

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2021

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 04. Mai 2021



Bemerkungen 2021

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 4. Mai 2021

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de
E-Mail: poststelle@lrh.landsh.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

Inhaltsverzeichnis

| | Seite |
|---|--------------|
| Einleitung | |
| 1. Allgemeines | 11 |
| 2. Entlastung des Landesrechnungshofs | 12 |
| 3. Besondere Prüfungsfälle | 13 |
| Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht | |
| 4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018 | 18 |
| 5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2019 | 18 |
| 6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögens- übersicht 2019 | 27 |
| Finanzministerium | |
| 7. Geschäftsstellen der Finanzämter - es gibt viel zu tun | 49 |
| 8. Berufliche Erfahrung - zu teuer eingekauft | 52 |
| 9. Neuregelungen im Umsatzsteuerrecht: Die Landesregierung muss nun zügig handeln | 56 |
| 10. Am Ziel vorbei gefördert - 200 Mio. € Fördermittel des Bundes großzügig weitergeleitet | 62 |
| Staatskanzlei | |
| 11. Konkurrenzfähigkeit des Landes als Arbeitgeber: Eingeschränkt | 72 |
| Landtag | |
| 12. Verwendung von Fraktionsmitteln | 77 |
| Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur | |
| 13. Schulleiter: Verwalter, Gestalter und Lehrer | 86 |
| 14. Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig auf Kurs | 92 |
| 15. Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik: Mehr Sensibilität für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geboten | 97 |
| 16. Exzellenz- und Strukturbudget - Fortführung nicht empfehlenswert | 111 |

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

| | | |
|-----|---|-----|
| 17. | Zentrale IT-Beschaffung verbesserungsbedürftig | 120 |
| 18. | Dataport: Offene Baustellen in der Kosten- und Leistungsrechnung und Preiskalkulation angehen | 129 |
| 19. | Ökolandbau: Förderung aus der Gießkanne stoppen | 135 |

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

| | | |
|-----|--|-----|
| 20. | Förderung kommunaler Sportstätten: Hoher Bedarf seitens der Kommunen | 144 |
|-----|--|-----|

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

| | | |
|-----|--|-----|
| 21. | Tourismusförderung - Bedarf nicht-investiver Förderungen stärker hinterfragen | 153 |
| 22. | „Erhaltungsstrategie Landesstraßen“: Millioneninvestitionen nicht immer wirtschaftlich und nachhaltig eingesetzt | 163 |
| 23. | Überladene Lastkraftwagen belasten unsere Straßen übermäßig | 175 |

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

| | | |
|-----|--|-----|
| 24. | Ausgleichsabgabe nach § 160 SGB IX: Drohende Finanzierungslücke, weil Rücklage von 45 Mio. € unkontrolliert ausgegeben wurde | 184 |
| 25. | Rettungsdienst muss zukunftsfähig aufgestellt werden - Kooperationen sind zweckmäßig | 194 |

Rundfunkangelegenheiten

| | | |
|-----|--|-----|
| 26. | Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks | 203 |
|-----|--|-----|

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|---|-----|
| Abbildung 1: | Netto-Ausgaben der Eingliederungshilfe | 14 |
| Abbildung 2: | Entwicklung der Einnahmereste | 31 |
| Abbildung 3: | Entwicklung der Ausgabereste | 32 |
| Abbildung 4: | Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungs- ermächtigungen | 34 |
| Abbildung 5: | Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2019 | 41 |
| Abbildung 6: | Schulden der Extrahaushalte 2019 | 42 |
| Abbildung 7: | Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte | 43 |
| Abbildung 8: | Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2000 bis 2019 | 45 |
| Abbildung 9: | Zinsausgaben je Einwohner 2010 bis 2019 | 46 |
| Abbildung 10: | Zins-Steuer-Quoten 2000 bis 2019 | 46 |
| Abbildung 11: | Verteilung gem. ESB versus Verteilung entsprechend der Höhe der Grundhaushalte | 118 |
| Abbildung 12: | Mittelverwendung 2017 bis 2020 | 146 |
| Abbildung 13: | Verteilung der genehmigten Fördermittel 2017 bis 2020 in € | 147 |
| Abbildung 14: | Geförderte investive Projekte | 154 |
| Abbildung 15: | Güterbeförderung durch Lastkraftfahrzeuge 2019 in Schleswig-Holstein | 176 |
| Abbildung 16: | Schädigungen in Abhängigkeit des Fahrzeuggewichts | 177 |
| Abbildung 17: | Entwicklung des Sondervermögens | 188 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|---|-----|
| Tabelle 1: | Entwicklung des Haushaltssolls 2019 | 19 |
| Tabelle 2: | Soll- / Ist-Einnahmen und Ausgaben 2019 | 20 |
| Tabelle 3: | Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019 | 23 |
| Tabelle 4: | Ermittlung des Finanzierungssaldos | 24 |
| Tabelle 5: | Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug | 25 |
| Tabelle 6: | Herleitung der Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme | 26 |
| Tabelle 7: | Darlehensvergabe im Landeshaushalt | 30 |
| Tabelle 8: | Art der Verwahrungen | 36 |
| Tabelle 9: | Rückmeldungen der Ressorts | 37 |
| Tabelle 10: | Verteilung Zahlstellen | 40 |
| Tabelle 11: | Jährliche Geldleistungen an die Fraktionen | 78 |
| Tabelle 12: | Entwicklung von Fraktionsmitteln und Rücklagen | 79 |
| Tabelle 13: | Ausgaben für direkt beauftragte Taxifahrten 2015 bis 2018 | 104 |
| Tabelle 14: | Beantragte und verfügbare Fördermittel | 146 |
| Tabelle 15: | Entwicklung des Sondervermögens und der Ist-Ausgaben 2012 - 2020 | 187 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------------------------|---|
| ABI.EG | Amtsblatt der Europäischen Union |
| Abs. | Absatz |
| Amtsbl. Schl.-H. | Amtsblatt Schleswig-Holstein |
| AöR | Anstalt öffentlichen Rechts |
| Art. | Artikel |
| BAföG | Bundesausbildungsförderungsgesetz |
| BAST | Bundesanstalt für Straßenwesen |
| BdN | Bund deutscher Nordschleswiger |
| BFHE | Entscheidungen des Bundesfinanzhofs |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| Bildungsministerium | Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur |
| BMEL | Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft |
| BTHG | Bundesteilhabegesetz |
| Bund | Bundesrepublik Deutschland |
| CIO | Chief Information Officer |
| DEHOGA | Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Schleswig-Holstein e. V. |
| d. h. | das heißt |
| Digitalisierungsministerium | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung |
| DSSV | Deutscher Schul- und Sprachverein |
| E-Akte | Elektronische Akte |
| EFRE | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| EGovG | Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz) |
| ELER | Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums |
| Energiewendeministerium | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung |
| Epl. | Einzelplan |
| ESB | Exzellenz- und Strukturbudget |
| EU | Europäische Union |
| e. V. | eingetragener Verein |

| | |
|----------------------------|--|
| € | Euro |
| f., ff. | folgende, fortfolgende |
| FH | Fachhochschule |
| GAK | Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GMSH | Gebäudemanagement Schleswig-Holstein |
| GVöBl. | Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein |
| ha | Hektar |
| HG | Haushaltsgesetz |
| HL | Lübeck |
| HS | Hochschule |
| HSG | Hochschulgesetz |
| IB.SH | Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR |
| Innenministerium | Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung |
| IPN | Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und der Mathematik |
| IT | Informationstechnik |
| KInvFG | Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz) |
| KLR | Kosten- und Leistungsrechnung |
| Kulturministerium | Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur |
| Landwirtschaftsministerium | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung |
| LAsD | Landesamt für soziale Dienste |
| LBV.SH | Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein |
| LFH | Landesfunkhaus |
| LHO | Landeshaushaltsordnung |
| Lkw | Lastkraftwagen |
| LRH | Landesrechnungshof |
| LV | Landesverfassung |

| | |
|-------------------|---|
| LVSH | Landesliegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein |
| Mio. | Millionen |
| Mrd. | Milliarden |
| Musik HS | Musikhochschule Lübeck |
| Mrd. | Milliarde(n) |
| MTV-Autobahn | Manteltarifvertrag für „Die Autobahn GmbH des Bundes“ |
| NDR | Norddeutscher Rundfunk |
| NDR-StV | NDR-Staatsvertrag |
| n. F. | neue Fassung |
| Nr. | Nummer |
| o. Ä. | oder Ähnliches |
| o. g. | oben genannt |
| OrgErl ITSH | Organisationserlass Informations- und Kommunikationstechnologien in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| Rdnr. | Randnummer |
| RKiSH | Rettungsdienst-Kooperation in Schleswig-Holstein gGmbH |
| SchwAV | Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung |
| SGB IX | Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen |
| SHBesG | Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein |
| Sozialministerium | Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren |
| StVZO | Straßenverkehrszulassungsordnung |
| StW | Staatssekretär Wissenschaft |
| TCMS | Tax Compliance Management System |
| TdL | Tarifgemeinschaft deutscher Länder |
| TH | Technische Hochschule |
| TV-L | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder |

| | |
|------------------------------|---|
| TVöD-Bund | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich Bund |
| TVöD-VKA | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich der kommunalen Arbeitgeberverbände |
| Umweltministerium | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung |
| UStG | Umsatzsteuergesetz |
| vdek | Verband der Ersatzkassen e. V. |
| VE | Verpflichtungsermächtigungen |
| Verbraucherschutzministerium | Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung |
| Verkehrsministerium | Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus |
| vgl. | vergleiche |
| VO | Verordnung |
| VOL/A | Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A - Allgemeine Bestimmungen über die Vergabe von Leistungen |
| Wirtschaftsministerium | Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus |
| Wissenschaftsministerium | Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur |
| WP | Wahlperiode |
| z. B. | zum Beispiel |

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

21. Tourismusförderung - Bedarf nicht-investiver Förderungen stärker hinterfragen

In mehreren Fällen bestehen bei nicht-investiven Projekten Zweifel am tatsächlichen Förderbedarf. So wurde ein touristisches Monitoring- und Kennzahlensystem mit 350.000 € gefördert, für das das Wirtschaftsministerium keine Verwendung hat. Auch bei der Förderung von regionalen Tourismuskonzepten rät der LRH zu mehr Zurückhaltung.

Gelöst werden müssen zudem die strukturellen Probleme des Tourismus-Clusters Schleswig-Holstein. Bisher ist es nicht gelungen, private Tourismusunternehmen an der Finanzierung zu beteiligen. Viele der Aufgaben des Tourismus-Clusters überschneiden sich mit denen des Branchenverbands DEHOGA. Der LRH erwartet, dass die Aufgaben kritisch hinterfragt werden und die Finanzierungsproblematik angegangen wird.

21.1 Welche Förderbereiche wurden geprüft?

Maßnahmen zur Unterstützung und Verbesserung der touristischen Rahmenbedingungen sind ein zentraler Baustein der Wirtschafts- und Regionalpolitik der Landesregierung. In seiner Prüfung hat sich der LRH auf folgende Förderbereiche konzentriert:

- Förderung investiver touristischer Projekte,¹
- Förderung nicht-investiver touristischer Projekte,²
- Förderung des Tourismus-Clusters Schleswig-Holstein.³

Betrachtet wurden Projekte aus dem Zukunftsprogramm Wirtschaft und dem Landesprogramm Wirtschaft, die zwischen Januar 2007 und November 2019 bewilligt wurden. Diese umfassen ein Mittelvolumen von über 125 Mio. € bei einem Landesanteil von knapp 50 Mio. €. Finanziert wurden die Projekte aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regio-

¹ Vgl. Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung investiver touristischer Projekte sowie investiver Maßnahmen zur Inwertsetzung des Natur- und Kulturerbes, Amtsbl. Schl.-H. 2018 S. 600 ff. sowie die entsprechenden Vorgänger-Richtlinien.

² Vgl. Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung nicht-investiver touristischer Projekte sowie nicht-investiver Maßnahmen zur Inwertsetzung des Natur- und Kulturerbes, Amtsbl. Schl.-H. 2017 S. 1028 ff. sowie Vorgänger-Richtlinien.

³ Vgl. Richtlinie des Landes Schleswig-Holstein für die Gewährung von Zuwendungen zur Unterstützung von Kooperationsnetzwerken und Clustermanagements in Schleswig-Holstein, Amtsbl. Schl.-H. 2015 S. 1431 ff.

nenalen Wirtschaftsstruktur, dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und ergänzenden Landesmitteln, davon

- 119,3 Mio. € für investive Projekte,
- 5,8 Mio. € für nicht-investive Projekte und
- 1,3 Mio. € für das Tourismus-Cluster.

Einzelbetriebliche Förderungen zugunsten des Hotel- und Gaststättengewerbes sowie die Finanzierung der Tourismusagentur Schleswig-Holstein wurden nicht geprüft.

21.2 Investive Förderungen - Positiver Gesamteindruck, aber Nachbesserungsbedarf bei der Erfolgskontrolle

Die geförderten touristischen Infrastrukturprojekte umfassen eine Vielzahl unterschiedlicher Bereiche. Die nachstehende Grafik liefert hierzu einen Überblick:

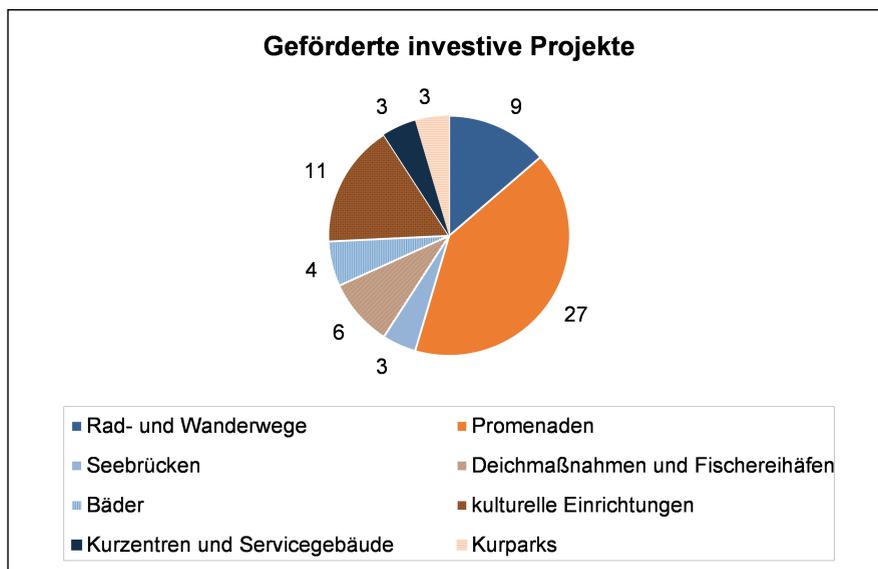


Abbildung 14: Geförderte investive Projekte

Quelle: LRH

Die Mittel wurden weit überwiegend richtlinienkonform ausgegeben und tragen dazu bei, die touristische Infrastruktur des Landes zu verbessern.

Folgender Fall wird vom LRH allerdings kritisiert: Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (Wirtschaftsministerium) hat von 2012 bis 2015 die Errichtung eines Museums mit gut 9 Mio. € gefördert. Im Zuge der Projektabwicklung durch die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) kam es zu massiven Problemen. Diese lagen darin begründet, dass der Projektträger seinen Mitwirkungspflichten aus der Förderung nur ungenügend nachgekommen ist. So wurden Um-

planungen des Bauprogramms verspätet oder gar nicht bei der IB.SH eingereicht, zahlreiche Vorlagefristen für Auszahlungsanträge und Verwendungsnachweis versäumt und Vergabeauflagen nicht eingehalten. Zwischenzeitlich wurde von der IB.SH daher ein Widerruf der Zuwendung erwogen. Bis zuletzt lag nach Auffassung der für die baufachliche Prüfung zuständigen Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) kein prüffähiger Verwendungsnachweis vor.

Aufgrund des nahenden Abschlusses der EFRE-Förderperiode bestand zeitlicher Druck, das Projekt dennoch abzurechnen. Um die eingeplanten EFRE-Gelder für das Projekt verausgaben zu können, ordnete das Wirtschaftsministerium schließlich eine Prüfung und Projektabrechnung „nach Aktenlage“ an.

Hierbei wurden die Möglichkeiten zur vollständigen Auszahlung der Fördermittel maximal ausgeschöpft. Zuvor noch nicht genehmigte Umplanungen und Mehrkosten wurden im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung anerkannt und somit Fördermittel nachbewilligt. Dies führte dazu, dass Förderkürzungen aufgrund der Vergabeverstöße ins Leere liefen und der Zuwendungsempfänger die ursprünglich bewilligte Fördersumme komplett ausgezahlt bekam.

Dies entspricht nicht dem Grundsatz eines wirtschaftlichen und sparsamen Einsatzes von Fördermitteln. Der LRH kritisiert diese Vorgehensweise und hält eine Prüfung auf Basis unvollständiger Unterlagen auch vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Zuwendungsempfängern für problematisch.

Das **Wirtschaftsministerium** hält die Kritik des LRH für nachvollziehbar und betont, ein geordnetes Verfahren sowohl bei der Prüfung der Umplanungen als auch des Verwendungsnachweises wäre wünschenswert gewesen. Vor dem Hintergrund des nahenden Endes der EFRE-Förderperiode habe man sich zwischen den Alternativen eines Förderwiderrufs und einer Prüfung ohne vollständige Unterlagen entscheiden müssen. Die Prüfung nach Aktenlage sei auch aus der Motivation heraus erfolgt, das kostenintensive und für den Tourismus bedeutsame Vorhaben nicht zu gefährden. Aufgrund der Deckelung des Förderbetrags habe man die Vorgehensweise ausnahmsweise für vertretbar gehalten. Es handele sich um einen absoluten Einzelfall, eine Prüfung nach Aktenlage dürfe „keine Schule“ machen.

Der **LRH** teilt die Einschätzung des Wirtschaftsministeriums, dass sich ähnliche Fälle nicht wiederholen sollten.

Optimierungspotenzial besteht zudem bei der Erfolgskontrolle. Dies betrifft insbesondere solche Projekte, die Einnahmen durch Eintrittsgelder o. Ä. erzielen sollen (z. B. Schwimmbäder, Museen, touristische Freizeiteinrichtungen). Für solche Projekte wird von den Zuwendungsempfängern im Vorfeld regelmäßig eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verlangt. Darin werden Besucherzahlen, Folgekosten und die betrieblichen Ergebnisse der Einrichtung prognostiziert.

Das Wirtschaftsministerium verzichtet darauf, sich im Nachgang der Förderung über die wirtschaftlichen Ergebnisse der Projekte unterrichten zu lassen. Auf Nachfrage des LRH konnte das Wirtschaftsministerium daher keine Einschätzung abgeben, ob sich die geförderten Projekte im Durchschnitt entsprechend der Prognosen entwickelt haben. Daraufhin hat der LRH bei 11 größeren Einnahmen schaffenden Projekten selbst Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung eingeholt. Festzustellen war, dass die tatsächlichen Ergebnisse teilweise deutlich von den ursprünglichen Prognosen abweichen. Trotz der im Betrachtungszeitraum überdurchschnittlich guten touristischen Rahmenbedingungen, verfehlten mehrere Projekte ihre Zielwerte signifikant.

Der LRH fordert das Wirtschaftsministerium auf, sich künftig stärker mit den Förderergebnissen auseinanderzusetzen. So ließen sich etwaige systematische Fehleinschätzungen hinsichtlich der Projekterwartungen identifizieren und entsprechende Schlussfolgerungen für die künftige Bewilligungspraxis ziehen.

Das **Wirtschaftsministerium** verweist darauf, dass die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für Einnahme schaffende Projekte aufgrund von Vorgaben des EFRE und der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur erstellt würden. Dass solche Betrachtungen Unsicherheitsfaktoren enthielten, sei unvermeidlich. Ein Abgleich der erwarteten und der tatsächlichen Ergebnisse sei nur von begrenzter Aussagekraft und für jede Einrichtung individuell zu bewerten. Generell sei eine Erfolgskontrolle touristischer Infrastrukturprojekte problematisch, da sich ein unmittelbarer Wirkungszusammenhang zur Förderung kaum darstellen lasse. Das Wirtschaftsministerium werde die Kritik aber aufgreifen und sich Gedanken über eine geeignete Methode der Erfolgskontrolle machen.

Der **LRH** ist sich der Probleme bei der Erfolgskontrolle bewusst, insbesondere wenn ein Kausalzusammenhang zwischen Förderung und touristischer Entwicklung abgeleitet werden soll. Er hält es aber für erforderlich, wo immer möglich aussagekräftige Indikatoren zum Projekterfolg zu erheben. Gerade bei Einnahme schaffenden Projekten ist dies mit vertretbarem Aufwand möglich, da beim Projektträger in der Regel Informationen über

Besucherzahlen und wirtschaftliche Ergebnisse der Einrichtungen vorliegen.

21.3 Nicht-investive Förderungen - Förderbedarf nicht immer gegeben

Die nicht-investiven Fördermaßnahmen teilen sich auf in regionale touristische Entwicklungskonzepte, Machbarkeitsstudien sowie themenspezifische Konzepte und Angebote für den schleswig-holsteinischen Tourismus (z. B. aus den Bereichen Nachhaltigkeit, Qualifizierung, Nachfragesteuerung).

Die Prüfung hat gezeigt, dass in mehreren Fällen Projekte gefördert wurden, bei denen Zweifel am Förderbedarf und/oder der Förderfähigkeit bestehen.

So hat das Wirtschaftsministerium mit 350.000 € ein kennzahlengestütztes IT-System zum Nachfragemonitoring gefördert. Dieses sollte nach Ablauf der Förderung als dauerhaftes Steuerungs- und Controlling-Instrument sowohl für einzelne Tourismusdestinationen als auch das Wirtschaftsministerium dienen.

Die in das Projekt gesetzten Erwartungen haben sich nicht erfüllt, weshalb es nicht weitergeführt wird. Das Wirtschaftsministerium hat angegeben, dass die erhobenen Daten für die eigene Arbeit nur von begrenztem Nutzen waren. Inwieweit die Projektergebnisse eventuell noch von anderen Institutionen genutzt würden, sei nicht bekannt.

Der LRH hatte sich bereits 2011 mit einem Vorgängerprojekt des Nachfragemonitorings auseinandergesetzt. Damals war u. a. eine Balanced Scorecard programmiert worden, die ebenfalls keine Verwendung fand.¹ Daraufhin hatte der LRH gefordert, keine zusätzlichen Module oder Erweiterungen mehr zu finanzieren.

Der LRH kritisiert, dass erneut Fördermittel für ein letzten Endes nicht benötigtes Controlling-Instrument ausgegeben wurden. Er bewertet die Förderung als unwirtschaftlich und fordert, keine weiteren Fördermittel mehr für vergleichbare touristische Informationssysteme zur Verfügung zu stellen.

Das **Wirtschaftsministerium** nennt als Gründe für die Einstellung des Projekts u. a., dass es nie zu einem ursprünglich geplanten tourismuspolitischen Bericht gekommen sei, der die Zahlen evtl. hätte nutzen können und dass für die Tourismusstrategie 2025 weniger Kennzahlen benötigt wurden als gedacht. Man komme zum gleichen Schluss wie der LRH; die Förderung vergleichbarer Projekte sei nicht geplant.

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 21.

Darüber hinaus hat das Wirtschaftsministerium zur Begleitung, Nachsteuerung und Kommunikation der „Tourismusstrategie Schleswig-Holstein 2025“ ein Umsetzungsmanagement eingerichtet. Ein privates Beratungsunternehmen erhielt zu diesem Zweck 2014 und 2015 Zuwendungsmittel von knapp 110.000 €. Das Unternehmen hatte zuvor maßgeblich an der Formulierung der Tourismusstrategie mitgewirkt und die Empfehlung für das Umsetzungsmanagement abgegeben.

Die Mittel hätten nicht als Zuwendung an das Beratungsunternehmen gezahlt werden dürfen. Es gehört zu den originären Aufgaben des Wirtschaftsministeriums, die Tourismusstrategie des Landes zu überwachen und bei Bedarf nachzusteuern. Naheliegender wäre daher gewesen, diese Aufgabe im Tourismusreferat zu verankern. Sofern aufgrund fehlenden Personals oder fehlender Expertise dennoch Unterstützungsleistungen benötigt werden, sind diese mittels wettbewerblicher Verfahren öffentlich zu vergeben. Dies ist nicht erfolgt. Stattdessen hat das Wirtschaftsministerium einen öffentlichen Auftrag zu einer Zuwendung umdeklariert, obwohl das Beratungsunternehmen lediglich ein kommerzielles Interesse an dem Projekt verfolgt und folglich auch keine eigenen Finanzierungsanteile beigesteuert hat.

Das **Wirtschaftsministerium** betont, dass das Umsetzungsmanagement nach Meinung der an der Tourismusstrategie beteiligten Akteure zunächst bei einer neutralen Organisation, d. h. außerhalb des Wirtschaftsministeriums, aufgestellt werden sollte. Dem Wunsch sei auch aufgrund mangelnder eigener Ressourcen entsprochen worden, mittlerweile sei aber eine Verortung im Wirtschaftsministerium umgesetzt. Dass kein wettbewerbliches Verfahren durchgeführt worden sei, sei fehlerhaft gewesen.

Zu hinterfragen ist auch die Förderung regionaler touristischer Entwicklungskonzepte. Es ist Fördervoraussetzung für investive touristische Projekte, dass sich das Projekt in ein solches Entwicklungskonzept einfügt. Idee dahinter ist, dass der Infrastrukturbedarf einer Region anhand eines mit externer Hilfe erstellten Tourismuskonzepts hergeleitet wird und daran anschließend die passenden Infrastrukturprojekte entwickelt werden.

In der Förderpraxis erwies sich diese Idee oftmals als lebensfremd. In zahlreichen Fällen waren die Planungen für Infrastrukturprojekte bereits weit vorangeschritten, ehe mit den Arbeiten an dem Tourismuskonzept begonnen wurde. Die Konzepte wurden dann als eine Art nachträgliche oder begleitende Legitimationsgrundlage für entscheidungsreife Projekte herangezogen. In Einzelfällen wurden auch bereits fertiggestellte Tourismuskonzepte angepasst und um zunächst nicht aufgeführte Infrastrukturprojekte ergänzt, um die formalen Voraussetzungen für deren Förderung zu erfüllen.

Der LRH bezweifelt die Wirtschaftlichkeit der Förderung von Tourismuskonzepten, soweit diese vorwiegend als Mittel dienen, um weitere Projektförderungen beantragen zu können. Er rät daher davon ab, die Einbindung in ein Tourismuskonzept weiterhin als zwingende Fördervoraussetzung für investive Tourismusprojekte festzuschreiben.

Das **Wirtschaftsministerium** betont, dass touristische Entwicklungskonzepte deutlich mehr umfassten als nur die Infrastrukturplanung einer Region. So dienten sie der Identifizierung und Entwicklung von Potenzialen, der touristischen Profilierung und der Vermarktung. Es lasse sich nicht vermeiden, dass zum Zeitpunkt einer Konzepterarbeitung bereits Projekte in Planung seien. Vor allem in der Anfangszeit der Förderung habe Unsicherheit bestanden, wie mit solchen Projekten umzugehen sei. Durch die Aufnahme als Fördervoraussetzung in die Richtlinien habe auch ein Anreiz gegeben werden sollen, Mitglied in einer lokalen Tourismusorganisation zu werden.

An den Notwendigkeiten und grundlegenden Zielsetzungen von Entwicklungskonzepten habe sich nichts geändert. Bei der Erarbeitung der Richtlinien für die neue Förderperiode würden sowohl der Umfang der Mindestinhalte der Konzepte als auch die Frage der Fördervoraussetzung für investive und nicht-investive Projekte überprüft und ggf. angepasst.

Der **LRH** erkennt die über die Infrastrukturentwicklung hinausgehenden Beweggründe einer Förderung von touristischen Entwicklungskonzepten an. Er bleibt bei seiner Empfehlung, investive Förderungen künftig nicht mehr von der Auflistung des Projekts in einem touristischen Entwicklungskonzept abhängig zu machen.

21.4 **Tourismus-Cluster - Keine Finanzierungsbereitschaft der Unternehmen**

Das Tourismus-Cluster Schleswig-Holstein ist ein Branchennetzwerk für alle Tourismusbetriebe und ihre Beschäftigten in Schleswig-Holstein. Es ist bei der Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH angesiedelt und wird seit 2015 vom Wirtschaftsministerium mit bisher etwa 1,3 Mio. € gefördert. Die zweite Förderphase des Projekts wird im Sommer 2021 auslaufen. Eine weitere Verlängerung wird angestrebt.

Seine Hauptaufgabe sieht das Tourismus-Cluster darin, die Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen der Tourismusbranche zu stärken. Hierfür bietet das Clustermanagement diverse Veranstaltungsformate und Beratungsangebote an. Themenschwerpunkte hat es insbesondere in den Bereichen Digitalisierung und Nachhaltigkeit gesetzt. Das Clustermanagement hat sich ein Netzwerk von Partnern aus der Touris-

musszene geschaffen, über deren Beiträge 25 % der Kosten des Tourismus-Clusters finanziert werden.

Trotz dieser grundsätzlichen Erfolge bei der Aufbauarbeit ist das Tourismus-Cluster mit mehreren strukturellen Problemen konfrontiert.

So erfüllt es nicht die Förderbedingungen für Clustermanagements. Schon zu Beginn fehlte es an dem geforderten klaren Bekenntnis von Wissenschaft und Wirtschaft zur finanziellen Beteiligung am Projekt. Besondere innovative Ansätze und Bezüge zu Forschungs- und Entwicklungsthemen stehen nicht im Mittelpunkt, weshalb statt einer EFRE-Beteiligung komplett auf Landesmittel zurückgegriffen werden muss. Zudem kommt das Projekt nicht mit der Regelförderquote von 50 % aus, sodass durchgehend 75 % der Kosten vom Land finanziert werden müssen. Eine solche Erhöhung der Förderquote ist nach der Richtlinie aber allenfalls in einer Anlaufphase von 3 Jahren zulässig. Gefördert wird damit dauerhaft auf Basis von Ausnahmegenehmigungen von Wirtschafts- und Finanzministerium.

Selbst die 25 %ige Eigenbeteiligung stammt im Wesentlichen nicht aus der Tourismuswirtschaft. Die Kofinanzierungsmittel werden fast vollständig von Tourismusorganisationen der Kommunen sowie Institutionen wie dem Tourismusverband Schleswig-Holstein und den Industrie- und Handelskammern beigesteuert. Der Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Schleswig-Holstein e. V. (DEHOGA) übernimmt hingegen aktuell nur gut 4.000 € pro Jahr. Darüber hinausgehende direkte Unternehmensbeiträge gibt es bisher praktisch nicht. Dies ist nicht etwa Corona-bedingt, sondern seit Beginn des Tourismus-Clusters 2015 der Fall.

Zudem richten sich die Aufgabenschwerpunkte stark an die Hotel- und Gastronomiebranche und überlappen sich mitunter deutlich mit denen des DEHOGA. Das Clustermanagement bietet beispielsweise diverse Beratungs- und Informationsangebote zu den Themen Nachhaltigkeit und Energieeffizienz sowie Digitalisierung für Hotels und Gaststätten an. Diese Themen werden aber auch bereits intensiv vom DEHOGA Bundesverband adressiert, teilweise unterstützt mit Fördermitteln des Bundes. Der LRH kann diesbezüglich keinen Mangel an gut aufbereiteten und allgemein zugänglichen Informationsmöglichkeiten erkennen. Daher ist zu hinterfragen, ob sich die geringe Zahlungsbereitschaft der Unternehmen nicht auch daraus erklärt, dass manche Angebote des Tourismus-Clusters am Bedarf der Branche vorbeigehen.

Vor diesem Hintergrund ist es verfehlt, die Förderung des Tourismus-Clusters im Sommer 2021 auf der bisherigen Grundlage und mit einer erneuten Ausnahmegenehmigung zu verlängern. Stattdessen muss sich das

Wirtschaftsministerium grundsätzlich mit den Zukunftsperspektiven auszu-einandersetzen.

Hierzu gehört zunächst, dass die Tätigkeitsschwerpunkte des Tourismus-Clusters mit Blick auf das landespolitische Interesse auf den Prüfstand gestellt werden. Aufgaben und Themen sind zu hinterfragen, wenn kein Marktversagen erkennbar ist, ein großes Eigeninteresse bei Unternehmen oder Verbänden vorliegt und bereits zahlreiche Akteure Angebote und Dienstleistungen zur Unterstützung der Tourismuswirtschaft auf den Weg gebracht haben.

Sollte ein überzeugendes Aufgabenportfolio gefunden und das Landesinteresse weiter bejaht werden, muss zusätzlich die Finanzierungsproblematik angegangen werden. Hierfür sollten frühere Überlegungen aus dem Wirtschaftsministerium aufgegriffen werden, nach denen unter der Bedingung einer stärkeren Beteiligung der Wirtschaft auch längerfristige bzw. institutionelle Fördermöglichkeiten für Clustermanagements ins Auge zu fassen sind. Dabei gilt: Die Hauptzielgruppe des Tourismus-Clusters sind die Unternehmen. Nur wenn sich diese über die rein ideelle Unterstützung des Projekts hinaus auch finanziell bekennen, kommt eine institutionalisierte Förderung infrage. Gelingt dies auf mittlere Frist nicht, darf auch die Einstellung des Projekts kein Tabu sein.

Das **Wirtschaftsministerium** führt aus, dass die Situation des Tourismus-Clusters, insbesondere in Bezug auf die Finanzierung, vom LRH zutreffend dargestellt werde. Die mangelnde Zahlungsbereitschaft der Unternehmen liege u. a. daran, dass die Branchenstruktur sehr kleinteilig sei und sich die Unternehmen bereits an anderen Einrichtungen wie dem DEHOGA und den Industrie- und Handelskammern beteiligten. Die Unternehmen hätten zudem erst für die Themen des Clusters sensibilisiert werden müssen. Mittlerweile sei die Bereitschaft der Unternehmen gewachsen, sich künftig an den Kosten zu beteiligen, allerdings habe die Corona-Pandemie die Akquise-Bemühungen des Clustermanagements behindert.

Auch das Wirtschaftsministerium hält eine Abstimmung mit Angeboten des DEHOGA grundsätzlich für erforderlich. Es vertritt aber die Auffassung, dass eine Überschneidung mit Themen des DEHOGA Schleswig-Holstein nicht wesentlich erkennbar sei, da dieser sich als Arbeitgeber- und Lobbyverband sehe. Angebote des DEHOGA Bundesverbands seien zwar vorhanden, würden aber von den schleswig-holsteinischen Unternehmen offenbar nicht ausreichend angenommen. Es sei erforderlich, entsprechende Projekte persönlich und praxisnah in Schleswig-Holstein vorzustellen und Modellbetriebe vor Ort einzubinden. Dies könne vom DEHOGA Bundesverband nicht geleistet werden. Die Kritik des LRH werde aber aufgenom-

men, indem eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit dem DEHOGA und eine stärkere Profilierung der Aufgabenbereiche angestrebt werde.

Das Cluster sei fest in der „Tourismusstrategie Schleswig-Holstein 2025“ verankert und daher für eine weitere Projektphase vorgesehen. Über Möglichkeiten einer Verstetigung der Finanzierung werde nachgedacht.

Der **LRH** erwartet, dass es nicht bei Lippenbekenntnissen der Branche bleibt und der DEHOGA sowie die Unternehmen sich künftig in nennenswertem Umfang finanziell engagieren. Er bleibt bei seiner Feststellung, dass eine wiederholte Verlängerung der Projektförderung auf Basis von Ausnahmeregeln der falsche Weg ist.