Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Prof. Dr. Désirée I. Christofzik
Lehrstuhl für Finanzwissenschaft

E-Mail: christofzik@uni-speyer.de
Website: www.uni-speyer.de/fiwi

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/3205

A07, A02

Speyer, 26. November 2025

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 2. Dezember 2025 zu den Entwürfen eines Gesetzes über den Nordrhein-Westfalen-Plan für gute Infrastruktur 2025 bis 2036 und des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2026

Hintergrund des NRW-Infrastrukturgesetzes 2025 bis 2036

Zu Beginn des Jahres wurde Artikel 143h in das Grundgesetz (GG) eingefügt. Der Bund kann seitdem ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität errichten. Dies hat er mit dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) im September 2025 getan. Aus diesem Sondervermögen sollen zusätzliche Investitionen von bis zu 500 Milliarden Euro finanziert werden (Christofzik, 2025). Den Ländern stehen aus dem Sondervermögen bis zu 100 Milliarden Euro für Investitionen in ihre Infrastruktur zur Verfügung (Artikel 143h Absatz 2 GG, § 3 SVIKG). Auch für diesen Anteil werden die Zins- und Tilgungsausgaben vom Bund übernommen.

Mit dem Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz - LuKIFG) wurden die wesentlichen Einzelheiten der Umsetzung des für Länder und Kommunen vorgesehenen Anteils an dem Sondervermögen geregelt. Zu diesen Einzelheiten zählen unter anderem das Ziel dieser finanziellen Unterstützung des Bundes, die Verteilung des Gesamtbetrags auf die Länder, die Förderbereiche und Fördervoraussetzungen, die Sicherstellung der zweckentsprechenden Mittelverwendung und Berichtspflichten.

Mit dem NRW-Infrastrukturgesetz 2025 bis 2036 soll nun die Umsetzung des für Nordrhein-Westfalen und seine Kommunen vorgesehenen Anteils an den Mitteln des Sondervermögens des Bundes geregelt werden. Das sind insgesamt rund 21,1 Milliarden Euro.

Die über das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität finanzierten Maßnahmen sollen mittel- bis langfristig das Wirtschaftswachstum stärken und damit trotz Kreditfinanzierung zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen (BT-Drucksache 21/779). Damit das gelingen kann, sollten grundsätzlich alle Einzelmaßnahmen – auch diejenigen, die in der Aufgabenzuständigkeit von Ländern und Kommunen liegen – konsequent auf dieses Ziel ausgerichtet werden. Gleichzeitig darf die Zielerreichung nicht an anderer Stelle konterkariert werden. Das wäre beispielsweise der Fall, wenn zwar auf das Wachstumsziel ausgerichtete Investitionen durch die Mittel aus dem Sondervermögen finanziert, aber gleichzeitig entsprechende Maßnahmen im übrigen Haushalt gekürzt würden. Darüber hinaus wären Hemmnisse abzubauen, die bislang zu Defiziten in der Infrastruktur geführt haben und bei unerwünschten Entwicklungen müsste umgesteuert werden. Diese Voraussetzungen für ein Erreichen des Wachstumsziels liegen schon für den Bund kaum vor (Christofzik, 2025; Sachverständigenrat, 2025). Für das vorliegende Gesetz gilt das ebenfalls. Hinzu kommt, dass die

kommunalen Investitionsmittel auf strukturelle finanzielle Schieflagen in den Kommunen treffen, die einer effizienten Mittelverwendung im Wege stehen könnten. Dies gilt auch für die Verteilung der Mittel auf die Kommunen, die zum Teil über Förderprogramme erfolgen soll.

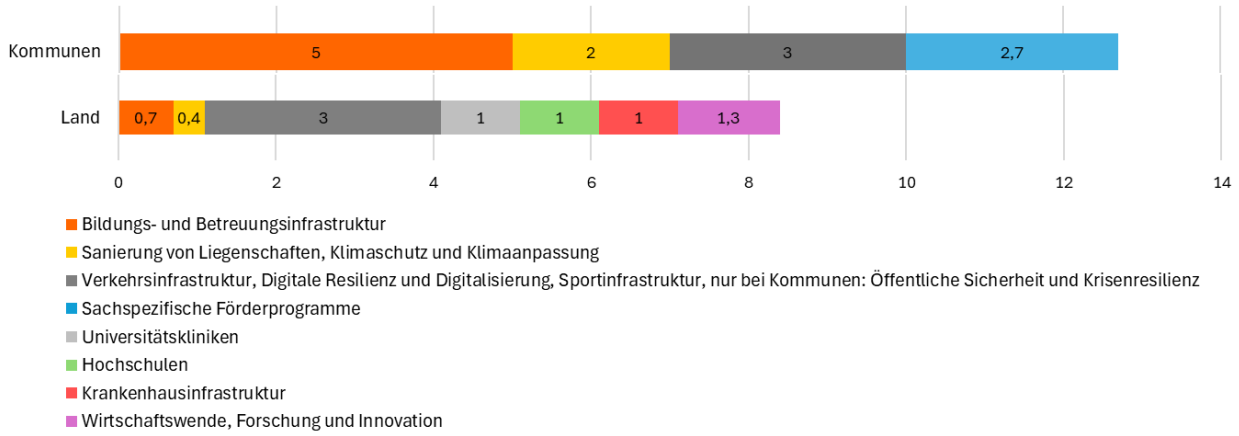
Verkürzte Zielsetzung und fehlende Operationalisierung

Es bleibt unklar, inwiefern die Aufteilung der Mittel auf einzelne Verwendungsbereiche so ausgestaltet ist, dass sie geeignet ist, das mit dem Sondervermögen verfolgte Wachstumsziel zu erreichen. Dieses Ziel wird im NRW-Infrastrukturgesetz erst gar nicht ausdrücklich aufgegriffen. Das stattdessen formulierte Ziel einer Behebung von Defiziten im Bereich der öffentlichen Infrastruktur wird nicht weiter operationalisiert.

In § 1 LuKIFG wird aufbauend auf den Regelungen zum Sondervermögen das Ziel der finanziellen Unterstützung des Bundes genannt. Die Mittel sollen demnach der „Behebung von Defiziten im Bereich der öffentlichen Infrastruktur und der Schaffung von Wirtschaftswachstum“ dienen. In § 1 des NRW-Infrastrukturgesetzes wird als Ziel lediglich die „Behebung von Defiziten im Bereich der Infrastruktur“ aufgegriffen. Nicht jede öffentliche Infrastruktur ist jedoch in gleichem Maße geeignet, nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu schaffen. Daher müsste genauer geprüft und begründet werden, inwiefern die im Gesetz festgelegten Verwendungsbereiche und die dahinterliegenden Maßnahmen dazu geeignet sind, dieses Ziel zu erreichen.

Das Ziel müsste insbesondere zunächst operationalisiert und die Einzelmaßnahmen auf ihren Beitrag zur Zielerreichung abgeprüft werden. Nur dann ist ein Priorisieren von Maßnahmen möglich. Auf Gesetzesebene wären dafür nicht zwangsläufig bereits die Einzelmaßnahmen zu prüfen. Das NRW-Infrastrukturgesetz schreibt jedoch bereits eine Verteilung auf unterschiedliche Bereiche vor (Abbildung 1). Inwiefern dem eine Wirkungsanalyse zum Beitrag dieser Bereiche zum übergeordneten Ziel vorangegangen ist, lässt sich nicht erkennen.

Abbildung 1: Aufteilung der Investitionsmittel auf Bereiche (in Mrd. Euro)



Anmerkung: Die Kommunen können durch Übersenden einer Erklärung von der prozentualen Aufteilung abweichen, sofern in den Bereichen keine Notwendigkeit zur Vornahme der Investitionen in der entsprechenden Höhe besteht. Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung auf Basis des Entwurfs des NRW-Infrastrukturgesetzes 2025 bis 2036.

Keine Regelung, die Zusätzlichkeit absichert

Es gibt keine Regelungen, die die Zusätzlichkeit der Investitionen absichern. Das gilt weder für die Verwendung für Maßnahmen in der Zuständigkeit der Länder noch für Investitionsmittel, die vom Land an seine Kommunen vergeben werden.

Es wäre grundsätzlich möglich, dass zwar Investitionen in den entsprechenden Verwendungsbereichen aus den Mitteln aus dem Sondervermögen finanziert werden, zugleich jedoch ohnehin geplante Landesmittel entsprechend reduziert werden. Dies wäre insbesondere problematisch, wenn die dadurch freiwerdenden Landesmittel für Maßnahmen eingesetzt würden, die nicht auf das Wachstumsziel ausgerichtet sind oder diesem sogar entgegenstehen. Für die kommunalen Mittel gilt dies ebenso. Es ist nicht gewährleistet, dass das Land in den kommenden Jahren Mittel an anderen Stellen im geplanten Ausmaß vergibt.

Das Gesetz ermöglicht es zudem, dass Sachinvestitionen, die bereits begonnen wurden, durch die Mittel des Sondervermögens finanziert werden können.[1] Das Argument, dass hiermit Investitionen beschleunigt werden sollen, überzeugt nicht. Schließlich handelt es sich dann offensichtlich um Investitionen, die ohnehin getätigt worden wären. Mittel, die dann noch im laufenden Jahr frei werden, dürften nur mit geringer Wahrscheinlichkeit für Investitionen verwendet werden.

Begrenzte Möglichkeiten des Nachsteuerns, rasche Mittelbindung als Ziel

Mechanismen, die ein Nachsteuern bei unerwünschten Entwicklungen oder Änderungen der Bedarfe ermöglichen würden, sind nicht vorgesehen.

Abbildung 1 stellt die Aufteilung der Mittel auf Bereiche dar – unterteilt in die Mittel, die für Infrastruktur durch die Gemeinden und Kreise vorgesehen sind und Mittel, die für Infrastruktur durch das Land eingesetzt werden sollen. Während die Aufteilung für das Land fixiert ist, können die Kommunen durch Übersenden einer Erklärung von der prozentual vorgegebenen Aufteilung abweichen, sofern keine Notwendigkeit zur Vornahme der Investitionen in der entsprechenden Höhe besteht. Grundsätzlich ist eine solche Regelung für die Kommunen nachvollziehbar und vermindert das Risiko, dass Mittel in Bereiche fließen, in denen kein Handlungsbedarf gesehen wird. Allerdings darf dem Wortlaut nach nur abgewichen werden, wenn gar keine Notwendigkeit besteht. Dies erscheint realitätsfremd. Mittel sollten auch umgeschichtet werden können, wenn sie in den übrigen Verwendungsbereichen deutlich effizienter eingesetzt werden könnten. Daher könnte hier eine offenere Formulierung gewählt werden.

Für die Landesvorhaben zeigt sich, dass die Mittel auf viele Bereiche verteilt werden sollen und hier die Beträge bereits festgeschrieben sind. Damit besteht bereits eine starke Vorfestlegung auf die zu fördernden Vorhaben. Zwar könnte damit eine gewisse Planungssicherheit verbunden sein, allerdings sind dadurch zwangsläufig die Möglichkeiten zum Nachsteuern auf Verschiebungen innerhalb der Bereiche begrenzt.

Letzteres wird dadurch verstärkt, dass bis zum Jahresende 2029 mindestens ein Drittel der zur Verfügung stehenden Investitionsmittel durch Maßnahmen gebunden sein sollen. Der Mittelabfluss

[1] Das gilt, wenn Sachinvestitionen nach dem 1.1.2025 begonnen wurden oder nach dem 1.1.2025 selbständige Abschnitte eines vor dem 1.1.2025 begonnenen Vorhabens, begonnen wurden.

sollte jedoch nicht das vorrangige Ziel sein, sondern das Erreichen der (noch nicht operationalisierten) Ziele des Gesetzes. Hierfür wären dann Zwischenziele auch deutlich sinnvoller.

Auf Landesebene sollten begleitend Erfolgskontrollen durchgeführt würden, deren Ergebnisse dann auch sinnvoll zum Planen neuer Maßnahmen genutzt werden könnten. Begleitende Erfolgskontrollen können zwar grundsätzlich Hinweise dazu geben, ob ein Um- und Nachsteuern bei einzelnen Maßnahmen notwendig ist (Christofzik und Schneider, 2025). Für ein Abwägen zwischen den Einzelmaßnahmen müssten die Ergebnisse allerdings miteinander vergleichbar sein und so aufbereitet werden, dass sie dem Parlament als Informationsgrundlage dienen können (Christofzik, 2025).

Anteil für Kommunen mit 60 % am unteren Rand, nur 80 % werden pauschal zur Verfügung gestellt

Vom Gesamtbetrag wird ein Anteil von 60 % den Gemeinden und Kreisen zur Verfügung gestellt werden. Dies ist angesichts des kommunalen Investitionsanteils in NRW knapp bemessen. Etwa ein Fünftel wird für die Aufstockung von bestehenden und für neue kommunale Förderprogramme des Landes verwendet. Es ist äußerst fraglich, ob der dadurch erhöhte bürokratische Aufwand durch eine effizientere Mittelzuteilung durch das Land gerechtfertigt werden kann.

Vom Gesamtbetrag soll mit rund 12,7 Milliarden Euro ein Anteil von 60 % den Gemeinden und Kreisen zur Verfügung gestellt werden. Das entspricht dem Anteil, der zunächst im Referentenentwurf des LuKIFG vorgesehen waren. Würde man auf den kommunalen Investitionsanteil in NRW anstellen, wäre ein höherer Anteil angemessen.

Es werden 10 Milliarden Euro pauschal zur Verfügung gestellt. Der übrige Betrag wird für die Aufstockung von bestehenden und für neue kommunale Förderprogramme des Landes verwendet. Mit Förderprogrammen sind mehrere Probleme verbunden (Christofzik und Quinckhardt, 2024). Warum hier überhaupt auf Förderprogramme gesetzt werden sollte, obwohl sich die Verwendungsbereiche vermutlich größtenteils entsprechen werden, ist nicht ersichtlich. Es geht hiermit ein zusätzlicher Aufwand einher.

Kommunale Investitionsmittel treffen auf strukturelle Finanzierungsprobleme

Sofern die strukturelle finanzielle Schieflage der Kommunen nicht behoben wird, steigt das Risiko, dass die Mittel nicht effizient eingesetzt werden können. Gleichzeitig wird die Finanzschwäche von Kommunen bei der Ausgestaltung der Mittelverteilung nur in begrenztem Umfang berücksichtigt.

Der Minderheit der nordrhein-westfälischen Kommunen gelingt derzeit ein echter Haushaltsausgleich. Zum 31.12.2024 konnten nur 15 Kommunen ihren Haushalt ausgleichen ohne die Ausgleichsrücklage in Anspruch zu nehmen oder die allgemeine Rücklage genehmigt zu verringern. Die finanzielle Lage der Kommunen in NRW hat sich nach 2022 unter anderem durch die erhöhte Inflation verschlechtert (Christofzik et al., 2024).

Die Kommunen erhalten nun im Rahmen des NRW-Infrastrukturgesetzes zweckgebundene Mittel aus dem Sondervermögen. Dadurch können zwar in diesen Bereichen bestimmte Defizite adressiert werden; zugleich geht mit einer stärkeren Abhängigkeit von zweckgebundenen Zuweisungen eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie einher. Solche Mittel können daher eine strukturelle Lösung der kommunalen Finanzprobleme nicht ersetzen.

Für Kommunen in der Haushaltssicherung sind die Nutzungsmöglichkeiten zudem faktisch eingeschränkt. Zwar sieht der Gesetzentwurf vor, dass auch diese Kommunen auf die Investitionsmittel

zugreifen können. Die Folgekosten der geförderten Maßnahmen sollen jedoch den Zielen der Haushaltssicherung nicht entgegenstehen. Bei konsequenter Anwendung dieser Vorgabe kommen vor nur Investitionen in Betracht, die keine zusätzlichen dauerhaften Belastungen verursachen, etwa rentierliche oder reine Ersatzinvestitionen.

Im Gesetz wird darüber hinaus geregelt, wie die Investitionsmittel auf die einzelnen Gemeinden und Kreise verteilt werden sollen. Eine Anlage enthält die entsprechenden Beträge. Die Verteilung auf die Gemeinden erfolgt zu 80 % nach der Einwohnerzahl, zu 10 % auf Grundlage der Gebietsfläche und zu 10 % nach den Schlüsselzuweisungen. Mit letzterem Kriterium sollen die Bedarfe finanzschwacher Gemeinden besonders berücksichtigt werden. Das Kriterium der Finanzschwäche spielt jedoch aufgrund des geringen Anteils und des alleinigen Abstellens auf die Schlüsselzuweisungen nur eine untergeordnete Rolle. Die Kreise erhalten 20 % der Investitionsmittel ihrer kreisangehörigen Gemeinden, was angesichts ihres Investitionsanteils gerechtfertigt werden kann.

Literatur

Christofzik, D. I. (2025), Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 25. August 2025 zu den Entwürfen eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025 und eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), August 2025. https://www.bundestag.de/resource/blob/1106046/Prof-Dr-D%C3%A9sir%C3%A9e-I-Christofzik.pdf

Christofzik, D. I., N. Isaak, R. Jessen und F. Kirsch (2024), Inflation und Zinsen: Wirkungen auf die kommunale Finanzlage in Nordrhein-Westfalen. *Wirtschaftsdienst*, *1*, 58-63. https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2024/heft/1/beitrag/inflation-und-zinsen-wirkungen-auf-die-kommunale-finanzlage-in-nordrhein-westfalen.html

Christofzik, D. I. und M. Quinckhardt (2024), Förderprogramme für Kommunen: politische Verflechtungen und Informationsdefizite. *Wirtschaftsdienst*, *104*(7), 482-484. https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2024/heft/7/beitrag/foerderprogramme-fuer-kommunen-politische-verflechtungen-und-informationsdefizite.html

Christofzik, D. I. und B. Schneider (2025), Die unterschätzte Bedeutung von Erfolgskontrollen für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung, in: Beck, J., J. Mathesius und E. Kraatz (Herausgeber), Reform-Modelle im wirkungsorientierten Staat, Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks der Hochschulen für den Öffentlichen Dienst (Band 17), 41–57.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2025), Perspektiven für morgen schaffen – Chancen nicht verspielen, Jahresgutachten 2025/2026, Wiesbaden.