LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

VORLAGE
18/3465

A08

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Nur per E-Mail

Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

40210 Düsseldorf
Konrad-Adenauer-Platz 13
Telefon 0211 3896-0
Telefax 0211 3896-367
E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie verschlüsselte elektronische Dokumente)
Auskunft erteilt: **Frau Aretz**
Durchwahl 3896-**371**
Geschäftszeichen
KuP-01.09.07-000001-2024-0002112

Datum 14.01.2025

Aktualisierte Sachstandsdarstellung des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
für die Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 28.01.2025

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

für die Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 28.01.2025 erhalten Sie eine aktualisierte Sachstandsdarstellung zu

Beitrag 29: Förderung des Erwerbs von Wohneigentum auf fehlerhafter Grundlage – Mitnahmeeffekte inklusive

aus dem Jahresbericht 2024 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (Vorlage 18/2842).

Ich möchte Sie bitten, diese Entscheidung des Großen Kollegiums an die Mitglieder des Ausschusses für Haushaltskontrolle weiterzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen
Ihre Brigitte Mandt

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage

Aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Beitrag 29 des Jahresberichts 2024, S. 285 ff.

Förderung des Erwerbs von Wohneigentum auf fehlerhafter Grundlage – Mitnahmeeffekte inklusive

Sachbearbeitendes Mitglied: Direktor beim Landesrechnungshof Andreas Zelljahn

Das Land hat ein Förderprogramm zur Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Grunderwerbsteuer aufgelegt. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs (LRH) hat das Ministerium der Finanzen (FM) bei der Erstellung der Förderrichtlinie in mehrfacher Hinsicht gegen zwingende Vorgaben aus dem Zuwendungsrecht verstoßen.

Der LRH hat bemängelt, dass er sowohl bei der Erstellung der Förderrichtlinie als auch bei deren Änderungen nicht in der nach haushaltsrechtlichen Vorschriften vorgesehenen Weise beteiligt worden ist.

Darüber hinaus sieht der LRH in der durchgängigen Förderung vollständig abgeschlossener Erwerbsvorgänge einen schwerwiegenden Verstoß gegen den zuwendungsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz. Von der Förderung konnte nicht die vorgesehene Anreizwirkung ausgehen, vielmehr wurden durch das Förderprogramm erhebliche Mitnahmeeffekte ausgelöst. Zudem hat das FM bei der Erstellung der Förderrichtlinie zwingende Elemente des Zuwendungsrechts (nachgelagerter Verwendungsnachweis, Vorgabe einer Zweckbindungsfrist) außer Acht gelassen.

Als besonders problematisch sieht der LRH, dass das FM das im Haushaltsgesetz beschriebene Förderziel – die Unterstützung insbesondere junger Familien bei der Schaffung angemessenen Wohneigentums – nicht umgesetzt hat. Durch den Verzicht auf jedwede Fördervoraussetzung, mit der die vom Haushaltsgesetzgeber vorgesehene Sozialkomponente hätte erreicht werden können, wurde eine Förderrichtlinie geschaffen, die unterschiedslos jeden privaten Erwerb von Wohneigentum nach dem Gießkannenprinzip begünstigt hat.

An die bereits im Jahresbericht angeführte erste Stellungnahme des FM sowie die erste Folgeentscheidung des LRH schloss sich eine zweite Stellungnahme des FM vom 20.08.2024 und die daraufhin ergangene zweite Folgeentscheidung des LRH vom 11.10.2024 an. Aktuell ergibt sich folgender Sachstand:

Fehlende Beteiligung des LRH

Das FM hält an seiner Rechtsauffassung fest, dass die Voraussetzungen für eine Beteiligung des LRH vor Erlass der Förderrichtlinie nicht vorgelegen hätten, da in dem gewählten Verfahren ein Verwendungsnachweis entbehrlich gewesen sei. Die Förderung zweistufig mit einem Antrag und einem nachgelagerten Verwendungsnachweis zu gestalten, hätte einen großen und vermeidbaren bürokratischen Mehraufwand erzeugt. Den mit einem nachgelagerten Verwendungsnachweis verbundenen bürokratischen Mehraufwand habe man vermeiden wollen.

Hierzu vermisst der LRH weiter die Auseinandersetzung mit den – zwingenden – rechtlichen Vorgaben des § 44 Abs. 1 Satz 1 und 4 Landeshaushaltsordnung (LHO). Danach sind alle Regelungen zum Verwendungsnachweis im Einvernehmen mit dem LRH zu erlassen. Das FM legt mit seiner zweiten Stellungnahme offen, dass es diese rechtlichen Vorgaben aus pragmatischen Erwägungen mit dem Ziel des Bürokratieabbaus nicht umgesetzt hatte. Das Zuwendungsrecht kann aber nur in den vom LRH aufgezeigten Grenzen angepasst werden, um ggf. den besonderen Anforderungen des jeweiligen Förderprogramms gerecht zu werden. Insbesondere die Regelungen zum Verwendungsnachweis gehören nicht zu den Bestimmungen, die beliebig angepasst werden können. Denn mit Hilfe der Zuwendungen des Landes sollen bestimmte Handlungen der Zuwendungsempfängerin bzw. des Zuwendungsempfängers in der Zukunft ermöglicht werden, die mit Hilfe des Verwendungsnachweises später nachzuweisen sind (vgl. §§ 23, 44 LHO).

Das FM hatte die Förderrichtlinie Wohneigentum am 02.05.2022 erlassen und den LRH am selben Tag per E-Mail darüber unterrichtet. Die Veröffentlichung der Richtlinie erfolgte im MBl. NRW. Nr. 20 am 05.05.2022. In Bezug auf die Beteiligung des LRH hält das FM im Übrigen an seiner Auslegung fest, dass es mit dieser Unterrichtung des LRH – drei Tage vor Veröffentlichung der Richtlinie – der Anforderung einer „vorherigen Unter-

richtung“ nach Nr. 13.2 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 LHO gerecht geworden sei.

Der LRH hält dem entgegen, dass die „vorherige Unterrichtung“ nach der vorgenannten Vorschrift gerade den Zweck hat, dem LRH die Möglichkeit zu geben, zur inhaltlichen Ausgestaltung einer Förderrichtlinie auf der Basis seiner Prüfungserfahrungen Stellung zu nehmen. Dieser Zweck kann jedoch nicht erreicht werden, wenn der LRH erst unmittelbar vor der Bekanntgabe einer Förderrichtlinie „pro forma“ unterrichtet wird. Jede sachliche und fundierte Stellungnahme benötigt natürlich einen angemessenen zeitlichen Vorlauf.

Keine Erfolgskontrolle der Förderrichtlinie Wohneigentum

Da das FM die nach Nr. 11a.2 VV zu § 44 LHO vorgesehene begleitende Erfolgskontrolle nicht durchgeführt hatte, hat der LRH das Ministerium aufgefordert, den besonderen Anreiz der Förderrichtlinie für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum anhand der Grunderwerbsteuerstatistik der Finanzämter oder hilfsweise anderer Quellen des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik zu belegen.

Das FM hat daraufhin erwidert, dass die Grunderwerbsteuerstatistik für eine Evaluation nicht geeignet sei, da hieraus weder die Motivation der Grundstückserwerber noch die Nutzung des Erwerbsobjektes zu eigenen Wohnzwecken hervorginge. Es hat weiter ausgeführt, dass unter Betrachtung des Zuwendungszwecks – natürliche Personen bei der Schaffung von selbstgenutzten Wohneigentum zu unterstützen – **jeder** Grundstückserwerb unter den Bedingungen der Förderrichtlinie als Erfolg des Förderprogramms zu werten sei. Dies sei insbesondere unter Berücksichtigung der seinerzeitigen wirtschaftlichen Bedingungen in der Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine (unkalkulierbare Energiekosten, hohe Inflation, gestiegene Baukosten, höhere Zinsausgaben etc.) der Fall. So sieht das FM die bis zum 30.06.2024 geförderten 60.180 Erwerbe ganz allgemein auch als Erfolg an.

Der LRH hat die allgemeinen Ausführungen des FM zur Kenntnis genommen. Einen Beleg für den besonderen Anreiz der Förderrichtlinie zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum kann er darin jedoch nicht erkennen. Die Schlussfolgerung des Ministeriums, jeden Grundstückserwerb im Förderzeitraum unter den sehr wenigen Bedingun-

gen der Förderrichtlinie als Erfolg anzusehen, zeigt dem LRH vielmehr die Ziellosigkeit der Förderung auf. Immerhin betrug die beantragte Förderung zum Stichtag 30.04.2024 389.162.066,68 €.[1] Der Umstand, dass an über 60.000 Privatpersonen[2] Fördermittel ausgezahlt worden sind, die mehr oder weniger zufällig im Erwerbszeitraum Wohneigentum erworben haben – ohne jedoch irgendwelche weitere Anforderungen erfüllen zu müssen – kann nach Auffassung des LRH keinesfalls als Indikator für den Erfolg des Förderprogramms herangezogen werden.

Missachtung des Zuwendungsrechtes

Das FM hat dem Vorwurf des LRH, dass es bei der Erstellung der Förderrichtlinie seiner in Nr. 13.2 Satz 1 VV zu § 44 LHO beschriebenen Kontrollfunktion nicht nachgekommen ist, widersprochen und damit begründet, bei der Ausgestaltung der Förderrichtlinie keinen Gestaltungsspielraum gehabt zu haben. Konkret bezieht das FM den fehlenden Gestaltungsspielraum u. a. auf die rückwirkende Festlegung des Förderzeitraums um mehr als vier Monate. Insoweit habe man lediglich Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers umgesetzt. Dazu führt das FM weiter aus, auch wenn sich diese Vorgabe nicht unmittelbar aus dem Haushaltsgesetz ergeben würde, so lasse doch eine Auslegung aller Dokumente aus dem Gesetzgebungsverfahren keine andere Schlussfolgerung zu. Hierzu verweist das FM auf den Änderungsantrag zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022 vom 14.12.2021.[3]

Der LRH hält auch im Hinblick auf die weiteren Ausführungen des FM an seiner Auffassung fest, dass seitens des Ministeriums – insbesondere im Hinblick auf die rückwirkende Förderung ab dem 01.01.2022 – das geltende Zuwendungsrecht hätte Beachtung finden müssen. Im Ergebnis haben auch solche Erwerbende einen Förderantrag stellen können, deren – in der Regel bereits vollständig durchfinanzierter und abgewickelter – Erwerb bereits bis zu vier Monate zurücklag. Eine Anreizfunktion konnte für diese zurückliegenden Erwerbe nach Auffassung des LRH von der Förderrichtlinie vom 02.05.2022 sicher nicht mehr ausgehen (vgl. §§ 23, 44 LHO). Dazu stellt der LRH fest,

---

1 Drs. 18/9333 v. 24.05.2024.

2 Zum Stichtag 30.04.2024 waren 61.237 Anträge gestellt.

3 Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und FDP vom 14.12.2021 zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022, Drs. 17/15998.

dass ein im Wege der Auslegung gefundener gesetzgeberische Wille niemals gegen geltendes Recht – hier das Zuwendungsrecht aus der Landeshaushaltsordnung – verstoßen darf.

Fazit

Als Instrument zur Kompensation einer ursprünglich beabsichtigten, aber nicht realisierbaren steuerrechtlichen Entlastung für die Grunderwerbsteuer ist die Förderrichtlinie Wohneigentum ungeeignet.

Die Umsetzung des Förderprogramms in Form von Zuwendungen steht im eindeutigen Widerspruch zu den haushaltsrechtlichen Vorgaben der §§ 23, 44 LHO. Eine lenkende Wirkung kann von Zuwendungen nämlich nur ausgehen, wenn bestimmte Handlungen der Zuwendungsempfängerin bzw. des Zuwendungsempfängers in der Zukunft ermöglicht werden sollen, die ohne Zuwendung unterbleiben würden. Dies ist bei der Förderrichtlinie Wohneigentum eindeutig nicht der Fall. So steht aus Sicht des LRH die Förderrichtlinie Wohneigentum modellhaft für eine ziellose Bezuschussung von Maßnahmen nach dem Gießkannenprinzip.

Gerade vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage im Land und der Nutzung der Konjunkturkomponente nach §§ 18c ff. LHO für den Haushaltsausgleich 2024[4] und 2025[5] dürfen die verfügbaren Haushaltsmittel nur gezielt – und nicht nach dem Gießkannenprinzip – verausgabt werden.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

---

[4] Vgl. Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2024 (Nachtragshaushaltsgesetz 2024 – NHHG 2024), Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/9900.

[5] Vgl. Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 - HHG 2025), Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/10300.