



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2023

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2021

Kiel, 9. Mai 2023



Bemerkungen 2023

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2021

Kiel, 9. Mai 2023

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	13
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	14
3. Besondere Prüfungsfälle	15
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2020	19
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2021	19
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2021	27
Finanzministerium	
7. Infrastrukturbericht: Investitionsbedarf wenig belastbar	53
8. Das Finanzministerium hat die Spielbankrevision aus den Augen verloren	62
9. Votum des Landtages missachtet: Keine Überprüfung der geförderten Maßnahmen	68
10. Paradigmenwechsel beim Landesbau	74
11. Personalausgaben und Stellenaufwüchse wirksam begrenzen - Konsequentes Handeln erforderlich	82
12. Notärztliches Personal im Rettungsdienst - UKSH verzichtet auf Millionen-Einnahmen	92
13. Defizitäre stationäre Leistungen im UKSH - Kurswechsel jetzt einleiten	96
Staatskanzlei	
14. Bei der Einführung der elektronischen Akten ist die Ziellinie immer noch nicht erreicht	103
15. Frühpensionierungsverfahren - das Land muss handeln	112
Landtag	
16. Fraktionen bewilligen sich mehr Geld	119

**Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft,
Forschung und Kultur**

17.	Untere Schulaufsicht	128
18.	Schulpsychologischer Dienst - Angebote ausbaufähig	134
19.	Hochschulpakt 2020: Millionennachschlag ohne Rechtsgrundlage	141
20.	Coronabedingte Aufstockung der Intensivbetten am UKSH - Landesförderung von 5,5 Mio. € war nicht erforderlich	148

Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur

21.	Corona-Hilfen im Umweltbereich: Unzulässige Hilfen für landeseigene Unternehmen	154
22.	Umweltgefahren aus kommunalen Abwässern konsequent begegnen	160

**Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und
Verbraucherschutz**

23.	Landeslabor: Hohe Landeszuschüsse senken Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln	173
-----	--	-----

Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

24.	Soziale Wohnraumförderung: Landesregierung verfehlt ihre Ziele	183
-----	--	-----

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

25.	Außenwirtschaftsförderung - Land muss Finanzierungsanteil am San Francisco-Büro reduzieren	195
26.	Landesprogramm Arbeit - Mehr Augenmerk auf Förderbedarf und Erfolgskontrolle legen	202

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

27.	Verbraucherinsolvenzberatung - wichtige Aufgabe mit Optimierungsbedarf	213
28.	Bundesteilhabegesetz - BTHG-bedingte Mehrkosten müssen vom Bund ersetzt werden	222

Rundfunk

29.	Sparmaßnahmen des NDR: In der Umsetzung verbesserungsbedürftig	233
-----	---	-----

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
AbfKlärV	Klärschlammverordnung
Abs.	Absatz
AbwV	Abwasserverordnung
AfD	Alternative für Deutschland
AGInsO	Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung
AKL	Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung
AKN	AKN Eisenbahn GmbH
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Arbeitsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
ARD	Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands
Art.	Artikel
AVGS	Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine
AVV Rüb	AVV Rahmenüberwachung - Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Lebensmittelrechts, des Rechts der tierischen Nebenprodukte, des Weinrechts, des Futtermittelrechts und des Tabakrechts
AWP	Abfallwirtschaftsplan
a. F.	alte Fassung
bbp	Baden-Badener Pensionskasse Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit
ber.	berichtigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur; bis 07/2022: Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BIM	Building Information Model
BIP	Bruttoinlandsprodukt

BMG	Bundesministerium für Gesundheit
Bremen	Freie Hansestadt Bremen
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BTHG	Bundesteilhabegesetz
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
bzw.	beziehungsweise
CAFM	Computer Aided Facility Management
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CpD	Conto pro Diverse
DaZ	Deutsch als Zweitsprache
dDocuScan	Dataport-Lösung zum rechtssicher ersetzenden Scannen
DIM	Digitales Immobilienmanagement
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal Schleswig-Holstein
Drs.	Drucksache
DWA	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.
d. h.	das heißt
E-Akte	elektronische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EinglRahVertrV SH	Landesverordnung über Inhalte des Rahmenvertrags nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
e. V.	eingetragener Verein
€	Euro
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)
FDP	Freie Demokratische Partei

FEU	Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
Finanzministerium	Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein
f., ff.	folgende, fortfolgende
Gesundheitsministerium	Ministerium für Justiz und Gesundheit bis 07/2022: Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GK	Größenklasse
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GSEA	Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
Gz.	Geschäftszeichen
Hamburg	Freie und Hansestadt Hamburg
HG	Haushaltsgesetz
HSG	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz)
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
IMPULS	InfrastrukturModernisierungsProgramm für das Land Schleswig-Holstein
inkl.	inklusive
Innenministerium	Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport; bis 07/2022: Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
InsO	Insolvenzordnung
IQB	Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
IQSH	Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein
ISB	Infrastrukturbericht
IT	Informationstechnik
i. d. F.	in der Fassung

i. d. R.	in der Regel
i. Ü.	im Übrigen
Justizministerium	Ministerium für Justiz und Gesundheit; bis 07/2022: Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)
KI	Künstliche Intelligenz
KInvFG	Kommunalinvestitionsförderungsgesetz
KiTa	Kindertagesstätte
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein“
kw	künftig wegfallend
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz; bis 07/2022: Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LBV	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr
LHO	Landeshaushaltsordnung
LIMS	Laborinformations- und Managementsysteme
LPA	Landesprogramm Arbeit
LPW	Landesprogramm Wirtschaft
LRH	Landesrechnungshof
LRV	Rahmenvertrag nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein
lt.	laut
LV	Landesverfassung
LVSH	Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein AöR
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
MdL	Mitglied des Landtages

MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
MOIN.SH	Förderung von Mobilität und Innovation des Schienenpersonennahverkehrs in Schleswig-Holstein
Mrd.	Milliarden
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NGIO	Northern Germany Innovation Office
NKI	Nationale Klimaschutzinitiative
Nr.	Nummer
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OG	Obergruppe
o. g.	oben genannt
PIG	Parlamentsinformationsgesetz
PSMB	Personalstruktur- und Personalmanagementbericht
rd.	rund
Rn.	Randnummer
SAP	Finanzbuchhaltungssoftware der Firma SAP SE
SHBC	Schleswig-Holstein Business Center
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch - Soziale Pflegeversicherung
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
SHWoFG	Gesetz über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung; bis 07/2022: Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
Tz.	Textziffer

T€	Tausend Euro
ÜLU	überbetriebliche Lehrlingsunterweisung
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur; bis 07/2022: Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
UQN	Umweltqualitätsnorm
u. a.	unter anderem
u. Ä.	und Ähnliches
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VeRA	Verfahren zum Vertrags-, Rechnungs- und Auftragsmanagement
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur; bis 07/2022: Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WT.SH	Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH
ZBS	Zentraler Beitragsservice
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZGB	Zentrales Grundvermögen Behördenunterbringung
Ziff.	Ziffer
ZPM	Zentrales Personalmanagement
z. B.	zum Beispiel

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2021	20
Tabelle 2:	Soll-/Ist-Einnahmen 2021	21
Tabelle 3:	Soll-/Ist-Ausgaben 2021	22
Tabelle 4:	Ermittlung des Finanzierungssaldos	25
Tabelle 5:	Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug	26
Tabelle 6:	Übersicht über den Bestand an Rücklagen	28
Tabelle 7:	Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2021	34
Tabelle 8:	Zinsausgaben 2021 und 2020	38
Tabelle 9:	Aufteilung des Stellenabbaupfads auf die Ressorts	85
Tabelle 10:	Neu ausgewiesene Stellen von 2011 bis 2022	89
Tabelle 11:	Berechnungsschlüssel für Fraktionsmittel	121
Tabelle 12:	Berechnung und Verteilung der Fraktionsmittel	123
Tabelle 13:	Rücklagen pro Fraktion	124
Tabelle 14:	Verteilung der Mittel auf die Hochschulen	145
Tabelle 15:	Förderziele 2023 bis 2026 Mietwohnungsbau	192
Tabelle 16:	Vergleich Förderziele und Budget Mietwohnungsbau	193

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ausgabenquote / Ausgaben	16
Abbildung 2:	Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2021,	33
Abbildung 3:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2021	35
Abbildung 4:	Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken	36
Abbildung 5:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2002 bis 2021	39
Abbildung 6:	Entwicklung der gebildeten Einnahmereste 2018 bis 2021	45
Abbildung 7:	Entwicklung der gebildeten Ausgabereste 2018 bis 2021	46
Abbildung 8:	Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen	48
Abbildung 9:	Finanzierung des geschätzten Investitionsbedarfs	56
Abbildung 10:	Investitionsquote des Landes	57
Abbildung 11:	Zeitliche Übersicht - Stellenabbaupfad und Stellenmittelfristplanung	84
Abbildung 12:	Vergleich: Hypothetischer Stellenbestand - Tatsächlicher Stellenbestand 2010 bis 2022	89
Abbildung 13:	Vergleich der linearen Anpassungen und der Personal- ausgabenentwicklung beim aktiven Personal in Prozent	90
Abbildung 14:	Ablauf des Verfahrens	113
Abbildung 15:	Entwicklung der Fraktionsmittel und Rücklagen aus Fraktionsmitteln	124
Abbildung 16:	Ablaufdiagramm	163
Abbildung 17:	Umsetzung der Klärschlammverordnung	165
Abbildung 18:	Umsetzung der vierten Reinigungsstufe	168
Abbildung 19:	Sozialwohnungen ohne Neuförderung ab 2023	185
Abbildung 20:	Wohneinheiten Soll/Ist 2019 bis 2022	186
Abbildung 21:	Fertigstellung Wohnungen in Deutschland von 2001 bis 2021	187
Abbildung 22:	Bundesmittel an Schleswig-Holstein	188
Abbildung 23:	Liquidität im Zweckvermögen	189
Abbildung 24:	Anstieg der Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe	231

Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

24. Soziale Wohnraumförderung: Landesregierung verfehlt ihre Ziele

Die Landesregierung hat in der sozialen Mietwohnraumförderung ihre Ziele bei Weitem nicht erreicht. Statt von 2019 bis 2022 wie geplant 1.600 Wohnungen jährlich zu fördern, wurden es durchschnittlich nur 885 pro Jahr. Angesichts des 2022 nochmals gestiegenen Bedarfs an bezahlbarem Wohnraum und des sich bis 2030 drastisch reduzierenden Sozialwohnungsbestands ist dies zu wenig.

Im neuen Wohnraumförderprogramm 2023 bis 2026 hat die Landesregierung das Mittelvolumen um 416 Mio. € von 744 auf 1.160 Mio. € gegenüber der Ursprungsplanung des Vorgängerprogramms erhöht. Damit soll verstärkt auch auf Förderungen im vorhandenen Wohnungsbestand gesetzt werden. Dieser Ansatz ist zu begrüßen. Dennoch wird auch in den nächsten Jahren die Zahl der aus der Bindung fallenden Sozialwohnungen nicht kompensiert werden können.

Die Liquiditätslage im Zweckvermögen für die Wohnraumförderung ist seit 2017 gut. Das führte dazu, dass 2020 und 2021 für das Zweckvermögen bereitgestellte Landesmittel nicht in vollem Umfang benötigt und daher umgewidmet wurden. Die Landesregierung sollte gegenüber dem Parlament die Transparenz über die Liquidität im Zweckvermögen verbessern.

Mieter von Sozialwohnungen zahlen gegenüber der Marktmiete eine deutlich niedrigere Miete. Derzeit wird die Wohnberechtigung der Mieter aber nur einmalig beim Einzug geprüft. Bei der angespannten Wohnungsmarktlage gewinnt die Sicherstellung der zweckentsprechenden Nutzung der Sozialwohnungen besondere Bedeutung. Die Landesregierung ist gefordert, ihre Ansätze in dieser Richtung zu verbessern.

24.1 Hoher Bedarf trifft auf stark schrumpfenden Sozialwohnungsbestand

Der Bedarf an bezahlbarem Wohnraum ist auch in Schleswig-Holstein hoch. Dies hat verschiedene Ursachen: Seit etwa 2010 sind große Zuwanderungsgewinne vor allem aus dem Ausland zu verzeichnen. Aktuell führt der Krieg in der Ukraine erneut zu höheren Zuwanderungen.

Die Tendenz zur Verkleinerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße aufgrund von Versingelung und Kinderlosigkeit verstärkt die Wohnungsnachfrage zusätzlich.¹

Der hohen Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum steht in den kommenden Jahren ein stark schrumpfender Sozialwohnungsbestand gegenüber.

Sozialwohnungen werden mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert. Die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein erfolgt seit 2009 auf Grundlage des Gesetzes über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein (SHWoFG).² Im Gegenzug zu den Förderungen gehen die Investoren langfristige Zweckbindungen ein. Das bedeutet, dass die geförderten Wohnungen für einen bestimmten Zeitraum einer Mietpreis- und Belegungsbindung³ unterliegen. Die Vermieter dürfen somit von ihren Mietern nicht mehr als eine festgelegte Fördermiete verlangen. Die Mieter wiederum müssen bestimmte Einkommensgrenzen⁴ unterschreiten, um für die geförderten Wohnungen wohnberechtigt zu sein. Überkompensationen müssen bei den Förderungen aus beihilferechtlichen Gründen vermieden werden.

Die 2017 erstellte Wohnungsmarktprognose⁵ für Schleswig-Holstein ging bis 2022 noch von jährlich etwa 1.500 wegfallenden zweckgebundenen Sozialwohnungen aus. Von 2023 bis 2026 sinkt ihre Zahl jedoch deutlich stärker und zwar um durchschnittlich 2.170 Wohnungen pro Jahr. Von 2027 bis 2030 fallen sogar mit jährlich durchschnittlich 3.726 noch mehr Sozialwohnungen aus der Zweckbindung. Neuförderungen sind in diesen Zahlen noch nicht enthalten. Bis 2030 würde sich ohne Neuförderungen der Sozialwohnungsbestand nahezu halbieren.

¹ Vgl. Wohnungsmarktprognose 2030 für Schleswig-Holstein der empirica ag (empirica) vom 09.06.2017.

² Gesetz über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein (Schleswig-Holsteinisches Wohnraumförderungsgesetz - SHWoFG) vom 25.04.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 118, zuletzt geändert am 11.01.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 2:

³ Vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 1 SHWoFG.

⁴ Vgl. § 8 Abs. 2 SHWoFG in Verbindung mit Abschnitt 3 der Landesverordnung zur Durchführung des Schleswig-Holsteinischen Wohnraumförderungsgesetzes (SHWoFG-DVO) vom 04.06.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 171.

⁵ Vgl. Wohnungsmarktprognose 2030 für Schleswig-Holstein der empirica ag (empirica) vom 09.06.2017.

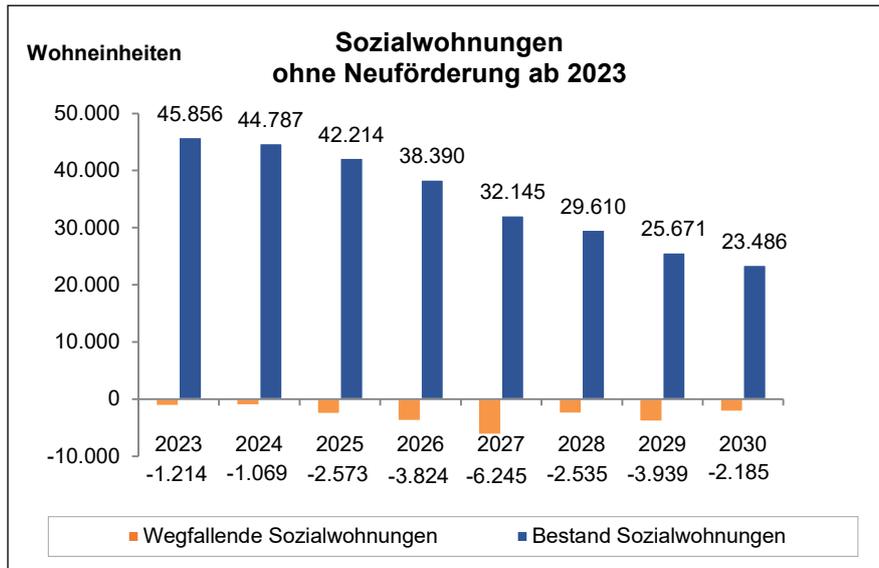


Abbildung 19: Sozialwohnungen ohne Neuförderung ab 2023

Quelle: Eigene Darstellung; IB.SH Wohnungsmarktbeobachtung (Stand 31.12.2022), Nr. 5-2.

Um den Rückgang an zweckgebundenen Wohnungen zu kompensieren, müsste das Land im aktuellen Wohnraumförderprogramm ab 2023 jährlich 2.170 Wohnungen neu fördern. Ab 2027 müsste die Förderung nochmals ausgeweitet werden.

Angesichts der aktuellen Herausforderungen im Wohnungsbau und mit Blick auf die Förderzahlen der letzten Jahre erscheint dies jedoch derzeit wenig realistisch.

24.2 Soziale Wohnraumförderung ist auch in Schleswig-Holstein ins Stocken geraten

Im schleswig-holsteinischen Wohnraumförderprogramm 2019 bis 2022 blieben die Ergebnisse für Mietwohnungen weit hinter den Planungen zurück.

Ziel der Landesregierung war es, 1.600 Wohnungen jährlich, davon 1.300 im Neubau und 300 im Bestand zu fördern. Es gelang jedoch nur, jährlich durchschnittlich 823 Wohnungen im Neubau und 62 im Bestand zu fördern. Damit liegt der jährliche Zielerreichungsgrad bei lediglich 63 % im Neubau und 21 % im Bestand. Bezogen auf das Gesamtprogramm von 2019 bis 2022 ergeben sich folgende Förderzahlen:

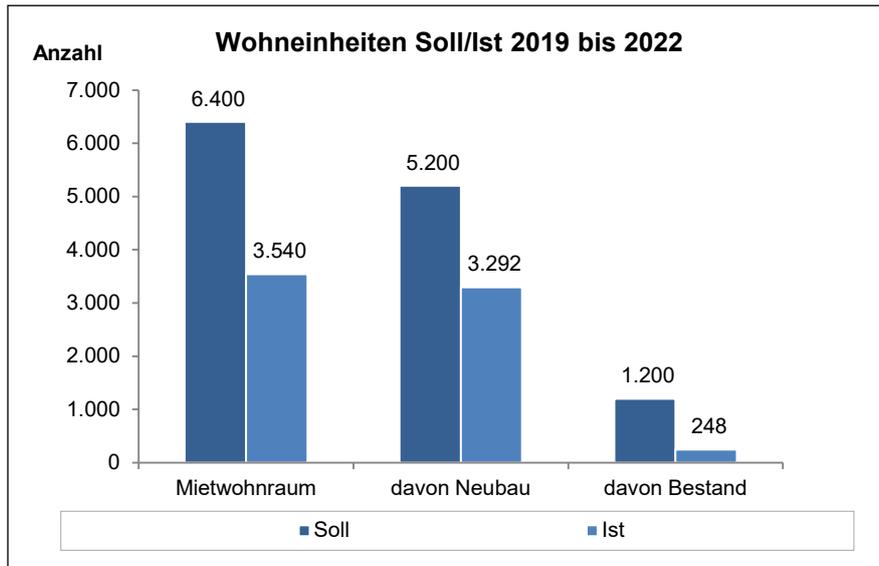


Abbildung 20: Wohneinheiten Soll/Ist 2019 bis 2022

Quelle: Eigene Darstellung, Daten der Investitionsbank.

Das **Innenministerium** hat hierzu mitgeteilt, dass sich die vom LRH herangezogenen Zahlen auf die Förderung der jeweiligen Programmjahre bezögen. Aufgrund der Länge der Bearbeitungszeiten würden neben den Anträgen aus den jeweils laufenden Programmjahren jedoch auch Anträge aus früheren Programmjahren bewilligt. Rechnet man diese hinzu, käme man von 2019 bis 2022 auf insgesamt 4.286 statt 3.540 geförderte Wohnungen. Dies entspräche durchschnittlich 1.072 statt 885 durchschnittlich im Jahr geförderten Wohnungen.

Hierzu ist Folgendes anzumerken: Der **LRH** hat - wie die Investitionsbank - einen Abgleich mit den Förderzielen des Wohnraumförderprogramms 2019 bis 2022 vorgenommen. Unbeschadet dessen bleiben auch bei der Berechnungsmethode des Ministeriums die Zahlen weit hinter den ursprünglichen Zielsetzungen zurück.

Die derzeitigen Herausforderungen im Wohnungsbau machen auch vor der sozialen Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein nicht Halt. Begrenzte Kapazitäten bei Personal und Material im Baugewerbe sowie Lieferkettenprobleme haben den Wohnungsbau bereits seit Jahren ausgebremst. Hierdurch ist bundesweit zunächst der Überhang an genehmigten, aber noch nicht fertiggestellten Wohnungen immer weiter gewachsen. 2021 ist zudem das erste Mal seit 2009 die Zahl der Fertigstellungen zurückgegangen.

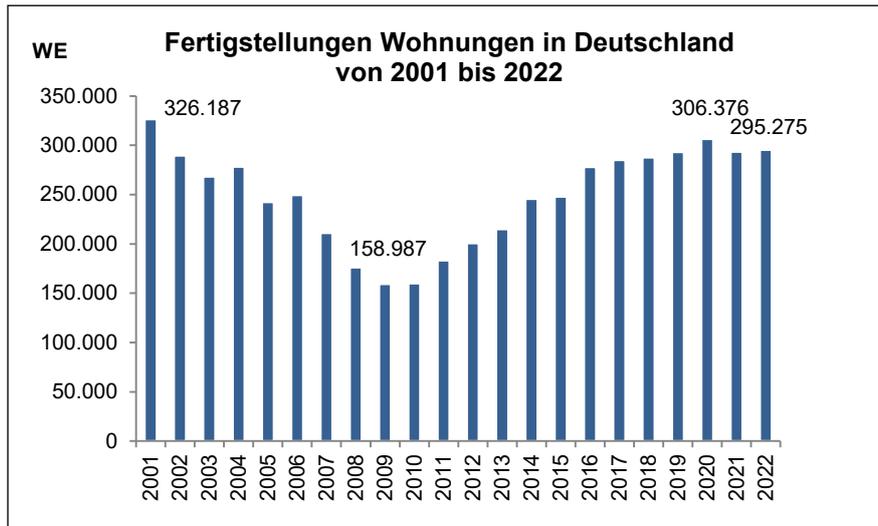


Abbildung 21: Fertigstellung Wohnungen in Deutschland von 2001 bis 2021

Quelle: Eigene Darstellung, Destatis, Code 31121-0001

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hinterlässt ebenfalls seine Spuren. Vor allem die gestiegenen Energie- und Finanzierungskosten machen das Bauen noch teurer. Wie der Presseberichterstattung zu entnehmen ist, haben viele Investoren inzwischen ihre Bauvorhaben storniert oder verschoben. Konjunkturumfragen des ifo Instituts - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. bestätigen den Rückgang in den Auftragsbüchern der Bauwirtschaft.¹ In den nächsten Jahren muss daher mit einer weiteren Reduzierung der Fertigstellungszahlen im Wohnungsbau gerechnet werden.

24.3 Gute Liquiditätslage im Zweckvermögen für die Wohnraumförderung - Transparenz hierüber muss jedoch verbessert werden

In Schleswig-Holstein erfolgt die soziale Wohnraumförderung aus dem „Zweckvermögen Wohnraumförderung / Krankenhausfinanzierung“ (Zweckvermögen) bei der Investitionsbank Schleswig-Holstein (Investitionsbank).² Diesem Zweckvermögen fließen Bundes- und Landesmittel zu. Die Investitionsbank ist die zuständige Stelle für die Bewilligung, Auszahlung, Bewirtschaftung und Verwaltung der Fördermittel der sozialen Wohnraumförderung. Zuständiges Ministerium ist das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport (Innenministerium).

Das System eines haushaltsunabhängigen revolvingierenden Wohnungsbauvermögens gab es bereits in der Weimarer Republik. Das schleswig-

¹ ifo Institut -- Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., Konjunkturumfrage März 2023.

² § 2 Abs. 2 Gesetz über die Errichtung der Investitionsbank Schleswig-Holstein als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (Investitionsbankgesetz - IBG) vom 07.05.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 206., zuletzt geändert am 29.04.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 549.

holsteinische Zweckvermögen für die Wohnraumförderung wurde seit 1950 aus Bundes- und Landesmitteln sukzessive aufgebaut. Zins- und Tilgungsleistungen aus Förderdarlehen fließen in das Zweckvermögen zurück und können erneut für Förderungen verwendet werden.

Das Prinzip eines haushaltsunabhängigen revolvingen Zweckvermögens wird jedoch mit der Gewährung von nicht rückzahlbaren Zuschüssen durchbrochen. Zuschüsse wurden in Schleswig-Holstein 2017 erstmals gewährt und nach und nach ausgeweitet. Können die Zuschüsse nicht aus den (Zins)Erträgen gedeckt werden, müssen dem Zweckvermögen frische Mittel zugeführt werden, damit dieses nicht aufgezehrt wird. Dies können Bundes- wie auch Landesmittel sein. Dem trägt das Innenministerium Rechnung. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass die Investitionsbank selbst zur Refinanzierung der Wohnungsbauprogramme Darlehen aufnimmt.

Der Bund hat seinerseits die finanzielle Unterstützung der Länder für die soziale Wohnraumförderung seit 2016 erheblich ausgeweitet. Aktuell befinden sich die bereitgestellten Mittel sowohl insgesamt als auch bezogen auf den schleswig-holsteinischen Anteil auf Rekordniveau.

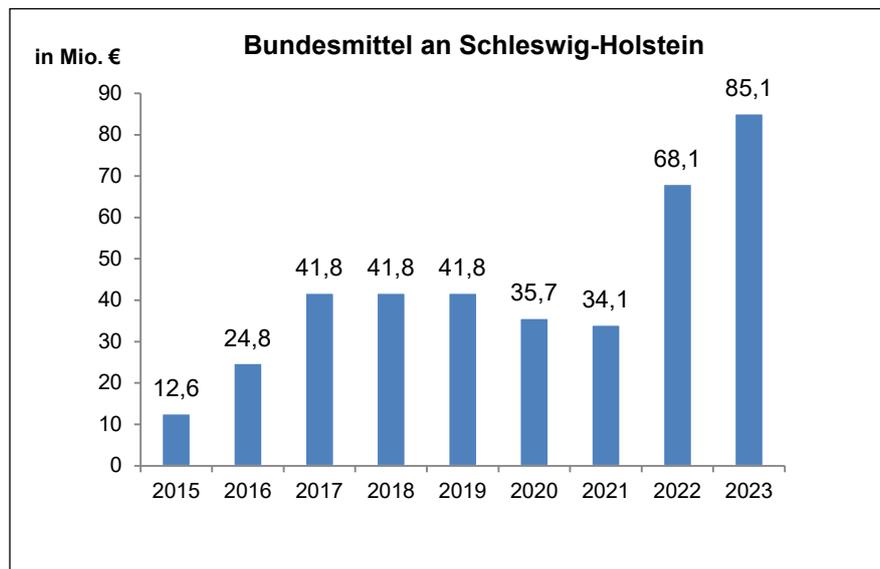


Abbildung 22: Bundesmittel an Schleswig-Holstein

Quelle: Eigene Darstellung; BT-Drs. 20/1824, Anlage 1 sowie für 2023 VV Sozialer Wohnungsbau 2023 und VV Junges Wohnen 2023¹

¹ Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2023 vom 20.12.2022 / 24.03.2023 sowie Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für studentisches Wohnen und das Wohnen für Auszubildende als Teilbereich des sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2023 vom 20.12.2023 / 24.03.2023.

Die gestiegenen Bundesmittel trugen in den letzten Jahren zu einer auskömmlichen Liquidität im Zweckvermögen und somit zur Finanzierung der hieraus vergebenen Zuschüsse bei.

Zusätzlich zu den Bundesmitteln wirkten vor allem in 2017 außerordentliche Tilgungen von Förderdarlehen liquiditätserhöhend auf das Zweckvermögen:

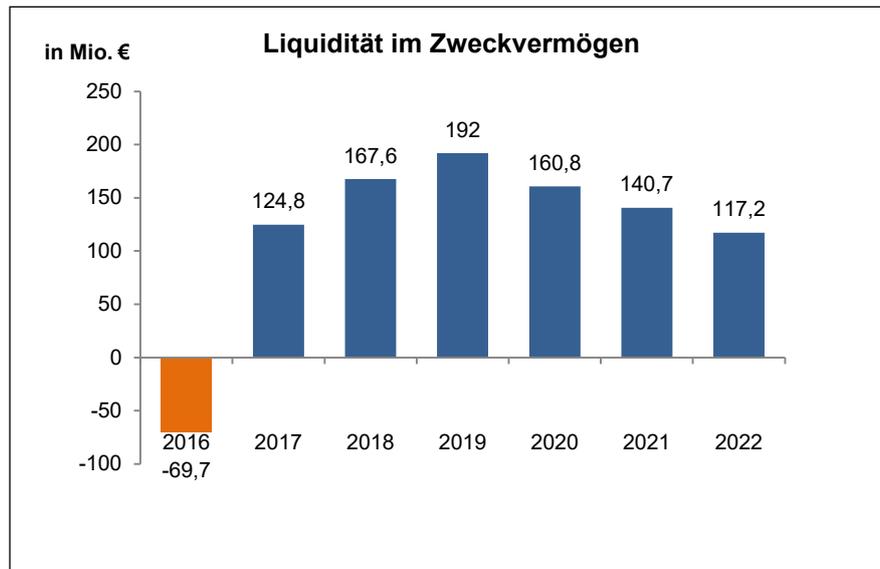


Abbildung 23: Liquidität im Zweckvermögen

Quelle: Eigene Darstellung, Liquiditäts- und Ertragsrechnung für die Programmjahre 2023 bis 2032 der Investitionsbank, Stand 16.02.2023.

Die vorhandene Liquidität führte dazu, dass die 2020 und 2021 für die soziale Wohnraumförderung veranschlagten Landesmittel nicht in vollem Umfang benötigt wurden:

In beiden Jahren waren für die Zuweisung an das Zweckvermögen zur sozialen Wohnraumförderung zunächst jeweils 20 Mio. € vorgesehen. 2021 kamen im Rahmen der Initiative „Für Schleswig-Holstein - in der Krise stehen wir zusammen“ weitere 11,25 Mio. € aus dem sogenannten Corona-Notkredit hinzu.¹

Große Teile der bereitgestellten Landesmittel verwendete die Landesregierung jedoch u. a. unter Hinweis auf einen drohenden Überschuss an Liquidität im Zweckvermögen für andere Zwecke.

Um künftig zu vermeiden, dass Haushaltsmittel des Landes für das Zweckvermögen bereitgestellt werden, die aufgrund einer auskömmlichen Liquidität nicht benötigt werden, sollte das Innenministerium dem Finanz-

¹ Umdruck 19/4606 vom 25.09.2020, "Für Schleswig-Holstein -- in der Krise stehen wir zusammen".

ausschuss über die Liquiditätslage und über die Liquiditätsplanungen im Zweckvermögen jährlich berichten.

Das **Innenministerium** weist darauf hin, dass die Mittelverwendung bzw. Mittelumwidmungen stets in enger Abstimmung mit den Vertretern der Politik erfolgt seien.

Der **LRH** hält an seiner Forderung fest, dem Finanzausschuss einmal jährlich zu berichten.

24.4 **Land verbessert abermals die Förderkonditionen und forciert die Bestandsförderung**

Um die soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein trotz Krise zu stärken, verbessert die Landesregierung in ihrem neuen Wohnraumförderprogramm 2023 bis 2026 erneut die Förderkonditionen:¹

Beim Neubau oder Ersterwerb von Mietwohnungen im sogenannten 1. Förderweg werden beispielsweise die Zuschüsse nochmals kräftig und zwar von zuletzt 1.000 auf maximal 1.500 €/m² geförderter Wohnfläche angehoben. Gleichzeitig werden auch die Fördermieten erhöht. Hierdurch wird die Rentabilität der geförderten Objekte gesteigert und es werden Investitionsanreize gesetzt.

Auch die Förderkonditionen bei Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen in der Bestandsförderung werden verbessert.

Mit der neubaugleichen Sanierung inklusive Dachgeschossausbau und Erweiterungen wird außerdem ein neuer Fördergegenstand geschaffen.

Neben der dargestellten Förderung von Modernisierungs- und Sanierungsvorhaben können nach wie vor Zweckbindungen an bestehendem Wohnraum erworben werden. Bislang geschieht dies über die Vergabe eines Darlehens, dessen Höhe im Einzelfall verhandelt wird. Maßgebend für die Höhe der Förderung ist dabei die Differenz zwischen der höchstzulässigen Miete und der Ist-Miete. Von 2019 bis 2022 förderte das Land auf dieser Basis allerdings lediglich 83 Wohnungen.

Ein weiteres neues Instrument stellt die Möglichkeit der Bindungsverlängerung bei auslaufenden Bindungen dar.²

¹ Wohnraumförderungsrichtlinien (WoFöRL), Erlass des Innenministeriums vom 04.04.2023 - IV 503 - 514-58/2016-6755/2018, www.schleswig-holstein.de.

² Wohnraumförderungsrichtlinien (WoFöRL), Erlass des Innenministeriums vom 04.04.2023 - IV 503 - 514-58/2016-6755/2018, www.schleswig-holstein.de.

Langjährige Fördermittelempfänger für Sozialwohnungen sollen ihr bestehendes Förderdarlehen im Gegenzug für die Verlängerung auslaufender Bindungen für in der Regel weitere 10 Jahre zu den günstigen Konditionen der sozialen Wohnraumförderung prolongieren können.

Derzeit ist jedoch, anders als in anderen Bundesländern, für den Erwerb von Zweckbindungen oder Bindungsverlängerungen noch keine Gewährung von Zuschüssen vorgesehen. Dieses könnte aktuell allein aus Landesmitteln geschehen, da die Bundesmittel derzeit nur für investive Maßnahmen wie die Schaffung oder Modernisierung von Wohnraum verwendet werden dürfen. Um diese Instrumente in Schleswig-Holstein auszubauen, sollte die Landesregierung auf eine Lockerung der Zweckbestimmung für die Finanzhilfen des Bundes drängen.

Festzuhalten ist: Gegenüber der Neubauförderung spielte die Bestandsförderung bislang eine untergeordnete Rolle. Das soll sich im neuen Wohnraumförderprogramm 2023 bis 2026 mit verbesserten Förderkonditionen ändern. Dies geht in die richtige Richtung. Denn auch, wenn in der Bestandsförderung nicht immer zusätzlicher Wohnraum entsteht, kann hierüber neuer zweck-, d. h. mietpreis- und belegungsgebundener Wohnraum geschaffen werden. Solche neuen Zweckbindungen helfen vor allem bei Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt. Dies kann beispielsweise Haushalte betreffen, bei denen Vermieter entweder eine fehlende Vertragstreue oder Sozialverträglichkeit vermuten.¹

Die Bestandsförderung kann außerdem gegenüber der Neubauförderung folgende Vorteile bieten:

- Es wird in der Regel kein neues Bauland benötigt.
- Zweckgebundenen Wohnraum über Förderungen im Bestand zu gewinnen, ist häufig günstiger als eine Neubauförderung.
- Belegungsrechte im Bestand können außerdem lokal deutlich breiter gestreut werden als Belegungsbindungen über Neubauförderung. Dadurch vermindert sich die Gefahr einer Kumulation von sozialen Risiken.
- Aufgrund der Tatsache, dass es sich um Förderungen im vorhandenen Wohnungsbestand handelt, kann der zweckgebundene Wohnraum möglicherweise auch zügiger bereitgestellt werden.²

¹ Voigtländer / Henger, Ideen für bessere Wohnungspolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Gutachten für die LEG Immobilien AG, Köln 2017.

² Voigtländer / Henger, a.a.O., S. 10.

24.5 Zukünftige Ziele in der sozialen Mietwohnraumförderung müssen sich am Machbaren orientieren

Im Hinblick auf die Ziele des neuen schleswig-holsteinischen Wohnraumförderprogramms ab 2023 müssen sich diese nicht nur am Bedarf, sondern auch am Machbaren orientieren. Eine weitgehende Kompensation der von 2023 bis 2026 wegfallenden Zweckbindungen in Schleswig-Holstein erscheint gegenwärtig nicht realistisch. Hierfür müssten im neuen Wohnraumförderprogramm ab 2023 jährlich etwa 2.170 Wohnungen neu gefördert werden.

Für das aktuelle Wohnraumförderprogramm 2023 bis 2026 hat sich die Landesregierung folgende Ziele im Mietwohnungsbau gesetzt:¹

Förderziele 2023 bis 2026 Mietwohnungsbau

Fördergegenstand	Wohneinheiten		Budget in Mio. €
	pro Jahr	2023 bis 2026	
Mietwohnraum	1.600	6.400	1.160
<i>davon Neubau</i>	<i>800</i>	<i>3.200</i>	
<i>davon Bestand</i>	<i>800</i>	<i>3.200</i>	

Tabelle 15: Förderziele 2023 bis 2026 Mietwohnungsbau

Die Landesregierung hebt gegenüber dem Vorgängerprogramm ihre Förderziele in der Bestandsförderung an und mindert sie dafür in der Neubauförderung. Im Neubau orientiert sie sich an den durchschnittlichen Förderungen des Vorgängerprogramms. Am Gesamtziel von jährlich 1.600 zu fördernden Wohnungen hält die Landesregierung dagegen fest.

Vor dem Hintergrund der Verbesserung der Förderkonditionen sowie der stärkeren Fokussierung auf die Bestandsförderung erscheinen die gesetzten Ziele aus heutiger Sicht erreichbar. Zur Kompensation der aus der Bindung fallenden Sozialwohnungen fehlen jedoch jährlich etwa 600 geförderte Wohnungen.

Vergleicht man das für 2023 bis 2026 bereitgestellte Budget mit dem des Vorgängerprogramms wird zudem deutlich, inwieweit aufgrund von Kostensteigerungen der finanzielle Rahmen erweitert werden musste, um insgesamt dieselbe Anzahl Wohnungen fördern zu wollen:

Im Wohnraumförderprogramm 2019 bis 2022 plante das Land für sein Förderziel von insgesamt 6.400 Wohnungen anfangs noch mit einem Budget von 744 Mio. €. Im neuen Wohnraumförderprogramm muss es für

¹ Soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein, Wohnraumförderprogramm 2023 bis 2026, Programmerrlass vom 21.12.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 217.

dieselbe Anzahl von Wohnungen bereits 1.160 Mio. € bereitstellen und dies, obwohl verstärkt im Bestand gefördert werden soll.

Vergleich Förderziele und Budget Mietwohnungsbau¹

	Wohnungen		Differenz
	2019 bis 2022	2023 bis 2026	
Mietwohnraum	6.400	6.400	0
<i>davon Neubau</i>	5.200	3.200	-2.000
<i>davon Bestand</i>	1.200	3.200	+2.000
Budget in Mio. €	744	1.160	+416

Tabelle 16: Vergleich Förderziele und Budget Mietwohnungsbau

24.6 Zweckentsprechende Nutzung des vorhandenen sozialen Wohnungsbestands sicherstellen

Mieter des sozialen Wohnungsbestands erhalten je nach Größe der Wohnung und Differenz zwischen der höchstzulässigen Miete und Marktmiete eine monatliche Mietsubvention. Derzeit wird die Wohnberechtigung der Mieter aber nur einmalig beim Einzug geprüft.

Das schleswig-holsteinische Innenministerium hat im Hinblick auf öffentlich geführte Diskussionen Anfang 2022² zur Verbesserung der zweckentsprechenden Verwendung des Sozialwohnungsbestands in das Gesetz über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein (SHWoFG) eine Experimentierklausel³ aufgenommen. Diese bietet die rechtliche Grundlage für die Übertragung von Bindungen, wenn Mieter nach Bezug der geförderten Wohnung aus den Einkommensgrenzen herauswachsen.

Die Experimentierklausel sieht konkret vor, dass Bindungen von (fehl-)belegten Wohnungen von diesen auf Ersatzwohnungen übertragen werden können.

Es ist zu begrüßen, dass das Innenministerium Schritte zur Verbesserung der zweckentsprechenden Verwendung des Sozialwohnungsbestands unternommen hat. Es besteht ein öffentliches Interesse an einer hohen Treffsicherheit der sozialen Wohnraumförderung.

Aus Sicht des LRH birgt der gewählte offene Ansatz jedoch die Gefahr, dass die Experimentierklausel mangels freiwilliger Akteure weitgehend un-

¹ Soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein Wohnraumförderprogramm 2023 bis 2026 Programmlerlass vom 21.12.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 217 und Soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein Wohnraumförderprogramm 2019 bis 2022 Programmlerlass vom 11.12.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 1245.

² Vgl. hierzu Landtagsdrucksache 19/3712 vom 09.03.2022.

³ § 19 SHWoFG.

genutzt und damit wirkungslos bleibt. Insbesondere die Vermieter von sozialem Wohnraum dürften kaum einen (wirtschaftlichen) Anreiz haben, sich an dem Verfahren zu beteiligen. Daher sollten auch weitere Maßnahmen, die zum Abbau der Fehlsubventionierung und zur Erhöhung der Treffsicherheit der sozialen Wohnraumförderung beitragen, geprüft werden.

24.7 **Kommunen kommt bei der Schaffung bezahlbaren Wohnraums Schlüsselrolle zu**

Gemäß Koalitionsvertrag hat sich die Landesregierung auf weitere Punkte verständigt, die die Schaffung bezahlbaren Wohnraums unterstützen sollen. Hierzu gehören z. B. die Gründung einer Landesentwicklungsgesellschaft, die Implementierung eines kommunalen Flächenmanagements und die Unterstützung einer aktiven Bodenpolitik durch einen Baulandfonds. Daneben gibt es bundesweite Vorhaben der Baulandmobilisierung. Erwähnt sei an dieser Stelle das so genannte Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) oder auch die Grundsteuer C.

Allerdings werden diese Maßnahmen frühestens mittelfristig Wirkung entfalten und sind zudem davon abhängig, dass weitere Akteure mitwirken oder gar die Vorhaben proaktiv voranbringen. Zu den wichtigsten Akteuren zählen hierbei die Kommunen. Sie schaffen vor Ort aufgrund ihrer Planungshoheit das für den sozialen Wohnungsbau benötigte Baurecht. Umgekehrt kann kein Projekt des sozialen Wohnungsbaus gegen den Willen einer Kommune umgesetzt werden. Voraussetzung für den Erhalt von Fördermitteln ist stets eine positive kommunale Stellungnahme zu den geplanten Vorhaben der Wohnraumförderung.

Den Kommunen kommt also für die Umsetzung der Ziele der sozialen Wohnraumförderung und des Wohnungsbaus allgemein eine ganz entscheidende Schlüsselrolle zu.