

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
GVoBl.	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:

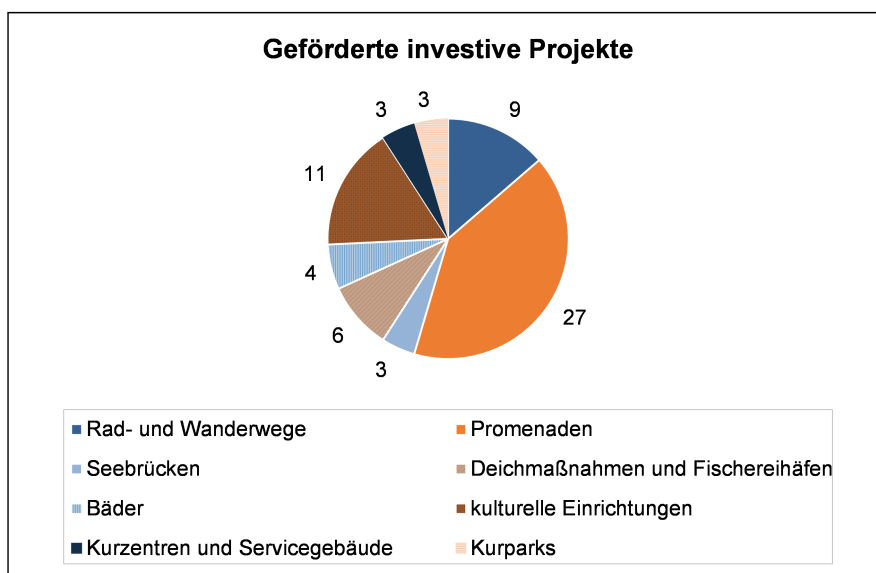


Abbildung 14: Geförderte investive Projekte

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 auseinanderzusetzen.

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 Coronapandemie 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.