



Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Bemerkungen 2024

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2022

Kiel, 4. Juni 2024



Bemerkungen 2024

des

Landesrechnungshofs  
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2022

Kiel, 4. Juni 2024

## Impressum

### Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein  
Berliner Platz 2, 24103 Kiel  
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905  
Fax: 0431 988-8686  
Internet: <https://landesrechnungshof-sh.de>  
E-Mail: [poststelle@lrh.landsh.de](mailto:poststelle@lrh.landsh.de)

### Druck:

Schmidt & Klaunig GmbH  
Ringstraße 19  
24114 Kiel

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Einleitung</b>	
1. Allgemeines	13
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	14
3. Besondere Prüfungsfälle	15
<b>Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht</b>	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2021	23
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2022	23
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2022	30
<b>Finanzministerium</b>	
7. Zulagenwesen: Überprüfung und Bereinigung dringend geboten	63
8. Erhebliche Kostensteigerungen beim Neubau des Kriminaltechnischen Instituts	70
9. Immobilienvermögen in Gefahr: Kein Geld für Unterhaltung von medizinischen Forschungsgebäuden der Universitäten Kiel und Lübeck eingeplant	80
10. UKSH: Bessere Steuerung durch die Gremien notwendig	87
11. Kosten für ÖPP-Baumaßnahme am UKSH deutlich höher als geplant - Finanzierung muss neu geregelt werden	95
<b>Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur</b>	
12. Krankenhausunterricht braucht verlässliche Strukturen	101
13. Unterrichtsorganisation und -versorgung an öffentlichen Gemeinschaftsschulen	110
14. Begabtenförderung an allgemeinbildenden Schulen	120
<b>Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur</b>	
15. Kosten für Biotopkartierung müssen sinken	130
16. Klimaschutz-Programm für Bürgerinnen und Bürger: Hohe Nachfrage, aber Nutzen für das Klima unbekannt	136
17. Grüner Wasserstoff - Diese Chance für die Energiewende und den Klimaschutz in Schleswig-Holstein braucht konkrete Zielsetzungen	143

### **Ministerium für Justiz und Gesundheit**

- |     |  |     |
|-----|--|-----|
| 18. | Verwaltung im Justizvollzug kann wirtschaftlicher werden | 152 |
| 19. | Asservatenverwaltung in der Justiz                       | 158 |

### **Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus**

- |     |   |     |
|-----|---|-----|
| 20. | Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH - Auf Kernaufgaben<br>konzentrieren und Mängel im Zuwendungsverfahren abstellen | 168 |
| 21. | Start-up-Förderung des Landes braucht mehr Erfolgskontrolle und ein<br>neues Finanzierungskonzept                         | 178 |

### **Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung**

- |     |   |     |
|-----|---|-----|
| 22. | Schulsozialarbeit - Uneinigkeit über Aufgaben- und<br>Finanzierungsverantwortung auflösen   | 191 |
| 23. | Sprachförderung für Zugewanderte: Kein Landesinteresse an<br>Förderung von Doppelstrukturen | 198 |

### **Rundfunk**

- |     |   |     |
|-----|---|-----|
| 24. | Der NDR zahlt zu viel für „ARD-aktuell“ | 208 |
|-----|---|-----|

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AHE	Abschiebehaftereinrichtung
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätig- keit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AusfG	Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Ver- fassung des Landes Schleswig-Holstein (Aus- führungsgesetz)
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungs- aufsicht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
BMF	Bundesfinanzministerium
BNK	Baunebenkosten
bspw.	beispielsweise
BtM	Betäubungsmittel
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BWK	Bauwerkskosten
bzw.	beziehungsweise
CO <sub>2</sub>	Kohlenstoffdioxid
Dataport	Dataport Anstalt öffentlichen Rechts
DaWi	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaft- lichem Interesse
DaZ	Deutsch als Zweitsprache

DLZP	Dienstleistungszentrum Personal des Landes Schleswig-Holstein
DNA	Desoxyribonukleinsäure (deoxyribonucleic acid)
d. h.	das heißt
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFRE	Europäischer Fonds für Europäische Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EU	Europäische Union
EWKG	Energiewende- und Klimaschutzgesetz
€	Euro
FEU	sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
FFH-Monitoring	Flora- und Fauna-Habitat-Monitoring
FH Kiel	Fachhochschule Kiel
Finanzministerium	Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein
FinTech	Financial Technology
FU -Bau-	Finanzplanungsunterlage -Bau-
FuL	Forschung und Lehre
f., ff.	folgende, fortfolgende
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen
ggf.	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Staatskanzlei und die Ministerien des Landes Schleswig-Holstein
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GSEA	Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
HG	Haushaltsgesetz

HSG	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz)
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein Anstalt öffentlichen Rechts
IHK Nord	Industrie- und Handelskammer Nord
IMPULS	InfrastrukturModernisierungsProgramm
Innenministerium	Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein
IQSH	Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein
IT	Informationstechnik
Justizministerium	Ministerium für Justiz und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein
JVA	Justizvollzugsanstalt
JVE	Justizvollzugseinrichtung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG	Kostengruppe
KiKA	Kinderkanal von ARD und ZDF
KJP	Kinder- und Jugendpsychiatrie
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein“
KPI	Key Performance Indicators
KTU	Kriminaltechnische Untersuchung
KVR	Kostenverrechnungsrichtlinien
LaZuF	Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge
LBG	Landesbeamtengesetz
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr
LemaS	Leistung macht Schule
LFöZ	Landesförderzentrum
LfU	Landesamt für Umwelt
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKN.SH	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LTO	lokale Tourismusorganisationen
LV	Landesverfassung Schleswig-Holstein



LVSH	Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein
LVZ	Lehr- und Verwaltungszentrum der Medizinischen Fakultät
MBWFK	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MESTA	Mehrländer-Staatsanwalts-Automation
MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NBl.	Nachrichtenblatt
NDR	Norddeutscher Rundfunk
Nr.	Nummer
NT	Nachtrag
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
PV-Balkonanlagen	Photovoltaik-Balkonanlagen
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
Rn.	Randnummer
SchiHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SchulG	Schulgesetz
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Ahtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
SHBesG	Gesetz des Landes Schleswig-Holstein über die Besoldung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter (Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein)
SHiB	Schleswig-Holstein inklusive Begabtenförderung
STAFF	Starterpaket für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein
StiftULG	Gesetz über die Stiftungsuniversität zu Lübeck
S.	Seite

TA.SH	Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH
TdL	Tarifgemeinschaft der Länder
THG	Treibhausgase
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Textziffer
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein
Universität Kiel	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Universität Lübeck	Universität zu Lübeck
u. a.	unter anderem
VE	Verpflichtungsermächtigung
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalente
Wasserstoffstrategie.SH	Wasserstoffstrategie Schleswig-Holstein
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
WT.SH	Wirtschaftsförderungs- und Technologietransfergesellschaft Schleswig-Holstein mbH
XRechnung	Standard für die Art und die technische Zusammensetzung der Rechnungsinformationen in einem XML-Datensatz (elektronische Rechnung)
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
Ziff.	Ziffer
z. B.	zum Beispiel

## Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Dem Land gewährte Finanzhilfen des Bundes 2022	17
Tabelle 2: Entwicklung des Haushaltssolls 2022	24
Tabelle 3: Soll-/Ist-Einnahmen 2022	25
Tabelle 4: Soll-/Ist-Ausgaben 2022	26
Tabelle 5: Ermittlung des Finanzierungssaldos	28
Tabelle 6: Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug 2022	29
Tabelle 7: Ermittlung der negativen Verschuldung	32
Tabelle 8: Zusammensetzung der 2022 ausgewiesenen Krediteinnahmen	33
Tabelle 9: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts	34
Tabelle 10: Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2022 und im Vergleich zum Vorjahr	35
Tabelle 11: Zinsausgaben 2022 und 2021	38
Tabelle 12: Übersicht über die Anzahl und den Bestand an Rücklagen	43
Tabelle 13: Herleitung der zulässigen Nettokreditaufnahme	46
Tabelle 14: Tilgung der Corona-Notkreditrücklagen in 2022	47
Tabelle 15: Anzahl Haushaltsüberschreitungen 2019 bis 2022 (ohne VE)	57
Tabelle 16: Verteilung des Auszahlungsvolumens auf Beamte und Tarifbeschäftigte in 2022	65
Tabelle 17: Nachträge für 12 beispielhaft gewählte Gewerke	78
Tabelle 18: Krankenhausunterricht (Standorte und Stellen für Lehrkräfte)	102
Tabelle 19: Unterrichtsversorgung nach Fächern und Fachbereichen	112
Tabelle 20: Anzahl der Springer an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen	126
Tabelle 21: THG-Einsparpotenzial durch den Einsatz von Wasserstoff	146
Tabelle 22: Wasserstoffwirtschaft in Norddeutschland	147

## Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Entwicklung der Regionalisierungsmittel vom Bund für den ÖPNV	16
Abbildung 2: Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2022, jeweils zum 31.12.	32
Abbildung 3: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2022	35
Abbildung 4: Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2013 bis 2022	38
Abbildung 5: Zinsentwicklung von Januar 2020 bis Januar 2024	39
Abbildung 6: Zins-Steuer-Quoten 2013 bis 2022	41
Abbildung 7: Durchschnittliche Verzinsung im Vergleich	41
Abbildung 8: Prozentuale Abweichung der Ist-Steuererinnahmen von der Mai-Steuerschätzung	50
Abbildung 9: Veranschlagte und realisierte Zinsausgaben 2016 bis 2023	52
Abbildung 10: Trichtergrafik über tatsächliche und erwartete Zinsausgaben	53
Abbildung 11: Ansatz und tatsächliche Zinsausgaben und deren absolute Abweichungen	55
Abbildung 12: Entwicklung der gebildeten Einnahmereste 2019 bis 2022	58
Abbildung 13: Entwicklung der gebildeten Ausgabereste 2019 bis 2022	59
Abbildung 14: Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen	60
Abbildung 15: Kostenentwicklung Neubau KTU-Labor in Mio. €	71
Abbildung 16: Kostenentwicklung Neubau und Gebäude 11 und 13	72
Abbildung 17: Lageplan Neubau und Gebäude 11 und 13	72
Abbildung 18: Einflussmöglichkeiten auf die Baukosten in Abhängigkeit vom Projektfortschritt	75
Abbildung 19: Governance des UKSH	89
Abbildung 20: Bandbreite und Verteilung der durchschnittlichen Klassengröße an Gemeinschaftsschulen	114
Abbildung 21: Entwicklung der Asservatenzahlen 2018 bis 2023	162
Abbildung 22: Wer zahlt die Schulsozialarbeit?	194
Abbildung 23: Finanzierungsanteile pro Schüler	195
Abbildung 24: Gegenüberstellung Haushalts-Soll / Haushalts-Ist	204

## **Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus**

### **20. Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH - Auf Kern- aufgaben konzentrieren und Mängel im Zuwendungsver- fahren abstellen**

Das Land hat 2016 sämtliche Anteile an der TA.SH erworben. Dies hat das Wirtschaftsministerium mit Anforderungen des EU-Beihilfe- und Vergaberechts begründet. Tatsächlich wurden etwaige rechtliche Risiken durch die Übernahme der Anteile nicht reduziert. Parlament und Öffentlichkeit wurden über die Gründe und Auswirkungen der Anteilsübernahme nicht vollständig informiert.

Seit 2017 hat sich die institutionelle Zuwendung des Landes für die TA.SH von 1,7 Mio. € auf 4,2 Mio. € pro Jahr erhöht. 2024 erhält die TA.SH zusätzlich 530.000 €, um die Umsetzung der aktuellen Tourismusstrategie zu managen. Für die Folgejahre ist hierfür ein Budget von 430.000 € pro Jahr geplant. Der LRH hält Aufgabenumfang und Finanzierung des Umsetzungsmanagements für überdimensioniert. Steuerung und Koordinierung der Tourismusstrategie sollten stärker im Wirtschaftsministerium verortet werden. Die TA.SH sollte sich perspektivisch wieder auf ihre Kernaufgabe konzentrieren, das Tourismusmarketing des Landes.

Das Verfahren zur institutionellen Förderung der TA.SH weist noch immer Schwächen auf. So führten Mängel in der Zuwendungsabrechnung dazu, dass knapp 100.000 € Überschüsse der TA.SH nicht wie vorgeschrieben zurückgezahlt wurden. Das Wirtschaftsministerium hat zugesagt, hier nachzubessern.

#### **20.1 Begründung der TA.SH-Übernahme intransparent**

##### **20.1.1 Übernahme sollte ursprünglich Rechtssicherheit schaffen**

Im Sommer 2016 hat das Land sämtliche Anteile an der für das schleswig-holsteinische Tourismusmarketing zuständigen Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH (TA.SH) erworben. Begründet wurde dies gegenüber Öffentlichkeit und Parlament mit rechtlichen Risiken. Ohne eine vollständige Übernahme der TA.SH bestand demnach die Gefahr, dass die Landeszuschüsse von der EU als unzulässige Beihilfen eingestuft werden und zudem einen Verstoß gegen Vergaberecht darstellen könnten.

Richtig ist, dass es zu diesem Zeitpunkt eine bundesweite Diskussion darüber gab, wie Tourismusmarketingorganisationen am besten rechtssicher aufgestellt werden können.

Angelehnt an Empfehlungen des deutschen Tourismusverbands schlugen die juristischen Berater der TA.SH und des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit Technologie und Tourismus (Wirtschaftsministerium) folgende Option vor: Das Land solle alleiniger Gesellschafter der TA.SH werden und die Zuschüsse an diese künftig auf Grundlage eines Betrauungsakts für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) gewähren. Für die beihilferechtliche Zulässigkeit der Landeszuschüsse war der Betrauungsakt das entscheidende Instrument, nicht die Übernahme der Gesellschaftsanteile. Letztere sollte lediglich dazu dienen, sogenannte Inhouse-Vergaben ohne vorherige Ausschreibung an die TA.SH zu ermöglichen.

In der Folge entschied sich das Wirtschaftsministerium aber, entgegen der ursprünglichen Planungen auf einen Betrauungsakt zu verzichten. Hintergrund war, dass die mit einem Betrauungsakt einhergehenden formalen Anforderungen an Beschreibung und Präzisierung von DAWI-Leistungen ggf. zu einer Umsatzsteuerbarkeit der TA.SH-Zuschüsse hätten führen können. Dies sollte vermieden werden.

#### 20.1.2 **Verzicht auf Betrauungsakt - Kein Zugewinn an Rechtssicherheit**

Da auf den Betrauungsakt verzichtet wurde, konnte eine Übernahme der Gesellschaftsanteile der TA.SH nicht mehr den angestrebten Zugewinn an Rechtssicherheit bewirken. Mit dem EU-Beihilferecht ließ sich das Eingehen einer Landesbeteiligung damit nicht mehr begründen. Auch war es nicht erforderlich, Direktvergaben an die TA.SH zu ermöglichen. Die Finanzierung der TA.SH sollte weiterhin in Form von Zuwendungen und nicht mittels Dienstleistungsaufträgen sichergestellt werden.

In einem internen Vermerk vertrat das Wirtschaftsministerium 2015 die Auffassung, rechtliche Unsicherheiten bezüglich der TA.SH-Finanzierung sowie sich daraus ergebende Handlungsbedarfe gäbe es nicht. Eigentliche Intention der Beteiligung war nunmehr, stärkeren Einfluss auf die Gesellschaft ausüben und die Landesinteressen im Tourismusmarketing besser geltend machen zu können.

Gegenüber der vor Unternehmensübernahmen einzubindenden Beteiligungsverwaltung im Finanzministerium blieb das Wirtschaftsministerium aber dabei, dass der Anteilserwerb nicht zuletzt aufgrund EU-rechtlicher Anforderungen erfolge.

Die Beteiligungsverwaltung wies auf die Widersprüche in der rechtlichen Argumentation hin, verlangte ein beihilferechtliches Gutachten und zweifelte an der Wirtschaftlichkeit der Übernahme der TA.SH-Anteile. Erst auf Intervention der Staatskanzlei stimmte das Finanzministerium der Beteiligung an der TA.SH zu.

Öffentlichkeit und Parlament vermittelte das Wirtschaftsministerium weiter den Eindruck, mit der Übernahme habe man auf EU-rechtliche Probleme reagiert und entsprechende Risiken ausgeräumt.<sup>1</sup> In einer Regierungserklärung im Landtag brachte der Wirtschaftsminister die vermeintliche Problemlösung wie folgt auf den Punkt: *„Das Land hat die Gesellschafteranteile der TASH zu 100 % übernommen. Das mussten wir tun, um in Beihilfefragen eine saubere Lösung zu finden.“*<sup>2</sup>

Der LRH bewertet die Vorgehensweise des Wirtschaftsministeriums bei der Übernahme der TA.SH-Anteile als widersprüchlich und intransparent. Über die beihilferechtlichen Rahmenbedingungen und Auswirkungen der Maßnahme hat es das Parlament und die Öffentlichkeit unvollständig informiert. Zudem wurde darauf verzichtet, rechtliche Risiken durch Abschluss eines Betrauungsakts zu reduzieren. Aufgrund einer inzwischen großzügigeren Entscheidungspraxis der EU-Kommission ist eine Betrauung mit DAWI-Leistungen aktuell zwar weniger dringend. Zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung entsprach dies aber nicht dem Kenntnisstand. Dem Abschluss eines Betrauungsakts hätten zudem keine entscheidenden rechtlichen und wirtschaftlichen Hindernisse im Weg gestanden.

## 20.2 **Aufgabenbestand der TA.SH nicht überfrachten**

### 20.2.1 **Nach Konsolidierungsphase wieder Aufgabenzuwachs bei der TA.SH**

Seit der Anteilsübernahme durch das Land hat sich die TA.SH auf das Tourismusmarketing des Landes konzentriert. Auf Zusatzprojekte in Bereichen wie Radinfrastruktur oder barrierefreiem Tourismus hat sie verzichtet. Ihre Marketingaufgaben kann die TA.SH inzwischen mit einem deutlich höheren Budget erledigen. Die institutionellen Zuschüsse des Landes sind von 1,7 Mio. € in 2017 auf 4,2 Mio. € in 2023 angestiegen. Dadurch konnten u. a. neue Aufgaben im digitalen Marketing, dem Datenmanagement und dem Kongressmarketing wahrgenommen werden.

<sup>1</sup> Vgl. Pressestelle des Wirtschaftsministeriums (MWVATT) des Landes Schleswig-Holstein: „Ab sofort unter SH-Flagge: Land übernimmt alle Anteile der Tourismusagentur Schleswig-Holstein“, 08.07.2016, <https://wimikiel.com/2016/07/08/ab-sofort-unter-sh-flagge-land-uebernimmt-alle-anteile-der-tourismusagentur-schleswig-holstein/>.

<sup>2</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, Plenarprotokoll 18/140 vom 22.02.2017 S. 11747.

Der LRH vertritt die Auffassung, dass sich die Konzentration auf das Tourismusmarketing des Landes im Grundsatz bewährt hat. Dies schließt die besondere Berücksichtigung von Themen wie etwa Nachhaltigkeit nicht aus. Gegenüber den teils aufreibenden Strategiediskussionen der Vergangenheit<sup>1</sup> befand sich die TA.SH zuletzt in deutlich ruhigerem Fahrwasser.

Von einzelnen Schwächen im Bereich der Kostenrechnung und der Auftragsvergabe abgesehen war die Wirtschaftsführung geordnet. Weitere reale Budgetsteigerungen hält der LRH angesichts des Anstiegs in den vergangenen Jahren derzeit für nicht angezeigt.

Demgegenüber hat sich das Wirtschaftsministerium Mitte 2023 entschieden, der TA.SH ab 2024 das Umsetzungsmanagement der „Tourismusstrategie Schleswig-Holstein 2030“ zu übertragen. Dazu gehört u. a.

- die Koordinierung der Handlungsfelder und Leitprojekte der Tourismusstrategie,
- die kontinuierliche Fortschreibung der Handlungsfelder und die Impulssetzung für die Entwicklung neuer Maßnahmen und Projekte,
- die Vernetzung der an der Umsetzung beteiligten Akteure,
- Gremienarbeit und Binnenkommunikation
- sowie die Unterstützung des Wirtschaftsministeriums beim Monitoring und Controlling der Tourismusstrategie.

Daneben soll das Umsetzungsmanagement eine digitale Wissensplattform für die Handlungsfelder der Tourismusstrategie aufbauen.

Hierfür sollen der TA.SH vom Wirtschaftsministerium 3 bis 4 Stellen finanziert werden. Für 2024 sind im Landeshaushalt 530.000 € für das Umsetzungsmanagement eingeplant. Danach sollen bis zum Ende der Legislaturperiode 2027 nach derzeitigen Planungen 430.000 € jährlich zur Verfügung gestellt werden. Der Gesellschaftsgegenstand der TA.SH soll im Jahresverlauf 2024 um die neuen Aufgaben erweitert werden. Inwieweit auch über die Legislaturperiode hinaus bis zum Ende des Planungszeitraums der aktuellen Tourismusstrategie im Jahr 2030 Mittel fließen, ist laut Angaben des Wirtschaftsministeriums noch zu prüfen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 22.



## 20.2.2 **Art, Umfang, Aufgaben und Verortung des Umsetzungsmanagements problematisch**

Vor dem Hintergrund der notwendigen Haushaltskonsolidierung kritisiert der LRH den finanziellen Umfang, Zeithorizont sowie die Trägerschaft des Umsetzungsmanagements. Im Einzelnen fällt auf:

Mit anfangs 530.000 € und nachfolgend 430.000 € jährlich übersteigt das Finanzvolumen des Umsetzungsmanagements deutlich die entsprechenden Ausgaben für zurückliegende Tourismusstrategien.

So beliefen sich die Kosten für das externe Umsetzungsmanagement der „Tourismusstrategie 2025“ auf lediglich ca. 165.000 €, die zudem zu einem Drittel von anderen Partnern getragen wurden.

Die Mittel sollen bis mindestens 2027, möglicherweise auch darüber hinaus, bereitgestellt werden. Der LRH sieht es kritisch, das Umsetzungsmanagement zu einer Art Daueraufgabe zu machen. Bei der letzten Strategie betrug die Laufzeit des Umsetzungsmanagements lediglich ein Jahr. Danach wurde die Steuerung de facto vom Wirtschaftsministerium übernommen. Das hierfür ursprünglich vorgesehene Tourismus-Cluster Schleswig-Holstein hatte die Aufgabe aufgrund anderer Schwerpunktsetzungen in der Praxis nicht wahrgenommen. Im Tourismusreferat ist im Übrigen bereits eine Stelle vorhanden, zu deren Aufgaben u. a. das Controlling der Tourismusstrategie zählt.

Der LRH bezweifelt, dass die Umsetzung der Tourismusstrategie einen Koordinierungsaufwand auslöst, der eine externe Bearbeitung im oben genannten Umfang erforderlich macht. Zu berücksichtigen ist, dass das für die Ausarbeitung der Tourismusstrategie zuständige Beratungsunternehmen bereits etwa 120.000 € für ein Interims-Umsetzungsmanagement erhalten hat. Grundlegende Strukturen, Zuständigkeiten und Priorisierungen bezüglich einzelner Handlungsfelder und Leitprojekte wurden bereits festgelegt. Diverse Leitprojekte sollen gesondert mit Landesmitteln gefördert werden und sind daher im Zuwendungsverfahren ohnehin vom Tourismusreferat eng zu begleiten. Von daher stellt sich die Frage, ob Strategie und Leitprojekte nicht effizienter durch das Wirtschaftsministerium selbst gesteuert und koordiniert werden sollten. Die zentrale Verantwortung für die Tourismusstrategie könnte auf diese Weise eindeutig beim Wirtschaftsministerium verankert werden.

Laut Wirtschaftsministerium legten die Tourismusakteure großen Wert darauf, das Umsetzungsmanagement einer neutralen und von politischen Weisungen ungebundenen Organisation zu übertragen. Daher sollte die Aufgabe nicht im Ministerium angesiedelt werden. Der LRH nimmt zur

Kenntnis, dass das Wirtschaftsministerium hierauf Rücksicht nehmen und Akzeptanz schaffen will. Es gilt aber festzustellen, dass die Strategie maßgeblich vom Wirtschaftsministerium finanziert wird und auf politischen Weichenstellungen der Landesregierung beruht.

Aufgaben wie die Fortschreibung und Weiterentwicklung der Handlungsfelder vor diesem Hintergrund an einen vermeintlich neutralen Dritten zu vergeben, wird diesem Umstand kaum gerecht. Hinzu kommt, dass es gerade der TA.SH schwerfallen dürfte, eine gänzlich von Eigeninteressen unabhängige Rolle beim Umsetzungsmanagement einzunehmen. Schließlich ist sie operativ für das Handlungsfeld Marketing zuständig und müsste dementsprechend ihre Aktivitäten auf diesem Gebiet im Rahmen ihrer Aufgabe als Umsetzungsmanagerin selbst kontrollieren.

Das **Wirtschaftsministerium** hält einen Vergleich der Kosten des Umsetzungsmanagements mit denen der vorherigen Strategie für nicht angemessen. Es sei zu berücksichtigen, dass die alte Strategie stark ökonomisch geprägte Ziele in den Mittelpunkt gestellt habe, die aktuelle Strategie hingegen komplex und gemeinwohlorientiert sei. Die Zahl der Handlungsfelder und Leitprojekte sei zudem größer. Zu beachten sei auch, dass sich in den letzten 10 Jahren die Personalkosten um ca. 30 % erhöht hätten und die Kosten für Dienstleistungen, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit stark gestiegen seien. Das für das Umsetzungsmanagement notwendige Budget sei von einem erfahrenen Gutachter detailliert auf Basis von Aufgabenzuschreibungen und Stellenprofilen ermittelt worden. Von einer Daueraufgabe des Umsetzungsmanagements könne zudem nicht gesprochen werden, da Mittelzusagen bisher nur bis zum Ende der Legislaturperiode getroffen worden seien.

Der **LRH** hält es für angemessen und notwendig, dass die Kosten für das Umsetzungsmanagement in den Blick genommen und auch mit denen der vorherigen Tourismusstrategie verglichen werden. Unterschiedlichen Schwerpunkten zum Trotz beinhaltet die Vorgängerstrategie zahlreiche (teils gleichlautende) Handlungsfelder und Leitprojekte, die sich nicht allein anhand quantitativer Indikatoren bewerten und steuern ließen. Selbst wenn preisbedingte Personal- und Sachkostensteigerungen sowie der Anstieg der Handlungsfelder von 7 auf 10 berücksichtigt werden, liegen die für die aktuelle Strategie eingeplanten Kosten für das Umsetzungsmanagement eklatant über denen des vorherigen Umsetzungsmanagements.

Dies gilt insbesondere aufgrund des wesentlich längeren Planungszeitraums. Die TA.SH hat zwecks Übernahme der neuen Aufgabe eigens ihren Gesellschaftsvertrag angepasst. Daneben hat das Wirtschafts-

ministerium im Prüfungsverlauf mitgeteilt, wünschenswert sei eine Übernahme des Umsetzungsmanagements für den Zeitraum der Strategie bis 2030. Vor diesem Hintergrund hält der LRH seine Mahnung aufrecht, aus dem Umsetzungsmanagement keine neue Daueraufgabe der TA.SH werden zu lassen.

Hinsichtlich der Verankerung des Umsetzungsmanagements bei der TA.SH betont das **Wirtschaftsministerium**, dass es eine intensive und ergebnisoffene Prüfung von Alternativen gegeben habe und auch bei anderen Varianten mögliche Interessenkonflikte offensichtlich geworden seien.

Der **LRH** vertritt die Auffassung, dass das Wirtschaftsministerium angesichts seiner übergeordneten Verantwortung für den Landestourismus gut geeignet wäre, die Umsetzung der Tourismusstrategie zu überwachen und bei Ausübung dieser Rolle grundsätzlich keinen Interessenkonflikten unterliegen würde.

### 20.2.3 **Finanzierungsumfang des Umsetzungsmanagements im Zeitablauf hinterfragen**

Da das Umsetzungsmanagement bereits auf die TA.SH übertragen wurde, ist eine Revision dieser Entscheidung kurzfristig kaum umsetzbar. Der Aufwand hierfür sollte aber laufend hinterfragt und auf das zwingend notwendige Maß begrenzt werden.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass nur ein Teil der Leitprojekte einer tatsächlichen Koordinierung durch das Umsetzungsmanagement bedarf und auf die Weiterverfolgung anderer Leitprojekte bereits verzichtet wurde. Der Aufwand für Veranstaltungen zur Kommunikation der Erfolge und Projektfortschritte der Strategie sollte in einem angemessenen Verhältnis zur eigentlichen operativen Umsetzung der Leitprojekte stehen.

Mit zunehmendem Umsetzungsstand ist zudem mit sinkendem Bearbeitungsaufwand zu rechnen. Eine Verstetigung der Aufgabe auf dem bisherigen Finanzierungsniveau hält der LRH daher für nicht angebracht. Der LRH empfiehlt, Steuerung und Koordinierung der Tourismusstrategien des Landes perspektivisch stärker dem Wirtschaftsministerium zuzuordnen und die Verantwortung hierfür nicht auf externe Akteure zu verlagern.

Die TA.SH könnte sich in der Folge wieder auf ihre Kernaufgaben konzentrieren.

Anderenfalls läuft sie Gefahr, in Interessen- und Rollenkonflikte zu geraten. Das könnte den in den vergangenen Jahren beschrittenen Weg einer weitgehend störungsfreien Zusammenarbeit mit den übrigen Tourismusakteuren konterkarieren.

Das **Wirtschaftsministerium** unterstreicht, dass es sich bei der Strategie um einen Prozess handle, bei dem nicht alle umzusetzenden Projekte schon heute feststünden. Leitprojekte, die nicht mehr zweckdienlich seien, würden nicht mehr weiterverfolgt und andere Projekte dafür Einzug erhalten. Es sei daher nicht absehbar, ob es zu einem kontinuierlich niedrigeren Bearbeitungsaufwand komme. Im zeitlichen Verlauf werde der Aufwand überprüft, wobei zum jetzigen Zeitpunkt keine Verstetigung geplant sei.

Einer Konzentration der TA.SH auf vermeintliche Kernaufgaben steht das Wirtschaftsministerium skeptisch gegenüber, da sich das Umfeld des Aufgabenspektrums von Landestourismusorganisationen hin zu Managementorganisationen gewandelt habe. Die Interpretation des LRH, dass die TA.SH zuletzt weitgehend störungsfrei mit den übrigen Tourismusakteuren zusammengearbeitet habe, entspreche zudem nicht der Wahrnehmung des Wirtschaftsministeriums.

Der **LRH** bleibt bei seiner Forderung, dass der Aufgabenumfang des Umsetzungsmanagements kritisch hinterfragt wird. Das bietet die Möglichkeit, den Aufwand hierfür im Zeitablauf zu reduzieren. Der Eindruck, dass die Zusammenarbeit der TA.SH mit anderen Tourismusakteuren mittlerweile weniger konfliktträchtig ist, ergibt sich u. a. aus der Sichtung der Gremienunterlagen und wurde auch durch die TA.SH-Geschäftsführung bestätigt. Beim angestrebten Wandel hin zu einer Tourismusmanagementorganisation sind die begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten des Landes im Blick zu behalten, was Aufgabenausweitungen deutliche Grenzen setzt.

### 20.3 **Zuwendungsverfahren - Fortschritte erkennbar, aber immer noch Mängel vorhanden**

#### 20.3.1 **Verfahren sind zeitnah und ordnungsgemäß abzuschließen**

Eine Prüfung der Zuschüsse des Landes an die TA.SH in 2010 hatte eklatante Probleme im Zuwendungsverfahren offengelegt.<sup>1</sup> Insbesondere bestand ein massiver zeitlicher Verzug bei der Verwendungsnachweisprüfung durch das Wirtschaftsministerium.

---

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 22.

Der LRH hatte Vorschläge zur Anpassung der Verfahren unterbreitet und angemahnt, die Rückstände abzarbeiten.

Die aktuelle Prüfung hat ergeben, dass in einigen Punkten Fortschritte erzielt wurden. So werden die Zuschüsse wie vorgeschlagen inzwischen per Fehlbedarfsfinanzierung bewilligt. Die langjährig offenen Verwendungsnachweisprüfungen konnten zu einem - wenn auch wenig befriedigenden - Abschluss gebracht werden.

Da zwischen Vorlage und abschließender Prüfung der Verwendungsnachweise bis zu 9 Jahre verstrichen waren, war eine vollständige Sachverhaltsaufklärung für das Wirtschaftsministerium nur noch bedingt möglich.

Soweit es Rückforderungsansprüche festgestellt hat, hat das Wirtschaftsministerium Ratenzahlungen akzeptiert, Stundungen vorgenommen und später ganz auf die Rückzahlung von über 100.000 € verzichtet. Hierbei hat es versäumt, eindeutige Ratenzahlungs- und Stundungsvereinbarungen zu treffen, die hierfür geltenden Voraussetzungen gemäß LHO zu prüfen und die für einen Forderungsverzicht notwendige Zustimmung vom Finanzministerium einzuholen. Darüber hinaus hat das Wirtschaftsministerium für mehrere Jahre Rückforderungen erst gar nicht geltend gemacht, da es von einer Verjährung der Forderungen ausgegangen ist. Insgesamt führten die Versäumnisse der Vergangenheit somit zu Nachteilen für das Land. Die Verwendungsnachweise sind zwingend zeitnah zu prüfen, was seit 2020 auch gelungen ist.

Darüber hinaus wiesen auch die aktuelleren Zuwendungsverfahren der Jahre 2018 ff. noch diverse Mängel auf. Die Zuwendungsbescheide enthielten nicht die notwendigen Mindestangaben und nicht alle in die Bescheide aufgenommenen Auflagen wurden eingehalten und kontrolliert. Besonders gravierend ist, dass die Verwendungsnachweisprüfungen mehrfach nicht durch Schlussbescheide abgeschlossen wurden, aus denen sich eindeutig und klar der abschließende Zuwendungsbetrag, die Höhe der etwaigen Rückforderung sowie die Modalitäten der Rückzahlung ergaben.

In mehreren Jahren wurden die Regeln der Fehlbedarfsfinanzierung nicht korrekt angewandt. So müssen in einem Wirtschaftsjahr eventuell angefallene Überschüsse der TA.SH ans Land zurückgezahlt werden. Entsprechende Rückforderungsansprüche hat das Wirtschaftsministerium jedoch nicht fällig gestellt. Die TA.SH sollte die Überschüsse in Absprache mit dem Wirtschaftsministerium im Auszahlungsverfahren des Folgejahres mit künftigen Zuwendungen verrechnen.

Die Verrechnung geschah dabei auf eine unsystematische und für den LRH nicht nachvollziehbare Weise. In der Konsequenz sind nach überschlüssiger Rechnung des LRH seit 2018 Überschüsse von knapp 100.000 € bei der TA.SH verblieben. Diese Mittel hat das Wirtschaftsministerium zurückzufordern.

### 20.3.2 **Zuwendungsverfahren weiter vereinfachen**

Der LRH empfiehlt, das Zuwendungsverfahren weiter zu vereinfachen und die Zuwendung künftig konsequent nach den Regeln der Fehlbedarfsfinanzierung abzurechnen. In die Bescheide sollten nur noch solche Auflagen und Nebenbestimmungen aufgenommen werden, die erkennbar zu einer wirtschaftlicheren Mittelverwendung beitragen und vom Wirtschaftsministerium mit einem vertretbaren Aufwand kontrolliert werden können.

Von weiteren Vereinfachungsmöglichkeiten sollte Gebrauch gemacht werden. So könnten die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Ausgabenpositionen oder eine Bewilligung und Abrechnung auf Basis der kaufmännischen Buchführung den Arbeitsaufwand sowohl aufseiten des Wirtschaftsministeriums als auch der TA.SH reduzieren. Voraussetzung bleibt, dass hierüber im Zuwendungsbescheid klare und eindeutige Regelungen getroffen werden.

Im Verlauf des Prüfungsverfahrens haben Wirtschaftsministerium und TA.SH auf die Kritik des LRH konstruktiv reagiert und angekündigt, einen Großteil der Empfehlungen zum Zuwendungsverfahren zu übernehmen. Gleiches gilt für den Hinweis des LRH, dass über mehrere Jahre versäumt wurde, ein aussagekräftiges Zuwendungs- und Beteiligungscontrolling für die TA.SH einzuführen. Ende 2023 haben TA.SH und Wirtschaftsministerium ein Kennzahlenset abgestimmt, auf dessen Basis sich künftig Rückschlüsse auf die Arbeitsergebnisse der TA.SH und die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes ziehen lassen. In seiner Rolle als Zuwendungsgeber und Gesellschafter sollte das Land dieses Instrument zur Erfolgskontrolle konsequent nutzen und es im Zeitablauf regelmäßig an neue Arbeitsschwerpunkte und Herausforderungen anpassen.