



Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen
Großes Kollegium

Düsseldorf, 01.12.2025

KuP-01.07.02-000010-2025-0002354

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

Stellungnahme gegenüber dem Landtag zu dem

**Gesetz über den Nordrhein-Westfalen-Plan für gute Infrastruktur 2025 bis 2036
(NRW-Infrastrukturgesetz 2025 bis 2036)**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/16303

und der

**Ergänzung des Gesetzentwurfs über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes
Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2026 (Ergänzung des Haushaltsgesetz-
entwurfs 2026)**

Ergänzung der Landesregierung, Drucksache 18/16300

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf den Entwurf des Gesetzes über den Nordrhein-Westfalen-Plan für gute Infrastruktur 2025 bis 2036 (Entwurf NRW-Infrastrukturgesetz)¹ sowie auf die Ergänzung des Entwurfs des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2026 (Ergänzung Haushaltsgesetzentwurf 2026)², soweit sie die Umsetzung des NRW-Infrastrukturgesetzes betrifft.

¹ Drucksache (Drs.)18/16303.

² Drs. 18/16300.

Was aus Sicht des Landesrechnungshofs wichtig ist:

- **Die kreditfinanzierten Mittel des Bundes sind nur für zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen einzusetzen.**

Die Bundesmittel müssen zu einem „Mehr“ an Investitionen in die Infrastruktur im Land führen, indem

- **das Land weiterhin mit eigenen Mitteln Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen aus dem Kernhaushalt tätigt,**
- **die investiven Mittel auf kommunaler Ebene nicht durch Bundesmittel substituiert werden,**
- **die Bundesmittel nur für zuvor klar definierte Infrastrukturbereiche und**
- **nur für nachhaltige Projekte verwendet werden, deren Nutzen auch nachfolgenden Generationen noch zugutekommt.**

(vgl. hierzu 3.)

- **Als Maßstab für die Erreichung der Zusätzlichkeit könnte der Erhalt einer Investitionsquote im Landeshaushalt von 10 % festgelegt werden, die ohne die durch die Bundesmittel finanzierten Ausgaben für Infrastrukturmaßnahmen mindestens zu erreichen ist. Ein ähnliches Vorgehen könnte auch für die Kommunen und eventuell andere Letztempfänger vorgegeben werden.**

(vgl. hierzu 3.)

- **Die aus den Bundesmitteln finanzierten zusätzlichen Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen des Landes und der Kommunen sind in einem Maßnahmenplan zu dokumentieren, um ihren Einsatz und ihre Wirkung transparent zu machen. Diesen Maßnahmenplan sollte das Ministerium der Finanzen dem Landtag regelmäßig zur Verfügung stellen.**

(vgl. hierzu 3.)

- **Um das Risiko einer Rückforderung von Mitteln durch den Bund zu reduzieren, empfiehlt der Landesrechnungshof, dass die landesgesetzliche Umsetzung des für das Land und seine Kommunen vorgesehenen Anteils an den Mitteln des Sondervermögens im Hinblick auf die förderungsfähigen Infrastrukturbereiche möglichst eng an den Regelungen des Bundes ausgerichtet ist. Dies gilt namentlich für eine mögliche Festlegung von selbst definierten Infrastrukturbereichen, wie beispielsweise die Wirtschaftswende.**

(vgl. hierzu 4.)

- **Durch die Ergänzung des Haushaltsgesetzentwurfs 2026 werden im Haushaltsplanentwurf 2026 in gesonderten Kapiteln Haushaltstitel zur Umsetzung des Nordrhein-Westfalen-Plans für gute Infrastruktur ausgebracht, die aber keine Ausgabenansätze enthalten. Durch Haushaltsvermerke wird si-**

chergestellt, dass die aus den Bundesmitteln finanzierten Investitionsausgaben – trotz fehlender Ausgabenansätze – ohne weitere Beteiligung des Landtags geleistet werden können. Für die Einrichtung von zusätzlichen Haushaltstiteln ist eine Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses vorgesehen. Der Landesrechnungshof empfiehlt zur Wahrung des Budgetrechts, dass nicht nur die Einrichtung der Haushaltstitel, sondern auch die von der Landesregierung vorgesehenen Ausgaben der Einwilligung des Landtags bedürfen.

(vgl. hierzu 5.)

- **Mit der Ergänzung des Haushaltsgesetzentwurfs 2026 soll eine Regelung im Haushaltsgesetz 2026 aufgenommen werden, nach der die im Zusammenhang mit der Umsetzung des Nordrhein-Westfalen-Plans für gute Infrastruktur veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen fortgelten. Diese Regelung stellt nicht sicher, dass die Verpflichtungsermächtigungen über den gesamten Umsetzungszeitraum weitergelten. Eine erneute Veranschlagung in künftigen Haushaltsplänen ist erforderlich.**

(vgl. hierzu 6.)

1 Worum geht es?

Die Landesregierung hat den Entwurf des NRW-Infrastrukturgesetzes vom 04.11.2025³ in den Landtag eingebracht. Mit dem Gesetzentwurf sollen im Land die erforderlichen Regelungen geschaffen werden, damit die dem Land aus dem Sondervermögen des Bundes „Infrastruktur und Klimaneutralität“ von 2025 an zustehenden rd. 21,1 Mrd. € für Infrastrukturinvestitionen in Nordrhein-Westfalen nach Artikel 143h Abs. 2 Grundgesetz (GG) zweckentsprechend vereinnahmt und verausgabt werden können.⁴ Nach dem Entwurf werden den Gemeinden und den Kreisen 12.695.600.000 € zur Verfügung gestellt – davon 10 Mrd. € pauschal und 2.695.600.000 € über Förderprogramme. Dem Land verbleiben 8.400.000.000 €.⁵

Die Ergänzung des Haushaltsgesetzentwurfs 2026⁶ trifft Regelungen zur haushaltstechnischen Umsetzung des Entwurfs des NRW-Infrastrukturgesetzes. Danach werden im Hin-

³ Drs. 18/16303.

⁴ Drs. 18/16303, S. 1.

⁵ Der Gesetzentwurf setzt nach Aussagen der Landesregierung die „Säule 1“ des „Nordrhein-Westfalen-Plans für gute Infrastruktur“ um. Diese Säule sei der Anteil des Landes von rd. 21,1 Mrd. € am Sondervermögen des Bundes (siehe Pressemitteilung vom 05.11.2025; zuletzt abgerufen am 26.11.2025):

<https://www.land.nrw/pressemitteilung/umsetzung-des-nordrhein-westfalen-plans-schreitet-voran-landesregierung-bringt> sowie Drs. 18/16300, S. 4 des pdf-Dokuments.

Die „Säule 2“ des „Nordrhein-Westfalen-Plans für gute Infrastruktur“ umfasst die Kompensationsmittel des Bundes für das Steuerliche Investitionssofortprogramm von rd. 1,68 Mrd. € (siehe Drs. 18/16300, S. 4 f. des pdf-Dokuments). „Säule 3“ des „Nordrhein-Westfalen-Plans für gute Infrastruktur“ umfasst eine „Verstetigung“ von Landesförderprogrammen durch eine Garantie des Landes den Kommunen gegenüber von 8,4 Mrd.€ für zwölf Jahre (siehe Drs. 18/16300, S. 5 des pdf-Dokuments).

⁶ Drs. 18/16300.

blick auf die dem Land zustehenden rd. 21,1 Mrd. € in verschiedenen Einzelplänen (Epl.) für die Sachinvestitionen in die Landesinfrastruktur die Kapitel 024 und für die Sachinvestitionen in die kommunale Infrastruktur die Kapitel 026 eingerichtet. Diese enthalten bereits Titelstrukturen und Haushaltsvermerke⁷, aber keine Ausgabenansätze.

Die Höhe des dem Land zustehenden Anteils am kreditfinanzierten Sondervermögen des Bundes ergibt sich aus § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG)⁸ vom 20.10.2025. Mit diesem Gesetz werden auf Bundesebene die wesentlichen Einzelheiten der Umsetzung des für die Länder und Kommunen vorgesehenen Anteiles am Sondervermögen geregelt. Mit dem Geld sollen gemäß § 1 LuKIFG Sachinvestitionen in die Infrastruktur, die in die Aufgabenzuständigkeit der Länder und Kommunen fallen, finanziert werden. Hierdurch sollen Defizite im Bereich der öffentlichen Infrastruktur behoben und Wirtschaftswachstum geschaffen werden.

Das Ministerium der Finanzen (FM) hat zudem mit Schreiben vom 29.10.2025 den Entwurf einer „Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zur Durchführung des Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen ‚Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG)‘“ (Entwurf Verwaltungsvereinbarung) veröffentlicht.⁹ Deren unterzeichnete Fassung ist, soweit ersichtlich, noch nicht veröffentlicht.

2 Grundsätzliches

Die Gewährung finanzieller Hilfen des Bundes an die Länder für Investitionen in die landeseigene bzw. kommunale Infrastruktur stellt eine Durchbrechung des Konnexitätsgrundsatzes gemäß Art. 104a Abs. 1 GG dar. Hiernach tragen Bund und Länder die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, gesondert. Die dem Land zugutekommenden rd. 21,1 Mrd. € stellen demnach eine Ausnahme und nicht die Regel dar. Bereits dieser Ausnahmecharakter gebietet es, den Anwendungsbereich entsprechender Finanzierungsregelungen eng zu fassen.

⁷ Zum Beispiel Titelgruppen mit Bezeichnungen entsprechend den in § 3 **Entwurf NRW-Infrastrukturgesetz** genannten Bereichen, Titel für Einnahmen und Ausgaben, Haushaltsvermerke. Kapitel 024 werden in den Epl. 02 bis 04, 06 bis 08, 10 bis 12 und 14 sowie Kapitel 026 werden in den Epl. 02 und 10 eingerichtet. Im Epl. 20 wird im Kapitel 020 zudem der Titel 883 10 mit der Zweckbestimmung „Zuweisungen des Landes für Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur“ ausgebracht, aus dem noch Umsetzungen in die Kapitel 026 erfolgen sollen.

⁸ Mit Art. **143h GG** hat der Verfassungsgesetzgeber den Bund ermächtigt, ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung von bis zu 500 Mrd. € für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 zu errichten (Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG). Gemäß Art. 143h Abs. 2 GG stehen den Ländern aus diesem Sondervermögen 100 Mrd. € für Investitionen in deren Infrastruktur zur Verfügung. Das LuKIFG konkretisiert u. a. das Verfahren über die Höhe, Förderbereiche und Fördervoraussetzungen sowie der Mittelverwendung der den Ländern insgesamt zustehenden 100 Mrd. €.

⁹ **Vorlage 18/4433.**

Besondere Herausforderungen ergeben sich daraus, dass die in Rede stehenden Mittel des Bundes kreditfinanziert sind. Das bedeutet, dass die Zins- und Tilgungslasten künftigen Generationen zur Last fallen werden. Entsprechend muss im Interesse der Generationengerechtigkeit bei der Verwendung der Mittel auf Landesebene sichergestellt werden, dass die jetzt zu tätigen Investitionen auch künftigen Generationen zugutekommen.

Dies führt dazu, dass die Vorgabe, die Finanzmittel des Bundes nur für Infrastrukturmaßnahmen zu verwenden, auch vom Land strikt zu beachten ist. Zugleich müssen die Investitionen, wie in § 1 LuKIFG vorgegeben, auch zu einem Wirtschaftswachstum führen. Neben den direkten Effekten durch die Infrastrukturinvestitionen muss die Wirtschaft heute in einen Zustand versetzt werden, dass sie morgen genug Wachstum hervorbringt. So wird es künftigen Generationen möglich sein, die Lasten der kreditfinanzierten Bundesmittel zu tragen. Es muss daher nachhaltig und mit Blick in die Zukunft investiert werden.

Um dieses gesamtstaatliche Ziel zu erreichen, sind Mindestvorgaben unerlässlich, die der Gesetzentwurf der Landesregierung nicht in ausreichendem Maße erkennen lässt. Es besteht die Gefahr, dass die Bundesmittel „verpuffen“, aber keine nachhaltige Wirkung entfalten.

3 **Zusätzlichkeit beachten**

Der Entwurf des NRW-Infrastrukturgesetzes¹⁰ sieht, ebenso wie das LuKIFG, keine Regelungen zur Zusätzlichkeit als Grundvoraussetzung für die Verwendung der Bundesmittel für Investitionen in die Infrastruktur des Landes oder seiner Kommunen vor.

Gleichwohl wird in der Problemdarstellung des Gesetzentwurfs Folgendes ausgeführt: „Das anteilig auf Nordrhein-Westfalen entfallende Finanzvolumen ergänzt daher die weiterhin notwendigen Anstrengungen des Landes und der Städte, Gemeinden und Kreise für die dauerhafte Sicherstellung der Investitionstätigkeit in die öffentliche Infrastruktur und soll diese nicht ersetzen.“¹¹

Mithin wird davon ausgegangen, dass die durch die Bundesmittel ermöglichten Investitionen erkennbar über das hinausgehen sollen, was durch die ohnehin vorgesehenen Investitionen erreicht wird. Dieses „Mehr“ bzw. diese „Zusätzlichkeit“ an zu erzielenden Investitionserfolgen ist damit das zentrale Ziel.

Auch in der Präambel des Entwurfs der Verwaltungsvereinbarung findet sich folgender Hinweis: „Das Finanzvolumen von 100 Milliarden Euro ergänzt daher die weiterhin not-

¹⁰ **Drs. 18/16303.**

¹¹ **Drs. 18/16303**, S. 1.

wendigen Anstrengungen der Länder und Kommunen für die dauerhafte Sicherstellung ihrer Investitionstätigkeit in die öffentliche Infrastruktur und soll diese nicht ersetzen.“¹²

Der Landesrechnungshof (LRH) hat mehrfach gefordert, dass die Mittel aus dem Sondervermögen des Bundes, unabhängig von der Frage, ob und inwieweit sich die in Art. 143h Abs. 1 GG für den Bund geregelte Zusätzlichkeit auch auf den in Art. 143h Abs. 2 GG geregelten Anteil der Länder am Sondervermögen des Bundes bezieht, nur für zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen eingesetzt werden sollten.¹³

Denn nur so ist sichergestellt, dass die Mittel tatsächlich zur weiteren Verbesserung und Modernisierung der Infrastruktur beitragen und nicht lediglich der Finanzierung schon im Haushalt geplanter Maßnahmen dienen.¹⁴

Auch ohne dass der vorliegende Gesetzentwurf das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ normiert, hält der LRH an seiner Auffassung mit Nachdruck¹⁵ fest:

Die Bundesmittel müssen zu einem „Mehr“ an Investitionen in die Infrastruktur im Land führen, indem

- das Land weiterhin mit eigenen Mitteln Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen aus dem Kernhaushalt tätigt,
- die investiven Mittel auf kommunaler Ebene nicht durch Bundesmittel substituiert werden,
- die Bundesmittel nur für zuvor klar definierte Infrastrukturbereiche und
- nur für nachhaltige Projekte verwendet werden, deren Nutzen auch nachfolgenden Generationen noch zugutekommt.

Nur auf diese Weise kann den bestehenden Defiziten im Infrastrukturbereich des Landes und der Kommunen nachhaltig entgegengewirkt und Wirtschaftswachstum geschaffen werden.

Die aktuelle politische Diskussion zur Generationengerechtigkeit der Staatsfinanzen macht deutlich, dass dieser nachhaltige Mitteleinsatz zur Behebung der Defizite im Infrastrukturbereich zunehmend von essenzieller Bedeutung ist. Gleichzeitig wird gewährleistet, dass die Bundesmittel eine Ergänzung zur Investitionstätigkeit in die Infrastruktur des Landes und der Kommunen darstellen.¹⁶

¹² Vorlage 18/4433, S. 5 des pdf-Dokuments.

¹³ Jahresbericht 2025, S. 79 ff.; Stellungnahme 18/3031, S. 22.

¹⁴ Jahresbericht 2025, S. 80 f.

¹⁵ Jahresbericht 2025, S. 80 f. und Stellungnahme 18/3031, S. 22.

¹⁶ Vorlage 18/4433, S. 5 des pdf-Dokuments.

Die „Zusätzlichkeit“ bzw. das „Mehr“ der Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen sollte grundsätzlich in einer deutlichen Steigerung der Investitionsausgaben und der Investitionsquote des Landes zum Ausdruck kommen. Die aus den Mitteln des Sondervermögens des Bundes finanzierten zusätzlichen Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen sollten zudem in einem Maßnahmenplan dokumentiert werden, um ihren Einsatz und ihre Wirkung transparent zu machen.¹⁷

Im Einzelnen hierzu:

Investitionsquote als Gradmesser der „Zusätzlichkeit“

Das Sondervermögen des Bundes wurde mit dem „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG)“¹⁸ errichtet. Gemäß § 4 Abs. 3 SVIKG sind Investitionen auf Bundesebene dann als zusätzlich anzusehen, wenn die im jeweiligen Haushaltsjahr im Bundeshaushalt insgesamt veranschlagten Ausgaben für Investitionen 10 % der veranschlagten Ausgaben im Bundeshaushalt übersteigen.

In Anlehnung daran könnte auch beim Land als ein Kriterium für die „Zusätzlichkeit“ die Investitionsquote im Landeshaushalt in den Blick genommen werden:

Die Investitionsquote im Landeshaushalt im Ist schwankte in den letzten fünf Jahren zwischen rd. 8,9 % und rd. 11,4 %. Im Durchschnitt lag sie in diesem Zeitraum bei rd. 10,1 %.¹⁹

Damit könnte als möglicher Maßstab für die Erreichung der „Zusätzlichkeit“ der weitere Erhalt einer Investitionsquote im Landeshaushalt von 10 % über den Umsetzungszeitraum des NRW-Infrastrukturgesetzes festgelegt werden. Diese Investitionsquote wäre dann ohne die durch die Bundesmittel finanzierten Ausgaben für Infrastrukturmaßnahmen mindestens zu erreichen.

In der Ergänzung des Haushaltsgesetzentwurfs 2026 werden die aus den Bundesmitteln finanzierten Ausgaben für Infrastrukturmaßnahmen in den jeweiligen Epl. in den Kapiteln 024 für die Sachinvestitionen in die Landesinfrastruktur und in den Kapiteln 026 für die Sachinvestitionen in die kommunale Infrastruktur separiert. Folglich ist es möglich, die Investitionsquote im Landeshaushalt ohne die aus den Bundesmitteln finanzierten Ausgaben in den Kapiteln 024 und 026 zu bestimmen.

Zudem wäre sicherzustellen, dass die Ausgaben in den Kapiteln 024 und 026 nur für Infrastrukturmaßnahmen verwendet werden.

¹⁷ **Jahresbericht 2025**, S. 81.

¹⁸ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität vom 30.09.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 230).

¹⁹ **Jahresbericht 2025**, S. 50.

Ein ähnliches Vorgehen könnte auch für die Kommunen und eventuell andere Letztempfänger vorgegeben werden.

Maßnahmenplan etablieren

Der LRH wiederholt zudem eine weitere Empfehlung aus seinem Jahresbericht 2025 und zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2026:

Die aus den Mitteln des Sondervermögens des Bundes finanzierten zusätzlichen Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen sind in einem Maßnahmenplan zu dokumentieren, um ihren Einsatz und ihre Wirkung transparent zu machen.²⁰

Daher sollte im noch laufenden Gesetzgebungsverfahren eine Regelung getroffen werden, wonach das FM dem Landtag regelmäßig in einem solchen Maßnahmenplan aussagekräftige Informationen über die Verwendung der Bundesmittel durch das Land und die Kommunen sowie eventuell andere Letztempfänger zur Verfügung stellt. Insbesondere ist für die Kommunen in § 11 Abs. 4 Entwurf NRW-Infrastrukturgesetz vorgesehen, dass sie spätestens vier Monate nach Abschluss eines Investitionsvorhabens

- den Träger der Maßnahme,
- den Ort der Durchführung der Maßnahme,
- den Zeitpunkt des Beginns und des Endes der Maßnahme,
- eine Kurzbeschreibung über den Inhalt der Maßnahme,
- eine Zuordnung zu einem Infrastrukturbereich nach § 2 Abs. 2 und
- die Angaben zum Investitionsvolumen, zu den Finanzierungsbeiträgen Dritter, zu den förderfähigen Ausgaben und jeweils gesondert zur Höhe der verwendeten Bundesmittel

gegenüber der zuständigen Behörde melden müssen.

Diese Angaben und entsprechende Angaben für Maßnahmen des Landes sollten in den Maßnahmenplan aufgenommen werden.

Da es sich bei den Maßnahmen im Sinne des NRW-Infrastrukturgesetzes um finanzwirksame Maßnahmen handelt, für die eine Erfolgskontrolle gemäß § 7 LHO haushaltsrechtlich vorgeschrieben ist, sollte der Maßnahmenplan jeweils auch das Ergebnis dieser Erfolgskontrolle ausweisen. Hierzu wären auch die Kommunen zusätzlich zu verpflichten.²¹ Bei dieser Erfolgskontrolle sind insbesondere auch die in Abschnitt 2 beschriebenen Ziele der Bundesmittel – Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit – in den Blick zu nehmen.

²⁰ **Jahresbericht 2025**, S. 81.

²¹ Siehe auch § 6 Abs. 2 **Entwurf NRW-Infrastrukturgesetz**.

4 Rückforderungen des Bundes vermeiden

Gemäß § 1 LuKIFG und § 2 Abs. 1 des Entwurfs der Verwaltungsvereinbarung sind die Mittel zur Finanzierung von Sachinvestitionen in Infrastruktur zu verwenden. Dabei legt § 3 Abs. 1 LuKIFG Infrastrukturbereiche fest, für die die Mittel insbesondere bereitgestellt werden.²² Der Entwurf des NRW-Infrastrukturgesetzes regelt die Förderbereiche abschließend für die Gemeinden und Kreise in § 2²³ und für das Land in § 3.²⁴ § 8 Abs. 1 Nr. 1 LuKIFG bestimmt, dass der Bund Mittel von einem Land zurückfordern kann, wenn eine geförderte Maßnahme nicht zweckentsprechend verwendet wird. Daran anknüpfend regelt § 13 des Entwurfs des NRW-Infrastrukturgesetzes, dass das Land gezahlte Investitionsmittel zurückfordert, wenn der Bund Finanzhilfen vom Land gemäß § 8 Abs. 1 LuKIFG zurückfordert.

Um das Risiko einer Rückforderung von Mitteln zu reduzieren, empfiehlt der LRH:

Die landesgesetzliche Umsetzung des für das Land und seine Kommunen vorgesehenen Anteils an den Mitteln des Sondervermögens des Bundes sollte möglichst eng an den Regelungen des LuKIFG und (des Entwurfs) der Verwaltungsvereinbarung ausgerichtet sein.

In § 3 Nr. 9 sieht der Entwurf des NRW-Infrastrukturgesetzes Investitionsmittel von 1,3 Mrd. € für den Bereich „Wirtschaftswende, Forschung und Innovation“ vor. Auch die Ergänzung des Haushaltsgesetzesentwurfs 2026 sieht 1,3 Mrd. € an Verpflichtungsermächtigungen (VE) für diesen Bereich vor.²⁵ Auffällig ist, dass in der nicht abschließenden Aufzählung der Infrastrukturbereiche in § 3 Abs. 1 LuKIFG die „Wirtschaftswende“ nicht enthalten ist.

Die Gesetzesbegründung zum Entwurf des NRW-Infrastrukturgesetzes liefert zu diesem Infrastrukturbereich keine Erklärungen. Insoweit sollte durch eine entsprechende Begründung Klarheit geschaffen werden, inwieweit der vorgesehene Infrastrukturbereich „Wirtschaftswende“ unter das LuKIFG fällt. Eine sichere Alternative zur Vermeidung von Rückforderungen des Bundes wäre, auf selbst definierte Infrastrukturbereiche (wie die Wirtschaftswende) zu verzichten.

²² Es handelt sich um die folgenden Bereiche: Bevölkerungsschutz, Verkehrsinfrastruktur, Krankenhaus-, Rehabilitations- und Pflegeinfrastruktur, Energie und Wärmeinfrastruktur, Bildungsinfrastruktur, Betreuungsinfrastruktur, Wissenschaftsinfrastruktur, Forschung und Entwicklung sowie Digitalisierung.

²³ Es handelt sich um die folgenden Bereiche: Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur, Sanierung von Liegenschaften, Verkehrsinfrastruktur, Digitale Resilienz und Digitalisierung, Sportinfrastruktur und Öffentliche Sicherheit und Krisenresilienz.

²⁴ Es handelt sich um folgende Bereiche: Verkehrsinfrastruktur, Digitale Resilienz und Digitalisierung, Frühkindliche Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur, Sportinfrastruktur, Sanierung von Landesliegenschaften, Universitätskliniken, Hochschulen, Krankenhausinfrastruktur, Wirtschaftswende, Forschung und Innovation.

²⁵ Die entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen sind in der Ergänzung des Haushaltsplanentwurfs 2026 bei den Kapiteln 06 024 und 14 024 jeweils in der Titelgruppe 69 „Investitionen in die Wirtschaftswende, Forschung und Innovation“ veranschlagt.

5 Landtag stärker beteiligen

Mit der Ergänzung des Haushaltsgesetzentwurfs 2026 erfolgt u. a. die haushaltstechnische Umsetzung des NRW-Infrastrukturgesetzes.²⁶

Für die Sachinvestitionen in die Landesinfrastruktur werden die Kapitel 024 und für die Sachinvestitionen in die kommunale Infrastruktur die Kapitel 026 in verschiedenen Epl. eingerichtet, die bereits Titelstrukturen und Haushaltsvermerke enthalten.²⁷

Alle Titel sind mit Strichansätzen versehen, enthalten also keine Ausgabenansätze.²⁸ Durch Haushaltsvermerke wird sichergestellt, dass die aus den Bundesmitteln finanzierten Investitionsausgaben – trotz fehlender Ausgabenansätze – ohne weitere Beteiligung des Landtags geleistet werden können. Erst ab dem Haushaltsjahr 2027 sollen Einnahmen und Ausgaben etatisiert und somit dem Landtag zur Entscheidung vorgelegt werden.²⁹

Mit § 32 Abs. 1 des durch die Ergänzung geänderten Haushaltsgesetzentwurfs 2026 wird das FM zudem ermächtigt, die für die Verausgabung der Mittel zur Umsetzung des Nordrhein-Westfalen-Plans für gute Infrastruktur im Rahmen der bestehenden Zweckbestimmungen erforderlichen Kapitel 024 und 026 und Haushaltstitel, Titelgruppen sowie Haushaltsvermerke in den Kapiteln 024 und 026 in den Epl. einzurichten. Die Ermächtigung bedarf nach § 32 Abs. 2 des geänderten Haushaltsgesetzentwurfs 2026 der Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags (HFA).³⁰ Diese Ermächtigung lässt darauf schließen, dass auch im laufenden Haushaltsjahr 2026 Vorlagen an den HFA erwartet werden, mit der Bitte um Einwilligung zur Einrichtung von weiteren Titelstrukturen über die bereits im Haushaltsplan enthaltenen Festlegungen hinaus.

Der Minister der Finanzen hat im Plenum zur haushaltsrechtlichen Umsetzung des NRW-Infrastrukturgesetzes am 05. und 07.11.2025 angekündigt, dass das Parlament, wie bei der Umsetzung der Sondervermögen „Krisenbewältigung“ und „NRW-Rettungsschirm“ Gelegenheit haben werde, Größenordnung und Titelstruktur bzw. Titelausfüllung wesentlich mit zu beeinflussen.³¹

²⁶ **Drs. 18/16300**, S. 4 ff. des pdf-Dokuments.

²⁷ Zum Beispiel Titelgruppen mit Bezeichnungen entsprechend den in § 3 **Entwurf NRW-Infrastrukturgesetz** genannten Bereichen, Titel für Einnahmen und Ausgaben, Haushaltsvermerke. Kapitel 024 werden in den Epl. 02 bis 04, 06 bis 08, 10 bis 12 und 14 sowie Kapitel 026 in den Epl. 02 und 10 eingerichtet. Im Epl. 20 wird im Kapitel 020 zudem der Titel 883 10 mit der Zweckbestimmung „Zuweisungen des Landes für Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur“ ausgebracht, aus dem noch Umsetzungen in die Kapitel 026 erfolgen sollen.

²⁸ Zu Titeln ohne Ansatz (Leertitel) siehe Nr. 4.3 der **Haushaltstechnischen Richtlinien** des Landes Nordrhein-Westfalen (HRL-NRW), Ergänzende VV zu § 27 LHO, RdErl. d. Finanzministeriums vom 20.08.2001 – I A 1 - 0027 – 5 (MBL. NRW. 2001 S. 1158).

²⁹ **Drs. 18/16300**, S. 5 des pdf-Dokuments.

³⁰ Der derzeitige Wortlaut von § 32 Abs. 2 Haushaltsgesetzentwurf 2026, wonach „die Ermächtigung nach Absatz 1“ der Einwilligung des HFA bedarf, ist unschlüssig, da die „Ermächtigung nach Abs. 1“ nach Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2026 durch den Haushaltsgesetzgeber und Verkündung des Gesetzes per Gesetz gilt.

³¹ **Plenarprotokoll 18/105**, S. 85; **Plenarprotokoll 18/107**, S. 16.

Im Gegensatz zu dieser Ankündigung bedarf es nach dem Wortlaut des § 32 des geänderten Haushaltsgesetzentwurfs 2026 keiner Zustimmung des HFA bzw. keiner Einwilligung des Landtags zu „von der Landesregierung vorgesehenen Ausgaben“.³² Insoweit würden jedenfalls im Haushaltsjahr 2026 weder der HFA noch der Landtag insgesamt über die Höhe der Ausgaben in den jeweiligen Titeln mitbestimmen können. Dies stellt nach Auffassung des LRH einen Eingriff in das Budgetrecht des Landtags dar.

Die Mittel des Bundes aus dessen Sondervermögen werden zwar für bestimmte Zwecke bereitgestellt und der Entwurf des NRW-Infrastrukturgesetzes regelt auch Infrastrukturbereiche mit betragsmäßigen Angaben für den gesamten Umsetzungszeitraum. Aber das Land hat bei seinem Mittelabruf und der Mittelweiterverwendung dennoch einige Gestaltungsspielräume, z. B. im Hinblick auf die Höhe des Abrufs in jedem einzelnen Jahr³³ und die sich daran anschließende Verausgabung in jedem einzelnen Jahr in unterschiedlichen Infrastrukturbereichen und darunter für unterschiedliche Zwecke.³⁴ So ist beispielsweise in § 3 Nr. 1 Entwurf NRW-Infrastrukturgesetz für Sachinvestitionen des Landes in die Verkehrsinfrastruktur ein Betrag von 1,5 Mrd. € vorgesehen. Es ist aber völlig offen, in welcher Höhe daraus bereits 2026 beispielsweise Landesstraßen, Landesbrücken oder Radwege an Landesstraßen saniert oder neu gebaut werden sollen.

Deshalb empfiehlt der LRH zumindest für das Jahr 2026, in dem keine Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan vorgesehen ist, dass von der Landesregierung vorgesehene Ausgaben der Einwilligung des Landtags bedürfen. Dies sollte für alle Ausgaben in den Kapiteln 024 und 026 gelten, und somit auch für Ausgaben in den Titeln, die in der Ergänzung des Haushaltsplanentwurfs 2026 bereits mit einem Strichansatz und den Haushaltsvermerken zur eigenständigen Verausgabung ohne Beteiligung des Landtags aufgenommen wurden.

Darüber hinaus gilt die Empfehlung des LRH auch für 2027, sofern – entgegen der Ankündigung des FM in der Ergänzung des Haushaltsgesetzentwurfs 2026 – auch in 2027 Einnahmen und Ausgaben in den betroffenen Kapiteln nicht beziffert werden sollten.

6 Weitergeltung der Verpflichtungsermächtigungen

Die beabsichtigte Weitergeltung von nicht in Anspruch genommenen VE über das Jahr 2026 hinaus ist nicht sichergestellt.

³² § 31 Abs. 2 Satz 1 **Haushaltsgesetz 2022** und § 31 Abs. 1 **Haushaltsgesetz 2023**. Beispiel einer Vorlage an den HFA zum NRW-Rettungsschirm: **Vorlage 17/6267**. Beispiel einer Vorlage an den HFA zum Sondervermögen „Krisenbewältigung“: **Vorlage 18/926**.

³³ Vgl. § 7 **LuKIFG**. Vgl. § 7 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 der Verwaltungsvereinbarung (**Vorlage 18/4433**). Siehe ergänzend Informationen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zum Sondervermögen des Bundes (zuletzt abgerufen am 26.11.2025): https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/SVIK/sondervermoegen-infrastruktur-klimaneutralitaet.html.

³⁴ Vgl. § 2 Abs. 2 und 3 **LuKIFG**. Vgl. § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung (**Vorlage 18/4433**); § 3 **Entwurf NRW-Infrastrukturgesetz**.

Gemäß § 33 Abs. 1 des durch die Ergänzung geänderten Haushaltsgesetzentwurfs 2026 gelten die in den Epl. zur Umsetzung des Nordrhein-Westfalen-Plans für gute Infrastruktur veranschlagten VE abweichend von § 45 Abs. 1 Satz 2 LHO fort, soweit sie nicht in Anspruch genommen worden sind.³⁵

Ausweislich der Gesetzesbegründung soll mit dieser Regelung erreicht werden, dass die Vorhaben auf der Grundlage des Entwurfs des NRW-Infrastrukturgesetzes über den gesamten Zeitraum realisierbar sind. Es sei daher notwendig, dass auch die entsprechenden VE in den Kapiteln 024 und 026 über diesen Zeitraum zur Verfügung stehen.³⁶

Zwar soll der mit der Ergänzung des Haushaltsgesetzentwurfs 2026 eingefügte Abschnitt 10, der auch § 33 umfasst, gemäß § 35 des geänderten Haushaltsgesetzentwurfs 2026 unbefristet gelten. Insoweit dürfte es sich nach Einschätzung des LRH jedoch um ein redaktionelles Versehen handeln. Dafür spricht, dass anderenfalls ein Verstoß gegen das sog. Bepackungsverbot bestünde. Dieses besagt, dass in das Haushaltsgesetz nur Vorschriften aufgenommen werden dürfen, die sich auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird (vgl. Art. 110 Abs. 4 GG).³⁷

Nach § 45 Abs. 1 LHO dürfen VE nur bis zum Ende des Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden. Nicht in Anspruch genommene VE gelten, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Demnach verfallen am Ende des Haushaltsjahres oder spätestens nach (späterer) Verkündung des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommene VE. Soweit sie weiter notwendig sind, sind sie in späteren Jahren erneut im Haushaltsplan zu veranschlagen.³⁸ Hierdurch wird sichergestellt, dass die Entscheidung über die erneute Veranschlagung der jeweilige Haushaltsgesetzgeber trifft.

§ 33 Abs. 1 des geänderten Haushaltsgesetzentwurfs 2026 soll demgegenüber bewirken, dass die nicht in Anspruch genommenen VE über das Haushaltsjahr 2026 hinaus über den gesamten Umsetzungszeitraum des Nordrhein-Westfalen-Plans für gute Infrastruktur zur Verfügung stehen sollen, ohne dass sie in den weiteren Jahren erneut veranschlagt und somit dem jeweiligen Haushaltsgesetzgeber zur Entscheidung vorgelegt werden müssen.

³⁵ Drs. 18/16300, S. 39 des pdf-Dokuments.

³⁶ Drs. 18/16300, S. 50 des pdf-Dokuments.

³⁷ So für den Bund BMF, Das System der öffentlichen Haushalte, Berlin 2015, S. 6 f. und 10 (zuletzt abgerufen am 26.11.2025): https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

³⁸ Siehe hierzu auch Nr. 7 der **Verwaltungsvorschriften** zu § 16 LHO.

Der LRH gibt Folgendes zu bedenken:

Damit dies aber tatsächlich gewährleistet ist, müsste sichergestellt sein, dass die Regelung des § 33 Abs. 1 des geänderten Haushaltsgesetzentwurfs 2026 bezogen auf die im Haushaltsplan 2026 veranschlagten VE auch in den künftigen Haushaltsgesetzen enthalten sein wird. Die Entscheidung über den Inhalt dieser Haushaltsgesetze trifft aber der jeweilige Haushaltsgesetzgeber. Dieser Entscheidung kann nicht vorgegriffen werden.

Sollte die Regelung des § 33 Abs. 1 des geänderten Haushaltsgesetzentwurfs 2026 nicht in ein künftiges Haushaltsgesetz aufgenommen werden, würde nach Einschätzung des LRH mit Inkrafttreten dieses künftigen Haushaltsgesetzes § 45 Abs. 1 LHO gelten. Denn spätestens mit der Verkündung des neuen Haushaltsgesetzes tritt das alte Haushaltsgesetz außer Kraft; die bis dahin nicht in Anspruch genommenen VE würden verfallen. In diesem Fall müssten weiter notwendige VE erneut veranschlagt werden bzw. schon in dem neuen Haushaltsplan veranschlagt sein.

Es ist also keinesfalls sichergestellt, dass die nicht in Anspruch genommenen VE über das Jahr 2026 hinaus über den gesamten Umsetzungszeitraum des Nordrhein-Westfalen-Plans für gute Infrastruktur weitergelten und eine erneute Veranschlagung in künftigen Haushaltsplänen von weiter erforderlichen VE nicht notwendig ist.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Kisseler
Vizepräsident

gez.
Dr. Lascho
Direktor beim LRH

gez.
Zelljahn
Direktor beim LRH

gez.
Dr. Engler
Leitende Ministerialrätin