



Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen

Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen
Großes Kollegium

Düsseldorf, 22.10.2025

KuP-01.07.02-000010-2025-0001142

**Entscheidung
des Großen Kollegiums
gemäß § 8 Abs. 3 Buchst. a) LRHG**

Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

zu den Gesetzentwürfen der Landesregierung

**„Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen
für das Haushaltsjahr 2026 (Haushaltsgesetz 2026 – HHG 2026)“**

Drucksache 18/15000

und

**„Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze (Haushaltsbegleitgesetz
2026 – HHBeglG 2026)“**

Drucksache 18/15001

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf den **Haushaltsgesetzentwurf 2026**¹ mit dem dazugehörigen **Haushaltsplanentwurf 2026** sowie auf den **Haushaltsbegleitgesetzentwurf 2026**² und die **Finanzplanung 2025 bis 2029**³.

Was ist aus Sicht des Landesrechnungshofs wichtig:

- **Die Grundzüge der Schuldenbremse sollten in die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und Ergänzungen in die Landeshaushaltsordnung aufgenommen werden.**
(vgl. hierzu 2.)
- **Der Schuldenberg des Landes wächst weiter. Die strukturelle Kreditaufnahme sollte daher nur im jeweils zwingend erforderlichen Umfang und nur für nachgewiesen zusätzliche investive Maßnahmen genutzt werden. In jedem Fall sollte sie erst nach der geforderten Aufgaben- und Ausgabenkritik in Anspruch genommen werden.**
(vgl. hierzu 3.)
- **Die Tilgung der Notlagenkredite soll entgegen der bisherigen Planung 2026 und 2027 ausgesetzt werden. Darüber hinaus ist unklar, ob übernommene kommunale Altschulden getilgt werden sollen. Unabhängig davon sollte ein Gesamtschuldenplan aufgestellt werden. Nur so ist es dem Haushaltsgesetzgeber möglich, die Entwicklung der Altschulden des Landes, der strukturellen Verschuldung, der konjunkturbedingten Verschuldung, der Notlagenverschuldung sowie der übernommenen kommunalen Altschulden in den Blick zu nehmen. In diesem Plan sollten auch die beabsichtigten Tilgungen transparent dargestellt werden.**
(vgl. hierzu 4.)
- **Ein nachhaltiger Haushaltsausgleich ist weiter offen. Das zeigen die geplanten hohen Kreditaufnahmen, die unterbleibende Schuldentilgung und die einnahmenseitigen Sondereffekte, wie die zusätzliche Entnahme von Mitteln aus dem Pensionsfonds, die zusammen erst den planerischen Haushaltsausgleich ermöglicht haben. Es muss darauf hingewirkt werden, dass die Ausgaben des Landes durch laufende Einnahmen gedeckt werden.**
(vgl. hierzu 5.)
- **Ein Vergleich der Ansätze 2025 und 2026 lässt zwar Einsparungen von rund 508 Millionen € erkennen, die auf einen Konsolidierungsbeitrag hindeuten. Weitere Konsolidierungsmaßnahmen sind aber angesichts der Steigerung des**

¹ Drucksache (Drs.) 18/15000.

² Drs. 18/15001.

³ Vorlage 18/4129.

Haushaltsvolumens um rund 6,7 Milliarden € dringend erforderlich. Es sollte ein Konsolidierungsplan aufgestellt werden, in dem sich das Ergebnis der Aufgaben- und Ausgabenkritik und die daraus abgeleiteten Entscheidungen wiederfinden. Namentlich sollten dort die Aufgaben des Landes bezeichnet sein, die künftig nicht mehr oder nicht mehr in dem bisherigen Umfang wahrgenommen werden sollen.

(vgl. hierzu 6.)

- **Die Begründungen für die veranschlagten Selbstbewirtschaftungsmittel sind nicht vollumfänglich nachvollziehbar. Im noch laufenden Gesetzgebungsverfahren sollte die Notwendigkeit der im Haushaltsplanentwurf 2026 zur Selbstbewirtschaftung bestimmten Mittel überprüft werden.**

(vgl. hierzu 7.)

- **In der Finanzplanung 2025 bis 2029 sind ab 2027 überzogene Globale Mehreinnahmen von rund 6,0 Milliarden € bis 7,7 Milliarden € jährlich vorgesehen. Diese Beträge beschreiben aber tatsächlich Deckungslücken. Die Aussagekraft der Finanzplanung ist daher unzureichend.**

(vgl. hierzu 8.)

- **Es bestehen keine grundlegenden Bedenken gegen die Einführung eines Risikomanagements im Zuwendungsverfahren. Jedoch sind weitere Festlegungen durch den Gesetzgeber geboten.**

(vgl. hierzu 9.)

- **Die beabsichtigte Regelung zur Einführung eines vollständig automatisierten Erlasses eines Verwaltungsaktes im Zuwendungsverfahren bedarf der Nachbesserung.**

(vgl. hierzu 10.)

- **Hinsichtlich der angekündigten Ergänzungsvorlage zum Haushaltsgesetzesentwurf 2026 sollten die Mittel aus dem Anteil an dem Infrastruktursondervermögen des Bundes nur für zusätzliche Investitionsmaßnahmen genutzt werden.**

(vgl. hierzu 11.)

1 Worum geht es?

Der Haushaltsgesetzesentwurf 2026 und der dazugehörige Haushaltsplanentwurf 2026 sehen ein geplantes Haushaltsvolumen (Gesamteinnahmen/Gesamtausgaben) von rd. 112,2 Mrd. € vor. Gegenüber dem Haushaltsplan 2025 (rd. 105,5 Mrd. €) steigt das Haushaltsvolumen um rd. 6,7 Mrd. €.

Die geplanten Ausgaben von rd. 112,2 Mrd. € beinhalten globale Minderausgaben von rd. 2,1 Mrd. €⁴ und berücksichtigen nach Aussage des Ministeriums der Finanzen (FM) Einsparungen von rd. 3,4 Mrd. €.⁵

Auf der Einnahmenseite sind im Haushaltsplanentwurf 2026 auf der Basis der regionalisierten Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2025 Steuereinnahmen von rd. 81,7 Mrd. € eingeplant. Das sind zwar rd. 3,2 Mrd. € mehr als im Haushaltsplan 2025 veranschlagt sind. Jedoch wurden in der letztjährigen Finanzplanung Steuereinnahmen von rd. 83,4 Mrd. € für 2026 erwartet.⁶

Außerdem soll erneut die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse genutzt werden. Die vorläufige Ex-ante-Konjunkturkomponente beläuft sich ausweislich des Gesetzentwurfs auf rd. 1,8 Mrd. €.⁷ In gleicher Höhe ist im Haushaltsgesetzentwurf 2026 eine konjunkturbedingte Kreditermächtigung⁸ und sind im Haushaltsplanentwurf 2026 konjunkturbedingte Krediteinnahmen⁹ vorgesehen.

Zudem soll erstmals eine strukturelle Kreditaufnahme erfolgen. Im Haushaltsgesetzentwurf 2026 wird eine zulässige strukturelle Kreditaufnahme für 2026 von rd. 3,2 Mrd. € berechnet. In dieser Höhe ist auch eine strukturelle Kreditermächtigung im Haushaltsgesetzentwurf enthalten.¹⁰ Diese soll aber nicht vollständig in Anspruch genommen werden. Nach dem Haushaltsgesetzentwurf 2026 werden mögliche strukturelle Krediteinnahmen von rd. 400 Mio. € aufgrund der ökonomischen und weltpolitischen Risiken sowie zur Deckung von Zwangsläufigkeiten im Rahmen einer (angekündigten) Ergänzungsvorlage 2026 derzeit nicht verplant. Daneben sollen in der Ergänzungsvorlage die Auswirkungen des vom Bund beschlossenen Infrastruktursondervermögens auf Nordrhein-Westfalen und die Kompensationsmaßnahmen des Bundes für die aus dem Steuerlichen Investitionssonderprogramm des Bundes resultierenden Steuermindereinnahmen berücksichtigt werden.¹¹ Im Haushaltsplanentwurf 2026 sind daher strukturelle Krediteinnahmen von rd. 2,7 Mrd. € eingeplant.¹²

Ebenfalls geplant sind u. a. Einnahmen aus der Rückübertragung von nicht mehr benötigten Selbstbewirtschaftungsmitteln von rd. 2,7 Mrd. €¹³ und Entnahmen aus dem Pensionsfonds von 920 Mio. € sowie Globale Mehreinnahmen von rd. 315,1 Mio. €.¹⁴

⁴ Haushaltsplanentwurf 2026, Gruppierungsübersicht, Gruppen 462, 549 und 972.

⁵ Pressemitteilung des FM vom 08.07.2025 „Investieren – Priorisieren – Konsolidieren: Kabinett bringt Landeshaushalt für 2026 auf den Weg“, Pressemitteilung des FM vom 17.09.2025 „Haushalt 2026 im Landtag eingebracht“ und Drs. 18/15196, S. 1. Ein in etwa gleichlautender Hinweis findet sich auch in der Finanzplanung 2025 bis 2029, Vorlage 18/4129, S. 4 und 33.

⁶ Finanzplanung 2024 bis 2028, Vorlage 18/2841, S. 1 und S. 10 f., und Vorlage 18/2562, S. 1 f.

⁷ Drs. 18/15000, S. 32, Berechnung der Ex-ante-Konjunkturkomponente für 2026.

⁸ § 2 Abs. 1 Nr. 1 c) Haushaltsgesetzentwurf 2026.

⁹ Haushaltsplanentwurf 2026, Kapitel 20 650 Titel 325 00 mit dazugehöriger Erläuterung sowie Vorlage 18/4114, S. 36.

¹⁰ Drs. 18/15000, S. 32, Berechnung der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme für 2026, und § 2 Abs. 1 Nr. 1 a) Haushaltsgesetzentwurf 2026.

¹¹ Drs. 18/15000, S. 33.

¹² Haushaltsplanentwurf 2026, Kapitel 20 650 Titel 325 00 mit dazugehöriger Erläuterung sowie Vorlage 18/4114, S. 36.

¹³ Haushaltsplanentwurf 2026, Kapitel 20 020 Titel 119 20 mit dazugehöriger Erläuterung.

¹⁴ Haushaltsplanentwurf 2026, Kapitel 20 020, Titel 371 10 und 371 20.

Mit dem Haushaltsbegleitgesetzentwurf 2026¹⁵ sollen u. a. Änderungen des Pensionsfondsgesetzes und der Landeshaushaltsordnung (LHO) erfolgen. Hiermit werden die zusätzliche Entnahme aus dem Bestand des Pensionsfonds, die strukturelle Kreditaufnahme und ein vollständig automatisierter Erlass von Verwaltungsakten im Zuwendungsverfahren ermöglicht.

2 Änderung der landesrechtlichen Schuldenbremse

Mit dem Haushaltsbegleitgesetzentwurf 2026¹⁶ ist eine Änderung der LHO beabsichtigt, mit der u. a. der neue strukturelle Verschuldungsspielraum für das Land¹⁷ in der landesrechtlichen Ausgestaltung der Schuldenbremse (§§ 18 ff. LHO) implementiert werden soll.

Mit Blick auf die geplanten Änderungen der landesrechtlichen Ausgestaltung der Schuldenbremse in der LHO erinnert der LRH zunächst an seine Forderung, die Grundzüge der Schuldenbremse in die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Verf NRW) aufzunehmen; er verweist in diesem Zusammenhang auf seine früheren Äußerungen.¹⁸ Er sieht sich durch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH) vom 14.01.2025 bestätigt.¹⁹ Danach ist die Einhaltung der Schuldenbremse aufgrund der fehlenden Verankerung in der Verf NRW im Wege der abstrakten Normenkontrolle durch den VerfGH nicht überprüfbar.

Darüber hinaus empfiehlt der LRH, zumindest folgende Punkte im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen:

- In § 18a LHO sollte eine grundsätzliche Regelung aufgenommen werden, dass die Daten einschließlich ihrer Datenquellen, die für die Bestimmung der Zulässigkeit der Höhe einer konjunkturbedingten, strukturellen und gegebenenfalls notlagenbedingten Kreditermächtigung erforderlich sind, dem Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellt werden. Der LRH verweist diesbezüglich auf seine früheren Äußerungen.²⁰

Im Hinblick auf die Berechnung der Ex-ante-Konjunkturkomponente im Haushaltsgesetzentwurf 2026²¹ fehlt aus Sicht des LRH die Datenquelle für den Berechnungsbestandteil „Anteil Nordrhein-Westfalen (Quotierung 2024)“. Dieser kann aus dem Haushaltsgesetzentwurf nicht nachvollzogen werden.

¹⁵ Drs. 18/15001.

¹⁶ Drs. 18/15001.

¹⁷ Art. 109 Abs. 3 Sätze 6, 7 und 9 Grundgesetz. Das diesbezügliche Ausführungsgesetz (Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz – StruKomLäG) ist am 09.10.2025 beschlossen worden.

¹⁸ Stellungnahme 16/4581, S. 3 f.; Stellungnahme 17/1977, S. 4 ff.; Jahresbericht 2013, (Beratungs-)Beitrag 24, S. 188.

¹⁹ Urteil des VerfGH vom 14.01.2025 (VerfGH 34/23), S. 1, 3. Leitsatz, und S. 21, abrufbar unter: https://www.verfgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/2025/250114_34_23.pdf.

²⁰ Stellungnahme 18/1848, S. 10 f., und Stellungnahme 17/1977, S. 9 f.

²¹ Drs. 18/15000, S. 32.

Die Ergebnismitteilung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) nach § 2 Abs. 3 des Strukturkomponente-für-Länder-Gesetzes (StruKomLäG)²² zur Berechnung der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme 2026 sollte zu gegebener Zeit dem Landtag mitgeteilt werden.

- In § 18b Satz 2 LHO sollten hinter das Wort „Tilgungsregelung“ die Wörter „und einem Tilgungsplan“²³ ergänzt werden. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs bei der Einführung der Schuldenbremse in das Grundgesetz wurde auch den Ländern aufgegeben, die Beschlussfassung über eine Notlagenkreditaufnahme mit einem Tilgungsplan zu versehen, der die Rückführung der oberhalb der Regellgrenzen liegenden Kreditaufnahme verbindlich regelt.²⁴

3 Weiter wachsender Schuldenberg

Wie 2024 und 2025 ist auch 2026 eine vollständige Inanspruchnahme der Möglichkeit einer konjunkturbedingten Kreditaufnahme geplant (1.756,6 Mio. €).²⁵

Die neue Möglichkeit einer strukturellen Verschuldung ist im Haushaltsgesetzentwurf 2026 betragsmäßig mit 3.175,8 Mio. € angegeben. Eine Kreditermächtigung in entsprechender Höhe ist dafür ausgebracht.²⁶ Mit rd. 2.690 Mio. €²⁷ geplanten Einnahmen aus der Aufnahme von strukturellen Krediten enthält der Haushaltsplanentwurf 2026 einen geringeren Betrag. Nach der Gesetzesbegründung werden die verbleibenden rd. 400 Mio. € aufgrund der ökonomischen und weltpolitischen Risiken sowie zur Deckung von Zwangsläufigkeiten im Rahmen der Ergänzungsvorlage 2026 derzeit nicht verplant.²⁸ Es bleibt daher abzuwarten, ob in der Ergänzungsvorlage auch dieser Restbetrag noch in Anspruch genommen wird. Damit würde die betragsmäßig zulässige Höchstgrenze der strukturellen Verschuldung ausgeschöpft.

Der LRH ist der Auffassung, dass Kredite auf der Grundlage der neuen strukturellen Verschuldungsmöglichkeit nicht aufgenommen werden sollten, bevor nicht die von ihm ge-

²² Bundestags-Drs. 21/1087, S. 8 und S. 16.

²³ Im Satz wird das Wort „ist“ zudem durch das Wort „sind“ ersetzt.

²⁴ Bundestags-Drs. 16/12410, S. 11. Im Übrigen siehe Jahresbericht 2025, S. 58 f.

²⁵ Siehe Berechnung auf S. 32 des Haushaltsgesetzentwurfs 2026 (Drs. 18/15000) und Betragsangabe der Kreditermächtigung in § 2 Abs. 1 Nr. 1 c) Haushaltsgesetzentwurf 2026 sowie Vorlage 18/4114, S. 36 f.

²⁶ Siehe Berechnung auf S. 32 des Haushaltsgesetzentwurfs 2026 (Drs. 18/15000) und Betragsangabe der Kreditermächtigung in § 2 Abs. 1 Nr. 1 a) Haushaltsgesetzentwurf 2026.

²⁷ In Kapitel 20 650 Titel 325 00 sind Einnahmen aus Kreditaufnahmen von rd. 4.508.881.000 € veranschlagt. Davon entfallen 1.756.600.000 € auf Einnahmen aus der Aufnahme von konjunkturbedingten Krediten, 2.690.000.000 € auf Einnahmen aus der Aufnahme von strukturellen Krediten und 62.281.000 € auf Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten zur Tilgung von Krediten im öffentlichen Bereich, siehe Vorlage 18/4114, S. 36 f.

²⁸ Drs. 18/15000, S. 33. Dort heißt es außerdem, dass in Höhe von 1.400 Mio. € - als Teilbetrag der 2.690 Mio. € - eine Vorsorge für Steuerrechtsänderungen gemäß dem Koalitionsvertrag des Bundes gebildet worden sei. Die letztgenannte „Vorsorge“ kann der LRH mangels weiterer Angaben dazu nicht erkennen. Die Einnahmen von 2.690 Mio. € sind im Haushaltsplanentwurf 2026 im Ergebnis zur Herstellung des Haushaltsausgleichs eingesetzt. Nach Angaben des FM werden die Steuermindereinnahmen aus dem Gesetz für ein steuerliches Investitionssofortprogramm im Rahmen der Oktober-Steuerschätzung 2025 im Schätzergebnis enthalten sein. Die Ergebnisse der Oktober-Steuerschätzung 2025 und damit die Kompensationszahlungen des Bundes würden bei der geplanten Ergänzung zum Haushaltsplanentwurf 2026 berücksichtigt werden (Vorlage 18/4267, S. 17).

forderte Aufgaben- und Ausgabenkritik durchgeführt und Nachrangigkeiten für eine Haushaltskonsolidierung bestimmt worden sind.²⁹ Darüber hinaus sollte die strukturelle Kreditaufnahme im jeweiligen Haushaltsjahr nur im jeweils zwingend erforderlichen Umfang³⁰ und nur für nachgewiesen zusätzliche investive Maßnahmen³¹ genutzt werden.³²

4 Unzureichendes Schuldenmanagement

Tilgung der Schulden aus der Übernahme kommunaler Altschulden

Mit dem Gesetz zur anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen – ASEG NRW)³³ soll ein Teil der kommunalen Liquiditätskredite im Wege der Schuldübernahme vom Land übernommen werden. Danach könnten auf den Landeshaushalt zusätzliche Schulden von maximal rd. 9,1 Mrd. € zukommen.³⁴

Im Gesetzentwurf des ASEG NRW³⁵ wurde erklärt, dass voraussichtlich ein jährlicher Betrag von 250 Mio. € für die vorgesehene anteilige Entschuldung von Kommunen durch das Land benötigt werde. Die Refinanzierung dieser den Haushalt treffenden Belastung beruhe auf einem mittleren Refinanzierungszinssatz von 2,25 % bei einer Tilgung von 0,5 %.³⁶ Der Haushaltsplanentwurf 2026 enthält aber keinen Ausgabenansatz für eine entsprechende Tilgung. Im Haushaltsplanentwurf 2026 sind nur Mittel für Zinsausgaben (250 Mio. €) veranschlagt. Durch eine Deckungsfähigkeit ist die Landesregierung im Haushaltsvollzug berechtigt, aus diesen Mitteln Tilgungsausgaben für Kreditmarktmittel

²⁹ Jahresbericht 2025, S. 82 und zur Ausgaben- und Aufgabenkritik siehe S. 63 ff.

³⁰ Gegebenenfalls feststehende Haushaltsverbesserungen sollten in der Haushaltsplanung und im Haushaltsvollzug kreditreduzierend berücksichtigt werden (Jahresbericht 2025, S. 82). In dem Zusammenhang verweist der LRH nochmal auf seine Feststellungen zu den finanziellen Reserven von Hochschulen (Jahresbericht 2024, Beitrag 18, S. 163 ff.; Stellungnahme 18/1848, S. 7 f.; Stellungnahme 18/1948, S. 10). Der LRH empfiehlt im Hinblick auf freie, ungebundene Mittel der Hochschulen zu prüfen, in welchem Umfang über eine vorübergehende Absenkung der Grundfinanzierung von Hochschulen Haushaltsverbesserungen generiert werden können.

³¹ Die Investitionsausgaben (Hauptgruppen 7 und 8) steigen von rd. 10,9 Mrd. € im Haushaltsplan 2025 auf rd. 12,1 Mrd. € im Haushaltsplanentwurf 2026 um lediglich rd. 1,2 Mrd. € bzw. rd. 11,1 % an. Die Investitionsquote steigt von rd. 10,4 % auf rd. 10,8 % an, siehe Presseerklärung des FM vom 08.07.2025, S. 2, abrufbar unter: <https://www.land.nrw/pressemitteilung/investieren-priorisieren-konsolidieren-kabinett-bringt-landshaushalt-fuer-2026>.

³² Jahresbericht 2025, S. 82.

³³ Gesetz zur anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen – ASEG NRW) vom 10.07.2025 (GV. NRW. S. 653). Siehe hierzu Jahresbericht 2025, S. 60 ff. und S. 75.

³⁴ Vgl. § 7 Abs. 2 ASEG NRW und Ausführungen im Jahresbericht 2025, S. 61. Das FM soll die zur Übernahme bewilligten kommunalen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung grundsätzlich bis spätestens zum 31.12.2026 bei den Gläubigerinnen und Gläubigern der teilnehmenden Kommunen ablösen (§ 7 Abs. 1 und 5 ASEG NRW). Der Haushaltsgesetzentwurf 2026 enthält in dem Zusammenhang u. a. eine Kreditemächtigung zur Anschlussfinanzierung von Krediten, die im Rahmen der Übernahme der kommunalen Altschulden 2026 fällig geworden sein werden. Zudem weist der Haushaltsplanentwurf 2026 einen Einnahmentitel für die Schuldenaufnahme auf dem sonstigen Kreditmarkt zur Finanzierung der anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen mit einem Strichansatz aus (Kapitel 20 650 Titel 325 30) auf. Einnahmen zur Herstellung des Haushaltsausgleichs 2026 werden durch die Schuldübernahme nicht generiert. Mit der Schuldübernahme erhöht sich aber die Verschuldung des Landes und es fallen Ausgaben für den Schuldendienst an.

³⁵ Drs. 18/13835.

³⁶ Drs. 18/13835, S. 3.

zur Finanzierung der anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen zu leisten.³⁷

Das Fehlen eines Ausgabenansatzes für die Tilgung ist auch aus folgendem Grund bemerkenswert: Im Haushaltsjahr 2025 sind zur Umsetzung des Programms für kommunale Altschulden bei Kapitel 20 030 Titel 623 15 Selbstbewirtschaftungsmittel von 250 Mio. € veranschlagt. Diese werden nach Aussagen des FM bis zum Jahresende voraussichtlich nicht verausgabt; sie sollen danach im Landeshaushalt 2026 zusätzlich für Zinszahlungen zur Verfügung stehen.³⁸ Die Umschuldungskreditermächtigung in § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetzentwurf 2026 soll um die im Rahmen der Übernahme der kommunalen Altschulden in 2026 fällig werdenden Kredite erhöht werden.

Aus Sicht des LRH sollte durch die Schuldübernahme von kommunalen Liquiditätskrediten³⁹ keine Dauerverschuldung des Landes entstehen. Die Verschuldung des Landes, die durch die Übernahme von kommunalen Liquiditätskrediten entsteht, sollte innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückgeführt werden. Hierfür sollten eine Tilgungsregelung und ein Tilgungsplan beschlossen und ein entsprechender Ansatz zur Schuldentilgung veranschlagt werden.

Tilgung der Schulden aus Krediten für den NRW-Rettungsschirm und für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ sowie aus konjunkturbedingten Krediten

In der Finanzplanung 2024 bis 2028⁴⁰ waren ab 2025 jährlich Ausgaben von 350 Mio. € zur Tilgung der Kredite für den NRW-Rettungsschirm und 80 Mio. € zur Tilgung der Kredite für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ eingeplant.⁴¹ Nunmehr sollen diese Tilgungen wegen der stagnierenden Wirtschaft 2026 und 2027 ausgesetzt werden.⁴² Ab 2028 sollen die Tilgungen in der genannten Höhe dann wieder aufgenommen werden. Eine Nachholung der Tilgungen für die Jahre des Aussetzens soll im Zeitraum der Finanzplanung 2025 bis 2029 nicht erfolgen.

Ab 2026 sind voraussichtlich noch Kredite für den NRW-Rettungsschirm von rd. 13,34 Mrd. €⁴³ bis Ende 2069 und außerdem noch rd. 2,33 Mrd. €⁴⁴ Kredite für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ bis Ende 2048 verpflichtend und „konjunkturrecht“⁴⁵ zu tilgen.⁴⁶

³⁷ Haushaltsplanentwurf 2026, Kapitel 20 650 Titel 575 50, Titel 575 55 und Titel 595 50.

³⁸ Vorlage 18/4114, S. 28 f; Ausschussprotokoll 18/1004, S. 29 und S. 37.

³⁹ § 89 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10.07.2025 (GV. NRW. S. 618), in Kraft getreten am 17.07.2025, und § 7 Abs. 2 ASEG NRW.

⁴⁰ Vorlage 18/2841.

⁴¹ Vorlage 18/2841, S. 44 und S. 46.

⁴² Finanzplanung 2025 bis 2029, Vorlage 18/4129, S. 42 f. Haushaltsplanentwurf 2026, Kapitel 20 650 Titel 595 00 und Titel 595 10. Vorlage 18/4114, S. 40.

⁴³ Vorlage 18/4284, S. 18.

⁴⁴ Vorlage 18/4284, S. 19.

⁴⁵ Siehe zuletzt § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2025. Siehe zudem § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetzentwurf 2026 (Drs. 18/15000, S. 6). Vorlage 18/4286, S. 10.

Das Aussetzen der Tilgung in konjunkturell schlechten Zeiten⁴⁷ wird voraussichtlich dazu führen, dass die Notlagenkredite nicht in dem gesetzlich vorgesehenen Zeitraum zurückgeführt werden können, wenn nicht in konjunkturell guten Zeiten eine deutlich höhere Tilgung erfolgt.

In diesem Zusammenhang sind auch die konjunkturbedingten Krediteinnahmen zu berücksichtigen. Diese ermöglichen bei einer von der Normallage nach unten abweichenden konjunkturellen Entwicklung, den Haushalt auszugleichen.⁴⁸ Die konjunkturbedingten Kredite müssen unmittelbar getilgt werden, sobald sich die Konjunkturentwicklung wieder verbessert hat.⁴⁹

Für die Jahre 2024 bis 2026, in denen von der Konjunkturkomponente im Land Gebrauch gemacht wurde bzw. werden soll, liegt das Volumen der realisierten und geplanten konjunkturbedingten Verschuldung bereits bei insgesamt rd. 5,15 Mrd. €⁵⁰. Hierdurch wird deutlich, dass konjunkturbedingte Kredite in konjunkturell guten Zeiten zu zusätzlichen erheblichen Ausgabensteigerungen im Landeshaushalt beitragen. Die Tilgungsverpflichtungen für die konjunkturbedingten Kredite treten dann neben diejenigen aus den bestehenden Notlagenkrediten.

Zu bedenken ist ferner, dass Tilgungsbeträge für denjenigen Teil der Verschuldung des Landes, der durch die Übernahme von kommunalen Liquiditätskrediten entsteht, noch gar nicht berücksichtigt sind.

In konjunkturell guten Jahren bestünden im Ergebnis sehr hohe Tilgungsverpflichtungen.⁵¹ Zur Vermeidung (zu) hoher Tilgungsverpflichtungen in konjunkturell guten Jahren wäre es deshalb zielführender, auch in konjunkturell schlechten Jahren wenigstens einen Teilbetrag der Notlagenkredite zu tilgen. Ansonsten wären die Handlungsspielräume des Haushaltsgesetzgebers gerade in konjunkturell guten Zeiten durch Tilgungsverpflichtungen sehr eingeschränkt.

⁴⁶ Der Schuldendienst für die Notlagenkredite wurde bis zum Ende des Haushaltsjahres 2024 aus den Restbeständen des Sondervermögens NRW-Rettungsschirm und des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ finanziert. Der Kernhaushalt war bis dahin noch gar nicht belastet (Jahresbericht 2025, S. 58). Die Tilgungen und die Zinsen mussten folglich bis dahin nicht aus laufenden Einnahmen geleistet werden. Auch in 2025 soll der Schuldendienst im Wesentlichen noch aus den Restbeständen der Sondervermögen finanziert werden (Vorlage 18/4284, S. 17 f.).

⁴⁷ Ausschussprotokoll 18/1004, S. 28.

⁴⁸ Drs. 17/7318, S. 19, Vorlage 18/2650, S. 2.

⁴⁹ § 18a Abs. 3 LHO und § 18d Abs. 3 LHO, § 18e Abs. 3 LHO. Vorlage 18/2650, S. 1 f.

⁵⁰ Konjunkturbedingte Verschuldung 2024: rd. 1,34 Mrd. € (Vorlage 18/3987, S. 3 und S. 6). Geplante konjunkturbedingte Verschuldung 2025: rd. 2,06 Mrd. € (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 Haushaltsgesetz 2025 i. V. m. Haushaltsplan 2025 Kapitel 20 650 Titel 325 00, Teilbetrag). Geplante konjunkturbedingte Verschuldung 2026: rd. 1,76 Mrd. € (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 c) Haushaltsgesetzentwurf 2026 – Drs. 18/15000, S. 33; Vorlage 18/4114, S. 36; Haushaltsplanentwurf 2026 Kapitel 20 650 Titel 325 00, Teilbetrag). Rd. 1,34 Mrd. € + rd. 2,06 Mrd. € + rd. 1,76 Mrd. € = rd. 5,15 Mrd. €.

⁵¹ Siehe zum gleichzeitigen Vorliegen einer Rückführungspflicht für Notlagenkredite und einer Tilgungspflicht der konjunkturbedingten Verschuldung in einer Hochphase: Drs. 17/7318, S. 19. Der LRH weist in diesem Zusammenhang auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 hin: Während in der akuten Notsituation die Krisenbewältigung im Vordergrund stehe, bestehe in der Zeit nach der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation eine „verfassungsrechtliche Konsolidierungspflicht“. Der Erweiterung des Handlungsspielraums durch die Inanspruchnahme notlagenbedingter Kreditmittel in Krisenzeiten folge dessen anschließende Verengung in den folgenden Haushaltsjahren. Der Gesetzgeber sei zumindest an einen angemessenen Pfad der Schuldenrückführung gebunden (Urteil Rn. 147). Urteil abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/11/fs20231115_2bvf000122.html?nn=68080.

Der LRH spricht sich daher erneut für einen verbindlichen Tilgungsplan für Notlagenkredite aus. Aus den Änderungen der Tilgungsbeträge der beiden letzten Finanzplanungen wird deutlich: Absichtserklärungen in der Finanzplanung ersetzen nicht einen Tilgungsplan. Aus Sicht des LRH ist dabei der gesamte Tilgungszeitraum – auch betragsmäßig im Sinne einer Projektion – zu betrachten, um den ganzen Zeitraum im Blick zu behalten.⁵²

Keine Tilgungsverpflichtung bei Altschulden des Landes und struktureller Verschuldung

Weder für die Altschulden des Landes von rd. 143,9 Mrd. €⁵³ noch für die Verschuldung des Landes, die zukünftig durch die Nutzung der neu hinzutretenden strukturellen Verschuldungsmöglichkeit entsteht, gibt es eine normierte Tilgungsverpflichtung. Gleichwohl sollte auch die Tilgung sowohl der Altschulden als auch der künftig anfallenden strukturellen Verschuldung im Blick behalten werden.

Gesamtschuldenplan erforderlich

Der LRH empfiehlt – außerhalb des Haushaltsplanentwurfs 2026 – im Hinblick auf die geplanten Schuldenaufnahmen, die unterbleibenden Schuldentilgungen und die Vielzahl der Schuldenarten, wie

- Altschulden des Landes,
- strukturelle Verschuldung,
- konjunkturbedingte Verschuldung,
- notlagenbedingte Verschuldung sowie
- Schulden aus der Übernahme kommunaler Liquiditätskredite,

die Aufstellung eines Gesamtschuldenplans.

Ein solcher Gesamtüberblick ist aus Sicht des LRH umso mehr erforderlich, als für die Schuldenarten unterschiedliche Tilgungsregelungen gelten: Für Altschulden des Landes und für die strukturelle Verschuldung existieren keine Tilgungsregelungen bzw. sind nicht vorgesehen. Für die beabsichtigte Übernahme kommunaler Altschulden ist ebenfalls keine Tilgungsregelung normiert. Allerdings ist nach der Gesetzesbegründung zum ASEG NRW eine Tilgung in Aussicht gestellt. Im Hinblick auf die notlagenbedingte Verschuldung gibt es die Pflicht, in einem angemessenen Zeitraum zu tilgen⁵⁴ und einen

⁵² Ein verbindlicher „Tilgungsplan“ mit betragsmäßigen und zeitlichen Vorgaben wurde weder zur Notlagenverschuldung für den NRW-Rettungsschirm noch zur Notlagenverschuldung für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ beschlossen. Der LRH hat in der Vergangenheit die Aufstellung von Tilgungsplänen mit betragsmäßigen und zeitlichen Vorgaben gefordert (Jahresbericht 2025, S. 59; Jahresbericht 2023, S. 70 f., S. 74; Stellungnahme 17/3148, S. 6 ff.). Ohne einen verbindlichen Tilgungsplan sieht der LRH die Gefahr, dass die Notlagenverschuldung nicht im vorgegebenen Zeitraum zurückgeführt wird. Das Problem könnte dann die Landesregierung und den Landtag einer deutlich späteren Legislaturperiode und ggf. auch nachfolgende Generationen betreffen.

⁵³ Dies sind die vor Inkrafttreten der Schuldenbremse 2020 aufgenommenen Schulden des Landes.

⁵⁴ § 18b Satz 2 LHO.

Tilgungsplan aufzustellen. Bei der konjunkturbedingten Verschuldung gibt es schließlich einen gesetzlich normierten Tilgungsmechanismus.⁵⁵

Ein Gesamtschuldenplan sollte daher die jeweiligen Schuldenstände und deren Entwicklung transparent darstellen. Hierbei sollten auch die beabsichtigten Tilgungen bis zum Ende der Tilgungspflicht berücksichtigt werden. Dies auch im Hinblick darauf, dass der Haushaltsgesetzgeber die für die Entwicklung des Gesamtschuldenstands wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen hat und diese nicht durch allgemein formulierte Ermächtigungen der Exekutive überlassen darf.⁵⁶

5 Nachhaltiger Haushaltsausgleich weiterhin offen

Im Haushaltsplanentwurf 2026 sind Ausgaben von rd. 112,2 Mrd. € veranschlagt. Gegenüber den Ausgabenansätzen des Haushaltsplans 2025 von insgesamt rd. 105,5 Mrd. € beträgt die Steigerung rd. 6,7 Mrd. € bzw. rd. 6,4 %.

Trotz dieser deutlichen Ausgabensteigerung wird im Haushaltsplanentwurf 2026 – genauso wie im Haushaltsplan 2025 – ein in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichener Haushalt dargestellt.

Zum Haushaltsausgleich trägt die Veranschlagung von Einnahmen aus konjunkturbedingten und strukturellen Kreditaufnahmen von insgesamt rd. 4,4 Mrd. € bei.⁵⁷ Hinzu kommt die unterbleibende Veranschlagung von Ausgaben für die Schuldentilgung von mindestens 430,0 Mio. €⁵⁸ (siehe vorstehende Ausführungen zu 3. und 4.).

Diese Maßnahmen im kreditären Bereich des Landes, die ein Volumen von mindestens rd. 4,9 Mrd. € ausmachen, reichen jedoch nicht aus, um den Haushaltsausgleich im Haushaltsplanentwurf 2026 herzustellen. Der vollständige Haushaltsausgleich kommt erst durch die folgenden einnahmenseitigen Sondereffekte zustande:

- **Änderung des Pensionsfondsgesetzes und Einnahmen aus zusätzlichen Entnahmen aus dem Pensionsfonds von 350 Millionen €**

Zur (teilweisen) Finanzierung und Sicherung der Versorgungsausgaben wurde 2017 das Sondervermögen „Pensionsfonds“ errichtet.⁵⁹ Bis zur Änderung des Pensionsfondsgesetzes am 16.12.2023⁶⁰ waren nur Zuführungen an den Pensions-

⁵⁵ § 18a Abs. 3 LHO und § 18d Abs. 3 LHO, § 18e Abs. 3 LHO.

⁵⁶ Urteil des VerfGH NRW vom 16.09.2025 -VerfGH 32/23-, S. 36, abrufbar unter: https://www.verfgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/2025/250916_32_23.pdf.

⁵⁷ 1.756,6 Mio. € konjunkturbedingte Krediteinnahmen und 2.690,0 Mio. € strukturelle Krediteinnahmen.

⁵⁸ 350 Mio. € Tilgungsausgaben für Kredite des NRW-Rettungsschirms, 80 Mio. € Tilgungsausgaben für Kredite des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ und mangels einer Tilgungsregelung nicht näher bestimmbare Tilgungsausgaben für die von den Kommunen übernommenen kommunalen Liquiditätskredite.

⁵⁹ §§ 2, 3 Abs. 1 Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen.

⁶⁰ GV. NRW. 2023 S. 1276.

fonds, aber keine Entnahmen zulässig. Seitdem sind Entnahmen aus dem Pensionsfonds in Höhe der langfristig erzielten Rendite möglich.⁶¹

Mit dem Haushaltsbegleitgesetzentwurf 2026 will die Landesregierung erneut das Pensionsfondsgesetz ändern, um dem Pensionsfonds zusätzliche Mittel zu entnehmen.⁶² Dies soll „nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes“ maximal bis zur Erreichung des Bestands des Pensionsfonds am 31.12.2022⁶³ zulässig sein.⁶⁴ Im Haushaltsjahr 2026 sollen insgesamt 920 Mio. € entnommen werden.⁶⁵ Davon entfallen 570 Mio. € auf die bisherige Entnahmemöglichkeit der langfristig erzielten Rendite und 350 Mio. € auf die nun ermöglichte zusätzliche Entnahme aus dem Bestand.⁶⁶ Der LRH sieht die zusätzliche Entnahmemöglichkeit als einnahmenseitigen Sondereffekt an, der nach der beabsichtigten Änderung des Pensionsfondsgesetzes nur bis zum Erreichen der Bestandsgrenze genutzt werden kann.

- **Einnahmen aus der Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln von rund 2,68 Milliarden €**

Erneut greift die Landesregierung auf Rückübertragungen von Selbstbewirtschaftungsmitteln zurück. Der bereits sehr hohe Betrag im Haushaltsplan 2025 von rd. 2,59 Mrd. € wird im Haushaltsplanentwurf 2026 sogar auf rd. 2,68 Mrd. € erhöht.⁶⁷ Der LRH sieht in den Rückübertragungen einen Sondereffekt, der spätestens dann endet, wenn keine Selbstbewirtschaftungsmittelbestände mehr für eine Rückübertragung zur Verfügung stehen.⁶⁸

- **Einnahmen aus Tilgungsrückflüssen von Wohnraumförderdarlehen der NRW.BANK von 290 Mio. €, die über den korrespondierenden Tilgungsausgaben an den Bund liegen**

Der Ansatz der Einnahmen aus Tilgungsrückflüssen von Wohnraumförderdarlehen der NRW.BANK wird im Haushaltsplanentwurf 2026 von 75 Mio. € auf 350 Mio. € erhöht.⁶⁹ Das FM begründet dies mit einer teilweisen Vereinnahmung eines Nachrangdarlehens (vorgezogene Tilgung).⁷⁰ Bei der korrespondierenden Haushaltsstelle, aus der die von der NRW.BANK erhaltenen Mittel grundsätzlich zur Leistung des Schuldendienstes für Darlehen der sozialen Wohnungsbauförderung an den Bund verausgabt werden, erfolgt allerdings keine entsprechende Erhöhung

⁶¹ § 5 Abs. 3 Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen; Drs. 18/5467, S. 1 f.

⁶² Siehe geplante Änderung von § 5 Abs. 3 Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen; Drs. 18/15001, S. 1 f., S. 3 f., S. 13 f., S. 31 f., S. 34.

⁶³ Rd. 13,1 Mrd. € (Vorlage 18/2831, S. 9 des PDF-Dokuments. Vorlage 18/4239, S. 6 des PDF-Dokuments.). Der Bestand zum 31.12.2024 beträgt rd. 15,9 Mrd. € (Vorlage 18/4239, S. 8 des PDF-Dokuments).

⁶⁴ Drs. 18/15001, S. 13 f.

⁶⁵ Haushaltsplanentwurf 2026, Kapitel 20 900 Titel 359 00.

⁶⁶ Vorlage 18/4286, S. 12. Für 2027 sollen dem Pensionsfonds insgesamt rd. 1,7 Mrd. € entnommen werden, davon rd. 1,2 Mrd. € aus seiner Vermögenssubstanz (Vorlage 18/4284, S. 16).

⁶⁷ Kapitel 20 020 Titel 119 20.

⁶⁸ Jahresbericht 2025, S. 43 f. Zum 30.06.2025 betrug der Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln (ohne Hochschulen und Universitätskliniken) rd. 4,6 Mrd. €; Vorlage 18/4089, S. 1 und Anlage 1. Weiteres dazu siehe nachstehende Ausführungen zu 6.

⁶⁹ Kapitel 20 610 Titel 181 00.

⁷⁰ Vorlage 18/4114, S. 31.

des Ausgabenansatzes. Dieser wird von 75 Mio. € auf 60 Mio. € reduziert.⁷¹ Die Differenz zwischen dem Einnahmen- und Ausgabenansatz von 290 Mio. € stellt im Haushaltsplanentwurf 2026 insoweit einen Sondereffekt dar, der im Haushaltsplan 2025 nicht vorlag.⁷²

Damit liegen die hier aufgegriffenen nicht aus laufenden, sondern stattdessen aus einmaligen und/oder das Nettovermögen des Landes verringernden Einnahmen⁷³ generierten Mittel einschließlich der unterbliebenen Tilgungen bei mindestens rd. 8,2 Mrd. €⁷⁴.

Im Gegensatz hierzu: Im Haushaltsplan 2025 betrug ihr Umfang nur rd. 4,6 Mrd. €⁷⁵, d. h. sie waren um rd. 3,6 Mrd. € geringer.

Der Haushaltsplanentwurf 2026 ist aufgrund dessen nicht nachhaltig ausgeglichen. Steigende Ausgaben müssten aber dauerhaft durch verlässliche Einnahmen gegenfinanziert werden, sodass auch künftigen Generationen noch Handlungsspielräume verbleiben.

6 Weitere Konsolidierungsmaßnahmen sind erforderlich

In seinem Jahresbericht 2025 hat der LRH klargestellt, dass keinesfalls Kredite auf der Grundlage der neuen strukturellen Verschuldungsmöglichkeit aufgenommen werden sollten, bevor nicht die von ihm geforderte Aufgaben- und Ausgabenkritik durchgeführt und Nachrangigkeiten für eine Haushaltskonsolidierung bestimmt worden sind.⁷⁶ Die dadurch erzielten Einsparungen müssen sich auf der Ausgabenseite bemerkbar machen.

In den Pressemitteilungen zum Haushaltsentwurf 2026 teilte das FM mit, dass in den Ressorts angesichts der wirtschaftlich schwierigen Lage Einsparungen von rd. 3,4 Mrd. € im Vergleich zur bisherigen Finanzplanung erbracht worden seien.⁷⁷ Das FM führte ergänzend aus, dass es sich hierbei um Einsparungen gegenüber der „fortgeschriebenen“ Finanzplanung 2026 handele. Sie seien seitens der Ressorts durch Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln von rd. 2,3 Mrd. €⁷⁸ und durch Absenkung bei einzelnen

⁷¹ Kapitel 08 400 Titel 581 71. Siehe hierzu auch Erläuterungen zu Kapitel 20 610 Titel 181 00.

⁷² Die Ansätze des Einnahmentitels (Kapitel 20 610 Titel 181 00) und des Ausgabentitels (Kapitel 08 400 Titel 581 71) gleichen sich im Haushaltsplan 2025 mit jeweils 75 Mio. € aus.

⁷³ Das Nettovermögen ist die Differenz von Vermögen und Schulden. Durch die hier beschriebenen Sondereffekte wird entweder das Nettovermögen verringert oder aber eine Verbesserung des Nettovermögens unterlassen.

⁷⁴ 2.690,0 Mio. € Einnahmen strukturelle Kreditaufnahme + 1.756,6 Mio. € Einnahmen konjunkturbedingte Kreditaufnahme + 350,0 Mio. € unterbliebene Tilgung Kredite NRW-Rettungsschirm + 80,0 Mio. € unterbliebene Tilgung Kredite Sondervermögen „Krisenbewältigung“ + 350,0 Mio. € Einnahmen aus zusätzlicher Entnahme aus dem Pensionsfonds + rd. 2.683,0 Mio. € Einnahmen aus der Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln + 290,0 Mio. € Einnahmen aus Tilgungsrückflüssen von Wohnraumförderdarlehen der NRW.BANK, die über den korrespondierenden Tilgungsausgaben an den Bund liegen = rd. 8.199,6 Mio. €.

⁷⁵ 2.055,4 Mio. € Einnahmen konjunkturbedingte Kreditaufnahme + rd. 2.586,2 Mio. € Einnahmen aus der Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln = 4.641,6 Mio. €.

⁷⁶ Jahresbericht 2025, S. 82.

⁷⁷ Pressemitteilung des FM vom 08.07.2025 „Investieren - Priorisieren – Konsolidieren: Kabinett bringt Landeshaushalt für 2026 auf den Weg“, Pressemitteilung des FM vom 17.09.2025 „Haushalt 2026 im Landtag eingebracht“. So auch in der Finanzplanung 2025 bis 2029, Vorlage 18/4129, S. 4 und 33.

⁷⁸ Im Haushaltsplanentwurf 2026 sind nun bei Kapitel 20 020 Titel 119 20 rd. 2,7 Mrd. € veranschlagt.

Haushaltstiteln von insgesamt rd. 1,1 Mrd. € erbracht worden.⁷⁹ Hierzu bemerkt der LRH Folgendes:

Zum Ersten:

Bei der Rückübertragung der Selbstbewirtschaftungsmittel handelt es sich nicht um eine Einsparung auf der Ausgabenseite im Landeshaushalt. Hierbei werden lediglich Mittel im Landeshaushalt rückvereinnahmt, die in vorherigen Haushaltsjahren im Landeshaushalt als verausgabt gegolten haben, aber nicht für ihren Zweck ausgegeben wurden. Denn tatsächlich wurden (oder werden evtl. noch im laufenden Haushaltsjahr 2025) diese Mittel auf Selbstbewirtschaftungsmittelkonten außerhalb des Landeshaushalts umgebucht und sind seitdem nicht für die festgelegten Ausgabenzwecke verwendet worden. Diese einmalige Rückübertragung in den Landeshaushalt von nicht in Anspruch genommenen Ausgabemitteln aus vorangehenden Haushaltsjahren stellt nach Ansicht des LRH überdies keine strukturelle – also dauerhafte – Ausgabenreduzierung dar. Die dadurch erzeugten Einnahmen im Landeshaushalt verhindern zudem, dass weitere Konsolidierungsmaßnahmen zur Erreichung des Haushaltsausgleichs im Haushaltsplanentwurf 2026 vorgenommen werden müssen.

Zum Zweiten:

Die Einsparungen von rd. 1,1 Mrd. € durch Absenkung bei einzelnen Haushaltstiteln kann der LRH nicht bewerten. Zwar hat das FM eine Liste zu den „titelscharfen Einsparungen der Einzelpläne“ erstellt.⁸⁰ Der LRH kann die Einsparungen dennoch nicht nachvollziehen. So werden in der Liste keine Angaben zu den jeweiligen Einsparungen gemacht. Zudem ist der Bezugspunkt für die Einsparbeträge die fortgeschriebene Finanzplanung 2026, die nicht öffentlich zugänglich ist. Darüber hinaus ergeben sich Widersprüche zwischen der Liste des FM und den im Haushaltsplanentwurf 2026 bei den jeweiligen Haushaltsstellen ausgewiesenen Minderbeträgen. Beim Vergleich der Ansätze 2025 und 2026 weichen diese nämlich von den titelscharfen Einsparbeträgen des FM teilweise ab. Überdies wurden in der Liste des FM sogar „Einsparungen“ bei einigen Einnahmentiteln ausgewiesen.

Aus diesem Grund hat der LRH den Haushaltsplanentwurf 2026 auf Einsparungen auf der Ausgabenseite hin analysiert. Hierbei hat er in Ermangelung anderer Daten die Ansätze 2025 und 2026 verglichen. Dabei wurden Einsparungen von rd. 508 Mio. € identifiziert, die auf einen Konsolidierungsbeitrag hindeuten.⁸¹

Der LRH sieht die Bemühungen der Landesregierung zur Haushaltskonsolidierung. Festzuhalten bleibt aber, dass das Volumen der beabsichtigten Konsolidierungsmaßnahmen bei Weitem nicht ausreicht. Denn trotz dieser Konsolidierungsmaßnahmen soll das

⁷⁹ Drs. 18/15196, S. 1.

⁸⁰ Vorlage 18/4267, Anlage 5.

⁸¹ Hierzu hat der LRH die Erläuterungen des Haushaltsplanentwurfs 2026 u. a. nach den Stichworten „Konsolidierung“ und „Einsparung“ durchsucht. Es wurden die Titel und Titelgruppen berücksichtigt, die auf eine Haushaltseinsparung hindeuten.

Haushaltsvolumen 2025 von rd. 105,5 Mrd. € um rd. 6,7 Mrd. € bzw. rd. 6,4 % auf rd. 112,2 Mrd. € in 2026 ansteigen – ohne dass Schulden getilgt werden.⁸²

Der LRH gibt zudem zu bedenken, dass bei Fortbestand oder gar weiterer Verschlechterung der finanzpolitischen Rahmenbedingungen noch weitere, erheblich größere Konsolidierungsanstrengungen erforderlich werden.

Aus Sicht des LRH sind weitere Konsolidierungsmaßnahmen daher dringend erforderlich.⁸³ Wie schon in seinem Jahresbericht 2025 erwähnt, sollten sich diese in einem Konsolidierungsplan niederschlagen. In dem Konsolidierungsplan sollten sich die aus der vorzunehmenden Aufgaben- und Ausgabenkritik abgeleiteten Entscheidungen wiederfinden. Namentlich sollten dort die Aufgaben des Landes bezeichnet sein, die künftig nicht mehr oder nicht mehr in dem bisherigen Umfang wahrgenommen werden sollen. Insoweit sollte der Konsolidierungsplan zugleich den zeitlichen Rahmen zur Umsetzung der einzelnen Konsolidierungsschritte festlegen. Der Haushaltsgesetzgeber sollte entsprechende Informationen erhalten.⁸⁴

7 Selbstbewirtschaftungsmittel: Begründungen nicht vollumfänglich nachvollziehbar

Zum 01.01.2025 traten u. a. Änderungen der Regelung des § 15 LHO zur zeitlichen Begrenzung der Verfügbarkeit von Selbstbewirtschaftungsmitteln in Kraft.⁸⁵ Beabsichtigtes Ziel dieser Änderungen war es u. a., den Aufwuchs des Bestands von nicht oder nicht zeitnah genutzten Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung wirksam zu begrenzen und diese dem Haushalt zurückzuführen.⁸⁶

Der LRH hat mehrfach, zuletzt in seiner Stellungnahme vom 05.12.2024, zum Institut der Selbstbewirtschaftungsmittel erklärt, dass eine wirksame Begrenzung des Aufwuchses des Bestands der Selbstbewirtschaftungsmittel nur dadurch erreicht werden könnte, wenn die Veranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmitteln sehr restriktiv erfolge.⁸⁷ Denn anderenfalls bestünde die Möglichkeit, dass trotz eingeführter zeitlicher Begrenzung von Selbstbewirtschaftungsmitteln ein Aufwuchs in der Höhe der Bestände dadurch

⁸² Die Steigerung des Haushaltsvolumens wäre noch höher ausgefallen, wenn nicht im Haushaltsplanentwurf 2026 Globale Minderausgaben von rd. 2,1 Mrd. € veranschlagt worden wären (Haushaltsplanentwurf 2026, Gruppierungsübersicht, Gruppen 462, 549 und 972). Als globale Einsparvorgabe zeigen Globale Minderausgaben nicht auf, welche Haushaltsstellen genau – und dauerhaft – einer Nachrangigkeit unterliegen sollten (Jahresbericht 2025, S. 49).

⁸³ Auch der Stabilitätsrat hat in seiner Sitzung am 07.10.2025 gefordert, dass konsequente Konsolidierungsmaßnahmen aller staatlicher Ebenen sowie auch umfangreiche Strukturreformen erforderlich sind. Für die Konsolidierung müssten zeitnah alle Möglichkeiten sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite in Betracht gezogen und auch nicht disponible Mittel auf den Prüfstand gestellt werden. Siehe Pressemitteilung zur 33. Sitzung des Stabilitätsrats am 07.10.2025, S. 2., abrufbar unter: https://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sitzungen/20251007_33.Sitzung/Pressemitteilung/20251007_Pressemitteilung.pdf?__blob=publicationFile.

⁸⁴ Jahresbericht 2025, S. 63 ff. und S. 84.

⁸⁵ GV. NRW. 2025 S. 214.

⁸⁶ Drs. 18/11434, S. 18.

⁸⁷ Stellungnahme 18/2191, S. 4 f.

erfolge, dass das Institut der Selbstbewirtschaftung bei der Veranschlagung verstärkt genutzt werde.⁸⁸

Vor diesem Hintergrund hat der LRH untersucht, bis zu welcher Höhe im Haushaltsplanentwurf 2026 Selbstbewirtschaftungsmittel veranschlagt sind.⁸⁹

Die Auswertung ergab, dass der Haushaltsplanentwurf 2026 die Bildung von neuen Selbstbewirtschaftungsmitteln bis zu einer Höhe von rd. 10,0 Mrd. € ermöglicht. Rd. 5,1 Mrd. € betreffen Titel im Zusammenhang mit dem Liquiditätsverbund zwischen dem Land und den Hochschulen. Letztere fördern eine sparsame Bewirtschaftung gemäß § 15 Abs. 2 Satz 1 LHO, da ein Zinsnachteil für das Land verhindert werden soll.⁹⁰ Somit verbleiben Ausgabemittel von rd. 4,9 Mrd. €, die im Haushaltsplanentwurf 2026 zur Selbstbewirtschaftung bestimmt sind.

Das Institut der Selbstbewirtschaftungsmittel beinhaltet Durchbrechungen wesentlicher Haushaltsgrundsätze⁹¹, die das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht beeinträchtigen.⁹² Selbstbewirtschaftungsmittel haben daher einen Ausnahmecharakter. Aus diesem Grund ist es essentiell, dass die Veranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmitteln auch nachvollziehbar begründet wird.⁹³

Letzteres kann der LRH im Hinblick auf die veranschlagten Selbstbewirtschaftungsmittel nicht vollumfänglich nachvollziehen. Soweit verschiedentlich allein auf § 15 Abs. 2 LHO abgestellt wird, ersetzt dies keine inhaltliche Begründung. Von Bedeutung ist, dass der Haushaltsgesetzgeber in die Lage versetzt wird, die Voraussetzung nach § 15 Abs. 2 Satz 1 LHO (Förderung einer sparsamen Bewirtschaftung) jeweils prüfen zu können.⁹⁴

Der LRH empfiehlt daher, die Notwendigkeit der im Haushaltsplanentwurf 2026 zur Selbstbewirtschaftung bestimmten Mittel⁹⁵ im Gesetzgebungsverfahren zu überprüfen.

⁸⁸ Stellungnahme 18/2191, S. 5.

⁸⁹ Der LRH hat hierzu den Haushaltsplanentwurf 2026 nach Selbstbewirtschaftungsmittel-Haushaltsvermerken durchgesehen. Hintergrund für dieses Vorgehen ist, dass gemäß Nr. 4 der VV zu § 15 LHO Mittel zur Selbstbewirtschaftung getrennt von anderen Ausgaben zu veranschlagen und die Ausgaben durch „Haushaltsvermerk“ ausdrücklich als „zur Selbstbewirtschaftung bestimmt“ zu bezeichnen sind.

⁹⁰ Siehe hierzu Vorlage 18/4089, S. 1 f.; Vorlage 18/3664, Anlage; Ausführungen eines Vertreters des FM in der Sitzung des HFA am 11.09.2025 (das Ausschuss-Protokoll lag am 13.10.2025 noch nicht vor).

⁹¹ Beispielsweise Grundsatz der Jährlichkeit, Bruttoprinzip sowie Grundsatz der Gesamtdeckung im Haushalt.

⁹² Jahresbericht 2018, S. 119; siehe zur Durchbrechung der Haushaltsgrundsätze auch Pracht, Gutachten zur Zulässigkeit von Selbstbewirtschaftungsmitteln, Information 18/138, S. 9 ff.

⁹³ Stellungnahme 18/2191, S. 3.

⁹⁴ Es ist nach Ansicht des LRH nicht ausreichend, die Veranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmitteln allein mit einer überjährigen Verfügbarkeit zu begründen (Stellungnahme 18/13, S. 9). In Übereinstimmung damit hat das FM den Ressorts im Aufstellungserlass vom 15.03.2025 u. a. vorgegeben, dass die im Landeshaushalt ausgebrachten Selbstbewirtschaftungsvermerke auf das nötige Maß zu begrenzen sind und dahingehend zu überprüfen, ob und inwieweit durch deren Ausbringung eine sparsame Bewirtschaftung über die für alle Ausgaben allgemein geltende sparsame Mittelverwendung hinaus gefördert wird (Vorlage 18/4286, S. 3).

⁹⁵ Insbesondere außerhalb des Liquiditätsverbundes zwischen dem Land und den Hochschulen.

8 Überzogene Globale Mehreinnahmen in der Finanzplanung für die Jahre 2027 bis 2029

Die Finanzplanung soll wichtige Rahmendaten zur Orientierung bei finanzwirksamen Entscheidungen liefern.⁹⁶ In ihr sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihrer Wechselbeziehung zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen.⁹⁷ Ausgangspunkt für die Finanzplanung sind die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben für erforderlich gehaltenen Ausgaben, deren Deckung durch entsprechende Einnahmen sicherzustellen ist.⁹⁸

Nach Angaben des FM handelt es sich bei der veröffentlichten Finanzplanung 2025 bis 2029 um ein Planungs- und Informationsinstrument der Landesregierung.⁹⁹

Der LRH sieht in der veröffentlichten Finanzplanung 2025 bis 2029 ab 2027 keine verlässliche Darstellung der Finanzlage und damit kein geeignetes Planungs- und Informationsinstrument. Grund hierfür ist erneut der Ausweis von hohen Globalen Mehreinnahmen (GME) ab 2027.¹⁰⁰

Nach der Finanzplanung 2025 bis 2029 plant die Landesregierung ab 2027 mit GME von rd. 6,0 Mrd. €, 2028 mit rd. 7,7 Mrd. € und 2029 mit rd. 6,9 Mrd. €.¹⁰¹

Die GME sind ein Haushaltsansatz auf der Einnahmenseite, der unterstellt, dass über die in den einzelnen Einnahmentiteln geplanten Einnahmen hinaus noch weitere Einnahmen erzielt werden.¹⁰² Sie unterliegen dem „Prinzip Hoffnung“, da die Erzielung weiterer Einnahmen von externen Einflüssen, wie beispielsweise eine besonders gute Konjunktur-entwicklung, abhängen. Die GME entziehen sich daher in großem Maße der Steuerung durch die Exekutive.¹⁰³

Der LRH hat bereits in seinem Jahresbericht 2025 zur Finanzplanung 2024 bis 2028 seine Befürchtung geäußert, dass durch die hohen GME ein Deckungsfehlbetrag von mehreren Milliarden € umschrieben wird.¹⁰⁴ Die Befürchtung des LRH scheint sich zu bewahrheiten: Denn das FM erklärte den Posten der GME in der Finanzplanung 2025 bis 2029 ab 2027 allein mit einem „Saldo der Summen aus Einnahmen und Ausgaben des Gesamtplans“. ¹⁰⁵

⁹⁶ Demir, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 50 HGrG, Rn. 44.

⁹⁷ §§ 9 und 14 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft in Verbindung mit § 50 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder.

⁹⁸ Demir, a. a. O., Rn. 46.

⁹⁹ Vorlage 18/4129, S. 4.

¹⁰⁰ GME sind veranschlagte Einnahmen, die im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans zusätzlich erzielt werden sollen. Es sind Einnahmen, die zwar erwartet werden, aber noch nicht nach dem Entstehungsgrund auf die anderen Einnahmenarten aufgeteilt werden können. Sie sind mit Unsicherheiten behaftet.

¹⁰¹ Vorlage 18/4267, Anlage 4.

¹⁰² Schmidt, Die globale Minderausgabe, DÖV 2025, S. 684.

¹⁰³ Schmidt, a. a. O.

¹⁰⁴ Jahresbericht 2025, S. 44 ff.

¹⁰⁵ Vorlage 18/4267, S. 3. Siehe ergänzend: Ausschussprotokoll 18/1004, S. 27.

Aus dieser bloßen Saldenbetrachtung wird deutlich, dass den GME keinerlei Planungen zu Grunde liegen.

Aus Sicht des LRH sind die ab 2027 angesetzten GME auch überzogen hoch. Dies ergibt sich schon aus einem Vergleich der Finanzplanung 2025 bis 2029 mit den vorangegangenen Finanzplanungen.¹⁰⁶ Die Finanzplanung 2022 bis 2026 sowie die Finanzplanung 2023 bis 2027 sahen ab 2026 jährliche GME zwischen rd. 0,4 und rd. 1,5 Mrd. € vor. Nach der Finanzplanung 2024 bis 2028 waren für 2026 rd. 5,6 Mrd. €¹⁰⁷ an GME und eine Schuldenaufnahme von nur 77 Mio. €¹⁰⁸ geplant. Die Finanzplanung 2024 bis 2028 enthielt zu dieser erheblichen Steigerung für die Jahre ab 2026 keine Erläuterung. Die Finanzplanung 2025 bis 2029 führt diese Steigerung – wiederum ohne substantielle Begründung – fort.

Auch der Haushaltsplanentwurf 2026 bestätigt den überzogenen Ansatz der Steigerung: Waren nach der Finanzplanung 2024 bis 2028 für 2026 rd. 5,6 Mrd. €¹⁰⁹ an GME und eine Schuldenaufnahme von nur 77 Mio. €¹¹⁰ geplant, sind die GME im Haushaltsplanentwurf 2026 nun deutlich auf rd. 315 Mio. €¹¹¹ reduziert, während die Schuldenaufnahme massiv auf rd. 4,5 Mrd. €¹¹² gesteigert ist. Auch vor diesem Hintergrund ist die Annahme von GME über 6 Mrd. € ab 2027 nicht nachvollziehbar. Wie diese extrem hohen GME künftig erwirtschaftet werden sollen, ergibt sich aus der vorliegenden Finanzplanung nicht.

Angesichts dessen hält der LRH die Aussagekraft der Finanzplanung für unzureichend. Die Landesregierung sollte in ihrer Finanzplanung darlegen, wie die voraussichtlichen Ausgaben durch entsprechende Einnahmen gedeckt werden sollen. Die vorgelegte Finanzplanung mit den hohen GME wird einer verlässlichen Orientierungshilfe nicht gerecht. Die Landesregierung sollte daher in sämtlichen Planungsjahren der Finanzplanung die Einnahmen, und damit auch die GME, auf eine realitätsbasierte Grundlage stützen.

9 Risikomanagement im Zuwendungsverfahren

Der Haushaltsgesetzesentwurf 2026 sieht in § 29a die Einführung eines Risikomanagements im Zuwendungsverfahren als Experimentierklausel vor.¹¹³

Mit der Einführung eines Risikomanagements verfolgt die Landesregierung das Ziel, das Zuwendungsverfahren zu modernisieren; die bewilligenden Stellen sollen sich verstärkt

¹⁰⁶ Siehe zur Entwicklung der GME: Jahresbericht 2025, S. 45.

¹⁰⁷ Vorlage 18/3031, Anlage 7.

¹⁰⁸ Vorlage 18/2841, S. 1, Obergruppen 31 und 32.

¹⁰⁹ Vorlage 18/3031, Anlage 7.

¹¹⁰ Vorlage 18/2841, S. 1, Obergruppen 31 und 32.

¹¹¹ Haushaltsplanentwurf 2026, Kapitel 20 020, Titel 371 10 und 371 20.

¹¹² Haushaltsplanentwurf 2026, Gruppierungsübersicht, Obergruppen 31 und 32.

¹¹³ Drs. 18/15000, S. 26 und S. 41 f.

auf die Prüfung der tatsächlich risikobehafteten Fälle konzentrieren.¹¹⁴ Aus Sicht der Landesregierung bedarf es hierfür einer gesetzlichen Verankerung.¹¹⁵

Der LRH hat keine grundlegenden Bedenken gegen die Einführung eines Risikomanagements auch im Zuwendungsbereich. Die gesetzliche Verankerung des Risikomanagements ist aus seiner Sicht zudem zweckmäßig. Darüber hinaus regt der LRH an, folgende Hinweise und Empfehlungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu beachten:

- Durch die Regelung soll den Bewilligungsbehörden die Möglichkeit eröffnet werden, bei Zuwendungen aus reinen Landesmitteln zur Erprobung „in geeigneten Fällen“ ein Risikomanagementsystem einzusetzen. Kriterien für die Bestimmung eines geeigneten Falles werden aber nicht benannt. Hieraus ergibt sich für die Bewilligungsbehörden ein erhebliches Risiko, einen bei nachträglicher Betrachtung ungeeigneten Fall ausgewählt zu haben und sich damit dem Vorwurf auszusetzen, nicht mit der nötigen Sorgfalt vorgegangen zu sein. Zudem birgt dieses Regelungsdefizit die Gefahr, dass die verschiedenen Bewilligungsbehörden die geeigneten Fälle (deutlich) unterschiedlich bestimmen. Auch wenn eine gewisse Erfahrungsbreite für eine Erprobung sicherlich zweckmäßig ist, sollten doch zumindest die wesentlichen Kriterien für eine mögliche Eignung vorab und einheitlich durch den Gesetzgeber festgelegt werden.
- § 29a bestimmt nicht, wann das Risikomanagementsystem einen Sachverhalt als prüfungsbedürftig aussteuern sollte. Die Definition der Risikoklassen und der hieraus jeweils abzuleitenden Folgen wäre also von den Bewilligungsbehörden zu leisten. Zumindest nach dem Wortlaut der Norm müsste dies auch nicht mit dem FM und/oder dem die Förderung gewährenden Ministerium abgestimmt werden. Auch hierdurch wird die Gefahr (zu) unterschiedlicher Vorgehensweisen der verschiedenen Bewilligungsbehörden begründet. Aus Sicht des LRH sollten auch hier die wesentlichen Kriterien vorab und einheitlich durch den Gesetzgeber festgelegt werden.
- In § 29a des Haushaltsgesetzentwurfs sind Berichtspflichten gegenüber dem FM in dessen Ermessen gestellt und weitere Berichtspflichten nicht vorgesehen. Aus Sicht des LRH sollten zumindest in einem angemessenen Zeitraum nach Erlass der Vorschrift Berichte der das Risikomanagementsystem nutzenden zuständigen Ressorts gegenüber dem FM verpflichtend sein, die anschließend in eine Evaluation einfließen sollten. Das Ergebnis dieser Evaluation sollte die Grundlage für eine bedarfsweise Nachschärfung der Vorschrift sein. Darüber hinaus sollte zumindest das FM auch zum Bericht gegenüber dem Landtag verpflichtet werden.

¹¹⁴ Drs. 18/15000, S. 41 f.

¹¹⁵ Drs. 18/15000, S. 41 f.

10 Vollständig automatisierter Erlass von Verwaltungsakten im Zuwendungsverfahren

Der Haushaltsbegleitgesetzentwurf 2026 sieht mit der Änderung der LHO eine neue Vorschrift in § 44a LHO vor.¹¹⁶ Nach der Gesetzesbegründung sollen automatisierte Verwaltungsakte den gesetzlichen Vorschriften unterliegen, obwohl keine individuelle menschliche Willensentscheidung im Einzelfall erfolgt, da diese bereits bei der Programmierung des Systems getroffen werde.¹¹⁷

Hierzu bemerkt der LRH:

- Die in dem Entwurf des § 44a LHO vorgesehene Tatbestandsvoraussetzung „sofern kein Anlass besteht, den Einzelfall durch Amtsträger zu bearbeiten“ ist zu unbestimmt. Denn aus dieser geht nicht ansatzweise hervor, wann ein entsprechender Anlass besteht. Obgleich es in der Gesetzesbegründung heißt, dass eine Bearbeitung durch einen Amtsträger beispielsweise zwingend erforderlich sei, wenn das anzuwendende materielle Recht eine Ermessensentscheidung oder einen Beurteilungsspielraum vorsehe oder wenn die Subsumtion unter einen konkreten Tatbestand nicht automatisiert erfolgen könne, stellt der Gesetzentwurf selbst nicht darauf ab. Hierfür ist eine Präzisierung des Gesetzestextes im Interesse der Rechtsklarheit ähnlich der Vorschrift des 35a Verwaltungsverfahrensgesetz NRW erforderlich, wonach ein automatisierter Erlass eines Verwaltungsakts u. a. nur dann zulässig ist, wenn weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht.
- Soweit in der Gesetzesbegründung weiter auf Fälle einer Ermessensreduzierung auf Null als möglicher Anwendungsbereich der Vorschrift abgestellt wird, begegnet der dort genannte Fall („Förderungen, bei denen die Antragsbewilligung nur von wenigen maschinell erfassbaren Voraussetzungen abhängt“) zwar keinen inhaltlichen Bedenken. In der ganz überwiegenden Zahl der aktuell bestehenden Zuwendungsverfahren werden diese Voraussetzungen aber nicht gegeben sein. Der LRH weist darauf hin, dass die Digitalisierung und insbesondere die Automatisierung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens entsprechend umsetzbare Regelungen in den Förderrichtlinien erfordern. Dies bedeutet, dass die Fördervoraussetzungen dort so festgelegt sein müssen, dass sie einer eindeutigen Eingabe und vor allem einer automatisierten Bewertung zugänglich sind. Dies gilt insbesondere für unbestimmte und auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe, die schon im bestehenden Fördersystem die Abwicklung von Zuwendungsverfahren vielfach erschweren. Auch für Ermessensentscheidungen der Bewilligungsbehörden ist daher an dieser Stelle kein Raum mehr. Der LRH weist darauf hin, dass sich die Ermessensreduzierung auf Null bereits aus der jeweiligen Förderrichtlinie selbst

¹¹⁶ Drs. 18/15001, S. 7 f., S. 29, S. 33 und S. 40 f.

¹¹⁷ Drs. 18/15001, S. 33.

ergeben müsste. Ob atypische Sachverhaltskonstellationen Berücksichtigung finden sollen und wie dies ggf. umzusetzen wäre, bedarf ebenfalls einer Entscheidung schon in den Förderrichtlinien. Nach Einschätzung des LRH wird dies in vielen Fällen zu erheblichen Änderungen im Vergleich zu bestehenden Förderrichtlinien führen müssen. Insbesondere bei Förderrichtlinien mit einer Kofinanzierung durch den Bund oder die Europäische Union wird überdies zu prüfen sein, inwieweit derartige Änderungen in Übereinstimmung mit Bundes- und EU-Recht möglich sind.

11 Abschließende Hinweise

Aus Sicht des LRH sollten zudem folgende Anregungen umgesetzt werden, auf die er teilweise in Zusammenhang mit früheren Haushaltsgesetzentwürfen hingewiesen hat:

- § 28 Abs. 4 der Haushaltsgesetze 2020 bis 2025 enthält die Regelung, dass es – abweichend von § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO – des Einvernehmens des LRH für Regelungen des Verwendungsnachweises nicht bedarf, wenn das FM Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung von Vereinfachungen im Zuwendungs- und Verwendungsnachweisverfahren erlässt. Im Haushaltsgesetzentwurf 2026 ist die entsprechende Regelung in § 29 Abs. 4 vorgesehen. Der LRH hat gegen diese Regelung weiterhin Bedenken. Sie sollte seiner Ansicht nach aus den bereits mitgeteilten Gründen wegfallen.¹¹⁸
- § 25 Haushaltsgesetzentwurf 2026 ist im Vergleich zum Vorjahr und dem Vorvorjahr im Wesentlichen¹¹⁹ unverändert. In seiner Stellungnahme zum Haushaltsgesetzentwurf 2024 hatte der LRH empfohlen, deutlich zu machen, welche Ziele mit Blick auf die Doppik sowie die Kosten- und Leistungsrechnung verfolgt und wie diese strategisch durch definierte Berichts- und Vorlagepflichten erreicht werden sollen.¹²⁰ Einzelheiten der in der „Neuausrichtung des Rechnungswesens“¹²¹ erläuterten Konzeption des erweiterten Rechnungswesens sind nach wie vor nicht geregelt. Hierzu sollten vor allem die dauergesetzlichen Regelungen der LHO und der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften (nebst Anlagen) angepasst werden. Das Erweiterte Rechnungswesen gemäß § 25 Haushaltsgesetzentwurf 2025 sollte darin nachgezeichnet und entsprechend ausgeprägt werden.

¹¹⁸ Die Angelegenheit war im Landtag u. a. Gegenstand der Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 18.03.2021. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird an dieser Stelle auf die schriftlichen und mündlichen Äußerungen verwiesen: Vorlage 17/2837, Vorlage 17/2941, Vorlage 17/3017 und Ausschussprotokoll 17/1353. Im Übrigen siehe Stellungnahme 17/3148, S. 12; Stellungnahme 17/4337, S. 13, Stellungnahme 18/909, S. 21 und Stellungnahme 18/1948, S. 13. Siehe in dem Zusammenhang auch den Beratungsbericht des LRH vom 15.04.2025, Vorlage 18/3807, S. 2 und S. 5.

¹¹⁹ Eine Regelung zur Übertragbarkeit ist im Haushaltsgesetzentwurf 2026 nicht mehr enthalten.

¹²⁰ Stellungnahme 18/909, S. 21.

¹²¹ Vorlage 18/1818, Anlage 1.

Im Hinblick auf die angekündigte Ergänzungsvorlage zum Haushaltsgesetzentwurf 2026¹²², die u. a. die Auswirkungen des vom Bund beschlossenen Infrastruktursondervermögens auf Nordrhein-Westfalen enthalten soll, verweist der LRH auf seine Aussagen im Jahresbericht 2025 zum Umgang mit Mitteln aus dem Anteil an dem Infrastruktursondervermögen des Bundes. Danach sollten die Mittel nur für zusätzliche Investitionsmaßnahmen genutzt werden. Die Zusätzlichkeit der Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen sollte grundsätzlich in einer deutlichen Steigerung der Investitionsausgaben des Landes und der Investitionsquote zum Ausdruck kommen. Die aus den Mitteln des Sondervermögens des Bundes finanzierten zusätzlichen Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen sollten in einem Maßnahmenplan dokumentiert werden, um ihren Einsatz und ihre Wirkung transparent zu machen.¹²³

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Kisseler
Vizepräsident

gez.
Dr. Lascho
Direktor beim LRH

gez.
Porrman
Leitende Ministerialrätin

gez.
Dr. Altes
Leitende Ministerialrätin

¹²² Drs. 18/15000, S. 33. Plenarprotokoll 18/100 - 100. Plenarsitzung vom 17.09.2025, S. 11 und S. 48.

¹²³ Jahresbericht 2025, S. 79 bzw. S. 80 f.