP–Zuschuss durchschnittlich rd. 19.600 EUR und beim TOP–Jungunternehmer rd. 10.000 EUR an die Fördernehmerinnen und Fördernehmer zur Auszahlung.

(2) Nach dem Zufallsprinzip ermittelte der RH aus der jeweiligen Grundgesamtheit der Förderfälle für jedes überprüfte Förderinstrument der TOP–Tourismusförderung die in der folgenden Tabelle dargestellte Anzahl an Förderfällen:

Tabelle 5: Übersicht der vom RH überprüften Förderfälle

Förderfälle	Zinsenzuschuss zum TOP–Tourismus–Kredit	TOP–Zuschuss	TOP–Jungunternehmer
eingereicht	5	5	5
abgeschlossen	5	5	5
abgelehnt	–	5	
außer Evidenz genommen		5	

Quelle: RH

Bei diesen zufällig ausgewählten Förderfällen überprüfte der RH exemplarisch die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben (Rechtmäßigkeit) sowie die Umsetzung der Förderrichtlinie durch die ÖHT (Ordnungsmäßigkeit).

Regionale Verteilung der Förderungen

9.1 (1) Die vom RH überprüften Förderinstrumente verteilten sich in der Förderperiode 2014–2020 bis Februar 2019 wie folgt auf die einzelnen Länder:

Tabelle 6: Anzahl der abgeschlossenen Förderfälle je Land bis Ende Februar 2019

	Zinsenzuschuss zum TOP–Tourismus–Kredit	TOP–Zuschuss	TOP–Jungunternehmer	Summe
	Anzahl			
Burgenland	–	13	14	27
Kärnten	6	100	35	141
Niederösterreich	4	48	34	86
Oberösterreich	7	72	62	141
Salzburg	41	156	44	241
Steiermark	3	100	53	156
Tirol	57	262	60	379
Vorarlberg	15	64	1	80
Wien	1	6	–	7
Summe	134	821	303	1.258

Quelle: ÖHT

Anteilmäßig entfielen die meisten geförderten Investitionen auf Unternehmen aus Tirol (30 % bzw. 379 Förderfälle) und Salzburg (19 % bzw. 241 Förderfälle), gefolgt von Unternehmen aus der Steiermark (12 % bzw. 156 Förderfälle). Die ÖHT förderte in Wien mit wenigen Ausnahmen keine Tourismusunternehmen, weil keine vertragliche Kooperation zwischen Land und Bund bestand und die Tourismusbetriebe vorwiegend nicht förderbare Großunternehmen waren.²⁴ Mit Vorarlberg bestand eine eingeschränkte vertragliche Kooperation mit dem Bund (TZ 10).

(2) Die Fördermittel verteilten sich regional wie folgt:

Tabelle 7: Fördermittel TOP–Tourismusförderung je Land bis Ende Februar 2019

	Zinsenzuschuss zum TOP–Tourismus–Kredit	TOP–Zuschuss	TOP–Jungunternehmer	Summe
	in EUR			
Burgenland	–	245.000	111.200	356.200
Kärnten	1.074.100	1.856.200	329.100	3.259.400
Niederösterreich	448.500	777.900	280.800	1.507.200
Oberösterreich	793.615	1.150.315	494.800	2.438.730
Salzburg	6.845.720	3.151.923	440.300	10.437.943
Steiermark	509.450	1.774.400	644.840	2.928.690
Tirol	10.310.095	5.185.000	646.220	16.141.315
Vorarlberg	2.831.185	1.354.800	37.700	4.223.685
Wien	98.900	151.000	–	249.900
Summe	22.911.565	15.646.538	2.984.960	41.543.063

Quelle: ÖHT

Auf Tirol und Salzburg entfielen 620 abgeschlossene Förderfälle (49 %), die 26,60 Mio. EUR (64 % der gesamten Fördermittel) im Rahmen der überprüften Förderinstrumente erhielten.²⁵ Dementsprechend lag der Schwerpunkt der geförderten Investitionen im Tourismus in Tirol und Salzburg. Die Tourismusbetriebe im Westen Österreichs lukrierten damit den Großteil der Fördermittel im Rahmen der vom RH überprüften TOP–Tourismusförderungen. Dies entsprach weitgehend der regionalen Verteilung der Tourismusbetriebe bzw. der regionalen Bedeutung der Tourismusbranche. Ungeachtet der spezifischen Gegebenheiten betreffend Wien und Vorarlberg flossen in touristisch schwächer entwickelte Regionen nur geringe Fördermittel.

²⁴ In Österreich waren 90 % der Tourismusbetriebe Kleinunternehmen.

²⁵ Im Jahr 2017 waren in Österreich rd. 48.200 Unternehmen und damit 15 % aller Unternehmen (von insgesamt 331.000 Unternehmen) in der Tourismusbranche tätig. Rund ein Drittel der Tourismusbetriebe war in Tirol und Salzburg situiert. Der Anteil der Tourismusunternehmen lag in Tirol mit 26 % und in Salzburg und Kärnten mit jeweils 19 % über dem Österreich–Durchschnitt von 15 %.

Der Plan T nahm auf die regionale Verteilung von TOP–Tourismusförderungen im Handlungsfeld „Regionalen Mehrwert schaffen“ durch das Aktionsfeld „Regionale Strukturen und Wertschöpfungsketten stärken“²⁶ indirekt Bezug.

- 9.2 Der RH hielt fest, dass im überprüften Zeitraum die Tourismusbetriebe im Westen Österreichs den Großteil der Fördermittel im Rahmen der vom RH überprüften TOP–Tourismusförderungen erhielten. Eine gezielte Förderung von touristisch schwächer entwickelten Regionen, z.B. in Form von Schwerpunktsetzungen, war nach Ansicht des RH aus der bestehenden regionalen Verteilung der Fördermittel nicht erkennbar.

Der RH empfahl dem Ministerium, bei der Weiterentwicklung der TOP–Tourismusförderungen deren regionale Verteilung unter dem Gesichtspunkt der tourismuspolitischen Zielsetzungen des Plans T zu prüfen und gegebenenfalls Initiativen zu einer Neuverteilung der Fördermittel zugunsten touristisch schwächerer Regionen mit touristischem Potenzial zu ergreifen.

- 9.3 (1) Das Ministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die verfassungsrechtliche Kompetenzlage im Tourismus, wodurch die gewerbliche Tourismusförderung des Bundes bundesländerunabhängige Fördermöglichkeiten bieten solle. Einzelne Regionen könnten durch die Länder ergänzend berücksichtigt werden (beispielsweise Salzburg).

(2) Laut Stellungnahme der ÖHT folge die regionale Verteilung der Nachfrage nach Förderungen und damit der Verteilung des Investitionsverhaltens der Tourismus- und Freizeitwirtschaft. Ein Fokussieren von Fördermaßnahmen auf touristisch schwächere Regionen scheine daher weder aus der tourismuspolitischen Zielsetzung Österreichs noch aus wirtschaftlichen Überlegungen begründbar. Das jetzige System unterstütze die Überlegung, „Stärken zu stärken“. Gerade in tourismusintensiven Regionen entfalte Förderung nicht nur einen finanziellen Effekt für die unterstützten Unternehmen, sondern sei auch Teil eines wirtschaftlichen Lenkungsprozesses.

- 9.4 (1) Der RH wies gegenüber dem Ministerium darauf hin, dass er die bisherigen Kooperationen mit den Ländern bei den Tourismusförderungen grundsätzlich positiv beurteilte (TZ 10). Er sah aber in den Ausführungen des Plans T im Handlungsfeld „Regionalen Mehrwert schaffen“ durch das Aktionsfeld „Regionale Strukturen und Wertschöpfungsketten stärken“ ein deutliches Potenzial für eine vermehrt regional zielgerichtete Förderung im Tourismus. Die verfassungsrechtliche Kompetenzlage zwischen Bund und Ländern im Bereich des Tourismus war aus Sicht des RH bei den bisherigen Abstimmungen der Bundes- und Landesförderungen berücksichtigt.

²⁶ Beispielsweise sollte die stärkere Zusammenarbeit von Landwirtschaft und Tourismus in den Regionen die Entwicklung von Wirtschafts- und Lebensräumen festigen.

Weiters verwies der RH auf seine Empfehlung in **TZ 24**, bei der Weiterentwicklung der TOP–Tourismusförderung die Investitionsanreize in den Vordergrund zu stellen.

(2) Der RH konnte die Interpretation der ÖHT, durch die TOP–Tourismusförderung „Stärken zu stärken“, vor dem Hintergrund dadurch möglicher unmittelbarer finanzieller Rückflüsse grundsätzlich nachvollziehen. Er entgegnete der ÖHT, dass er kein Fokussieren von Fördermaßnahmen auf touristisch schwächere Regionen empfahl, sondern Impulse zur Stärkung derartiger Regionen mit touristischem Potenzial im Sinne der Ausführungen des Plans T im Handlungsfeld „Regionalen Mehrwert schaffen“ durch das Aktionsfeld „Regionale Strukturen und Wertschöpfungsketten stärken“ sowie angesichts der festgestellten Mängel bzw. des Reformbedarfs der TOP–Tourismusförderung für zweckmäßig erachtete. Die vielfältigen möglichen Mitnahmeeffekte (**TZ 24**) im Bereich der TOP–Tourismusförderungen insbesondere durch häufig vorkommende wiederholte Förderung derselben Fördernehmerinnen und Fördernehmer in meist prosperierenden Tourismusregionen könnten dadurch reduziert werden.

Kooperationen mit den Ländern

10.1 (1) Mit der Tourismusstrategie 2010 stellte das damalige Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend im Bereich der Tourismusförderungen die sogenannte „Förderpyramide“ als neues Modell zur klareren Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern vor. So sollte die Förderung für kleinere Projekte bis 100.000 EUR von den Ländern getragen werden, wogegen Projekte mit höheren Investitionskosten vom Bund und große Leitprojekte (ab 3 Mio. EUR Investitionskosten) von Bund und Ländern gemeinsam unterstützt werden sollten. Im Rahmen der Tourismuskonferenz 2011 vereinbarten der Bund und die Länder die Umsetzung der Förderpyramide.

(2) Der Plan T sah im Zielkorridor 1 „Tourismus neu denken“ im Handlungsfeld „Kooperationskultur etablieren“ einen regelmäßigen Austausch u.a. zwischen Bund und Ländern vor. Der Zielkorridor 3 behandelte unter dem Thema „Kräfte bündeln“ u.a. die Finanzierung und Förderung der Tourismus– und Freizeitwirtschaft. Einen ausdrücklichen Bezug auf die im Jahr 2010 festgelegte Förderpyramide enthielten die beiden genannten, maßgeblichen Zielkorridore nicht.

(3) Sofern eine Förderwerberin bzw. ein Förderwerber beabsichtigte, gleichzeitig eine Landesförderung in Anspruch zu nehmen, fungierte die ÖHT im Sinne eines One-stop-Shops als gemeinsamer Ansprechpartner für die Fördernehmerin bzw. den Fördernehmer. Sie stellte den Antrag an das jeweilige Land und nahm die Erstabstimmung der Fördermöglichkeiten vor. Bei einer Landesbeteiligung erhielt die Förderwerberin bzw. der Förderwerber eine gemeinsame Förderzusage, die Rechnungsabwicklung erfolgte über die ÖHT. Bei ausdrücklicher Ermächtigung der Fördernehmerin bzw. des Fördernehmers wurden die Hausbank, der Steuerberater etc. ebenfalls von der ÖHT miteinbezogen.

(4) Für die Förderperiode 2014–2020 schloss der Bund mit den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Tirol in Anlehnung an die Förderpyramide gleichlautende Rahmenvereinbarungen ab, die mit Durchführungsvereinbarungen zwischen der ÖHT und dem jeweiligen Land konkretisiert wurden. Diese Durchführungsvereinbarungen unterschieden sich inhaltlich nicht wesentlich.

Mit dem Land Vorarlberg gab es nur eine Rahmenvereinbarung, die sich allerdings von jener der anderen Länder dadurch unterschied, dass darin die Förderung von Jungunternehmern (TOP–Jungunternehmer) nicht enthalten war. Da es keine Anschlussförderungen des Landes zu einer TOP–Tourismusförderung gab, schlossen das Land Vorarlberg und die ÖHT auch keine Durchführungsvereinbarung ab.

Mit dem Land Wien gab es weder eine Rahmen– noch eine Durchführungsvereinbarung, wobei laut der Förderrichtlinie die Gastronomiebetriebe in Wien und in den Landeshauptstädten generell nicht gefördert werden konnten.

Mit dem Land Salzburg gab es ursprünglich nur bis Ende 2016 laufende Vereinbarungen, die bis 2018 und dann noch einmal bis 2020 verlängert wurden. Die Durchführungsvereinbarung zwischen der ÖHT und dem Land Salzburg unterschied sich von den Durchführungsvereinbarungen der anderen Länder neben der zeitlichen Befristung bis 2016 auch darin, dass sie für TOP–Zuschüsse und TOP–Tourismus–Kredite auf ausgewählte Zielgebiete (z.B. Salzburger Seenland, Lammertal, Gasteinertal) fokussierte; deren Verlängerungen bis 2018 bzw. bis 2020 betrafen wiederum andere Zielgebiete.

(5) Die Gewährung sowohl einer TOP–Jungunternehmerförderung als auch einer TOP–Restrukturierungsförderung durch den Bund hing davon ab, dass sich das jeweilige Land verpflichtete, ebenfalls eine Förderung in zumindest gleicher Höhe wie der Bund zu gewähren (TZ 2). Neben diesen verpflichtenden Bund–Länder–Förderkooperationen konnten die Länder, auf Basis eigener Förderrichtlinien oder der Bundesrichtlinie, die Förderschwerpunkte der ÖHT übernehmen oder ergänzen (z.B. beim TOP–Zuschuss und beim TOP–Tourismus–Kredit). Die anzuwendenden Rechtsgrundlagen, Fördervoraussetzungen und –höhen sowie die Abwicklung der



Anschlussförderungen der Länder regelten u.a. die jeweiligen Durchführungsvereinbarungen im Detail.

Die Länder förderten im Jahr 2018 den Bereich TOP–Tourismus–Kredit, TOP–Zuschuss und TOP–Jungunternehmer in Ergänzung zum Bund mit 5,22 Mio. EUR, wobei der Großteil der Förderungen mit 4,51 Mio. EUR auf die TOP–Tourismus–Kredite und TOP–Zuschüsse entfiel. Die Jungunternehmerförderung der Länder lag bei rd. 717.000 EUR.

- 10.2 Der RH wertete die Kooperationsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern bei den TOP–Tourismusförderungen positiv, weil die gegenseitige Abstimmung in diesem Bereich wesentlich zur Erhöhung der Transparenz für die Förderwerberinnen bzw. Förderwerber beitragen könnte. Auch erachtete der RH die ÖHT im Sinne eines One–stop–Shops als gemeinsamen Ansprechpartner für die gleichzeitige Inanspruchnahme von Bundes– und Länderförderungen unter dem Aspekt eines optimalen Fördermixes als zweckmäßig.

Kritisch sah der RH den fehlenden Bezug des Plans T auf die im Jahr 2010 festgelegte Förderpyramide zur Abstimmung der Tourismusförderung zwischen Bund und Ländern sowie zum ERP–Fonds.

Er empfahl dem Ministerium, die Kooperation des Bundes mit den Ländern im Bereich der TOP–Tourismusförderungen im Plan T explizit festzuhalten.

- 10.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums stelle der Plan T ein Strategiepapier mit allgemeinen Zielvorgaben dar und könne keine Bindungswirkung gegenüber den Ländern entfalten.
- 10.4 Der RH wertete den Plan T als strategische Selbstbindung des Bundes im Tourismusbereich. Im Übrigen verwies er auf seine Gegenäußerung in TZ 9.

Fördermittelvergabe

Bewertungskriterien

- 11.1 Bei den Einmalzuschüssen (TOP–Zuschuss und TOP–Jungunternehmer) entschied die ÖHT laut Förderrichtlinie selbst über den Antrag.

Bei den Zinsenzuschüssen zu TOP–Tourismus–Krediten behielt sich das Ministerium – auf Basis der Förderempfehlung der ERP–Fachkommission – die Förderentscheidung vor.

Das Ministerium gab bei den überprüften TOP–Tourismusförderungen kein Punkteschema für die Bewertung des Beitrags des einzelnen Projekts zur Zielerreichung der Förderaktion vor. Die Beurteilung, ob ein eingereichtes Projekt den Förderzielen entsprach, oblag im Rahmen der Förderrichtlinie entweder dem Ermessen der ÖHT oder wurde von ihr im Wege der ERP–Fachkommission maßgeblich beeinflusst.

- 11.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium – abgesehen von den Vorgaben der Förderrichtlinie – für die Bewertung der Förderwürdigkeit der einzelnen Projekte auf die Entwicklung eines auf Qualitätskriterien gestützten Punkteschemas als Richtschnur für die ÖHT verzichtete. Nach Ansicht des RH war dadurch die Begründung der Förderentscheidung nicht durch quantifizierte Kriterien nachvollziehbar. Weiters konnten dadurch vom Ministerium keine Förderschwerpunkte für die Fördermittelvergabe gesetzt werden, wie auch eine Reihung der Projekte nach Zielerreichung und Qualität (z.B. Innovationsgehalt, Nachhaltigkeit) ausgeschlossen war.

Der RH empfahl dem Ministerium, gemeinsam mit der ÖHT ein auf Qualitätskriterien gestütztes Punkteschema zur Beurteilung der Projektanträge der TOP–Tourismusförderungen zu entwickeln und einzuführen. Dieses sollte die Ziele der Förderung und gegebenenfalls Schwerpunktsetzungen des Ministeriums, wie Innovationsgehalt und Nachhaltigkeit der Projekte oder Fokussierung auf touristische Problemgebiete, abbilden sowie die Nachvollziehbarkeit der Förderentscheidung gewährleisten.

- 11.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums werde die Empfehlung des RH im Zuge der Neuausrichtung geprüft, wobei neben Transparenz– und Gleichbehandlungsfragen auch die verwaltungsökonomische Komponente Beachtung finden müsse. Eine inhaltliche Richtschnur für die Vergabe der TOP–Tourismusförderungen und die Förderentscheidungen sei durch die Förderrichtlinie und den Abwicklungsvertrag bereits gegeben.

Bei der Gewährung geförderter TOP–Tourismus–Kredite sei zudem zu berücksichtigen, dass es sich vielfach um Investitionen in Millionenhöhe handle, für die bis zum Zeitpunkt der tatsächlichen Förderzusage erhebliche Vorlaufkosten (Planungskosten, Verfahrenskosten etc.) aufgelaufen seien. Insofern sei es notwendig, dass die Förderrichtlinie – wie bisher – für die zu erwartende Förderentscheidung eine hinreichende Orientierung der Fördernehmerinnen und Fördernehmer biete.

(2) Laut Stellungnahme der ÖHT würden sich bereits aus der geltenden Förderrichtlinie sehr wohl Förderschwerpunkte ergeben. Weiters bereite die ÖHT die Förderempfehlungen regelmäßig mit hoher Sachkompetenz und durch einen Mitarbeiterstab sowie die Geschäftsleitung unter Anwendung jahrzehntelanger Tourismuserfahrung auf.

- 11.4 (1) Der RH stellte gegenüber dem Ministerium klar, dass wegen des Fehlens eines Punkteschemas die Begründung der jeweiligen Förderentscheidung nicht durch quantitative, sondern nur durch qualitative Kriterien nachvollziehbar war. Ziel der Empfehlung des RH ist die Erhöhung der Transparenz der Förderentscheidung durch einen einheitlichen Bewertungsstandard bei der Beurteilung der TOP–Tourismusförderungen. Vor dem Hintergrund der beschränkt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sollten zudem die besten Projekte mit dieser Förderung unterstützt werden. Nach Ansicht des RH sollte die Förderentscheidung nicht durch gegebenenfalls bereits durchgeführte Vorlaufinvestitionen der Förderwerberinnen und Förderwerber präjudiziert werden. Der RH merkte in diesem Zusammenhang an, dass kein Rechtsanspruch auf die TOP–Tourismusförderungen bestand.

(2) Gegenüber der ÖHT hielt der RH fest, dass sich seine Kritik nicht auf die Sachkompetenz der ÖHT bezog. Vielmehr sollten einheitliche Bewertungsstandards die Qualität und Transparenz der Beurteilung der TOP–Tourismusförderungen heben.

Förderentscheidung Zinsenzuschuss zum TOP–Tourismus–Kredit

- 12.1 (1) Die Vergabe der TOP–Tourismus–Kredite regelte die ÖHT in einem internen Prozessablaufdiagramm.

Förderanträge für TOP–Tourismus–Kredite waren bei der ÖHT laut Förderrichtlinie von der Förderwerberin bzw. vom Förderwerber in Papierform und firmenmäßig unterfertigt einzureichen. Die ÖHT bearbeitete per E–Mail übermittelte Förderanträge vorab, wenn ihnen ein eingescannter, unterschriebener und in den wichtigsten Punkten ausgefüllter Förderantrag beige-schlossen war. Auf Basis der dem Förderantrag beige-fügten bzw. später nachgereichten Unterlagen und nach einer verpflicht-

tenden Vor-Ort-Prüfung (sogenannte Revision) des Projekts²⁷ erstellte die ÖHT ein internes Gutachten, den sogenannten ÖHT-Prüfbericht. Dieser wurde anschließend in einer Sitzung der ERP-Fachkommission diskutiert und das Projekt gegebenenfalls zur Förderung vorgeschlagen.

(2) Die ERP-Fachkommission hatte ihren Sitz beim Ministerium. Den Vorsitz führte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine Vertreterin des Ministeriums. Gemäß Geschäftsordnung der ERP-Fachkommission entsandten das Bundeskanzleramt sowie das den Vorsitz führende Ministerium je ein Mitglied in die ERP-Fachkommission. Darüber hinaus bestand die ERP-Fachkommission aus sechs von der Bundesregierung zu bestellenden Personen. Das Gremium setzte sich aus Nationalratsabgeordneten und Sozialpartnervereinerinnen und -vertretern zusammen. Die ÖHT und die Nationalbank waren in beratender Funktion zu den in der Regel viermal im Jahr (März, Juni, September, Dezember) stattfindenden Sitzungen eingeladen.

Laut Auskunft der ÖHT gegenüber dem RH sei die ERP-Fachkommission im überprüften Zeitraum den Förderempfehlungen der ÖHT gefolgt, habe jedoch vereinzelt Auflagen – meist im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens – formuliert. Diese Auflagen würden von der ÖHT berücksichtigt und in Form von ergänzenden Informationen an die Vorsitzende der ERP-Fachkommission übermittelt.

(3) Das in der ERP-Fachkommission vorsitzführende Mitglied des Ministeriums war im überprüften Zeitraum auch Mitglied des Aufsichtsrats der ÖHT und leitete die für die TOP-Tourismusförderung zuständige Fachabteilung des Ministeriums. Als Mitglied des Aufsichtsrats war es in dieser Funktion gegenüber dem Ministerium nicht berichtspflichtig. Es war von den Eigentümern der ÖHT in den Aufsichtsrat entsandt worden und hatte somit die Interessen der ÖHT zu wahren.

(4) Das Ministerium setzte im Zuge der Bearbeitung der Förderanträge keine eigenständigen Prüfschritte. Es übernahm unverändert das Sitzungsprotokoll einschließlich der darin festgehaltenen Förderempfehlungen der ERP-Fachkommission – unterfertigt vom vorsitzführenden Mitglied des Ministeriums – und leitete dieses an die ÖHT für die Ausstellung des Förderangebots weiter. Das jeweilige Begleitschreiben an die ÖHT hielt fest, dass die Bundesministerin bzw. der Bundesminister sich im Sinne der Empfehlungen der ERP-Fachkommission entschieden habe.

²⁷ An der Revision nahmen in der Regel die Förderwerberin bzw. der Förderwerber, Vertreterinnen und Vertreter der Hausbank und die Projektprüferin bzw. der Projektprüfer der ÖHT teil. Besprochen wurden dabei u.a. die Finanzierung des Projekts (Eigenmittel, Hausbankkredit und TOP-Tourismus-Kredit), Haftungsübernahmen und sonstige Förderungen (z.B. Anschlussförderung der Länder).

Die zuständige Sektionsleitung und das Kabinett der Bundesministerin bzw. des Bundesministers wurden in der Regel über das Ergebnis der ERP–Fachkommissionsitzung – nach Aussendung des Sitzungsprotokolls an die ÖHT – im Nachhinein (vor Hinterlegung des Geschäftsstücks in der Kanzlei) informiert. Das vorsitzführende Mitglied des Ministeriums verwies auf Nachfrage des RH diesbezüglich auf seine Approbationsbefugnisse, die eine derartige Vorgangsweise erlaubten.

(5) Die Begründung (Gutachten der ÖHT sowie ÖHT–Prüfbericht) für die positive Förderentscheidung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für den jeweiligen Zinsenzuschuss zum TOP–Tourismus–Kredit dokumentierte die Fachabteilung bei den exemplarisch überprüften Förderfällen erst sieben Monate bis eineinhalb Jahre nach der Sitzung der ERP–Fachkommission in einem Geschäftsstück. Das jeweilige Geschäftsstück wurde weder der zuständigen Sektionsleitung noch der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister zur Kenntnis gebracht.

12.2 Der RH sah in der gleichzeitigen Ausübung der Funktionen

- Vorsitzführung der ERP–Fachkommission für die Begutachtung der Förderanträge,
- Leitung der zuständigen Fachabteilung im Ministerium mit Approbationsbefugnis der Förderanträge und
- Mitgliedschaft im Aufsichtsrat der ÖHT

durch ein und dieselbe Person einen erheblichen Interessenkonflikt und Compliance–Mangel.

Der RH erachtete daher die internen Kontrollmechanismen des Ministeriums bei der Gewährung der Förderung als nicht geeignet. Weiters fehlte nach Ansicht des RH die Einbindung der zuständigen Sektionsleitung in den Prozess der Förderentscheidung, um im Sinne der Compliance u.a. ein Vier–Augen–Prinzip sicherzustellen.

Der RH empfahl dem Ministerium, in den Prozess der Förderentscheidung über Zinsenzuschüsse zu TOP–Tourismus–Krediten die der Fachabteilung übergeordnete Sektionsleitung im Sinne eines Vier–Augen–Prinzips maßgeblich einzubinden.

Weiters empfahl er dem Ministerium, auf eine Beendigung der Mitgliedschaft der im Ministerium für die Förderentscheidung zuständigen Abteilungsleiterin im Aufsichtsrat der ÖHT hinzuwirken.

Der RH empfahl ferner dem Ministerium, das von der Fachabteilung zu verfassende Geschäftsstück – mit der Begründung der Förderentscheidung für einen Zinsenzuschuss zum TOP–Tourismus–Kredit – zeitnah zu erstellen und der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister zur Kenntnis zu bringen.

Neben der empfohlenen Einführung eines Punkteschemas ([TZ 11](#)) wäre zur Objektivierung die Entscheidungsvorbereitung an ein Gremium aus unabhängigen Expertinnen und Experten aus den Bereichen Tourismus und Wirtschaft (Peer Review-System) zu übertragen.

- 12.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums verfüge es über keine Möglichkeit zur Nominierung bzw. Entsendung einer Vertretung in den Aufsichtsrat der ÖHT; es habe aber dennoch ein wesentliches Interesse an der Vertretung bzw. Berücksichtigung der Interessen des Bundes in diesem Überwachungsorgan. Vor diesem Hintergrund habe das Ministerium die aktuelle Abteilungsleiterin als Aufsichtsrätin erfolgreich vorgeschlagen.

Aus dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 gehe hervor, dass sowohl entsandte als auch auf Veranlassung des Bundes gewählte Mitglieder eines Überwachungsorgans die Interessen des Bundes zu berücksichtigen hätten. Der Bundes-Public Corporate Governance Kodex 2017 führe dazu aus, dass „[...] auch die besonderen Interessen des Bundes zu berücksichtigen [...]“ sind, während „[...] aber jedenfalls das Interesse des Unternehmens zu wahren [...]“ ist.

Die betroffene Abteilungsleiterin habe ihr Aufsichtsratsmandat zwischenzeitlich im Hinblick auf ein in Aussicht genommenes Vergabeverfahren mit 6. August 2021 zurückgelegt.

Die begleitende Überwachung der Prozesse durch die Sektionsleitung und das Kabinett habe keinen Zweifel am korrekten Handeln der betroffenen Abteilungsleiterin zugelassen, so dass keine Veranlassung zur Änderung der gepflogenen Aktenläufe bestanden habe. Im Übrigen stelle eine Approbationsbefugnis eine bewusste Durchbrechung des Vier-Augen-Prinzips in der Bundesverwaltung dar; das Ministerium verwies dazu auf die von der Bundesministerin zuletzt erlassene „Geschäfts- und Personaleinteilung des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus – Zentralleitung“ in der Fassung vom 28. September 2020, die u.a. die Abteilung für die „... Angelegenheiten der Österreichischen Hotel- und Tourismusbank GmbH und der ERP-Fachkommission für Kredite aus dem Agrar- und Tourismussektor ...“ nenne.

Dass das Ministerium das Protokoll unverändert übernehme, sei unzutreffend, weil das Protokoll selbst durch Bedienstete des Ministeriums geführt werde. Bereits vor der Sitzung sichte und plausibilisiere das Ministerium die Berechnung der Förderquote und erfasse die Prüfberichte aktenmäßig.

Um die Einbindung der Sektionsleitung bzw. des Kabinetts noch stärker zum Ausdruck zu bringen, werde zukünftig der Protokoll-Akt, der das Sitzungsprotokoll und somit die einzelnen Förderentscheidungen und Förderempfehlungen der ERP-

Fachkommission enthalte, von der Bekanntgabe der Förderentscheidung der Bundesministerin getrennt. Letztgenannter Akt werde künftig von der Sektionsleitung genehmigt.

Bei den Mitgliedern der ERP–Fachkommission handle es sich aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeiten um ausgewiesene Expertinnen und Experten in Tourismus und Landwirtschaft, die durch Abgabe einer Förderempfehlung einen wesentlichen Beitrag zur Förderentscheidung leisten würden. Der Mehrwert der Installierung eines weiteren Gremiums erschließe sich daher nicht.

(2) Laut Stellungnahme der ÖHT erfolge die Einbindung von unabhängigen Expertinnen und Experten über die beim Ministerium angesiedelte ERP–Fachkommission, die für größere Kredite – in aller Regel über 1 Mio. EUR – zuständig sei. Dieses Instrument habe sich über Jahrzehnte bewährt und bringe Objektivität in die Förderempfehlungen der ÖHT. Nachteilig sei, dass Förderentscheidungen aus Gründen der Verfügbarkeit der Kommissionsmitglieder nur quartalsmäßig getroffen werden könnten. Ein solches durchaus als „Peer Review“ zu bezeichnendes System auf alle (kleinvolumigen) Förderprodukte auszurollen, würde jedoch den Ablauf von Förderentscheidungen lähmen.

- 12.4 (1) Der RH nahm gegenüber dem Ministerium von der Zurücklegung des Aufsichtsratsmandats der betroffenen Abteilungsleiterin positiv Kenntnis. Er erinnerte, dass – bereits vor der geplanten Ausschreibung der Abwicklung der TOP–Tourismusförderungen – seit Jahren ein wesentlicher Interessenkonflikt zwischen der Aufsichtsratsfunktion und der maßgeblichen Funktion bei der Fördervergabe vorlag. Ferner sah der RH positiv der künftigen Einbindung der zuständigen Sektionsleitung in den Genehmigungslauf der Förderentscheidung für Zinsenzuschüsse zum TOP–Tourismus–Kredit entgegen.

Der RH entgegnete dem Ministerium, dass die ÖHT keine Beteiligung des Bundes war. Deshalb kamen weder die Bestimmungen des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 zur Informationspflicht gegenüber dem Bund noch der Bundes–Public Corporate Governance Kodex 2017 zum Tragen.

(2) Der RH erwiderte dem Ministerium und der ÖHT, dass er noch Potenzial zur Objektivierung der Entscheidungsvorbereitung im Bereich der Zinsenzuschüsse zum TOP–Tourismus–Kredit durch die Stärkung der Unabhängigkeit der Fachexpertinnen und Fachexperten sah. Er bekräftigte deshalb seine Empfehlung, die Entscheidungsvorbereitung im Bereich der Zinsenzuschüsse zum TOP–Tourismus–Kredit im Zuge der Neuausrichtung der TOP–Tourismusförderungen an ein neues, unabhängiges Gremium zu übertragen, zumal diese Fördermittel Bundesmittel waren und keine Mittel des ERP–Fonds eingesetzt wurden.

Einzelfeststellungen

Zinsenzuschuss zum TOP–Tourismus–Kredit

- 13.1 (1) In der Förderperiode 2014–2020 wurden bis zum Februar 2019 in Summe 281 TOP–Tourismus–Kreditanträge bewilligt. Von diesen stammten 144 (51 %) von Unternehmen, die bereits in der Vergangenheit einen TOP–Tourismus–Kredit bei der ÖHT erhalten hatten (Mehrfachkunden). Die übrigen 137 Anträge (49 %) gingen auf TOP–Tourismus–Kredit–Neukunden zurück.

Auf die Mehrfachkunden entfielen mit 31,26 Mio. EUR 57 % der bewilligten Fördermittel. Die durchschnittliche bewilligte Förderhöhe war bei Mehrfachkunden um mehr als 48.000 EUR höher als bei Neukunden. Die tatsächliche durchschnittliche Förderhöhe nach Abrechnung lag bei Neukunden um rd. 8.000 EUR und bei Mehrfachkunden um rd. 38.000 EUR unter der bewilligten Förderhöhe.

(2) Bei den vom RH exemplarisch überprüften Förderfällen stammten zwei Anträge von Mehrfachkunden. In einem der beiden Förderfälle erfolgte, statt der im Abwicklungsvertrag vorgesehenen verpflichtenden Vor–Ort–Prüfung der ÖHT, eine Besprechung in den Räumlichkeiten der ÖHT.²⁸ Auf Nachfrage des RH begründete die ÖHT dies u.a. mit der großen Dringlichkeit des Projekts und der Tatsache, dass der Förderwerber „bereits langjähriger Kunde der ÖHT (sechs Kreditanträge und zwei Haftungsanträge)“ sei.

(3) Mit der Durchführung der Vor–Ort–Prüfungen waren die zwei hauptberuflichen Projektprüfer der ÖHT betraut. Die Vor–Ort–Prüfungen bei den einzelnen Förderwerberinnen und Förderwerbern führte jeder Projektprüfer alleine durch. Eine Auswertung des RH zeigte, dass in der laufenden Förderperiode zwölf Unternehmen mehrere Kreditanträge gestellt hatten und die einzelnen Unternehmen mehrheitlich vom selben Projektprüfer betreut worden waren.

- 13.2 Der RH wies darauf hin, dass mit 51 % mehr als die Hälfte der Zinsenzuschüsse zu TOP–Tourismus–Krediten an Mehrfachkunden gingen und diese mit 57 % einen noch höheren Anteil der abgerechneten Fördermittel lukrierten. Kritisch sah der RH, dass wiederholt dieselben Projektprüfer Mehrfachkunden der ÖHT im Rahmen der Vor–Ort–Prüfungen, und zwar in der Regel alleine, besuchten.

Weiters merkte der RH kritisch an, dass ein Mehrfachkunde – entgegen den Bestimmungen im Abwicklungsvertrag – bevorzugt behandelt wurde, indem die ÖHT in diesem Fall auf die verpflichtende Vor–Ort–Prüfung verzichtete; dies mit dem Hinweis, dass es sich um einen Mehrfachkunden handelte.

²⁸ Anwesend waren neben Vertretern der ÖHT der Förderwerber, ein Vertreter der Hausbank des Förderwerbers und der Planer.

Der RH empfahl dem Ministerium, bei der Weiterentwicklung der Förderrichtlinie darauf zu achten, den Anteil an Mehrfachkunden zu reduzieren, um eine breitere Zielgruppe zu erreichen. Dazu sollte ein zeitlicher Mindestabstand von mehreren Jahren zwischen zwei Förderungen eingeführt werden.

Der RH empfahl der ÖHT, zur Korruptionsprävention bei der Projektprüfung der TOP–Tourismus–Kreditträge von Mehrfachkunden eine personelle Rotation der Projektprüferinnen und –prüfer zwingend vorzusehen. Darüber hinaus wäre bei den Vor–Ort–Prüfungen von größeren Projekten stets das Vier–Augen–Prinzip einzuhalten.

- 13.3 (1) Das Ministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass sich die österreichische Tourismuswirtschaft durch ihr schrittweises Wachstum und die damit verbundenen kontinuierlichen Investitionen auszeichne. Die Förderrichtlinie trage diesem Umstand Rechnung und lege sachliche sowie persönliche Fördervoraussetzungen fest. Gleichzeitig würden die betraglichen und allenfalls auch zeitlichen Beschränkungen des EU–Beihilfenrechts eingehalten. Ein darüber hinausgehender Ausschluss von Unternehmen stünde in Widerspruch zur stetigen Investitions– und Innovationsnotwendigkeit der Tourismusbranche.

(2) Laut Stellungnahme der ÖHT würde sie die Empfehlung des RH zur Einführung eines Rotationsprinzips im Sinne der Korruptionsprävention aufnehmen, sie sehe aber den zusätzlichen Verwaltungsaufwand problematisch. Die Empfehlung des RH sei insofern bereits berücksichtigt worden, als nach dem Betriebsbesuch der Sachbearbeiter ein Beratungsprotokoll mit allen wesentlichen Projekt– und Besprechungsinhalten erstellt und dieses sowohl hausintern als auch der Förderwerberin bzw. dem Förderwerber zur Verfügung gestellt werde.

Die ÖHT könne eine Bevorzugung von „Stammkunden“ aufgrund des Verzichts auf eine Vor–Ort–Prüfung nicht nachvollziehen; sie verwies dabei auf den vermehrten Reisebedarf der Mehrfachkunden nach Wien. Das vom RH geforderte Vier–Augen–Prinzip werde im besonderen Maße eingehalten, weil bei einer Projektbesprechung im Büro der ÖHT auch der marktseitig zuständige Abteilungsleiter bzw. Geschäftsführer–Markt – oft auch der Riskmanager – anwesend sei.

- 13.4 (1) Der RH entgegnete dem Ministerium, dass eine breitere Zielgruppe der Fördernehmerinnen und Fördernehmer einen höheren Impuls für Investitionsvorhaben durch die TOP–Tourismusförderung – auch im Hinblick auf die Vermeidung von Mitnahmeeffekten – bewirken könnte. Deshalb bekräftigte er seine Empfehlung, bei der Weiterentwicklung der Förderrichtlinie darauf zu achten, den Anteil an Mehrfachkunden zu reduzieren.

(2) Der RH hielt gegenüber der ÖHT fest, dass er das nunmehr zu erstellende Beratungsprotokoll des Projektprüfers im Anschluss an einen Betriebsbesuch für zweckmäßig erachtete. Im Verzicht auf eine Vor–Ort–Prüfung durch die ÖHT sah der RH dennoch weiterhin eine Bevorzugung von Mehrfachkunden, welche nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Abwicklungsvertrags zu unterbinden wäre.

- 14.1 (1) Der jeweilige Projektprüfer erstellte auf Basis der von der Förderwerberin bzw. vom Förderwerber vorgelegten schriftlichen Projektunterlagen sowie der verpflichtenden Vor–Ort–Prüfung des Projekts (sogenannte Revision) einen ÖHT–Prüfbericht. Dieser enthielt die Finanzierungsstruktur und Konkretisierungen des Projekts, die aufgrund der fortgeschrittenen Projektplanung häufig vom ursprünglichen Förderantrag abwichen. Laut Auskunft der ÖHT erfolgte die Qualitätssicherung des ÖHT–Prüfberichts durch die zuständige Abteilungsleitung im Zuge der Freigabe und Weiterleitung an die Geschäftsführung der ÖHT. Diesen Prüfschritt dokumentierte die ÖHT nicht. So fehlten bei den exemplarisch überprüften Förderfällen z.B. Prüfhaken, Kommentare oder Unterschriften.

(2) In einem vom RH überprüften Förderfall bestand das Projekt aus der Errichtung eines Personalwohnhauses. Der baubehördliche Bescheid für den Abriss des bestehenden Gebäudes und die Errichtung eines Personalwohnhauses an derselben Stelle stammte vom 11. März 2015. Laut Rechnungsaufstellung des Fördernehmers war der Abbruch des bestehenden Gebäudes am 7. April 2015 verbindlich in Auftrag gegeben worden. Das damit beauftragte Unternehmen stellte seine Rechnung für die Abbrucharbeiten am 21. April 2015. Der Antrag auf einen TOP–Tourismus–Kredit langte am 7. Mai 2015 bei der ÖHT ein.

Die den Förderantrag ergänzende Kostenaufstellung enthielt die Abbrucharbeiten in Höhe von rd. 19.000 EUR. Im Zuge der Erstellung des ÖHT–Prüfberichts anerkannte die ÖHT die Kosten für den Abbruch in vollem Umfang als förderbare Kosten, obwohl gemäß Förderrichtlinie Projekte oder Teile davon, die vor Einbringung des Förderantrags begonnen worden waren, nicht förderbar waren.

(3) Architekten– und Beratungshonorare (insbesondere von Energie– und Elektroplanern) stellten förderbare Kosten im Sinne der Förderrichtlinie dar, sofern diese nicht vor Einbringung des Förderantrags angefallen waren. Dies betraf in erster Linie die sogenannten Grobplanungskosten der eingereichten Projekte.

In den vom RH überprüften Förderfällen für einen Zinsenzuschuss zu TOP–Tourismus–Krediten unterblieb eine Abgrenzung der Planungskosten in Grobplanung (in der Regel vor Antragstellung) und Detailplanung (in der Regel nach Antragstellung). Die ÖHT anerkannte stattdessen die volle Höhe der angegebenen Planungskosten und verlangte von den Förderwerberinnen und Förderwerbern keine Aufstellung der Detailplanungskosten.



- 14.2 Der RH wies kritisch auf die mangelnde Nachvollziehbarkeit der Qualitätssicherung durch die Abteilungsleitung in der ÖHT bei der Freigabe und Weiterleitung der ÖHT-Prüfberichte an die Geschäftsführung hin. Er merkte an, dass durch die fehlende Dokumentation der Qualitätskontrolle weder Zeitpunkt noch Umfang der Prüfschritte ersichtlich war.

Er empfahl der ÖHT, die Qualitätskontrolle und die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Erstellung des ÖHT-Prüfberichts zu dokumentieren. Dies sollte etwa in Form eines schriftlichen Kurzkomentars der zuständigen Abteilungsleitung zum jeweiligen Kreditantrag erfolgen.

Nach Ansicht des RH wären in einem von ihm überprüften Förderfall die Abbruchkosten bereits bei Erstellung des ÖHT-Prüfberichts als nicht förderbare Kosten auszuscheiden gewesen. Er hielt zudem kritisch fest, dass in den von ihm überprüften Förderfällen in den Kostenaufstellungen Grob- und Detailplanungskosten nicht voneinander abgegrenzt waren. Daher war seiner Ansicht nach nicht auszuschließen, dass die ÖHT Grobplanungskosten aus der Zeit vor Antragstellung gemeinsam mit Detailplanungskosten aus der Zeit nach Antragstellung als förderbar anerkannte.

Der RH empfahl der ÖHT, im Rahmen der ÖHT-Prüfberichtserstellung von der Förderwerberin bzw. vom Förderwerber eine Abgrenzung der vor dem Anerkennungsstichtag angefallenen Kosten von jenen nach dem Anerkennungsstichtag einzufordern.

- 14.3 Laut Stellungnahme der ÖHT werde der Leiter der Kreditabteilung zu jedem Kreditfall einen Kurzkomentar auf Basis des Entwurfs zum Vorlagenbericht formulieren und diesen der Geschäftsführung vor Freigabe der Berichte an die ERP-Fachkommission bereitstellen. Die Umsetzung dieser Maßnahme sei für alle Förderfälle, die nach dem 1. August 2021 eingereicht werden, sichergestellt.

Die mangelnde Abgrenzung von (geringfügigen) Kostenpositionen sei aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit sowie der Kostensicherheit erfolgt. Dennoch empfehle die ÖHT den Kreditnehmerinnen und Kreditnehmern bereits, eine Auftragsabgrenzung zwischen der Einreichplanung (notwendig zur Fördereinreichung) und der nachfolgenden Detailplanung (Teil der anrechenbaren Kosten) vorzunehmen.

Förderentscheidung Einmalzuschüsse (TOP–Zuschüsse und TOP–Jungunternehmer)

- 15 Förderanträge für TOP–Zuschüsse waren im überprüften Zeitraum von der Förderwerberin bzw. vom Förderwerber in Papierform und firmenmäßig unterfertigt bei der ÖHT einzureichen. Per E-Mail übermittelte Förderanträge für TOP–Zuschüsse bearbeitete die ÖHT im Unterschied zu den Zinsenzuschüssen zu TOP–Tourismus–Krediten nicht, sondern trug diese in die sogenannte „Fristwahrerliste“ (**TZ 22**) ein. Sofern es die Förderwerberin bzw. der Förderwerber verabsäumte, den Originalantrag innerhalb einer angemessenen Frist per Post nachzureichen, nahm die ÖHT den Antrag stillschweigend in die sogenannte „Ablehnungsliste“ auf und somit außer Evidenz.

Auf Basis des Förderantrags sowie von in der Praxis häufig später nachgereichten Unterlagen erstellte die ÖHT ein internes Gutachten, den sogenannten ÖHT–Prüfbericht; dieser war grundsätzlich vergleichbar mit dem Prüfbericht bei Zinsenzuschüssen zum TOP–Tourismus–Kredit. Der Prüfbericht wurde im Vier–Augen–Prinzip von einer weiteren Sachbearbeiterin bzw. einem weiteren Sachbearbeiter geprüft und von dieser bzw. diesem gemeinsam mit einem Prokuristen oder Geschäftsführer unterfertigt.²⁹ Der ÖHT–Prüfbericht bildete die Grundlage für die Förderentscheidung durch die ÖHT.

Die Abwicklung der TOP–Jungunternehmerförderung durch die ÖHT entsprach weitgehend jener der TOP–Zuschüsse.

Die folgenden Feststellungen des RH resultierten aus der exemplarischen Überprüfung der Förderfälle bezüglich Antragsbearbeitung (von der Antragstellung bis zur Förderentscheidung).

²⁹ Diese Vorgangsweise galt für TOP–Zuschüsse und TOP–Jungunternehmer gleichermaßen.

Einzelfeststellungen Einmalzuschüsse (TOP–Zuschüsse und TOP–Jungunternehmer)

- 16.1 (1) In einem überprüften Förderfall lag zum Zeitpunkt der Förderentscheidung im Jahr 2019 eine Einreichbauplanung aus dem Jahr 2013 vor, die die Errichtung eines privaten Wohn– und eines Fremdenzimmertrakts vorsah. Der Förderantrag stammte aus dem Jahr 2018 und bezog sich auf die Errichtung neuer Zimmer, eines Frühstücksraums sowie auf den Umbau der Küche und der Rezeption. Die ÖHT traf die Förderzusage, ohne beim Förderwerber nachzufragen, ob der Förderantrag ausschließlich den betrieblichen Teil des Umbaus umfasste.

Auf Anregung des RH nahm die ÖHT nach der Förderentscheidung Kontakt mit dem Fördernehmer auf und ließ sich per E–Mail bestätigen, dass die Privatwohnung nicht Teil des aktuellen Neu– und Umbaus war.

- (2) In einem weiteren exemplarisch überprüften Förderfall langte im Jänner 2018 ein Antrag auf einen geförderten Kredit über 1,2 Mio. EUR Investitionssumme bei der ÖHT ein. Nach einigen Telefonaten und einem E–Mail–Verkehr zwischen der Unternehmensberaterin des antragstellenden Unternehmens und den Projektprüfern der ÖHT stellte sich heraus, dass das Projekt auf Wunsch des antragstellenden Unternehmens redimensioniert werden und nunmehr ein TOP–Zuschuss beantragt werden sollte. Allerdings verlangte die ÖHT keinen neuen Antrag mit einer adaptierten Projektbeschreibung für das nunmehr gewählte Förderprodukt TOP–Zuschuss.

Die Redimensionierung beruhte hauptsächlich auf der Umschichtung von aktivierbaren zu nicht aktivierbaren Kosten (Instandhaltung). In einem E–Mail vom 4. Mai 2018 bezifferte die Unternehmensberaterin die neuen aktivierbaren Projektkosten mit knapp über 700.000 EUR. Basis für die Weiterbearbeitung des Antrags durch die ÖHT war eine am 5. Juni 2018 von der Unternehmensberaterin nochmals aktualisierte Kostenaufstellung, die sich aus tatsächlichen Kosten für bereits vergabene Aufträge und aus pauschal hochgerechneten Kosten zusammensetzte, u.a. „Einrichtung neue Zimmer“ mit einem Pauschalbetrag von 120.000 EUR. Die aktivierbaren Gesamtkosten waren mit rd. 687.000 EUR beziffert. Die Höhe der förderbaren Kosten lag beim TOP–Zuschuss bei maximal 700.000 EUR.

Die ÖHT gab dazu an, dass ihr bei Einmalzuschüssen eine Grobkostenaufstellung genüge, weil die detaillierte Prüfung auf Basis der von der Fördernehmerin bzw. vom Fördernehmer übermittelten Rechnungszusammenstellung erfolge und diese vom Steuerberater geprüft und unterfertigt werde.

(3) Bei einem der fünf vom RH exemplarisch überprüften TOP-Zuschüsse gab der Unternehmer im Förderantrag eine Eigenfinanzierungsquote von 100 % an. Im Zuge der Einforderung von Unterlagen machte die ÖHT den Unternehmer darauf aufmerksam, dass ein ausschließlich mit Eigenkapital finanziertes Projekt nicht gefördert werden könne. Daraufhin brachte der Unternehmer eine Finanzierungszusage (Kreditpromesse) seiner Hausbank über 120.000 EUR bei. Die Gesamtinvestitionssumme lag bei rd. 515.000 EUR. Aufgrund der Kreditpromesse genehmigte die ÖHT den TOP-Zuschuss.

- 16.2 (1) Der RH kritisierte, dass die ÖHT eine Förderzusage gab, ohne vorher eine nachweisliche Abgrenzung zwischen privaten und betrieblichen Investitionen eingeholt zu haben. Die zum Zeitpunkt der Förderentscheidung vorhandene Kostenaufstellung ließ nach Ansicht des RH keinen Rückschluss zu, dass die Privatwohnung vom Umbau nicht miterfasst war.

Er empfahl der ÖHT, bereits im Zuge der Förderentscheidung beim TOP-Zuschuss eine Abgrenzung zwischen privaten und betrieblichen Investitionen sicherzustellen und entsprechende Nachweise zu verlangen.

(2) Der RH kritisierte die aufgrund mehrfacher Änderungen der beantragten Förderhöhe sowie des Fördergegenstands schwer nachvollziehbare Förderabwicklung bei einem von ihm überprüften Förderfall. Nach seiner Ansicht hätten die mehrfache Anpassung der förderbaren Kosten durch den Förderwerber sowie die Angabe von pauschalierten Kosten für wesentliche Teile des Förderprojekts zu einem neuen Förderantrag führen müssen.

Der RH empfahl der ÖHT, bei der Antragstellung zum TOP-Zuschuss eine nach Gewerken gegliederte Kostenaufstellung einzufordern, um die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel zweifelsfrei prüfen zu können. Weiters empfahl er der ÖHT, beim TOP-Zuschuss von den Förderwerberinnen und Förderwerbern zu den Kostenaufstellungen eine Projektdarstellung zu verlangen, um damit den Bezug der förderbaren Kosten zum zu fördernden Projekt sicherzustellen.

(3) Der RH verwies im Zusammenhang mit der Fremdfinanzierungsvorgabe durch die ÖHT für die Förderwerberinnen und Förderwerber auf seine Empfehlung in TZ 7.

- 16.3 Laut Stellungnahme der ÖHT nehme sie nur noch vollständig ausgefüllte und mit Unterlagen versehene Förderanträge entgegen. Im Jahr 2019 sei ein Fristmanagement installiert worden, wodurch sich die kritisierte Problematik aufgelöst habe.

Private Investitionsbestandteile (in erster Linie Unternehmer-Wohnungen) würden aktuell als nicht förderbare Kosten erfasst und explizit ausgewiesen. Die ÖHT mache im Rahmen einer Dienstanweisung die befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

nochmals auf die notwendige Abgrenzung von privaten und betrieblichen Kosten aufmerksam.

Die Einreichung des TOP-Zuschusses basiere nahezu regelmäßig auf Kostenschätzungen; eine Kostengliederung sei daher nicht immer zweifelsfrei möglich. Die Projektdarstellung sei bereits jetzt im Förderantrag enthalten.

16.4 Der RH entgegnete der ÖHT, dass er für den Fördergeber eine nach Gewerken gegliederte Kostenaufstellung wegen der sachgerechten Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der Fördermittel für zweckmäßig hielt. Er verblieb daher bei seiner diesbezüglichen Empfehlung.

17.1 Die ÖHT-Prüfberichte der TOP-Jungunternehmer enthielten neben formalen Eckdaten zum Unternehmen eine Liquiditätsvorschau. Zu deren Erstellung zog die ÖHT sowohl die Angaben der Jungunternehmer als auch ihre eigenen branchenbezogenen Erfahrungswerte heran. Die ÖHT begründete die Auswahl der jeweils verwendeten Zahlen in den exemplarisch überprüften Förderfällen nicht näher. So wich die Liquiditätsvorschau bei einem Förderfall von den Angaben des Förderwerbers zu Umsatz- und Erlöserwartungen ohne nähere Begründung deutlich ab.

17.2 Der RH kritisierte, dass die ÖHT die Auswahl der Kennzahlen bzw. Indikatoren für die Liquiditätsvorschau der Fördernehmerinnen und Fördernehmer in den internen ÖHT-Prüfberichten nicht begründete. Nach Ansicht des RH war dadurch die Plausibilität der zu erwartenden wirtschaftlichen Entwicklung der Fördernehmerinnen und Fördernehmer ohne zusätzliche Erhebungen nicht gegeben.

Der RH empfahl der ÖHT, in den ÖHT-Prüfberichten der TOP-Jungunternehmer die wirtschaftlichen Kennzahlen der Fördernehmerinnen und Fördernehmer sowie Änderungen dieser durch die ÖHT beim Erstellen der Liquiditätsvorschau auszuweisen und zu begründen.

17.3 Laut Stellungnahme der ÖHT passe sie die meist sehr optimistisch angesetzten Planungen der TOP-Jungunternehmer auf Basis ihrer Erfahrungswerte sowie von „Benchmark Bilanzen“ an. Ein entsprechender Vermerk sei regelmäßig in den ÖHT-Prüfberichten enthalten. Die ÖHT werde aber die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anweisen, diese Abweichungen künftig noch detaillierter darzustellen.

Förderabrechnung und Fördermittelauszahlung

Fördermittelabrechnung

18.1 (1) Die ÖHT führte die Fördermittelabrechnung gemäß Förderrichtlinie selbstständig durch. Das Ministerium machte von der Möglichkeit, die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel selbst zu prüfen bzw. durch beigezogene Kontrollorgane prüfen zu lassen,³⁰ keinen Gebrauch.

(2) Die Abrechnungskontrolle der widmungsgemäßen Verwendung durch die ÖHT begann gemäß Förderrichtlinie bei den exemplarisch überprüften Förderfällen, nachdem die Förderverträge und die Rechnungszusammenstellungen über das abgeschlossene Förderprojekt in der ÖHT eingelangt waren.

(3) Die ÖHT legte die Prozessschritte zur Abrechnung der Einmalzuschüsse im „Organisationshandbuch TOP–Zuschuss Jungunternehmerförderung“ sowie in zwei dazugehörigen Prozessablaufdiagrammen fest.

Folgende Prozessschritte sah die ÖHT bei der Förderabrechnung und Auszahlung der TOP–Zuschüsse und TOP–Jungunternehmerförderung an die Fördernehmerin bzw. den Fördernehmer vor:

- Prüfung der Voraussetzungen für die Abrechnung (Vorliegen der erforderlichen Unterlagen im Original, Erfüllung der im Förderangebot definierten Auflagen),
- Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung (Vorliegen der von der Fördernehmerin bzw. vom Fördernehmer unterfertigten vollständigen Rechnungszusammenstellung),
- Auszahlung des Einmalzuschusses durch die ÖHT.

Das „Organisationshandbuch TOP–Zuschuss Jungunternehmerförderung“ sah beim TOP–Zuschuss keine personelle Trennung zwischen der Vergabe einerseits und der Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der Fördermittel sowie der Abrechnung der Förderfälle andererseits vor. Bei der TOP–Jungunternehmerförderung war eine solche personelle Trennung gegeben.

(4) Die Vorgaben zur Abrechnungskontrolle des Zinsenzuschusses zum TOP–Tourismus–Kredit dokumentierte die ÖHT im „Organisationshandbuch Kreditabwicklung“. Die Abrechnung des Zinsenzuschusses zum TOP–Tourismus–Kredit war in einem weiteren internen Prozessablaufdiagramm festgehalten.

³⁰ Das Ministerium war gemäß § 8 Abwicklungsvertrag berechtigt, die Einhaltung der Bestimmungen des Abwicklungsvertrags sowie die vertragsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahmen durch die ÖHT zu prüfen bzw. eine entsprechende Prüfung zu beauftragen. Dazu waren umfangreiche Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten der ÖHT sowie Einsichtsrechte für die Prüfenden vertraglich festgelegt.

Die wesentlichen Prozessschritte zur Abrechnung des Zinsenzuschusses zum TOP–Tourismus–Kredit stellten sich wie folgt dar:

- Kreditauszahlung an die Fördernehmerin bzw. den Fördernehmer auf Antrag zur Überweisung,
- Prüfung der Voraussetzungen für die Abrechnung (Vorliegen der erforderlichen Unterlagen, Erfüllung der im Kreditvertrag vereinbarten Auflagen),
- Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung (Vorliegen der stichprobenartig eingeforderten Originalbelege),
- Abrechnung des Zinsenzuschusses (Kontrolle und Berechnung der förderbaren Kosten anhand der Rechnungszusammenstellung),
- Anrechnung des Zinsenzuschusses auf die laufende Verzinsung der aushaftenden Kredithöhe in Form einer Gutschrift.

Die Abrechnung des Zinsenzuschusses war – im Unterschied zum TOP–Zuschuss – von der Vergabe des TOP–Tourismus–Kredits sowohl abteilungsmäßig als auch personell getrennt.

(5) Die vom RH überprüften Förderfälle wickelte die ÖHT je nach Förderinstrument nach den oben angeführten Prozessvorgaben ab. Grundsätzlich waren im überprüften Zeitraum alle Förderanträge im IT–System der ÖHT erfasst, wobei ab 2019 dieses technisch reorganisiert wurde. Sämtliche vom RH überprüften Förderfälle waren zudem als Loseblattsammlung ohne Inhaltsverzeichnis bzw. als Handakt für die Abrechnung dokumentiert (Förderakt) und enthielten die gemäß Förderrichtlinie von der Fördernehmerin bzw. vom Fördernehmer für die Abrechnung einzufordern- den Unterlagen.

Die ÖHT führte bei den vom RH überprüften Förderfällen gemäß Organisationshandbuch eine interne Checkliste, um die Vollständigkeit der Abrechnungskontrolle sicherzustellen. Diese Checkliste wurde nach der Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der Fördermittel gemäß Organisationshandbuch von der zuständigen Sachbearbeiterin abgezeichnet. Bei den Zinsenzuschüssen war die interne Checkliste nach jedem Prozessschritt zusätzlich noch mit der Kontrollparaphe des Vorgesetzten versehen.

Ein Eingangsstempel war in den überprüften Förderfällen überwiegend auf dem Begleitschreiben der Fördernehmerinnen und Fördernehmer und nicht auf den von der ÖHT laut Förderrichtlinie erforderlichen Unterlagen (z.B. Rechnungszusammenstellung) vorhanden.

(6) Die Fördernehmerin bzw. der Fördernehmer war bei einem TOP–Tourismus–Kredit verpflichtet, innerhalb eines halben Jahres nach Fertigstellung der Investition die Betriebsanlagengenehmigung und den Kollaudierungsbescheid an die ÖHT zu

übermitteln. In den überprüften Förderfällen forderte die ÖHT diese Unterlagen zwar ein, diese waren aber im jeweiligen Förderakt nicht ersichtlich und konnten auf Verlangen des RH nicht vorgelegt werden.

- 18.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Ministerium seine Kontrollrechte für eine unmittelbare Prüfung des widmungsgemäßen Einsatzes von Fördermitteln der Fördernehmerinnen bzw. Fördernehmer nicht nutzte. Er stellte überdies kritisch fest, dass bei der ÖHT beim TOP-Zuschuss die gesamte Abwicklung – Vergabe und Abrechnung – operativ in der Hand einer Person lag und damit Interessenkonflikte möglich waren.

Der RH empfahl dem Ministerium, stichprobenweise die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel durch die Fördernehmerinnen und Fördernehmer selbst zu prüfen und dabei auch der ordnungsgemäßen Abwicklung der Förderabrechnung durch die ÖHT Augenmerk zu schenken.

Der RH empfahl der ÖHT, bei der Abwicklung der TOP-Zuschüsse eine personelle Trennung zwischen Vergabe und Abrechnung einzuführen.

Weiters kritisierte der RH, dass die ÖHT bei den überprüften Förderfällen nach der Förderabrechnung noch vorzulegende wesentliche Unterlagen für die nachweisliche Durchführung der geförderten Investition im Bereich der Zinsenzuschüsse zu TOP-Tourismus-Krediten zwar anforderte, aber weder dokumentierte noch vorlegen konnte.

Der RH empfahl der ÖHT, sämtliche Unterlagen zum Nachweis der Durchführung der geförderten Investition im Bereich der Zinsenzuschüsse zu TOP-Tourismus-Krediten im jeweiligen Förderakt vollständig zu dokumentieren.

- 18.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums bereite es ein Vergabeverfahren zur Abwicklung der gewerblichen Tourismusförderung des Bundes ab 2022 vor; die Empfehlung des RH werde es dabei aufgreifen.

(2) Laut Stellungnahme der ÖHT sei die mit TOP-Zuschüssen befasste Abteilung 2020 neu strukturiert und die Kontrollentscheidung ausschließlich bei der Teamleitung mit Gegenzeichnung der Geschäftsführung positioniert worden. Weiters sei auf Ebene der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter ein Rotationsprinzip eingeführt worden, so dass die Verfasserin bzw. der Verfasser eines konkreten ÖHT-Prüfberichts nicht auch dessen Förderabrechnung durchführen dürfe; somit sei eine personelle Trennung vorgenommen worden. Bereits seit 2016 existiere in der ÖHT eine automatisierte Stichprobenprüfung der Förderfälle zum TOP-Zuschuss.

Im Rahmen der ebenfalls von der ÖHT abgewickelten COVID-19-Fördermaßnahmen sei zwischenzeitlich auch im Bereich TOP-Zuschuss und TOP-Jungunternehmer eine elektronische Einreichplattform implementiert, so dass sämtliche Unternehmensdaten elektronisch erfasst würden. Die Verbesserung der Dokumentation würde auf technische und verwaltungsökonomische Umsetzbarkeit geprüft.

Fristen bei der Förderabwicklung

19.1 (1) Gemäß Förderrichtlinie musste die Fördernehmerin bzw. der Fördernehmer bei den überprüften Förderinstrumenten der TOP-Tourismusförderung mit einem Formblatt der ÖHT die dem Förderantrag entsprechende Durchführung des Investitionsvorhabens bestätigen und eine Rechnungszusammenstellung über das abgeschlossene Förderprojekt vorlegen. Der ÖHT genügte in den vom RH exemplarisch überprüften Förderfällen die Rechnungszusammenstellung als Nachweis für die Durchführung der Investitionen gemäß dem Förderantrag.

(2) Die ÖHT sah laut Organisationshandbuch für die TOP-Zuschüsse und für die TOP-Jungunternehmer eine Frist von sechs Monaten nach dem Förderangebot bzw. nach Fertigstellung des Förderprojekts für die Übermittlung der Rechnungszusammenstellung vor. In vier der exemplarisch überprüften Förderfälle erfolgte die Vorlage der jeweiligen Rechnungszusammenstellung zwischen sechs und 18 Monate nach dem von der ÖHT vorgegebenen Fristende. Die übrigen sechs Rechnungszusammenstellungen übermittelten die Fördernehmerinnen und Fördernehmer fristgerecht.

(3) Für die Zinsenzuschüsse zu TOP-Tourismus-Krediten lag keine mit den Einmalzuschüssen vergleichbare Regelung vor. Die vom RH exemplarisch überprüften Förderfälle enthielten im Kreditvertrag eine pauschale Frist von höchstens drei Monaten, um nach Durchführung der Investition die Rechnungszusammenstellung an die ÖHT zu übermitteln. Die ÖHT überwachte die Einhaltung der dreimonatigen Frist bzw. die Ursachen für eine etwaige Fristüberschreitung nicht.

Basis für die Förderung durch die Zinsenzuschüsse war ein TOP-Tourismus-Kreditvertrag mit der ÖHT zur Finanzierung des Förderprojekts mit definierter Kreditlaufzeit. Für den Umsetzungszeitraum des Förderprojekts waren jeweils die von der Fördernehmerin bzw. vom Fördernehmer im Förderantrag angegebenen Anfangs- und Endtermine (Projektlaufzeit) maßgeblich, weil der Förderantrag Bestandteil des Kreditvertrags (Fördervertrag) war.

Die von der ÖHT im jeweiligen ÖHT-Prüfbericht – als Grundlage für die Förderentscheidung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers – ermittelten Projektzeiträume wichen bei drei vom RH exemplarisch überprüften Förderfällen – davon zwei bis zu einem Jahr – von den Angaben im Förderantrag ab. Der Zeitpunkt für die

Übermittlung der jeweiligen Rechnungszusammenstellung verschob sich dadurch dementsprechend.

Die tatsächliche Übermittlung der Rechnungszusammenstellungen durch die Fördernehmerinnen und Fördernehmer verzögerte sich bei vier von fünf vom RH exemplarisch überprüften Förderfällen um fünf bis 20 Monate gegenüber dem im Förderantrag bzw. Kreditvertrag für die rechtzeitige Übermittlung maßgeblichen Projektzeitraum. Die ÖHT analysierte die Ursachen für die zeitlichen Überschreitungen der Übermittlung der jeweiligen Rechnungszusammenstellungen nicht.

- 19.2 Der RH hielt kritisch die erheblichen Überschreitungen der Projektlaufzeiten bei den von ihm exemplarisch überprüften Förderfällen fest. Nach seiner Ansicht konnten durch die nicht rechtzeitige Fertigstellung der Förderprojekte die Förderwirkungen eingeschränkt werden. Er bemängelte, dass die ÖHT der Projektlaufzeit kaum Augenmerk schenkte und die Fertigstellungstermine nicht überwachte.

Der RH kritisierte weiters, dass die ÖHT die Projektlaufzeit aus dem Förderantrag anstatt aus dem ÖHT-Prüfbericht – der Basis für die Förderentscheidung war – als verbindlichen Bestandteil in den Kreditvertrag aufnahm. Der RH merkte dazu kritisch an, dass dadurch im jeweiligen Kreditvertrag die Projektlaufzeit auf Basis veralteter bzw. nicht geprüfter Daten des Förderantrags und nicht auf Basis der Datenlage der Förderentscheidung (des ÖHT-Prüfberichts) festgelegt wurde.

Der RH empfahl der ÖHT, den Umsetzungszeitraum des jeweiligen Förderprojekts in den Förderverträgen verbindlich festzulegen. Weiters empfahl er der ÖHT, allfällige Fristüberschreitungen bei der Umsetzung zu analysieren und gegebenenfalls geeignete Maßnahmen zu setzen, um die angepeilten Förderwirkungen zu erzielen.

- 19.3 Laut Stellungnahme der ÖHT habe sie zur Straffung der Fristen bei der Förderabwicklung mittlerweile ein Fristenmanagement eingeführt. Die periodenbezogene Weiterleitung der Kredittranchen an die Fördernehmerinnen und Fördernehmer sei eine geeignete Vorkehrung, um bei der Überschreitung von Projektlaufzeiten bzw. Fristüberschreitungen eine nachteilige Verwendung von Fördermitteln zu vermeiden. Allerdings könne es aufgrund von Bauverzögerungen wegen saisonaler Bauzeiteinschränkungen etc. zu Verzögerungen kommen.
- 19.4 Der RH würdigte die Bemühungen der ÖHT, die Überschreitungen der Projektlaufzeiten durch ein Fristenmanagement einzudämmen, positiv. Er betonte jedoch seine Empfehlung, den Umsetzungszeitraum des jeweiligen Förderprojekts in den Förderverträgen (ungeachtet allfälliger Bauverzögerungen) verbindlich festzulegen, um die angepeilten Förderwirkungen zu erzielen. In diesem Zusammenhang erachtete der RH realistische Planungsannahmen der Fördernehmerinnen und Fördernehmer sowie deren Beurteilung und Überwachung durch die ÖHT für zweckmäßig.

Widmungsgemäße Verwendung der Einmalzuschüsse (TOP–Zuschüsse und TOP–Jungunternehmer)

- 20.1 (1) Bei der Abrechnung der TOP–Zuschüsse und TOP–Jungunternehmer überprüfte die ÖHT die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel auf Basis der jeweils eingereichten Rechnungszusammenstellung der Fördernehmerin bzw. des Fördernehmers in rechnerischer und sachlicher Hinsicht. Die Rechnungszusammenstellung war vom Finanzierungsinstitut bzw. vom Wirtschaftstreuhänder zu fertigen. Die Rechnungszusammenstellung musste alle Investitionskosten inklusive nicht förderbarer Anteile (z.B. Gebühren) enthalten. Weiters bestätigte die Fördernehmerin bzw. der Fördernehmer die Richtigkeit der Angaben und die buchhalterische Aktivierung der Investitionskosten.

Alle exemplarisch überprüften Förderfälle enthielten eine richtlinienkonform unterfertigte Rechnungszusammenstellung. Der Detaillierungsgrad der vorliegenden Unterlagen (z.B. Tiefe der Plankostenrechnungen nach Leistungen) wies jedoch wesentliche Unterschiede auf. Bei den überprüften Förderfällen verzichtete die ÖHT auf die im Abwicklungsvertrag vorgesehene stichprobenartige Überprüfung von Originalrechnungen und –zahlungsbelegen.

(2) Ausschlaggebend für die Förderbarkeit war die Einhaltung der genehmigten und im Fördervertrag festgehaltenen Gesamtfördersumme. Weiters kontrollierte die ÖHT die betragliche Richtigkeit der Nettobeträge hinsichtlich des Abzugs von Rabatten, Skonti und der Umsatzsteuer. Die Beauftragungsdaten der einzelnen Leistungen bzw. Gewerke mussten gemäß Förderrichtlinie nach dem im Fördervertrag angeführten Anerkennungsstichtag liegen, um die Förderbarkeit der Kosten zu erreichen. Die Rechnungszusammenstellungen der vom RH überprüften Förderfälle wiesen keine Posten vor dem Anerkennungsstichtag auf.

Die ÖHT kürzte bei zwei der vom RH überprüften Förderfälle den Einmalzuschuss, weil die Fördernehmerin bzw. der Fördernehmer die bewilligte Investitionssumme durch die jeweilige Rechnungszusammenstellung nicht nachweisen konnte.

(3) Bei der sachlichen Kontrolle der Förderabrechnungen stand die grundsätzliche Förderbarkeit der geltend gemachten Kosten gemäß Förderrichtlinie im Vordergrund.

Die ÖHT verglich bei den vom RH exemplarisch überprüften Förderfällen die Rechnungszusammenstellungen nicht im Detail mit den von der Fördernehmerin bzw. vom Fördernehmer eingereichten Kosten, die die Basis für die Förderentscheidung gewesen waren. Die ÖHT beschränkte sich darauf, zu prüfen, ob die in den Rechnungszusammenstellungen angeführten Leistungen und Kosten grundsätzlich im kausalen Zusammenhang zum Investitionsvorhaben stehen konnten.

Die ÖHT beurteilte die Förderbarkeit der tatsächlich erbrachten Leistung meist abstrakt, weil die Leistungsbeschreibungen in den überprüften Förderfällen häufig generelle Begriffe, wie „Baumeisterarbeiten“, „Einrichtung“, „Teilrechnung“ etc., enthielten und wenig Rückschlüsse auf die konkrete Leistung zuließen. Die ÖHT verlangte keine weiteren Unterlagen wie Benützungsbewilligungen oder Fertigstellungsanzeigen zur Plausibilisierung der Rechnungszusammenstellung.

Die ÖHT kürzte den Einmalzuschuss im Zuge der sachlichen Kontrolle bei insgesamt fünf der exemplarisch vom RH überprüften Förderfälle wegen der fehlenden Förderbarkeit einzelner Positionen der Rechnungszusammenstellung. In einem Förderfall führte die Streichung von nicht förderbaren Kosten zu einer geringfügigen Kürzung des Einmalzuschusses um wenige Euro. In den übrigen vier Förderfällen lagen im Zuge der Abrechnung im Vergleich zum Förderantrag weitere förderbare Kosten vor, die von der ÖHT anerkannt wurden und somit die Kürzungen betraglich kompensieren konnten.

- 20.2 Der RH hielt fest, dass die Abrechnungen der überprüften Förderfälle durch die ÖHT formal und rechnerisch – abgesehen von der laut Förderrichtlinie vorgesehenen, fehlenden Stichprobenprüfung der Originalbelege – keine wesentlichen Mängel aufwiesen.

Er wies aber kritisch darauf hin, dass die ÖHT nur die grundsätzlichen Vorgaben der Förderrichtlinie als Maßstab für die sachliche Abrechnungskontrolle heranzog und die von den Fördernehmerinnen und Fördernehmern abgerechneten Investitionskosten nicht mit jenen des genehmigten Förderantrags verglich. Nach Ansicht des RH fehlte dadurch eine zuverlässige Kontrolle, ob die Fördernehmerinnen und Fördernehmer die Förderzusage sachlich einhielten bzw. der Förderzweck erfüllt wurde. Allgemeine Plausibilitätskontrollen der einzelnen Kostenpositionen durch die ÖHT erachtete der RH für nicht ausreichend.

Der RH empfahl der ÖHT, ausschließlich den genehmigten Förderantrag eines TOP-Zuschusses bzw. einer TOP-Jungunternehmerförderung als Grundlage für die sachliche Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der Fördermittel heranzuziehen.

Dabei verwies der RH auf seine Empfehlung in **TZ 19**, den Umsetzungszeitraum des jeweiligen Förderprojekts im Fördervertrag verbindlich festzulegen.

Zudem sollte die ÖHT stichprobenartige Prüfungen bei den TOP–Zuschüssen und bei TOP–Jungunternehmerförderungen (Einmalzuschüsse) vornehmen und die Formalkontrolle automatisieren, um die Erreichung der Förderziele mit einem vertretbaren Aufwand sicherzustellen.

- 20.3 Laut Stellungnahme der ÖHT sei das Nicht–Erreichen der laut Förderantrag förderbaren Kosten regelmäßig Grund für Kredit– oder Förderkürzungen. Die internen Kontrollprozesse seien dahingehend ausgestaltet. Auch die Abteilung Risikomanagement führe bereits seit dem 1. Quartal 2016 eine automatisierte Stichprobenprüfung der Förderfälle durch und dokumentiere dies entsprechend. Dabei würde u.a. die Richtlinienkonformität der Vorhaben sowie der zu bewilligenden Förderungen einer detaillierten Prüfung unterzogen.
- 20.4 Der RH hielt gegenüber der ÖHT fest, dass sich seine Kritik nicht auf die nachgängige Stichprobenprüfung durch die Abteilung Risikomanagement bezog bzw. diese auch nicht in Abrede stellte. Inhalt seiner Kritik war das Fehlen stichprobenartiger Kontrollen der Originalbelege durch die ÖHT bereits während des Abrechnungsprozesses der Einmalzuschüsse. Der RH verwies nochmals auf die diesbezügliche Verpflichtung der ÖHT laut Abwicklungsvertrag.

Widmungsgemäße Verwendung der Zinsenzuschüsse zu TOP–Tourismus–Krediten

- 21.1 (1) Bei der Abrechnung der Zinsenzuschüsse zu TOP–Tourismus–Krediten überprüfte die ÖHT die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel auf Basis der Rechnungszusammenstellung der Fördernehmerin bzw. des Fördernehmers gemäß Organisationshandbuch.

Hauptkriterium bei der rechnerischen Prüfung war die Einhaltung der genehmigten und im TOP–Tourismus–Kreditvertrag festgehaltenen Gesamtinvestitionssumme.

Bei der sachlichen Kontrolle der Förderabrechnungen stand – vergleichbar mit den Einmalzuschüssen – die grundsätzliche Förderbarkeit der geltend gemachten Kosten gemäß Förderrichtlinie im Vordergrund. Die ÖHT nahm bei den vom RH exemplarisch überprüften Förderfällen deshalb – außer bei groben Abweichungen – keinen detaillierten Vergleich der einzelnen Positionen mit den laut ÖHT–Prüfbericht genehmigten Kosten vor.

(2) TOP–Tourismus–Kredite mit einer Bürge– und Zahlerhaftung der Hausbank erforderten eine stichprobenartige, TOP–Tourismus–Kredite mit einer Bundeshaftung bzw. einer grundbücherlichen Besicherung eine Vollprüfung der Originalbelege durch die ÖHT. Die ÖHT definierte den Stichprobenumfang mit mindestens der Hälfte des finanziellen Projektvolumens sowie 10 % der Rechnungen aus den Rechnungszusammenstellungen.

Die vom RH exemplarisch überprüften Förderfälle wiesen durchwegs eine Bürge– und Zahlerhaftung der Hausbank auf und wurden von der ÖHT entsprechend der Förderrichtlinie stichprobenartig anhand von Originalbelegen geprüft.

Die ÖHT dokumentierte bei den vom RH überprüften Förderfällen den Umfang der Stichprobe sowie die Auswahl der Originalbelege nicht näher bzw. die eingeforderten Belege nicht durchgängig.

(3) Im Zuge der rechnerischen und sachlichen Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung (Anerkennungstichtag, rechnerische Richtigkeit der Nettobeträge in der Rechnungszusammenstellung sowie stichprobenartige Kontrolle der Originalbelege) überarbeitete die ÖHT gemäß Organisationshandbuch die von den Fördernehmerinnen und Fördernehmern vorgelegten Rechnungszusammenstellungen. Somit lagen zwei unterschiedliche Rechnungszusammenstellungen im Förderakt vor: die von der Fördernehmerin bzw. vom Fördernehmer eingereichte und die von der ÖHT überarbeitete.

Die vom RH exemplarisch überprüften Förderfälle enthielten keine vollständige Dokumentation der einzelnen Bearbeitungsschritte der ÖHT im Zuge der Kontrolle der Originalbelege, die zu Änderungen der Rechnungszusammenstellung führten, wie Notizen über Auffälligkeiten, Begründungen für Kürzungen von Beträgen oder für die Änderung von Auftragsdaten.

Die ÖHT sagte dem RH während der Gebarungsüberprüfung zu, Veränderungen der Rechnungszusammenstellung im Zuge der Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung ab sofort nachweislich zu dokumentieren und somit transparent und nachvollziehbar zu machen.

(4) In den vom RH exemplarisch überprüften Förderfällen enthielt eine eingereichte Rechnungszusammenstellung einzelne Leistungen mit verschiedenen Posten (mehrere Teilrechnungen), die vor dem Anerkennungstichtag beauftragt wurden. In der von der ÖHT überarbeiteten Rechnungszusammenstellung lagen diese nach dem Anerkennungstichtag. Weiters strich die ÖHT in einem weiteren Fall einzelne Teilrechnungen einer Leistung, kürzte aber nicht die dazugehörige Schlussrechnung.

In zwei überprüften Förderfällen konnte die bewilligte Investitionskostensumme mit der eingereichten Rechnungszusammenstellung nicht vollständig nachgewiesen werden. In einem Förderfall führte dies zur Kürzung des Zinsenzuschusses im Sinne der Förderrichtlinie und zur Erstellung eines neuen Tilgungsplans.

(5) Die von der ÖHT überarbeitete Rechnungszusammenstellung hatte die Fördernehmerin bzw. der Fördernehmer gemeinsam mit einem finanziellen Verwendungsnachweis zu unterfertigen. Die ÖHT betonte dabei gegenüber dem RH, „wenn notwendig, in Zusammenarbeit mit der Fördernehmerin bzw. dem Fördernehmer einen Kostennachweis aufzubereiten und diesen richtliniengemäß zu prüfen“. Weiters bestätigte die Fördernehmerin bzw. der Fördernehmer die buchhalterische Aktivierung der Investitionskosten. Die vom RH überprüften Rechnungszusammenstellungen sowie Verwendungsnachweise waren von der ÖHT und der Fördernehmerin bzw. dem Fördernehmer unterfertigt.

Nach der Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung retournierte die ÖHT die entwerteten Originalbelege. Die ÖHT verwies dabei gegenüber dem RH auf die Aufbewahrungspflichten der Fördernehmerinnen und Fördernehmer gemäß der Förderrichtlinie.

- 21.2 Unter Hinweis auf seine Feststellungen in [TZ 20](#) wies der RH auch betreffend die Zinsenzuschüsse zu TOP–Tourismus–Krediten kritisch darauf hin, dass die ÖHT nur die formalen Vorgaben der Förderrichtlinie als Maßstab für die sachliche Abrechnungskontrolle heranzog und keinen unmittelbaren Vergleich der von den Fördernehmerinnen und Fördernehmern abgerechneten Investitionskosten mit jenen des genehmigten Förderantrags vornahm. Damit war nach Ansicht des RH nicht sichergestellt, ob das angestrebte Förderziel in sachlicher Hinsicht erreicht wurde.

Er kritisierte weiters, dass die Veränderungen durch die ÖHT in der Rechnungszusammenstellung im überprüften Zeitraum nicht dokumentiert und somit nicht transparent und nachvollziehbar waren.

Weiters hielt der RH kritisch fest, dass die ÖHT Originalbelege im überprüften Zeitraum nicht automationsunterstützt speicherte und Förderunterlagen nicht zentral im Förderakt dokumentierte.

Der RH empfahl der ÖHT – unter Hinweis auf seine Empfehlung in [TZ 20](#) –, ausschließlich den genehmigten Förderantrag für den Zinsenzuschuss zum TOP–Tourismus–Kredit als Maßstab für die sachliche Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der Fördermittel heranzuziehen. Der Umsetzungszeitraum des jeweiligen Förderprojekts sollte im Förder– bzw. Kreditvertrag verbindlich festgelegt werden; Änderungen in der Rechnungszusammenstellung sollten detailliert und nachvollziehbar im Förderakt dokumentiert werden.

- 21.3 Laut Stellungnahme der ÖHT habe sie – wie während der Gebarungsüberprüfung dem RH angekündigt – die elektronische Dokumentation allfälliger Veränderungen der Rechnungszusammenstellungen gemeinsam mit der Korrespondenz mit den Fördernehmerinnen und Fördernehmern im Zuge der Kontrolle der widmungsge-
mäßigen Verwendung der Fördermittel umgestellt.

Die ÖHT ziehe ausschließlich den genehmigten Förderantrag als Basis für die Abrechnung heran, auch hier nehme die Abteilung Riskmanagement regelmäßige Prüfungen vor. Bei der Abrechnungskontrolle würden nicht nur die formalen Vorgaben der Förderrichtlinie überprüft, sondern auch, ob die Investitionskosten im Einzelnen unter das Förderprojekt subsumiert werden können. Ein Soll-Ist-Vergleich werde nach Kostenarten (Planung, Baukosten, Einrichtung etc.) – wie dies die Prüfbehörden auch bei der Abrechnung von EU-Projekten als ausreichend erachteten – durchgeführt.

Bearbeitungsdauer der Förderanträge

- 22 (1) Die ÖHT verfügte zwar über Informationen über die gesamte Abwicklungsdauer der Förderanträge, verwendete diese aber nicht zur systematischen zeitlichen Steuerung des Abwicklungsprozesses mit zeitlichen Soll-Ist-Werten in Form eines Abwicklungscontrollings.

Die Bearbeitungs- und Entscheidungsdauer – gemessen vom Zeitpunkt der Einreichung bis zur Genehmigung – hing stark von der Qualität und Vollständigkeit der Einreichunterlagen sowie von der zuverlässigen Planung der Projektdauer durch die Förderwerberinnen und Förderwerber ab. Dies führte zu einer Abwicklungsdauer im überprüften Zeitraum von durchschnittlich 590 Tagen bei den überprüften Förderinstrumenten. Laut Auskunft der ÖHT konnte sie die jährliche durchschnittliche Förderfalldauer auf rd. 340 Tage im Februar 2019 verkürzen.

Sowohl bei den Einmalzuschüssen als auch bei den Zinsenzuschüssen zum TOP-Tourismus-Kredit verzerrten die häufigen fristwahrenden Förderanträge, um rasch mit dem Projekt beginnen bzw. möglichst sämtliche Kosten im Förderantrag unterbringen zu können, die Bearbeitungsdauer. Im niederschweligen Bereich (Einmalzuschüsse) waren die Einreichunterlagen – gemäß Auskunft der ÖHT – in der Regel unvollständig. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich die Förderprojekte meist noch in einem frühen Planungsstadium.

Die Förderwerberinnen und Förderwerber legten laut Auskunft der ÖHT überwiegend erst während der Projektrealisierung inhaltlich und kostenmäßig präzisierte Projektunterlagen vor. Für die ÖHT bedingte dies teils umfangreiche Nachforderun-

gen von Unterlagen mit einem entsprechenden Ressourcen– und Zeitaufwand. Die ÖHT gewährte mehrwöchige Fristen zur Nachreichung von Unterlagen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine diesbezüglichen Feststellungen in TZ 19 und TZ 24.

(2) Während der Gebarungsüberprüfung plante die ÖHT – auf Anregung des RH –, ein aktives Einforderungsmanagement einzuführen, um durch das Setzen verbindlicher Fristen zur Nachreichung von Unterlagen die Vorlaufzeit zwischen Ersteinreichung und Bearbeitungsaufnahme zu straffen.

(3) In ihrer Stellungnahme vom August 2021 gab die ÖHT zu den fristwahrenden Anträgen an, dass sie beginnend mit 2019 nur noch vollständig befüllte Anträge entgegengenommen habe. Weiters habe sie bereits 2019 ein Fristenmanagement installiert und eine erheblich verkürzte Abwicklungsdauer (Zeitspanne zwischen Einreichung und Genehmigung) erreicht.

Förderwirkungen

Förderziele

23.1 (1) Ziele der TOP–Tourismusförderungen waren laut Förderrichtlinie

- die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Tourismus– und Freizeitwirtschaft, insbesondere durch den Ausgleich von Betriebsgrößennachteilen,
- die Verbesserung des touristischen Angebots,
- die Forcierung der Saisonverlängerung,
- die Sicherung der Beschäftigungslage sowie
- die Unterstützung der Gründung und Übernahme von Unternehmen der Tourismus– und Freizeitwirtschaft.

Insgesamt betrug das Budget im überprüften Zeitraum jährlich 19,24 Mio. EUR für die TOP–Tourismusförderinstrumente. Dies war ein Anteil von jeweils knapp 0,5 % an den jährlich insgesamt gewährten direkten Förderungen des Bundes (diese lagen im überprüften Zeitraum zwischen 4,877 Mrd. EUR (2015) und 5,789 Mrd. EUR (2017)).

(2) Der Plan T gliederte sich in drei Zielkorridore³¹ und ordnete diesen insgesamt neun unterschiedliche Handlungsfelder zu. Das Handlungsfeld 9 befasste sich unter dem Titel „Finanzierung und Förderung flexibler gestalten“ mit der Weiterentwicklung der Tourismusförderungen.

³¹ Tourismus neu denken; die Leitbranche des 21. Jahrhunderts weiterentwickeln; Kräfte bündeln

Die Ziele der TOP–Tourismusförderungen waren noch nicht auf den Plan T abgestimmt. Der Aktionsplan 2019/2020 des Plans T sah auf Maßnahmenebene vor, die Finanzierungs– und Fördermechanismen im Tourismus neu zu gestalten. Darunter fiel eine Neuausrichtung der gewerblichen Tourismusförderung über die ÖHT ab 2021 mit dem Fokus auf Familienbetriebe unter Berücksichtigung der Schwerpunkte des Plans T. Aufgrund der COVID–19–Pandemie startete das Ministerium ab Ende April 2021 die Initiative „Auf geht’s! zum Comeback des heimischen Tourismus“. Laut Ministerium hätte sich in der Pandemie gezeigt, wie zukunftsweisend der Plan T sei und dass die darin definierten Handlungsfelder nicht an Bedeutung verloren hätten. Der Plan T und die darin definierten Eckpfeiler würden auch in diesen schwierigen Zeiten Orientierung geben.

- 23.2 Der RH wertete die Aufnahme der TOP–Tourismusförderung in den Plan T sowie die geplante Neuausrichtung der gewerblichen Tourismusförderung ab 2021 positiv. Er hielt aber kritisch fest, dass geeignete, messbare Vorgaben für eine Evaluierung und zielorientierte Steuerung des Fördergeschehens durch das Ministerium im Plan T weitgehend fehlten bzw. nicht geeignet waren, die Anreizeffekte sowie mögliche Mitnahmeeffekte der TOP–Tourismusförderung zu beurteilen bzw. zu steuern (TZ 24 und TZ 25).

Er empfahl dem Ministerium, im Rahmen der Neuausrichtung der TOP–Tourismusförderungen in Abstimmung mit dem Plan T quantifizierte und messbare Förderziele festzulegen, um einen gezielten und wirksamen Fördermitteleinsatz zu gewährleisten. Basis für die Gestaltung der Förderziele sollten vor allem die Anreizeffekte der Förderaktion für ein bestimmtes tourismuspolitisch vorteilhaftes Verhalten der Fördernehmerinnen und Fördernehmer bilden, um u.a. Mitnahmeeffekte möglichst zu vermeiden.

- 23.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums stelle der Plan T ein Strategiepapier mit allgemeinen Zielvorgaben und keine Förderrichtlinie dar. Messbare Vorgaben zur Evaluierung der gewerblichen Tourismusförderung des Bundes seien einerseits – in Übereinstimmung mit den einschlägigen haushaltsrechtlichen Vorgaben – in den Angaben zur Wirkungsorientierung bei der jeweiligen Veranschlagung der Untergliederung 42 und andererseits in den Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen zu den einzelnen Richtlinien enthalten.

Die Förderrichtlinien würden detaillierte Vorgaben zu den Fördervoraussetzungen enthalten. Dennoch werde im Zuge der Neuausrichtung der gewerblichen Tourismusförderung geprüft, ob eine weitere Schärfung der Kriterien und Kennzahlen möglich sei. Weiters sei geplant, die relativ geringen Zuschusshöhen (5 %) in Verbindung mit den relativ breiten Zugangsvoraussetzungen zu adressieren.

(2) Die ÖHT gab in ihrer Stellungnahme an, dass sie den Plan T als übergeordnete Strategie des Ministeriums für den Tourismus in Österreich verstehe. Förderziele seien in der Förderrichtlinie enthalten und durch Kennzahlen im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung konkretisiert. Die ÖHT stelle gemäß Abwicklungsvertrag die Datenbasis zur Verfügung und unterstütze das Ministerium durch Bereitstellung der Kennzahlen.

- 23.4 Der RH erwiderte dem Ministerium, dass er es für zweckmäßig erachtete, den Plan T für den Wiederaufbau des Tourismus in Österreich nach den negativen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie mit quantifizierbaren Zielwerten als strategischem Rahmen zu versehen, um u.a. einen zielgerichteten Einsatz von Fördermitteln auf Bundesebene sicherzustellen. Die entsprechenden Förderrichtlinien sollten darauf abgestimmt werden und die detaillierten zahlenmäßigen Zielgrößen enthalten. Der RH hielt deshalb seine Empfehlung aufrecht.

Mitnahmeeffekte

- 24.1 (1) Gemäß ARR 2014 war eine Förderung aus Bundesmitteln nur dann zulässig, wenn sie einen Anreizeffekt³² hin zu einem bestimmten Verhalten der Fördernehmerinnen und Fördernehmer – z.B. verstärkte Investitionen – aufwies, um Mitnahmeeffekte möglichst zu vermeiden. Die ÖHT sah in der TOP-Tourismusförderung vor allem eine maßgebliche Erleichterung für die Fördernehmerinnen und Fördernehmer beim Zugang zu Finanzierungsmitteln. Zusätzlich sollten die TOP-Tourismusförderungen die Finanzierungsmöglichkeiten der regionalen Hausbanken erweitern. Ob durch die überprüften Förderinstrumente der TOP-Tourismusförderung der entscheidende Anreiz für eine Investition gegeben wurde, stand nicht im unmittelbaren Fokus der ÖHT und blieb unklar (TZ 25).

³² Stellt eine Förderung eine Beihilfe im Sinne des europäischen Beihilfenkontrollrechts dar, so müssen jedenfalls die notwendigen Voraussetzungen für das Vorliegen eines Anreizeffekts nach den beihilfenrechtlichen Regelungen der EU erfüllt sein. Handelt es sich nicht um eine Beihilfe im Sinne des europäischen Beihilfenkontrollrechts, erfordert der Anreizeffekt, dass die Leistung ohne Förderung aus Bundesmitteln nicht oder nicht im notwendigen Umfang durchgeführt werden kann.

(2) Im überprüften Zeitraum deuteten einige Auffälligkeiten aus der Förderabwicklung durch die ÖHT auf mögliche Mitnahmeeffekte bei der Inanspruchnahme der überprüften Förderinstrumente der TOP–Tourismusförderung hin. Die vom RH exemplarisch überprüften Förderfälle legten den Schluss ebenfalls nahe; Indikatoren dafür waren:

- häufige fristwahrende Förderanträge der Förderwerberinnen und Förderwerber³³ (TZ 15),
- ein geringes Förderausmaß von wenigen Prozentpunkten des Investitionsvolumens (TZ 2),
- eine geringe Schwerpunktsetzung in der Förderrichtlinie auf förderbare Projekte und Kosten (TZ 11),
- eigene Wahrnehmungen der ÖHT (TZ 7),
- die verspätete Vorlage von Förderunterlagen durch die Fördernehmerinnen und Fördernehmer für die Auszahlung der Fördermittel trotz Urgenz der ÖHT (TZ 19),
- ein hoher Anteil von Anträgen, die außer Evidenz genommen wurden (TZ 8),
- wiederholte Antragstellungen durch ein und dieselbe Person bzw. ein stabiler, kleiner Kreis an Fördernehmerinnen und Fördernehmern (TZ 13),
- häufig eine gänzliche Besicherung des Fremdkapitals durch die Fördernehmerin bzw. den Fördernehmer (TZ 7).

Der im überprüften Zeitraum hohe Anteil jener Anträge, die außer Evidenz genommen wurden – bis zum Februar 2019 22 % –, legte nahe, dass häufig fristwahrende Anträge bzw. Formalanträge gestellt wurden, um eine allfällige Fördermöglichkeit zu wahren. Der große Zeitbedarf von bis zu einigen Jahren bis zur Vorlage der Abrechnungsunterlagen durch die Fördernehmerinnen und Fördernehmer legte in Verbindung mit dem geringen Förderausmaß von wenigen Prozentpunkten der Investitionshöhe vielfach den geringen Bedarf der Fördernehmerinnen und Fördernehmer an Fördermitteln nahe. Die bei den TOP–Tourismus–Krediten häufig vorliegende gänzliche Besicherung sowohl des ÖHT–Tourismus–Kredits als auch des Investitionskredits der Hausbank durch die Fördernehmerin bzw. den Fördernehmer (z.B. Hypothek auf den Liegenschaftsbesitz) war zudem ein Indiz für eine ausreichende Finanzierungsfähigkeit. Auch die Wahrnehmungen der ÖHT untermauerten die Möglichkeit von Mitnahmeeffekten. Die wiederholte Inanspruchnahme der

³³ Die Fördernehmerinnen und Fördernehmer durften mit einem Investitionsvorhaben des TOP–Zuschusses, des TOP–Jungunternehmers und des Zinsenzuschusses zum TOP–Tourismus–Kredit erst nach einem diesbezüglichen Förderantrag an die ÖHT mit dem Investitionsvorhaben beginnen. Von Mitte 2014 bis Februar 2019 wurden für die überprüften Förderinstrumente insgesamt 1.525 fristwahrende Anträge von den Fördernehmerinnen und Fördernehmern gestellt. Für einen mit einer Bundeshaftung besicherten TOP–Tourismus–Kredit war der Projektbeginn erst nach positiver Beschlussfassung des Haftungsgremiums (Bundesministerium für Finanzen und Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus) zulässig. Dahinter stand ebenfalls das rechtliche Ziel, Mitnahmeeffekte möglichst zu vermeiden.

TOP–Tourismusförderungen durch einen stabilen kleinen Kreis von Fördernehmerinnen und Fördernehmern sprach ebenfalls gegen Anreizeffekte – eine Investition nur aufgrund der Förderung zu tätigen. Die geringe Förderschwerpunktsetzung führte weiters dazu, dass fehlende Einzelabrechnungen von Förderprojekten gegebenenfalls durch solche ohne unmittelbaren Projektbezug ersetzt werden konnten, um dennoch die gesamte genehmigte Fördersumme unabhängig vom Förderziel zu erhalten.

- 24.2 Nach Ansicht des RH schlossen die inhaltliche Gestaltung der TOP–Tourismusförderung sowie die Art der Abwicklung erhebliche Mitnahmeeffekte nicht aus. Eine Analyse der überprüften Förderfälle machte deutlich, dass die überprüften Förderinstrumente vielfach nicht investitionsentscheidend waren und teils nur geringe kostensenkende Effekte bei der Finanzierung der Investitionsvorhaben (TZ 7) aufwiesen.

Der RH empfahl dem Ministerium, bei der Weiterentwicklung der TOP–Tourismusförderungen in der Förderrichtlinie für die Förderperiode 2021–2027 die Investitionsanreize in den Vordergrund zu stellen, z.B. durch vermehrte und zeitlich begrenzte Schwerpunktsetzungen und die Vermeidung einer wiederholten Förderung der gleichen Fördernehmerinnen bzw. Fördernehmer.

- 24.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums würde die aktuelle Förderrichtlinie in allen Punkten dem Anreizprinzip, wie es im EU–Beihilfenrecht (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) definiert ist, entsprechen.

(2) Die ÖHT teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Anreizeffekt nicht mit einer „GO or NO–GO–Entscheidung“ gleichgesetzt werden dürfe, weil u.a. auch die Fördersätze wohl zu gering seien. Sie weise die Kritik des RH zurück.

Der Vorgabe des Anreizeffekts bei geförderten Tourismusprojekten werde regelmäßig entsprochen – sei es, dass die jeweilige Investition umfangreicher ausfalle, eine qualitativ bessere Ausführung gewählt werde oder sich aufgrund der Förderung auch nur das Bilanzbild und damit das Rating der Förderwerberin bzw. des Förderwerbers verbesserten.

- 24.4 Der RH wies gegenüber der ÖHT erneut auf die vielfältigen, im Rahmen der Gebärungsüberprüfung festgestellten Indikatoren hin, die auf erhebliche Mitnahmeeffekte schließen ließen. Weiters verwies er auf Ergebnisse der Studie des Instituts für Wirtschaftsforschung sowie der Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH vom Mai 2021, die seine Feststellungen zu vorhandenen Mitnahmeeffekten untermauerten (TZ 25).

Weiterentwicklung der TOP–Tourismusförderungen

- 25 (1) Das Ministerium ließ u.a. Anfang 2019³⁴ von einem Unternehmensberater die TOP–Tourismusförderungen extern evaluieren, um daraus für die jeweils nachfolgende Förderperiode Verbesserungen des Förderangebots ableiten zu können.

Dadurch sollten für die Förderperiode 2021–2027 der künftige Mittelbedarf sowie die Mittelstruktur der Tourismus– und Freizeitwirtschaft bestimmt und konkrete Möglichkeiten dargestellt werden, wie künftige Förder– und Finanzierungsmechanismen für die Branche neu strukturiert werden könnten.

Die Evaluierung hob besonders die unzureichende Eigenkapitalsituation der Branche hervor, die die Gewährung kostengünstiger Investitionskredite erschwere. Die Ursachen dafür erläuterte die Evaluierung nicht näher. Ebenso waren die Förderwirkungen kein zentrales Thema der Evaluierung. Den Klein– und Kleinstunternehmen der Tourismusbranche fehle es zudem oft an den notwendigen Kenntnissen über potenzielle Investoren bzw. alternative Finanzierungsformen.

Zu den vom RH überprüften Förderinstrumenten der TOP–Tourismusförderung enthielt die Evaluierung aus 2019 folgende wesentliche Empfehlungen:

- Reduktion der Komplexität der ÖHT–Richtlinien,
- Erhöhung der Praktikabilität der Förderinstrumente in Anlehnung an den Lebenszyklus eines Unternehmens,
- Schärfung des Lenkungseffekts bei den TOP–Zuschüssen für investive Maßnahmen (z.B. Impuls Calls) sowie
- Forcierung von qualitätsverbessernden Maßnahmen im Bereich der Tourismus– und Freizeitwirtschaft.

(2) Zur Fortsetzung der Neugestaltung der gewerblichen Tourismusförderungen beauftragte das Ministerium eine diesbezügliche Studie beim Institut für Wirtschaftsforschung sowie der Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH, die unter dem Titel „Eine Evaluierung der Richtlinien und Wirkungen der von der Österreichischen Hotel– und Tourismusbank abgewickelten gewerblichen Tourismusförderung des Bundes in der Periode 2014/2020“ im Mai 2021 vorgelegt wurde.

³⁴ „Tourismusfinanzierung und –förderung 2020plus“, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus, April 2019

Die wesentlichsten Handlungsempfehlungen an das Ministerium zu den vom RH überprüften Förderinstrumenten der TOP–Tourismusförderung waren:

- „Der tatsächliche Förderbedarf sollte stärker in den Fokus der Prüfverfahren rücken und Mitnahmeeffekte verringert werden.“
- „Die regionale Dimension der österreichischen Tourismuswirtschaft sollte im Fördersystem stärker berücksichtigt werden.“
- „Die föderale Struktur der österreichischen Tourismuspolitik begünstigt einen ‚Förderwildwuchs‘. Auf lange Sicht wird eine Vereinheitlichung von Förderkriterien und die Entwicklung eines gesamtheitlichen Fördersystems quer über alle Gebietskörperschaften auf Basis des Plan T angeregt [...]“

Das Ministerium formulierte im Plan T das Ziel, den Erfolg des Tourismus über die neun Handlungsfelder hinausgehend messbar zu machen. Die Einführung eines zukunftsgerichteten Indikatorensystems sollte dafür die Basis bilden. Die wirtschaftliche Lage der Tourismusunternehmen als Teilaspekt davon sollte durch einen sogenannten „Revenue Per Available Room“, errechnet aus wirtschaftlichen, ökologischen und soziokulturellen Indikatoren, sowie durch die fiktive Entschuldungsdauer der Tourismus– und Freizeitunternehmen beurteilt werden. Bis Ende 2019 lagen dazu im Plan T noch keine detaillierten Daten vor.

(3) Laut Stellungnahme der ÖHT vom August 2021 habe sie diese Kennzahl für die Lageberichte zur Tourismus– und Freizeitwirtschaft 2019 und 2020 berechnet und seit damals regelmäßig dem Ministerium zur Verfügung gestellt.

Schlussempfehlungen

26 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus

- (1) Die Förderrichtlinie für TOP–Tourismusförderungen wäre hinsichtlich der Fördergegenstände und der Höhe der förderbaren Projektkosten weniger komplex und damit für die Fördernehmerinnen und Fördernehmer leichter verständlich zu gestalten. (TZ 2)
- (2) Der jährliche Budgetbedarf für die TOP–Tourismusförderungen durch die Österreichische Hotel– und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H. sollte detailliert geplant werden, um Budgetüberschreitungen zu vermeiden. Weiters sollte die Budgetüberwachung laufend dokumentiert werden, um den tatsächlich erforderlichen Mittelbedarf transparent und nachvollziehbar zu machen. (TZ 4)
- (3) In den ERP–Fachkommissionssitzungen sollte anstelle von Saldierungen regelmäßig über den tatsächlichen Mitteleinsatz sowie den jeweiligen Verfügungsrest berichtet werden. (TZ 5)
- (4) Die Abwicklungskosten der Österreichischen Hotel– und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H. für die TOP–Zuschüsse und für TOP–Jungunternehmerförderungen (Einmalzuschüsse) sollten durch eine betragliche Höchstgrenze im Abwicklungsvertrag der TOP–Tourismusförderungen reduziert werden. Dabei sollte angesichts der großen Anzahl an Einmalzuschüssen aus Gründen der Verwaltungsökonomie ein wirtschaftlich begründeter Pauschalsatz je Förderfall anstelle der stundenweisen Aufschreibungen vereinbart werden. (TZ 6)
- (5) Der Finanzierungsmechanismus der Zinsenzuschüsse zu TOP–Tourismus–Krediten und der Einmalzuschüsse (TOP–Zuschuss und TOP–Jungunternehmerförderung) sollte zunächst grundsätzlich neu beurteilt und das Fördermodell danach gegebenenfalls dahingehend angepasst werden. Die daraus resultierenden Finanzierungskosten – in erster Linie Haftungsprovisionen an die Hausbanken – wären deutlich zu senken bzw. gänzlich zu vermeiden, aber auch das Risiko von potenziellen Mitnahmeeffekten, z.B. durch die empfohlene Förderschwerpunktsetzung (TZ 24), wäre einzudämmen. (TZ 7)

- (6) Bei der Weiterentwicklung der TOP–Tourismusförderungen sollte deren regionale Verteilung unter dem Gesichtspunkt der tourismuspolitischen Zielsetzungen der Tourismusstrategie „Plan T“ geprüft werden; gegebenenfalls sollten Initiativen zu einer Neuverteilung der Fördermittel zugunsten touristisch schwächerer Regionen mit touristischem Potenzial ergriffen werden. (TZ 9)
- (7) Die Kooperation des Bundes mit den Ländern im Bereich der TOP–Tourismusförderungen sollte in der Tourismusstrategie „Plan T“ explizit festgehalten werden. (TZ 10)
- (8) Gemeinsam mit der Österreichischen Hotel– und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H. sollte ein auf Qualitätskriterien gestütztes Punkteschema zur Beurteilung der Projektanträge der TOP–Tourismusförderungen entwickelt und eingeführt werden. Dieses sollte die Ziele der Förderung und gegebenenfalls Schwerpunktsetzungen des Ministeriums, wie Innovationsgehalt und Nachhaltigkeit der Projekte oder Fokussierung auf touristische Problemgebiete, abbilden sowie die Nachvollziehbarkeit der Förderentscheidung gewährleisten. (TZ 11)
- (9) In den Prozess der Förderentscheidung über Zinsenzuschüsse zu TOP–Tourismus–Krediten sollte die der Fachabteilung übergeordnete Sektionsleitung im Sinne eines Vier–Augen–Prinzips maßgeblich eingebunden werden. (TZ 12)
- (10) Auf eine Beendigung der Mitgliedschaft der im Ministerium für die Förderentscheidung zuständigen Abteilungsleiterin im Aufsichtsrat der Österreichischen Hotel– und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H. wäre hinzuwirken. (TZ 12)
- (11) Das von der Fachabteilung zu verfassende Geschäftsstück – mit der Begründung der Förderentscheidung für einen Zinsenzuschuss zum TOP–Tourismus–Kredit – wäre zeitnah zu erstellen und der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister zur Kenntnis zu bringen. (TZ 12)
- (12) Neben der empfohlenen Einführung eines Punkteschemas (TZ 11) wäre zur Objektivierung die Entscheidungsvorbereitung an ein Gremium aus unabhängigen Expertinnen und Experten aus den Bereichen Tourismus und Wirtschaft (Peer Review–System) zu übertragen. (TZ 12)
- (13) Bei der Weiterentwicklung der Förderrichtlinie sollte darauf geachtet werden, den Anteil an Mehrfachkunden zu reduzieren, um eine breitere Zielgruppe zu erreichen. Dazu sollte ein zeitlicher Mindestabstand von mehreren Jahren zwischen zwei Förderungen eingeführt werden. (TZ 13)

- (14) Die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel durch die Fördernehmerinnen und Fördernehmer sollte stichprobenweise vom Ministerium selbst geprüft werden. Dabei wäre auch der ordnungsgemäßen Abwicklung der Förderabrechnung durch die Österreichische Hotel- und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H. Augenmerk zu schenken. (TZ 18)
- (15) Im Rahmen der Neuausrichtung der TOP-Tourismusförderungen sollten in Abstimmung mit der Tourismusstrategie „Plan T“ quantifizierte und messbare Förderziele festgelegt werden, um einen gezielten und wirksamen Fördermitteleinsatz zu gewährleisten. Basis für die Gestaltung der Förderziele sollten vor allem die Anreizeffekte der Förderaktion für ein bestimmtes tourismuspolitisch vorteilhaftes Verhalten der Fördernehmerinnen und Fördernehmer bilden, um u.a. Mitnahmeeffekte möglichst zu vermeiden. (TZ 23)
- (16) Bei der Weiterentwicklung der TOP-Tourismusförderungen sollten in der Förderrichtlinie für die Förderperiode 2021–2027 die Investitionsanreize in den Vordergrund gestellt werden, z.B. durch vermehrte und zeitlich begrenzte Schwerpunktsetzungen und die Vermeidung einer wiederholten Förderung der gleichen Fördernehmerinnen bzw. Fördernehmer. (TZ 24)

Österreichische Hotel- und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H.

- (17) Zur Korruptionsprävention sollte bei der Projektprüfung der TOP-Tourismus-Kreditträge von Mehrfachkunden eine personelle Rotation der Projektprüferinnen und -prüfer zwingend vorgesehen werden. Darüber hinaus wäre bei den Vor-Ort-Prüfungen von größeren Projekten stets das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten. (TZ 13)
- (18) Die Qualitätskontrolle und die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Erstellung des Prüfberichts wären zu dokumentieren. Dies sollte etwa in Form eines schriftlichen Kurzkomentars der zuständigen Abteilungsleitung zum jeweiligen Kreditantrag erfolgen. (TZ 14)
- (19) Im Rahmen der Prüfberichtserstellung sollte von der Förderwerberin bzw. vom Förderwerber eine Abgrenzung der vor dem Anerkennungsstichtag angefallenen Kosten von jenen nach dem Anerkennungsstichtag eingefordert werden. (TZ 14)
- (20) Bereits im Zuge der Förderentscheidung beim TOP-Zuschuss sollte eine Abgrenzung zwischen privaten und betrieblichen Investitionen sichergestellt und sollten entsprechende Nachweise verlangt werden. (TZ 16)

- (21) Bei der Antragstellung zum TOP-Zuschuss sollte eine nach Gewerken gegliederte Kostenaufstellung eingefordert werden, um die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel zweifelsfrei prüfen zu können. Weiters sollte beim TOP-Zuschuss von den Förderwerberinnen und Förderwerbern zu den Kostenaufstellungen eine Projektdarstellung verlangt werden, um damit den Bezug der förderbaren Kosten zum zu fördernden Projekt sicherzustellen. (TZ 16)
- (22) In den Prüfberichten zu TOP-Jungunternehmerförderungen sollten die wirtschaftlichen Kennzahlen der Fördernehmerinnen und Fördernehmer sowie Änderungen dieser durch die Österreichische Hotel- und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H. beim Erstellen der Liquiditätsvorschau ausgewiesen und begründet werden. (TZ 17)
- (23) Bei der Abwicklung der TOP-Zuschüsse sollte eine personelle Trennung zwischen Vergabe und Abrechnung eingeführt werden. (TZ 18)
- (24) Sämtliche Unterlagen zum Nachweis der Durchführung der geförderten Investition im Bereich der Zinsenzuschüsse zu TOP-Tourismus-Krediten sollten im jeweiligen Förderakt vollständig dokumentiert werden. (TZ 18)
- (25) Der Umsetzungszeitraum des jeweiligen Förderprojekts sollte in den Förderverträgen verbindlich festgelegt werden. Allfällige Fristüberschreitungen bei der Umsetzung sollten analysiert und gegebenenfalls geeignete Maßnahmen gesetzt werden, um die angepeilten Förderwirkungen zu erzielen. (TZ 19)
- (26) Ausschließlich der genehmigte Förderantrag eines TOP-Zuschusses bzw. einer TOP-Jungunternehmerförderung sollte als Grundlage für die sachliche Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der Fördermittel herangezogen werden. (TZ 20)
- (27) Bei den TOP-Zuschüssen und bei TOP-Jungunternehmerförderungen (Einmalzuschüsse) wären stichprobenartige Prüfungen vorzunehmen und die Formalkontrolle wäre zu automatisieren, um die Erreichung der Förderziele mit einem vertretbaren Aufwand sicherzustellen. (TZ 20)
- (28) Ausschließlich der genehmigte Förderantrag für den Zinsenzuschuss zum TOP-Tourismus-Kredit sollte als Maßstab für die sachliche Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der Fördermittel herangezogen werden. Der Umsetzungszeitraum des jeweiligen Förderprojekts sollte im Förder- bzw. Kreditvertrag verbindlich festgelegt werden; Änderungen in der Rechnungszusammenstellung sollten detailliert und nachvollziehbar im Förderakt dokumentiert werden. (TZ 21)



Ausgewählte Tourismusförderungen des Bundes



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im März 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



Anhang

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger
in **Fettdruck**

Österreichische Hotel– und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H.

Aufsichtsrat

Vorsitz

Mag. Susanne Wendler

(28. Dezember 2012 bis 1. Juni 2017)

Mag. Herbert Tempsch

(1. Juni 2017 bis 17. Mai 2019)

Mag. Helmut Bernkopf

(seit 17. Mai 2019)

Stellvertretung

KommRat Johann Schenner

(3. Mai 2002 bis 18. April 2018)

Dr. Helmut Breit

(seit 17. Mai 2019)

Geschäftsführung

Gen. Dir. KommR Mag. Wolfgang Kleemann

(seit 25. März 2010)

Dir. Mag. Martin Hofstetter

(seit 23. September 2016)

R — H

