



Bundesrechnungshof • Adenauerallee 81 • 53113 Bonn

Nur per E-Mail

Frau
Lisa Paus, MdB
Amtierende Vorsitzende
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

V 1 - 0002592

8. Juli 2025

nachrichtlich:

Frau
Kerstin Radomski, MdB
Vorsitzende
des Rechnungsprüfungsausschusses
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Herrn
Björn Wolf
Büroleiter
beim Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

Herrn
Dr. Alexander Troche
Sekretariatsleiter
beim Rechnungsprüfungsausschuss
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Information über die Entwicklung des Einzelplans 12 (Bundesministerium für Verkehr) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025

Anlage: - 1 -

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,

zur Vorbereitung der parlamentarischen Beratungen zum Bundeshaushalt 2025 (2. Regierungsentwurf) im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages übersenden wir Ihnen beigefügte Information über die Entwicklung des Einzelplans 12.

Hinweise des Bundesministeriums für Verkehr zum Entwurf des Berichts haben wir berücksichtigt.

Wir weisen darauf hin, dass wir beabsichtigen, den Bericht nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen zu veröffentlichen.

Für Ihre Fragen oder ein Gespräch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Elbert



Ringel



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 12 (Bundesministerium für Verkehr) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025



Table. Briefings

Geschäftszeichen: V1 - 0002592

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

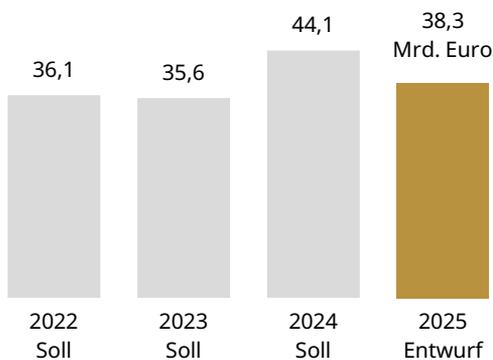
Bundesministerium für Verkehr

Ausgaben
38,3 Mrd. Euro

503,0 Mrd. Euro

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2025
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen
(ohne Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung)

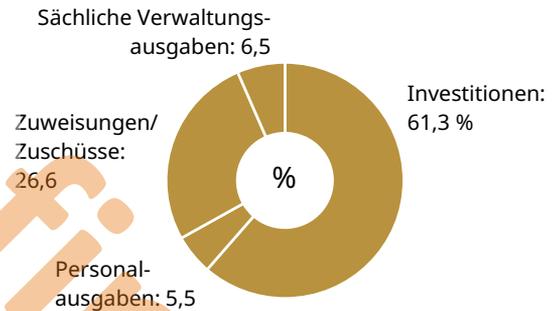
Soll-Entwicklung



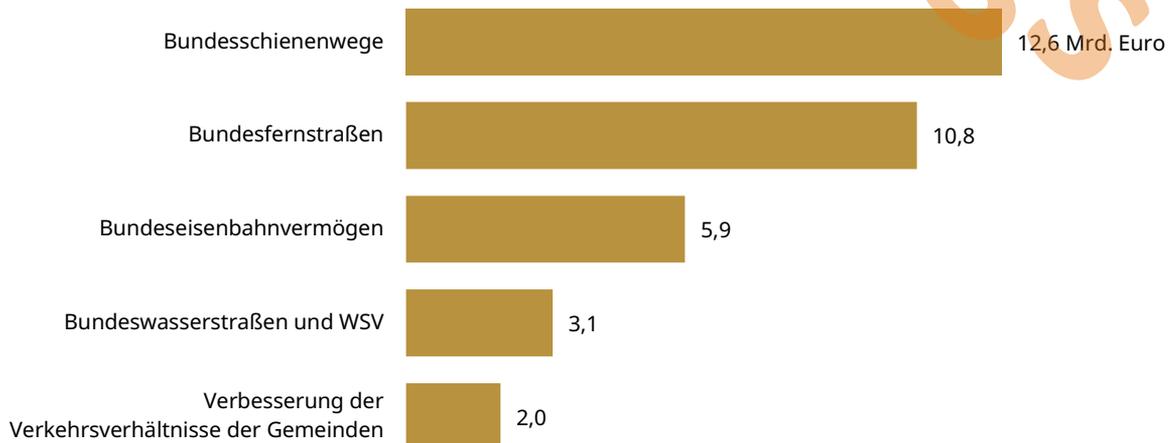

**Planstellen
& Stellen**
25 464

Veränderung
zum Vorjahr
-159

Ausgabenstruktur nach Hauptgruppen



Wesentliche Ausgaben



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	7
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	10
2.1	Starke Veränderungen im Einzelplan 12.....	10
2.2	Nutzung der Bereichsausnahme im Einzelplan 12	14
2.3	Ausgaben für Investitionen	14
2.4	Ausgabereste	19
3	Wesentliche Ausgaben	20
3.1	Bundesfernstraßen	20
3.2	Bundesschienenwege.....	22
3.3	Bundeswasserstraßen.....	30
3.4	Digitale Infrastruktur.....	31
3.5	Luft- und Raumfahrt	32
3.6	Bundeseisenbahnvermögen: Gesetzlicher Abwicklungsauftrag	33
3.7	Personennahverkehr	33
4	Wesentliche Einnahmen	35
5	Ausblick	37

Abkürzungsverzeichnis

A

Autobahn GmbH *Die Autobahn GmbH des Bundes*

B

BEV *Bundeseisenbahnvermögen*

BFStrMG *Bundesfernstraßenmautgesetz*

BMDS *Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMFTR *Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt*

BMV *Bundesministerium für Verkehr*

BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*

BSWAG *Bundesschienenwegeausbaugesetz*

D

DB AG *Deutsche Bahn AG*

DSD *Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“*

E

EIU *Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes*

ERTMS *European Rail Traffic Management System; Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem*

ETCS *European Train Control System; Europäisches Zugsicherungssystem*

F

FBB *Flughafen Berlin Brandenburg GmbH*

G

GVFG *Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

L

LuFV *Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen*

M

MIG *Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft mbH*

O

ÖPNV *Öffentlicher Personennahverkehr*

S

SVIK *Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität*

W

WSV *Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes*

Table. Briefings

1 Überblick

Im Einzelplan 12 sind die Haushaltsmittel für das Bundesministerium für Verkehr (BMV) veranschlagt.¹ Der vorliegende Bericht analysiert die Entwicklung des Einzelplans und soll die Beratungen zum Bundeshaushaltsplan 2025 unterstützen.² Er berücksichtigt die Stellungnahme des BMV vom 7. Juli 2025 zum Entwurf des Berichtes.

Das BMV gestaltet und fördert das Verkehrswesen in Deutschland. Dabei steht der Erhalt der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen), der Bundes-schienenwege und der Bundeswasserstraßen im Vordergrund. Weitere Ausgabenbereiche des BMV sind die Luftfahrt sowie die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Außerdem sind im Einzelplan weiterhin Ausgaben für die Digitale Infrastruktur und die Raumfahrt veranschlagt.

Nachgeordnete Behörden des BMV nehmen Aufgaben in den Bereichen Straßenverkehr, Eisenbahnwesen, Wasserstraßen, Luftverkehr und Wetterdienst sowie Verwaltungsdienstleistungen wahr.

Die Bundesregierung plant, aus dem Einzelplan 12 Investitionsausgaben von 12 Mrd. Euro in ein Sondervermögen für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität (SVIK) und 1,2 Mrd. Euro in den Einzelplan 14 (Verteidigung) zu verlagern. Gleichzeitig veranschlagt sie im Einzelplan 12 Ausgaben anderer Bundesministerien, z. B. des neugegründeten Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) und des Bundesministeriums für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR). Der Bundesrechnungshof sieht die Verlagerung von Ausgaben in Sondervermögen grundsätzlich kritisch. Gleiche Aufgaben sowohl aus dem Sondervermögen als auch aus Einzelplänen zu finanzieren, mindert die Haushaltsklarheit. Weil das BMV für die Aufgaben verantwortlich bleibt, bleibt es dies auch für die verlagerten Ausgaben. Das sollte für die Öffentlichkeit und das Parlament transparent bleiben. Der Haushaltsgesetzgeber muss beurteilen, ob der Haushaltsentwurf seinen Anforderungen hinsichtlich der Zusätzlichkeit der Mittel aus dem SVIK genügt. Dafür sollte das BMV einen Überblick bereitstellen, welche Verkehrsprojekte aus welchen Einzelplänen finanziert werden sollen. (Siehe Tz. 2.1)

48 % der im Einzelplan 12 verbleibenden Investitionen sind als sogenannte finanzielle Transaktionen deklariert. Die Deutsche Bahn AG (DB AG) soll 8,5 Mrd. Euro zusätzliches

¹ Mit Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025 erhielt das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) die Bezeichnung Bundesministerium für Verkehr (BMV).

² Grundlage des Berichtes ist der am 24. Juni 2025 beschlossene Entwurf der Bundesregierung für den Bundeshaushaltsplan 2025, Bundestagsdrucksache 21/00500.

Eigenkapital und ein Darlehen von 3 Mrd. Euro erhalten. Die Nettokreditaufnahme wird um die Summe (11,5 Mrd. Euro) bereinigt. Ob es sich bei den Eigenkapitalerhöhungen der Bahn und dem geplanten Darlehen um finanzielle Transaktionen handelt, ist strittig. Der Bundesrechnungshof hat das BMV aufgefordert, die geplante Eigenkapitalerhöhung zunächst zu stoppen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) sollte die geplanten finanziellen Transaktionen hinterfragen. (Siehe Tzn. 2.3.2 und 3.2.2)

Der DB AG-Konzern hat damit begonnen, Teile des Schienennetzes des Bundes einer sogenannten Generalsanierung zu unterziehen. Beim Pilotprojekt haben sich die Kosten verdreifacht. Der Bundesrechnungshof hält das Konzept der Generalsanierungen für nicht tragfähig. Er empfiehlt, aktuell keine weiteren Bundesmittel für Generalsanierungen bereitzustellen. (Siehe Tz. 3.2.2)

Das BMV priorisiert seine Baumaßnahmen an den Wasserstraßen falsch. Es stuft zu viele als dringlich ein. Diese wird es trotz zusätzlicher Investitionsmittel nicht alle gleichzeitig erledigen können. Es riskiert, wichtige Wasserstraßen zu vernachlässigen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das BMV aufzufordern, einen Plan vorzulegen, wie es seine Infrastruktur an den Wasserstraßen erhalten und ausbauen will. (Siehe Tz. 3.3)

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 12 Bundesministerium für Verkehr

	2023 Soll	2023 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2024 Soll	2025 Entwurf	Änderung zu 2024
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	35 579	35 954	374	44 145	38 265	-13,3
darunter:						
→ Bundesfernstraßen	12 681	12 879	198	12 795	10 820	-15,4
→ Bundesschienenwege	9 192	9 267	75	16 399	12 602	-23,2
→ Bundeseisenbahnvermögen	5 530	5 511	-19	5 492	5 873	6,9
→ Bundeswasserstraßen sowie die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung	2 343	2 503	160	2 791	3 086 ^d	10,6
→ Verbesserung der Verkehrs- verhältnisse der Gemeinden	1 004	1 000	-4	1 004	2 004	99,6
→ Luft- und Raumfahrt	627	629	3	513	520	1,4
→ Digitale Infrastruktur	1 210	704	-505	2 311	213	-90,8
→ Ministerium	166	178	11	178	186	4,1
Einnahmen	8 646	8 970	324	15 869	14 226	-10,4
darunter:						
→ Lkw-Maut	8 021	7 409	-612	15 137	13 385	-11,6
Verpflichtungsermächtigungen	26 080	18 527	-7 553	46 886	19 190	-59,1
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	26 095	24 138 ^c	-1 957	25 623	25 464	-0,6

Erläuterung:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Oktober 2023.

^d Wegen Sachzusammenhangs inkl. Ausgaben für Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie.

Quelle: Haushaltsrechnung 2023; Haushaltsplan 2024; Haushaltsentwurf 2025.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Starke Veränderungen im Einzelplan 12

Hinsichtlich des Einzelplans 12 unterscheidet sich der Haushaltsentwurf 2025 deutlich vom Bundeshaushalt 2024. Als Basis des vorliegenden Haushaltsentwurfs 2025 diente ein erster Regierungsentwurf der letzten Bundesregierung³. Diese sah bei den Schienenwegen erhebliche zusätzliche Investitionen mittels finanzieller Transaktionen vor (siehe Tz. 2.3.2). Mit dem Haushaltsentwurf 2025 möchte die Bundesregierung erhebliche Investitionsausgaben in ein Sondervermögen und den Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)) verlagern. Zahlenvergleiche in diesem Bericht beziehen sich grundsätzlich auf den Bundeshaushalt 2024.

2.1.1 Verlagerung aus dem Einzelplan 12

Der Bundestag beschloss zum Ende der 20. Legislaturperiode, einen Artikel 143h in das Grundgesetz aufzunehmen. Dieser ermöglicht ein Sondervermögen für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität. Dieses SVIK kann ein Volumen von bis zu 500 Mrd. Euro haben. Nach der Gesetzesbegründung sind die Investitionen zusätzlich, wenn der (bereinigte) Anteil der Investitionsausgaben im Kernhaushalt bei mindestens 10 % liegt.⁴

Es ist beabsichtigt, das SVIK im laufenden Jahr 2025 zu errichten. Investitionen können innerhalb einer Laufzeit von zwölf Jahren bewilligt werden. Nach dem Aufstellungs-rundschreiben für den Bundeshaushalt 2025 vom 19. Mai 2025 sind die Einzelpläne um Maßnahmen abzusenken, die ins SVIK verlagert werden. Zusätzliche Mittel können für „vorrangig umzusetzende Maßnahmen des Bundes veranschlagt“ werden. Dazu gehören im Verkehrsbereich die Digitalisierung der Schiene, Investitionen in das Bestandsnetz der Bahn einschließlich Hochleistungskorridoren, Brücken und Bahnhöfen sowie im Bereich Straße die Brückenmodernisierung.⁵

Aus dem Einzelplan 12 plant die Bundesregierung, Investitionsausgaben zu verlagern, die bisher in den Kapiteln 1201 Bundesfernstraßen, 1202 Bundesschienenwege und 1204 Digitale Infrastruktur veranschlagt waren.

³ [Bundestagsdrucksache 20/12400](#).

⁴ [Bundestagsdrucksache 20/15117](#), S. 23.

⁵ [Bundesministerium der Finanzen, Rundschreiben und Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 \(2. Regierungsentwurf\), der Eckwerte 2026 bis 2029, des Regierungsentwurfs 2026 und des Finanzplans bis 2029, Gz. II A 1 - H 1105/00050/001/054 vom 19. Mai 2025](#), S. 3 und 5.

Tabelle 2

Verlagerung ins SVIK

	2023	2024	2025	Sondervermögen
	Ist	Soll	Soll	Infrastruktur
	2025			
	Soll			
	in Mio. Euro			
Kapitel 1201 Titel 891 11 (teilweise) ^a Investitionen der "Die Autobahn GmbH des Bundes"	5 944	6 033	3 627	2 500
Kapitel 1202 Titel 891 06 Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und von rollendem Material mit dem Europäischen Zugsicherungssystem ERTMS (European Rail Traffic Management System)	240	1 083	0	1 593
Kapitel 1202 Titel 891 11 Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahn des Bundes	5 365	7 473	0	7 623
Kapitel 1204 Titel 892 03 Unterstützung des Mobilfunkausbaus in den Grenzen der wettbewerblichen und regulatorischen Rahmenbedingungen	0	154	0	367
Kapitel 1204 Titel 894 03 Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus	451	1 771	0	2 929
Gesamt	11 998	16 515	3 627	15 011

Erläuterung: ^a Betrifft den Zweck „Erhaltung Bestandsnetz Autobahn mit Schwerpunkt Bauwerke (Brücken und Tunnel) zur Stärkung der Investitionen der Autobahn GmbH“.

Quelle: Haushaltsrechnung 2023; Haushaltsplan 2024; Haushaltsentwurf 2025.

Das BMV meldete gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) einen Bedarf für Mittel aus dem SVIK beim Titel „Erhaltung der Brücken im Bestandsnetz der Bundesautobahnen“. Gleichzeitig soll Kapitel 1201 Titel 891 11 „Investitionen der „Die Autobahn GmbH des Bundes““ abgesenkt werden. Die Erläuterung des Titels enthält im Haushaltsentwurf 2025 keine Festlegung der Mittel für die Erhaltung von Ingenieurbauwerken mehr. Das entsprechende Soll lag im Bundeshaushalt 2024 bei 1,6 Mrd. Euro.

Berücksichtigt man Kapitel 1201 Titel 891 11 mit diesem Betrag, dann werden aus dem Einzelplan 12 Investitionen mit einem Sollumfang von 12 Mrd. Euro im Jahr 2024 ins SVIK verlagert. Es entsteht Spielraum für andere Ausgaben im Bundeshaushalt.

Das BMV hat noch keinen Plan vorgelegt, wie beim Auslaufen des SVIK die verlagerten Aufgaben wieder zurück in den Einzelplan 12 überführt werden sollen.

Es gibt keine weiteren Anmeldungen des BMV zum SVIK.

2.1.2 Verlagerung in den Verteidigungsetat

Die Bundesregierung plant Ausgaben für Bundesfernstraßen und Schienenwege teilweise in den Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) zu verlagern. Dort wird im Kapitel 1408 Unterbringung eine Titelgruppe 5 „Ausgaben und Investitionen für verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur des Bundes“ geschaffen. Dies betrifft

- Kapitel 1201 Titel 891 11 „Investitionen der ‚Die Autobahn GmbH des Bundes‘“ mit 896 Mio. Euro,
- Kapitel 1201 Titel 682 12 „Ausgaben der ‚Die Autobahn GmbH des Bundes‘ für Betrieb, Planungsleistungen und Verwaltung“ mit 224 Mio. Euro und
- Kapitel 1202 Titel 891 01 „Baukostenzuschüsse für Investitionen des Bedarfsplans Schiene“ mit 117 Mio. Euro.

Hinsichtlich der Bundesfernstraßen führte das BMV aus, dass mindestens 16 % der Ausgaben für Erhaltung und Ausbau des Militärstraßengrundnetzes sowie der zugehörigen Ausgaben für Betrieb und Verkehr militärisch begründet werden könnten. Dieses Militärstraßengrundnetz besteht größtenteils aus den Bundesautobahnen und Bundesstraßen.⁶ Das BMV hat nach eigener Aussage den Mindestsatz von 16 % vom BMVg übernommen. Es ist nicht erkennbar auf welche Ausgangsgröße das BMV oder das BMVg die 16 % bezieht. Hierzu führte das BMV aus, im Einzelplan 14 sei jener Anteil der Ausgaben für die Bundesfernstraßen sowie für die Bundesschienenwege veranschlagt, der die militärische Nutzung bzw. den militärisch-strategischen Bereitstellungswert ausdrücke. Es führt nicht aus, wie sich dieser Wert ergibt und wie sich die Mittel auf Erhaltung, Ausbau sowie Betrieb und Verkehr aufteilen. Die Ansätze für die in Auftragsverwaltung betreuten Bundesstraßen hat das BMV nicht zugunsten des Einzelplans 14 abgesenkt. Sie seien aber von dem prozentualen Ansatz des BMVg mit erfasst. Unterlagen zur Absenkung bei den Bundesschienenwegen lagen dem Bundesrechnungshof bei Erstellung dieses Berichtes nicht vor.

Nach den Erläuterungen zur neuen Titelgruppe im Einzelplan 14 dienen die Ausgaben der Realisierung verteidigungsrelevanter Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen des Bundes. Die Ausführung übernimmt das BMV nach enger Konsultation des Bundesministeriums der Verteidigung. Dazu soll eine Ressortvereinbarung geschlossen werden. Ob es wirtschaftlich ist, Bundesfernstraßen und Schieneninfrastruktur aus unterschiedlichen Haushaltsstellen zu finanzieren, hat das BMV nicht nachgewiesen.

Ein Haushaltsvermerk zum Einzelplan 14 erlaubt außerdem, dass auch bis zum 31. Dezember 2024 bei den Investitionstiteln für die Autobahn und den Bedarfsplan Schiene eingegangene Verpflichtungen verlagert werden dürfen. Dies betrifft zunächst die Investitionen der Die Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH) mit 930 Mio. Euro

⁶ Bundestagsdrucksache 20/12649, S. 4. Das BMVg antwortete namens der Bundesregierung mit Schreiben vom 26. August 2024.

und die Baukostenzuschüsse für Investitionen des Bedarfsplans Schiene mit 2 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof greift die Verlagerung der Mittel in den Einzelplan 14 in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss zur Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 auf.

2.1.3 Abweichungen von der Geschäftsverteilung der Bundesregierung

Mit Organisationserlass vom 6. Mai 2025 übertrug der Bundeskanzler die bisher beim BMV liegenden Zuständigkeiten für Digital- und Datenpolitik sowie digitale Infrastrukturen dem neugegründeten BMDS. Das BMFTR erhielt die Zuständigkeiten für die Förderung von U-Spaces und Advanced Air Mobility, Erdbeobachtung, Satellitennavigation und -kommunikation sowie die Deutsche Galileo-PRS-Behörde. Mit den Zuständigkeiten sollen Planstellen und Stellen übertragen werden.

Bisher sind abweichend von der Geschäftsverteilung die jeweils für eine Übertragung infrage kommenden Titel weiterhin im Einzelplan 12 des Haushaltsentwurfs 2025 enthalten.

2.1.4 Bewertung

Ob die (bereinigte) Investitionsquote im Haushaltsentwurf 2025 bei 10 % liegt, lässt sich anhand eines Einzelplans nicht beurteilen. Die ins SVIK verlagerten Verkehrsinvestitionen sind nicht im Wortsinn zusätzlich, weil sie bereits teilweise im Haushaltsjahr 2024 veranschlagt waren. Der Haushaltsgesetzgeber muss entscheiden, ob ihm der Haushaltsentwurf 2025 unter Berücksichtigung des SVIK diesbezüglich ausreicht.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung äußerte sich zur Verlagerung von Ausgaben in Sondervermögen grundsätzlich kritisch.⁷ Dies gilt besonders, wenn es sich um Ausgaben für staatliche Kern- und Daueraufgaben handelt. Beispielsweise dürften Investitionen in den Erhalt von Autobahnbrücken und Schieneninfrastruktur dauerhaft nötig sein, auch wenn mit dem SVIK ein Investitionsstau aufgelöst wird.

Werden für die gleiche Aufgabe (Zweck) Ausgaben auf verschiedene Einzelpläne und Sondervermögen verteilt, vermindert das die Haushaltsklarheit. Die Entwicklung der für einen Zweck verfügbaren Mittel ist nicht mehr ohne Weiteres erkennbar. Nur in einer gemeinsamen Betrachtung lässt sich die Höhe der veranschlagten Mittel

⁷ Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an das BMF zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und der Finanzplanung bis 2028, Risiken und Fluchten beenden – Rahmenbedingungen für eine durchgreifende Konsolidierung des Bundeshaushaltes, Gz.: I 2 - 0002340, 16. April 2024.

beurteilen. All dies gilt umso mehr, solange die Bewirtschaftung der verlagerten Haushaltsmittel nicht eindeutig und transparent geklärt ist.

Zudem leidet die Transparenz unter der Ungleichbehandlung von Autobahnen und Bundesstraßen bei verteidigungsrelevanten Infrastrukturausgaben.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich vom BMV berichten zu lassen, in welchem Umfang Aufgaben ins SVIK verlagert werden. Das BMV sollte dabei auch abschätzen, welche Belastungen ihre Rückverlagerung für den Einzelplan 12 bedeuten wird und wie es plant, diese zu bewältigen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss außerdem, sich vom BMV berichten zu lassen, welche Verkehrsprojekte aus welchen Einzelplänen finanziert werden sollen. So kann er die Höhe der veranschlagten Mittel beurteilen. Zu diesem Zweck kann er verlangen, dass die dem Einzelplan 12 beigefügte Anlage Verkehrsinvestitionen zukünftig all diese Finanzierungsquellen abdeckt.

2.2 Nutzung der Bereichsausnahme im Einzelplan 12

Ebenfalls zum Ende der 20. Legislaturperiode schuf der Bundestag eine Ausnahme von der Schuldenregel im Grundgesetz. Danach sind Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten von der höchsten zulässigen Nettokreditaufnahme abzuziehen, sofern sie 1 % des Bruttoinlandsprodukts überschreiten. Titel, die unter diese Bereichsausnahme fallen, sollen im Haushaltsentwurf 2025 mit einem „B“ gekennzeichnet werden.

Ausweislich des Haushaltsentwurfs 2025 ist dies bei keinem Titel des Einzelplans 12 der Fall. Dabei dürften einzelne Titel die inhaltlichen Voraussetzungen der Bereichsausnahme erfüllen.

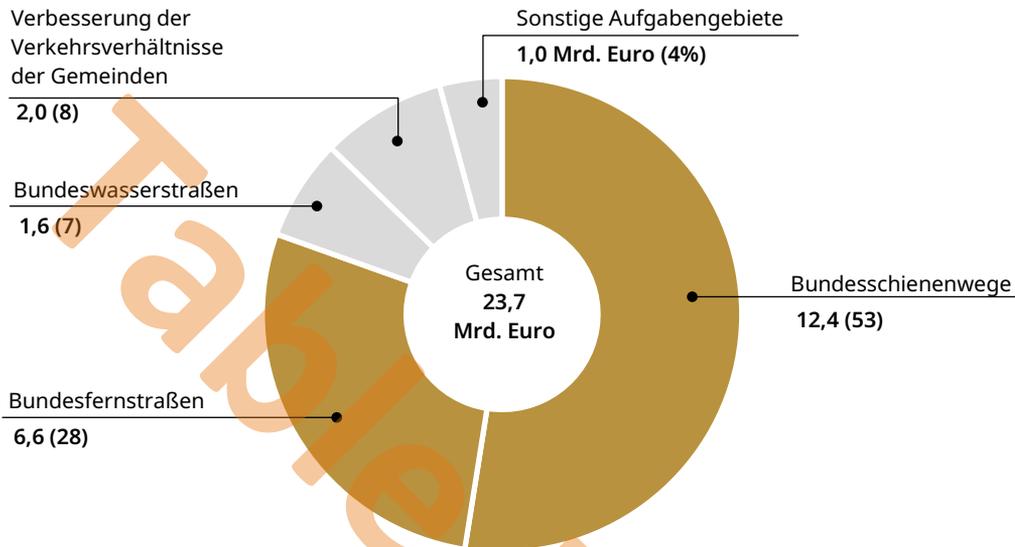
2.3 Ausgaben für Investitionen

Der Haushaltsentwurf 2025 sieht für den Einzelplan 12 Investitionsausgaben von 23,7 Mrd. Euro vor (Soll 2024: 30 Mrd. Euro). Diese Mittel sollen insbesondere den Verkehrsträgern (Schiene, Straße, Wasserstraße) zugutekommen. Damit werden im Jahr 2025 die Bundesschienenwege erneut die meisten Investitionsmittel erhalten, gefolgt von den Bundesfernstraßen. Abbildung 1 zeigt, wie die Investitionsmittel auf die Verkehrsträger und auf die sonstigen Aufgabengebiete des BMV verteilt werden sollen.

Abbildung 1

Schiene und Straße erhalten Großteil der Investitionsmittel

Mehr als drei Viertel der Investitionsmittel sollen im Jahr 2025 auf Bundesschienenwege (12,4 Mrd. Euro) und Bundesfernstraßen (6,6 Mrd. Euro) entfallen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Einzelplan 12; Haushaltsentwurf 2025.

2.3.1 Kaufkraftverlust der Investitionsmittel

Im Jahr 2019 betragen die Investitionen 17,5 Mrd. Euro. Bis zum Jahr 2023 sind sie stetig auf 21,8 Mrd. Euro gestiegen. Im Haushaltsjahr 2024 sollten die Investitionen deutlich auf 30,3 bzw. preisbereinigt 21,7 Mrd. Euro steigen. Dieser Anstieg beruhte maßgeblich auf Investitionen, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum zweiten Nachtragshaushaltgesetz 2021 vom 15. November 2023 in den Kernhaushalt verlagert wurden. Es profitieren insbesondere die Investitionen in die Bundesschienenwege und die Digitale Infrastruktur.

Der Rückgang der Investitionsausgaben im Einzelplan 12 des Haushaltsentwurfs 2025 geht wesentlich auf Verlagerungen ins SVIK zurück (siehe Tz. 2.1.1). Gegenläufig wirken vor allem ein um 3 Mrd. Euro höherer Ansatz für Eigenkapitalerhöhungen bei der DB AG, weitere 3 Mrd. Euro die dem DB AG-Konzern als Darlehen gewährt werden sollen und 1 Mrd. Euro zusätzlich für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.

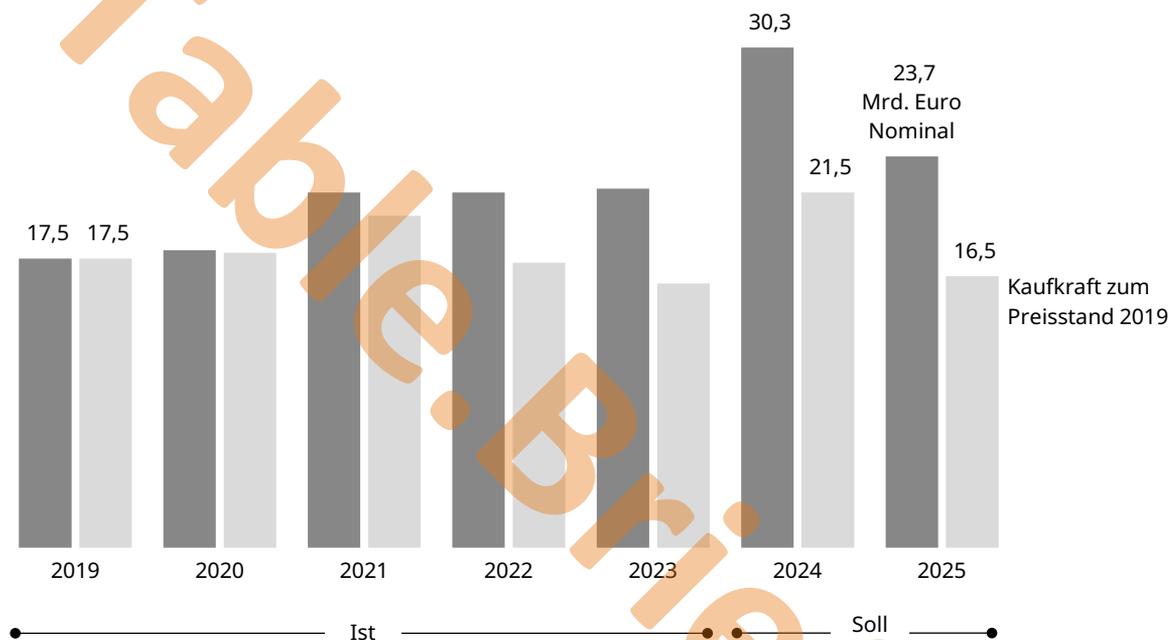
Damit liegen die im Einzelplan 12 geplanten Investitionen oberhalb der Ansätze in den Jahren 2019 bis 2023. Preisbereinigt sind sie allerdings seit dem Jahr 2019

zurückgegangen. Die Kaufkraft von 23,7 Mrd. Euro im Jahr 2025 entspricht der von 16,5 Mrd. Euro im Jahr 2019.

Abbildung 2

Preisbereinigter Rückgang der Investitionen im Einzelplan 12

Aufgrund eines Baupreisanstieges um 44 % seit dem Jahr 2019 gingen die Investitionsmittel preisbereinigt um 1 Mrd. Euro zurück.



Erläuterung: Die Preise wurden analog zum Vorgehen des BMV bei seiner Berichterstattung zum Gesamtmittelbedarf bei den Bedarfsplänen berechnet. Es nutzt einen Mischindex, der zu 70 % die Preisentwicklung im Straßenbau und zu 30 % die Preisentwicklung bei Brücken im Straßenbau berücksichtigt. Für das Jahr 2025 wurde das Preisniveau im 1. Quartal 2025 unterstellt.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne 2016 bis 2024; Haushaltsentwurf 2025; Baupreisindizes des Statistischen Bundesamtes für Ingenieurbau analog zum BMV für die Jahre 2019 bis 2024, Quartal 1 des Jahres 2025.

Mit Blick auf die Aufgabenfelder sinken im Einzelplan 12 des Haushaltsentwurfs 2025 gegenüber dem Jahr 2024 die Investitionsmittel für die Bundesschienenwege um 3,8 Mrd. Euro, die für die Bundesfernstraßen und die digitale Infrastruktur jeweils um 1,9 Mrd. Euro. In diesen Bereichen hat das BMV Investitionen in das SVIK verlagert. Demgegenüber steigen die Investitionen in die Wasserstraßen im Einzelplan 12 um 237 Mio. Euro.

Ob und wie der Bund innerhalb und zwischen den Verkehrsträgern priorisiert, ist anhand der haushaltsbegründenden Unterlagen nicht erkennbar.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich vom BMV zum jeweiligen Investitionsbedarf der Verkehrsträger sowie zu seinen Prioritäten beim Verteilen der Mittel berichten zu lassen.

2.3.2 Finanzielle Transaktionen

Im Jahr 2025 sind in Kapitel 1202 Titel 831 01 „Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG“ 8,5 Mrd. Euro und in Kapitel 1202 Titel 861 01 „Darlehen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes“ 3 Mrd. Euro veranschlagt.

Gemäß der Schuldenregel sind zur Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme die Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen zu bereinigen. Sie erhöhen damit den Verschuldungsspielraum des Bundes in diesem Haushaltsjahr. Gesetzlich sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen. Das BMF bereinigt u. a. Ausgaben der Gruppierungen 831 und 861 bei der Berechnung der Nettokreditaufnahme als finanzielle Transaktionen.⁸

Ob es sich bei den Eigenkapitalerhöhungen der Bahn und dem geplanten Darlehen um finanzielle Transaktionen handelt, ist strittig. Zum Teil wird vertreten, dass z. B. eine Eigenkapitalerhöhung nicht ausschließlich dem Verlustausgleich dienen darf und Erträge bringen muss.⁹ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat sich gegen die Schieneninfrastrukturfinanzierung über Eigenkapitalerhöhungen ausgesprochen.¹⁰

Gemäß Haushaltsvermerk sollen die Ausgaben für das Darlehen bis zum Abschluss des Darlehensvertrags zwischen Bund und DB AG gesperrt werden. Das Darlehen soll eine Laufzeit von 34 Jahren haben, mit 1,5 % pro Jahr verzinst werden und endfällig sein.

Das Darlehen geht auf eine Einigung der letzten Bundesregierung zum ersten Regierungsentwurf des Haushalts 2025 zurück. Danach orientiere sich der Zinssatz an der durchschnittlichen Rendite der ausstehenden Anleihen des Bundes. Das Darlehen solle bisher am Markt begebene Anleihen des DB AG-Konzerns ablösen. Es werde ausschließlich zur Verwendung für Investitionen in der nicht im Wettbewerb stehenden Infrastruktur vergeben.¹¹

⁸ BMF, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse) vom 25. Februar 2022, S. 19 f.

⁹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Sachstand: Zur Frage der Berücksichtigung einer Eigenkapitalerhöhung der Deutschen Bahn AG durch den Bund im Rahmen der Schuldenbremse vom 29. November 2023; Az.: WD 4 - 3000 - 080/23.

¹⁰ Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an das BMF zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und der Finanzplanung bis 2028, Risiken und Fluchten beenden – Rahmenbedingungen für eine durchgreifende Konsolidierung des Bundeshaushaltes, Gz.: I 2 - 0002340, 16. April 2024, S. 18.

¹¹ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 16. August 2024, Pressemitteilung 196/24 „Vereinbarung zum Haushalt 2025“, abgerufen am 20. Juni 2025.

Die jährlichen Renditen der ausstehenden Bundesanleihen mit vergleichbarer Laufzeit liegen deutlich höher als 1,5 %. So liegt die jährliche Rendite einer 30-jährigen Bundesanleihe mit jährlicher Zinszahlung bei 2,9 %.¹² Erhält der Bund seinerseits nur 1,5 % Zinsen, muss er den übersteigenden Zinssatz bis zu 2,9 % also zusätzlich tragen.

Der Bundesrechnungshof sieht u. a. haushaltsrechtliche Risiken bei der Finanzierung der Investitionen über Eigenkapitalerhöhungen und Darlehen. Im Haushaltsentwurf 2025 werden 48,4 % der im Einzelplan 12 verbliebenen Investitionen bei Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme für die Schuldenregel bereinigt.

Nutzt der DB AG-Konzern das Darlehen zur Ablösung ausstehender Anleihen, kann die DB InfraGO AG die Mittel nicht für zusätzliche Investitionen in die Schieneninfrastruktur verwenden. Der Bund investiert somit nicht zusätzlich in die Eisenbahninfrastruktur.

Will der Bund der Eisenbahninfrastruktur gezielt zusätzliche Mittel zuführen, müsste er das Darlehen an die DB InfraGO AG mit konkreten Auflagen u. a. zur Mittelverwendung gewähren. Nur so kann er die Verwendung seiner Mittel steuern und kontrollieren. Der Bund muss dies vertraglich entsprechend gestalten.

Im Bundeshaushalt verlagern sich durch die zusätzliche Verschuldung erhebliche Lasten in die Zukunft. Bei einem Zinssatz von 1,5 % auf 3 Mrd. Euro würde der Bund jährlich 45 Mio. Euro an Zinsen vom DB AG-Konzern erhalten. Er selbst müsste für eine 30-jährige Bundesanleihe 87 Mio. Euro bezahlen. Die Differenz von 42 Mio. Euro summiert sich über die 34-jährige Laufzeit des Darlehens auf einen Mehraufwand von 1,4 Mrd. Euro. Mit der Vergabe des Darlehens verschafft sich der Bund temporär einen erhöhten Verschuldungsspielraum. Bei der Rückzahlung wird sich hingegen der Verschuldungsspielraum entsprechend einschränken. Letztlich löst der Bund durch das Darlehen ein aktuelles Finanzierungsproblem zulasten der Zukunft.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, dem Vorschlag der Bundesregierung nicht zu folgen, Investitionen über finanzielle Transaktionen zu ermöglichen. Sofern der Haushaltsausschuss dem Vorschlag der Bundesregierung dennoch folgen sollte, empfiehlt der Bundesrechnungshof, Ausgaben für Darlehen an den DB AG-Konzern qualifiziert zu sperren, bis der Haushaltsausschuss die Verträge prüfen konnte. Diese sollten dem vom Haushaltsgesetzgeber verfolgten Zweck entsprechen und ggf. mit der DB InfraGO AG als Darlehensnehmer abgeschlossen werden.

¹² Deutsche Finanzagentur GmbH, 20. Juni 2025, „Kurse / Renditen börsennotierter Bundeswertpapiere vom 20.06.25“, abgerufen am 20. Juni 2025. Deutsche Bundesbank, 20. Juni 2025, „Tägliche Zinsstruktur am Rentenmarkt – Schätzwerte“, abgerufen am 20. Juni 2025.

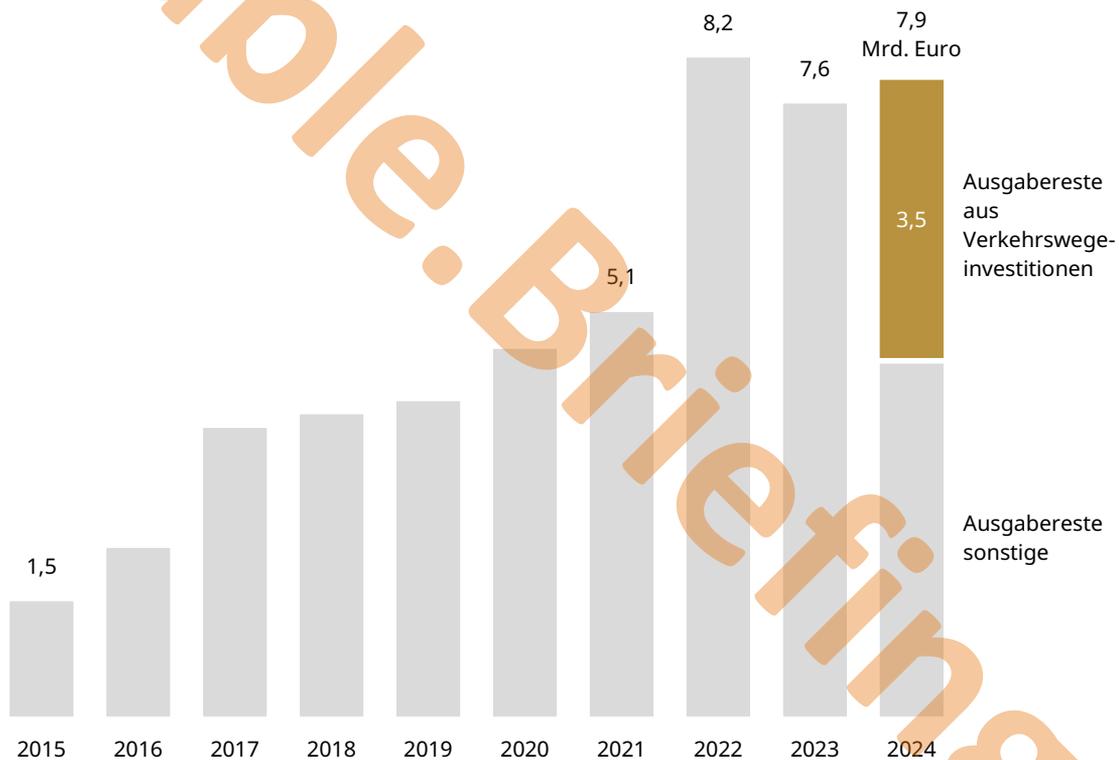
2.4 Ausgaberreste

Der Haushaltsentwurf 2025 zeigt weiterhin die Ausgaberreste 2024. Diese betragen im Einzelplan 12 insgesamt 7,9 Mrd. Euro. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Ausgaberreste des Einzelplans.

Abbildung 3

Ausgaberreste bleiben auf hohem Niveau

Ausgaberreste in Höhe von 3,5 Mrd. Euro stammen aus Verkehrswegeinvestitionen und können zulasten anderer Einzelpläne in Anspruch genommen werden.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Einzelplan 12; Bundeshaushaltspläne 2016 bis 2024; Haushaltsentwurf 2025.

Zum Teil sind Titel, die ins SVIK verlagert werden sollen, mit Ausgaberresten belastet, die nicht übertragen werden. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiterhin beobachten und bei Bedarf dem Haushaltsausschuss berichten.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Bundesfernstraßen

Der Haushaltsentwurf 2025 sieht 10,8 Mrd. Euro für die Bundesfernstraßen vor (Soll 2024: 12,8 Mrd. Euro). Davon entfallen u. a. 9,4 Mrd. Euro auf Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen (Soll 2024: 11,5 Mrd. Euro) und 1,4 Mrd. Euro auf die Erhebung der Lkw-Maut (Soll 2024: 1,3 Mrd. Euro). Im Jahr 2023 gab der Bund 12,9 Mrd. Euro für die Bundesfernstraßen aus. Die bisher bereitgestellten haushaltsbe gründenden Unterlagen bzw. Nebenrechnungen erklären mangels Erläuterungen die geänderten Titelanätze nur unzureichend.

Das BMV reduziert den Ausgabenansatz in Kapitel 1201 um rund 2,7 Mrd. Euro gegen über dem ersten Regierungsentwurf¹³. Davon verlagert es 1,4 Mrd. Euro in das SVIK. Zudem ordnet es 1,1 Mrd. Euro dem Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidi gung) für verteidigungsrelevante Ausgaben im Verkehrsbereich zu. (Siehe Tz. 2.1)

3.1.1 Brückenmodernisierung

Brücken an Bundesfernstraßen sind vielfach marode. Der Bundeshaushalt hat die not wendige Modernisierung abzubilden:

Insgesamt 2,5 Mrd. Euro meldet das BMV für das Jahr 2025 zum SVIK an zur „Erhaltung des Bestandsnetzes Autobahn mit Schwerpunkt Bauwerke (Brücke und Tunnel) zur Stärkung der Investitionen der Autobahn GmbH“. Davon hat es gegenüber dem ersten Regierungsentwurf 1,4 Mrd. Euro¹⁴ aus dem Investitionstitel der Autobahn GmbH verla gert. Den Investitionstitel senkt das BMV um diesen Betrag ab.

Der im Wirtschaftsplan des SVIK ausgebrachte Titel lautet „Erhaltung der Brücken im Bestandsnetz der Bundesautobahnen“ und umfasst nicht die Bundesstraßen in Bun desverwaltung. Seine Mittelverwendung ist verbindlich auf die Brückenmodernisierung beschränkt. Es dürfen aber auch Ausgaben für „Fahrbahnsanierungen“ geleistet wer den, sofern diese im Zusammenhang mit der Brückenerhaltung stehen und dort ihren Schwerpunkt haben.¹⁵ Dafür streicht das BMV bei der verbindlichen Erläuterung zu den Erhaltungsmitteln im Investitionstitel den Zusatz „davon Ingenieurbauwerke“.

¹³ Bundestagsdrucksache 20/12400.

¹⁴ Der erste Regierungsentwurf wies für Ingenieurbauwerke insgesamt noch 1,832 Mrd. Euro aus.

¹⁵ Titel 891 11 in Titelgruppe 01 der Anlage 2 Wirtschaftsplan des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität.

Nicht erkennbar ist,

- wo die Tunnelerhaltung aufgrund der Zweckbindung der 2,5 Mrd. Euro für die Brückenmodernisierung veranschlagt ist;
- ob und ggf. in welcher Höhe die im Investitionstitel der Autobahn GmbH für die Erhaltung angegebenen Mittel von 1,3 Mrd. Euro um weitere Mittel für die Tunnelerhaltung aufgestockt werden müssten;
- ob und ggf. in welcher Höhe die im Investitionstitel der Autobahn GmbH für die Erhaltung angegebenen Mittel noch Ingenieurbauwerke enthalten, da der Zusatz „davon Ingenieurbauwerke“ entfallen soll;
- warum das BMV für die Brücken an Bundesstraßen keine Mittel beim SVIK anmeldet hat.

Der Bundesrechnungshof hat einen Sonderbericht zur schleppenden Modernisierung maroder Brücken an Bundesfernstraßen verfasst. Darin hat er das BMV darauf hingewiesen, dass es den Mittelbedarf für die Brückenmodernisierung an Autobahnen unterschätzt.¹⁶ Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes für das Jahr 2025 müsste das BMV alleine 1,8 Mrd. Euro für die Modernisierung der Brücken im Brückenmodernisierungsprogramm vorsehen, sofern es seinem eigenen im Jahr 2022 aufgestellten Plan zur Brückenmodernisierung folgt.

Ob das BMV die Mittel für die Brückenmodernisierung bei den zum SVIK angemeldeten 2,5 Mrd. Euro berücksichtigt hat, ist nicht erkennbar. Zudem weist der Titel im SVIK nicht aus, in welcher Höhe Mittel in die Bauwerke fließen sollen und in welcher Höhe in die Fahrbahnen. Der Bundesrechnungshof hat in seinem Sonderbericht deutlich gemacht, dass die Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt intransparent und nicht geeignet ist, die Haushaltsmittel für den Zweck der Brückenmodernisierung zu binden. Er hat empfohlen, im Bundeshaushalt einen gesonderten Haushaltstitel für die Brückenmodernisierung vorzusehen, um die Zweckbindung der Mittel sicherzustellen. Er hat dies gleichermaßen auch für die etwaige Mittelbereitstellung aus dem SVIK empfohlen.

Der Bundesrechnungshof erneuert seine Empfehlung, die Mittel für die Brückenmodernisierung zweckgebunden bereitzustellen. Für die eindeutige Zweckbindung im SVIK empfiehlt er, den erläuternden Satz zu streichen, dass auch Kosten für Fahrbahnsanierungen geleistet werden können. Alternativ wären die Ausgaben der Brückenmodernisierung betragsmäßig verbindlich zu erläutern, um sie von den Ausgaben der Fahrbahnerhaltung trennen zu können. Auch für die Bundesstraßen, für die die Länder im Auftrag des Bundes zuständig sind, empfiehlt der Bundesrechnungshof, eine Zweckbindung der Mittel für die Brückenmodernisierung vorzusehen.

¹⁶ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO über die „Schleppende Modernisierung maroder Brücken an Bundesfernstraßen“ vom 29. April 2025.

Außerdem empfiehlt er dem Haushaltsausschuss, die Erläuterung für die Erhaltung von Ingenieurbauwerken mit dem Zusatz „ohne Brückenmodernisierung“ im Investitionstitel der Autobahn GmbH beizubehalten.

3.1.2 Verwaltungsausgaben

Der mit dem Gesellschafter Bund abgestimmte Wirtschaftsplan der Autobahn GmbH sieht für das Jahr 2025 Verwaltungsausgaben von 2,5 Mrd. Euro vor. Dagegen hat das BMV im Haushaltsentwurf 2025 beim Verwaltungskostentitel nur 2,3 Mrd. Euro veranschlagt. Auf diese Deckungslücke von 0,2 Mrd. Euro geht die haushaltsbegründende Unterlage nicht ein. Nach einem Gesellschafterbeschluss beabsichtigt das BMV den fehlenden Betrag aus dem Investitionstitel der Autobahn GmbH in den Verwaltungskostentitel umzuschichten. Diese plafondsneutrale Umschichtung hat das BMV weder mehrend beim Verwaltungskosten- noch mindernd beim Investitionstitel der Autobahn GmbH berücksichtigt. Es hat bestätigt, die Titel im Haushaltsvollzug bedarfsgerecht umzuschichten.

Das BMV hat die Haushaltsansätze des Verwaltungs- und Investitionstitels bedarfsgerecht und inhaltlich richtig zu veranschlagen. Nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit hat es die ihm bekannten Ausgaben anzusetzen und nicht zu gering zu veranschlagen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMV aufzufordern, den Verwaltungskostentitel der Autobahn GmbH – entsprechend dem mit ihm abgestimmten Wirtschaftsplan der Autobahn GmbH – um 0,2 Mrd. Euro höher zu veranschlagen. Diesen Mehrbedarf wird es in seinem Einzelplan gegenzufinanzieren haben.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMV aufzufordern, seine Anmeldungen zum Haushalt 2025 für die Bundesfernstraßen bedarfsgerecht zu veranschlagen, seine Bedarfe in den haushaltsbegründenden Unterlagen schlüssig zu begründen und diese bei geänderten Mittelansätzen zu aktualisieren.

3.2 Bundesschienenwege

Der Bund finanziert aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Gewährleistungsverantwortung anteilig Neu-, Ausbau- und Ersatzinvestitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes. Eisenbahnen des Bundes sind Tochtergesellschaften der DB AG. Hierzu zählen die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU): DB InfraGO AG und DB Energie GmbH. Diese sind die Eigentümer der Schienenwege und für deren Bau, Unterhaltung und Betrieb zuständig.

Im Jahr 2022 veröffentlichten DB AG und BMV, dass die Schienenwege teilweise überlastet und überaltert seien. Ein leistungsfähiges Schienennetz ist von besonderer gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bedeutung. Dieses zu sanieren und zu verbessern, ist politisches Ziel.

Im Jahr 2024 waren daher Rekordinvestitionen des Bundes in die Bundesschienenwege von 16,4 Mrd. Euro vorgesehen. Ein Jahr zuvor waren noch 7,2 Mrd. Euro weniger geplant. Der Haushaltsentwurf 2025 sieht bei Kapitel 1202 wieder geringere Ausgaben von 12,6 Mrd. Euro für den Neu- und Ausbau sowie den Erhalt des Schienennetzes vor. Wesentliche Mehrausgaben sind zur Erhöhung des Eigenkapitals der DB AG und für Darlehen für Investitionen in die Schienenwege vorgesehen.

Kapitel 1202 Titel 891 11 „Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes“ und Kapitel 1202 Titel 891 06 „Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und von rollendem Material mit dem Europäischen Zugsicherungssystem ERTMS (European Rail Traffic Management System)“ sollen in das SVIK verlagert werden (siehe Tz. 2.1.1).

Dies bedeute nach Angaben des BMV für das Jahr 2025 eine Ausgabenminderung im Kernhaushalt von 9,2 Mrd. Euro. Darüber hinaus würden Ausgaben, die eine strategische Relevanz für die Verteidigungsfähigkeit haben (s. Tz. 2.1.2), im Einzelplan 14 veranschlagt. Insgesamt stünden so 21,8 Mrd. Euro im Jahr 2025 für Investitionen in die Bundesschienenwege zur Verfügung.

3.2.1 Baukostenzuschüsse zur Erhaltung der Schienenwege

Nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG) finanziert der Bund Ersatzinvestitionen in die Schienenwege. Die EIU müssen die Ersatzinvestitionen entsprechend ihrem unternehmerischen Interesse mitfinanzieren. Mit der Novelle des BSWAG im Juli 2024 hat der Bund zusätzlich zur Finanzierung von Investitionen u. a. die Optionen erhalten, sich an den Kosten von Unterhaltung und Instandhaltung sowie einmaligem Aufwand der Schienenwege zu beteiligen.

Die EIU erhalten die Bundesmittel für Ersatzinvestitionen in die Schienenwege (Infrastrukturbeitrag) seit dem Jahr 2009 auf der Grundlage von Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV). Diese Vereinbarungen des BMV mit der DB AG und den EIU sollen dazu beitragen, die Schienenwege in einer hochwertigen Qualität zu erhalten und zu verbessern. Die aktuelle LuFV III läuft noch bis Ende 2029. Für das Jahr 2025 sind 5,3 Mrd. Euro vertraglich vereinbart. Davon sind laut Vertrag 700 Mio. Euro mit einer qualifizierten Haushaltssperre belegt.

Allerdings soll Kapitel 1202 Titel 891 11 im Haushaltsentwurf 2025 ins SVIK verschoben werden. Das BMV halte Ausgaben für Instandhaltungsmaßnahmen und einmaligen

Aufwand im Rahmen der LuFV III für sinnvoll. Inwiefern sie der Zweckbestimmung des SVIK als „zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur“ entsprechen, hat es nicht erläutert.

Eine qualifizierte Sperre ist dort gemäß der Anmeldung des BMV nicht vorgesehen. Ein Verzicht auf die qualifizierte Sperre würde die seinerzeitige Zielsetzung des Parlaments unterlaufen, die Mittel nur freizugeben, wenn die Schwächen der bisherigen Finanzierungsregularien nachweislich beseitigt sind. Das BMV hat die qualifizierte Sperre der 700 Mio. Euro bereits bei der Vereinbarung der Trilateralen Vereinbarung unterlaufen. Es hat geäußert: Die DB InfraGO AG habe den Verzicht auf diesen Betrag im Zuge der Trilateralen Vereinbarung 2025 erklärt, sofern die vereinbarte Eigenkapitalerhöhung vollständig ausgezahlt werde.

Hinzu kommt eine Finanzierung für Maßnahmen der LuFV III aus Mitteln der Eigenkapitalerhöhung der DB AG. Die Gesamtsumme übersteigt den in der LuFV III vereinbarten Betrag von 5,3 Mrd. Euro deutlich. Die Mittelansätze umfassen auch die beabsichtigten Generalsanierungen der Hochleistungskorridore sowie Instandhaltung und einmaligen Aufwand gemäß der Novelle des BSWAG. Das BMV plant im Jahr 2025 einen dritten Nachtrag zur LuFV III. Es ist davon auszugehen, dass es dort die deutlich höhere Bundesfinanzierung vereinbaren wird. Das BMV hat dies bestätigt. Ab dem Jahr 2026 soll eine neue „Leistungsvereinbarung InfraGO“ (LV InfraGO) die LuFV III vorzeitig ablösen. Mit der LV InfraGO soll „eine Optimierung und Vereinfachung der bestehenden Finanzierungsarchitektur sowie eine effizientere Finanzierung und eine noch stärkere Steuerung der Infrastrukturmaßnahmen erfolgen“.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich auch im SVIK Einwirkungsmöglichkeiten auf BMV und die EIU zu sichern. Der Bundesrechnungshof empfiehlt ihm auch, das BMV aufzufordern, eine qualifizierte Sperre eines Teils des Infrastrukturbeitrages zu vereinbaren.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss darüber hinaus, sich vom BMV darlegen zu lassen, inwiefern Ausgaben für Instandhaltung und einmaligen Aufwand der Zweckbestimmung des SVIK als „zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur“ (Siehe Tz. 2.1) entsprechen. Nach dem BSWAG sind das keine Investitionen.

3.2.2 Höhere Trassenpreise durch Eigenkapitalerhöhung

Das Eigenkapital der DB AG soll im Haushaltsjahr 2025 um 8,5 Mrd. Euro erhöht werden (Kapitel 1202 Titel 831 01). Die Ausgaben sind laut Haushaltsvermerk im Haushaltsentwurf 2025 bis zur Vorlage einer Vereinbarung zwischen Bund und DB AG über die Verwendung der Mittel gesperrt.

Die Eigenkapitalerhöhungen vereinbarten BMV und BMF mit DB AG und DB InfraGO AG bereits im Jahr 2024 in einer „Trilateralen Vereinbarung über eine Kapitalerhöhung“. 4,2 Mrd. Euro davon sind bereits ausgezahlt. Die Zahlung der zweiten Rate von weiteren 4,2 Mrd. Euro stand zum 1. Juli 2025 an.

Das BMV verpflichtete die DB AG zur Weitergabe der Kapitalerhöhung an die DB InfraGO AG. Die DB InfraGO AG erhält die Mittel, um die Eisenbahninfrastruktur zu ertüchtigen, den Rückstau abzubauen und insbesondere um die Hochleistungskorridore zu sanieren. Nicht erkennbar ist im Haushaltsentwurf 2025, welcher Anteil der Eigenkapitalerhöhung bei der DB AG für welche Investitionen (Generalsanierung, Neu- und Ausbau sowie Erhalt der Schienenwege im Rahmen der LuFV III) vorgesehen ist.

Im gegenwärtigen Regulierungsrecht führt die Finanzierung von Schienenprojekten mit Eigenkapital zu erheblich höheren Trassenpreisen. Gleichzeitig mit den Eigenkapitalerhöhungen sind für das Jahr 2025 bei Kapitel 1210 Titel 682 52 und 682 53 zur Reduzierung von Trassenpreisen 380 Mio. Euro vorgesehen. Das sind 150 Mio. Euro mehr, als für das Jahr 2024 geplant waren.

Der Bundesrechnungshof sieht u. a. haushaltsrechtliche Risiken bei der Finanzierung der Schieneninfrastruktur über Eigenkapitalerhöhungen. Es hängt zudem von den Verträgen ab, inwieweit sich der Bund Kontrolle und Einfluss über die Verwendung seiner Mittel sichert. (Siehe Tz. 2.3.2).

Obwohl der Bund im Jahr 2025 bereits eine Eigenkapitalerhöhung zugunsten der DB InfraGO AG auszahlte, hat das BMV bislang Verwendung und Kontrolle eines Teils dieser Mittel nicht rechtsverbindlich in einem weiteren Nachtrag zur LuFV III vereinbart. Das widerspricht haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Das BMV beabsichtigt, den dritten Nachtrag zur LuFV III zügig voranzubringen. Die Verzögerung begründe sich im bisher nicht beschlossenen Bundeshaushalt 2025 bzw. dem einzurichtenden SVIK.

Die höhere Trassenpreisförderung ist ein weiterer finanzieller Nachteil gegenüber der Zuschussfinanzierung. Die Regelungen über die Bildung der Trassenentgelte sollen nach Angaben des BMV reformiert werden. Dabei werde das BMV verschiedene Ansätze prüfen. Bis dahin soll die Trassenpreisförderung fortgesetzt werden. Das BMV halte die Regelfinanzierung von Schienenverkehrsinfrastruktur über Baukostenzuschüsse für vorteilhafter als Eigenkapitalerhöhungen. Nach Rücksprache und Beratung haben BMV und BMF entschieden, die rechtlich bestehende Bundesverpflichtung noch im Jahr 2025 auszuführen. Die zweite Tranche werde noch ausbezahlt. Weitere Eigenkapitalerhöhungen werde es nicht geben. Damit werde der Empfehlung des Bundesrechnungshofes bei nicht bereits eingegangenen Bundesverpflichtungen gefolgt.

Es fehlt zudem Transparenz, in welcher Höhe die Mittel der Eigenkapitalerhöhungen jeweils für Generalsanierungen, Aus- und Neubau und den Erhalt der Schienenwege einzusetzen sind. Das mindert die Haushaltsklarheit. Das BMV hat erläutert, dass die

konkrete Aufteilung der in der Trilateralen Vereinbarung enthaltenen Mittel nicht im Haushaltsentwurf, sondern im dritten Nachtrag zur LuFV III festgelegt werde.

Die Finanzierung der Schienenverkehrsinfrastruktur mit Eigenkapitalerhöhungen sollte nicht fortgeführt werden. Der Bundesrechnungshof hat sich gegenüber dem Haushaltsausschuss dafür ausgesprochen, die Auszahlung der ausstehenden Eigenkapitalerhöhung von 4,2 Mrd. Euro auszusetzen und möglichst in den Bundeshaushalten 2025 bzw. 2026 durch Baukostenzuschüsse zu ersetzen.

Das BMV sollte die Verwendung und Kontrolle der über eine Eigenkapitalerhöhung ausgezahlten Mittel umgehend in einem Nachtrag zur LuFV III regeln.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, vom BMV eine Erläuterung für Kapitel 1202 Titel 831 01 zu fordern, aus der hervorgeht, wieviel Mittel für Generalsanierungen von Hochleistungskorridoren, Aus- und Neubau und den Erhalt der Schienenwege vorgesehen sind.

3.2.3 Generalsanierung des Schienennetzes

Der DB AG-Konzern hat damit begonnen, Teile des Schienennetzes des Bundes einer sogenannten Generalsanierung zu unterziehen. Insgesamt plant er 41 Generalsanierungen in kurzer Abfolge. Der Bund soll die Generalsanierungen mit Milliardenbeträgen finanzieren.

Der Bundesrechnungshof hält das Konzept Generalsanierungen der DB AG aktuell für nicht tragfähig. Schon beim Pilotprojekt „Riedbahn“ hat das BMV Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht sachgerecht nachgewiesen. Die sich bereits jetzt abzeichnenden Auswirkungen der Generalsanierungen – insbesondere auf Baupreise sowie Bau- und Fachkräftekapazitäten – sind alarmierend. So haben sich bei der Riedbahn die Kosten von 0,5 auf 1,5 Mrd. Euro verdreifacht. Bei einer Fortführung des Konzeptes besteht die Gefahr, dass der Bund seine Haushaltsmittel immens erhöhen muss, ohne hierfür ein „Mehr an Sanierung“ zu erreichen. Seine Bedenken hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss im Juni 2025 in einem Bericht mitgeteilt. Das BMV vertritt die Auffassung, die Wirtschaftlichkeit des Pilotprojektes ausreichend nachgewiesen zu haben. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik. Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit sind nicht sachgerecht nachgewiesen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss weiterhin, solange keine weiteren Bundesmittel für Generalsanierungen bereitzustellen, bis das BMV zweifelsfrei nachgewiesen hat, dass diese notwendig und wirtschaftlich sind.

3.2.4 Vorhaben Digitale Schiene Deutschland

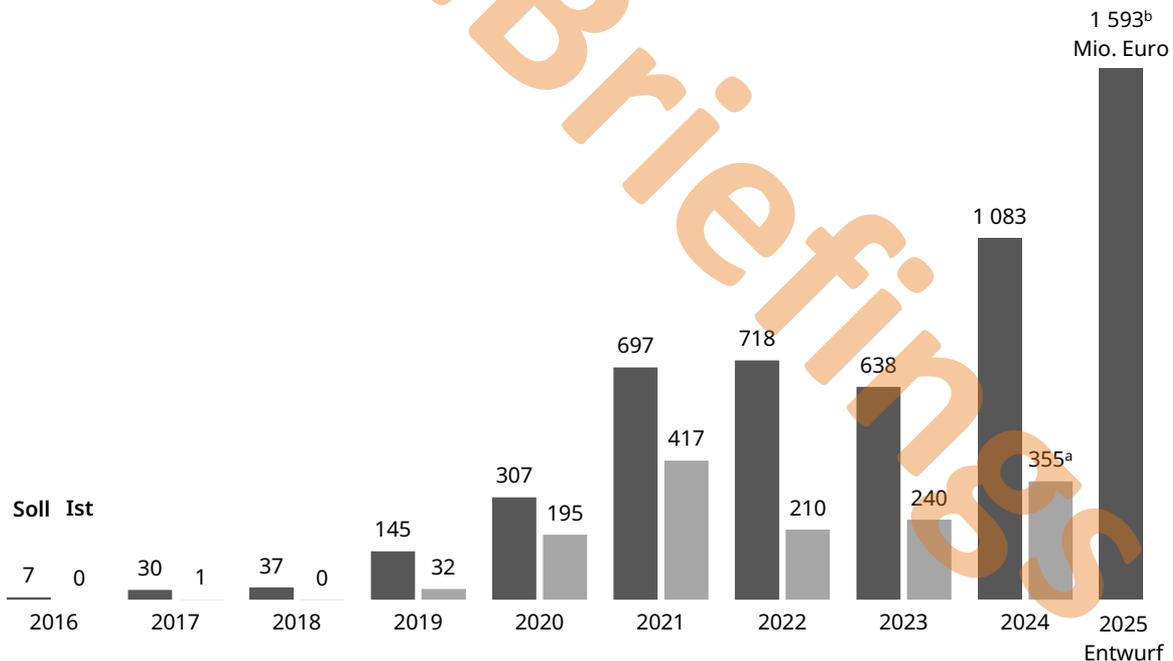
Der Bund ist unionsrechtlich verpflichtet, sein Schienennetz auf den Korridoren des transeuropäischen Verkehrsnetzes mit dem Europäischen Eisenbahnverkehrssystem ERTMS auszurüsten. Wesentlicher Bestandteil von ERTMS ist das europäische Zug-sicherungssystem (European Train Control System – ETCS).

Das BMV beabsichtigt, mit dem Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ (DSD) bis zum Jahr 2040 das gesamte Schienennetz des Bundes mit ETCS und digitalen Stellwerken auszurüsten. Das Vorhaben DSD verläuft seit Jahren schleppend. Der Bund stellt zwar Jahr für Jahr erhebliche Mittel für die Digitalisierung bereit. Sie blieben jedoch bis Ende 2024 weitgehend ungenutzt (siehe Abbildung 4). Bis März 2024 waren nur 1,6 % des bundeseigenen Schienennetzes entsprechend aufgerüstet.

Abbildung 4

IST-Ausgaben für ERTMS blieben deutlich hinter Soll zurück

Die für „Digitale Schiene Deutschland“ in den Jahren 2016 bis 2024 verausgabten Mittel (Ist) blieben hinter den dafür veranschlagten Ausgabenansätzen (Soll) zurück.



Erläuterung:

^a Ist-Ausgaben vorläufige Haushaltsrechnung für das Jahr 2024.

^b Im Haushaltsentwurf 2025 im SVIK veranschlagt.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushalte der Jahre 2016 bis 2024; Haushaltsentwurf 2025; Haushaltsrechnungen für die Jahre 2016 bis 2024.

Der Bundesrechnungshof hatte den Haushaltsausschuss im November 2023 mit einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum Sachstand und zur Finanzierung des Vorhabens DSD beraten. Er beanstandete, dass das BMV die Mittel dafür jahrelang überveranschlagt hatte. Zudem hatte das BMV für das Vorhaben DSD bislang weder den Gesamtfinanzierungsbedarf plausibilisiert noch ein Gesamtfinanzierungskonzept erstellt.

Der Haushaltsausschuss fasste zum Bericht des Bundesrechnungshofes am 20. März 2024 einen Maßgabebeschluss. Er forderte die Bundesregierung auf, ihm künftig jährlich zu Beginn des parlamentarischen Haushaltsaufstellungsverfahrens über den aktuellen Stand des Vorhabens DSD zu berichten. Insbesondere soll ein Gesamtfinanzierungskonzept erkennbar werden.

Das BMV hat zum Vorhaben DSD seine Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2018 fortgeschrieben und die Ergebnisse im März 2025 veröffentlicht. Demzufolge betragen die Gesamtkosten für das Vorhaben DSD nunmehr 53,9 Mrd. Euro (Stand: August 2024). Davon entfallen 45,3 Mrd. Euro auf die Infrastruktur und 8,6 Mrd. Euro auf die Fahrzeugausstattung. Das BMV teilte mit, es passe derzeit seine Digitalisierungsstrategie an. Es sehe den weiteren „Mittelhochlauf“ als notwendig an und will ihn effektiver steuern.

Im Haushaltsentwurf 2025 sind für die DSD 1,6 Mrd. Euro im SVIK bei Kapitel 6002 Titel 891 12 veranschlagt (siehe Tz. 2.1.1). Im Jahr 2024 sind lediglich 355 Mio. Euro von veranschlagten 1,1 Mrd. Euro abgeflossen. Zudem erreichten die Ausgabereste zusammen mit den nicht verausgabten Mitteln im Jahr 2024 mit 1,6 Mrd. Euro ein neues Rekordniveau. Die Aussage des BMV, ein weiterer Mittelhochlauf sei notwendig, passt nicht dazu. Insofern geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass das BMV auch den Mittelansatz für das Jahr 2025 erneut erheblich überveranschlagt hat.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMV weiter dazu anzuhalten, seinen Beschluss umzusetzen sowie die Haushaltsmittel sachgerecht zu veranschlagen.

3.2.5 Bund als Eigentümer der DB AG – Beteiligungsportfolio auf Bundesinteresse ausrichten

Aufgrund der grundgesetzlich verankerten Gewährleistungsverantwortung des Bundes für die Eisenbahninfrastruktur und den Eisenbahnverkehr soll die DB AG Aufgaben im Bundesinteresse wahrnehmen. Als Alleineigentümer ist der Bund für den Konzern verantwortlich.

Das BMV hat die Eigentümerinteressen des Bundes bisher oftmals mangelhaft vertreten und so zur Dauerkrise der DB AG beigetragen. Die wesentlichen Befunde des im März 2023 hierzu veröffentlichten Sonderberichtes des Bundesrechnungshofes sind

nach wie vor gültig.¹⁷ Ergänzend dazu wies der Bundesrechnungshof im Dezember 2024 darauf hin, dass das BMV auch 30 Jahre nach der Bahnreform immer noch keine Eigentümerstrategie für die DB AG entwickelt hatte.¹⁸ Somit gab der Bund keine Ziele für seine Beteiligung an der DB AG vor und der Konzern erhielt keine wirksamen Leitplanken für seine Geschäftstätigkeiten. Die daraufhin – im Februar 2025 – dem Bundesrechnungshof übersandte „Eigentümer- und Auslandsstrategie“ des BMV zur DB AG ist bestenfalls ein erster Schritt. Nach wie vor fehlen messbare Ziele des Bundes, und das BMV hat der DB AG zahlreiche Möglichkeiten für Geschäftsaktivitäten in bahnfremden Bereichen und im Ausland eröffnet. Der Bundesrechnungshof sieht hier weiterhin Handlungsbedarf für das Parlament und die Bundesregierung, um die DB AG stärker auf die Eisenbahninfrastruktur und den Eisenbahnverkehr in Deutschland zu fokussieren. Dies wird auch mit Blick auf die im Koalitionsvertrag geäußerte Absicht, mittelfristig eine grundlegende Bahnreform umzusetzen, erforderlich sein.¹⁹ Das BMV hat zwischenzeitlich angekündigt, bis Spätsommer 2025 zu prüfen, welche Reformschritte es für notwendig erachtet. Es will entsprechende Eckpunkte entwickeln, die auch konkrete Maßnahmen zur Neuausrichtung des DB-Konzerns umfassen sollen.

Mit dem Haushalt 2024 stellte der Bund der DB AG weiter zusätzliche Eigenkapitalhilfen bereit (Kapitel 1202 Titel 831 01). In einem Haushaltsvermerk machte der Bund diese Hilfen u. a. davon abhängig, ob er mindestens 2 Mrd. Euro Erlöse aus dem Verkauf von Bundesbeteiligungen erzielt. Auch vor diesem Hintergrund veräußerte der Bund im Frühjahr 2024 einen Teil seiner Aktien der Deutschen Post AG und der Deutschen Telekom AG (Einnahmen im Kapitel 6002 Titel 133 01). Der Verkauf entbehrlicher Bundesbeteiligungen ist ein Instrument, um die im Bundeshaushalt veranschlagten hohen Ausgaben gegenzufinanzieren und zu einem ausgeglichenen Haushalt beizutragen.

Monetäre Aspekte allein dürfen dabei kein entscheidender Faktor sein. Vielmehr kommt es bei der Entscheidung, welche Beteiligungen der Bund eingeht, hält oder beendet, wesentlich darauf an, ob ein wichtiges Bundesinteresse an ihnen besteht (§ 65 BHO). Nachdem das BMV in den letzten Jahren das wichtige Bundesinteresse an zwei großen Tochterunternehmen der DB AG – dem im europäischen Ausland tätigen Nahverkehrsanbieter Arriva und dem Logistiker Schenker – verneint hatte, veräußerte der Konzern diese inzwischen. Die überfällige Portfoliobereinigung bei der DB AG ist damit jedoch noch nicht beendet. Vielmehr empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss, das BMV dazu aufzufordern, zu klären, welche Konzernteile künftig mit Blick auf den Gewährleistungsauftrag des Bundes noch erforderlich sind. Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin, hohe Ausgaben für die DB AG mit einem Haushaltsvermerk vom weiteren Veräußern entbehrlicher Beteiligungen abhängig zu machen.

¹⁷ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG – Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung, 15. März 2023, Bundestagsdrucksache 20/7025.

¹⁸ Bundesrechnungshof, Beitrag Nummer 10 der Bemerkungen 2024, Seit über 30 Jahren keine Eigentümerstrategie – Bund in Dauerkrise der DB AG zielloos, Bundestagsdrucksache 20/14000.

¹⁹ Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, S. 27.

3.3 Bundeswasserstraßen

Für die Bundeswasserstraßen sind im Haushaltsentwurf 2025 insgesamt rund 3,1 Mrd. Euro ausgewiesen (Soll 2024: 2,8 Mrd. Euro). Im Haushaltsjahr 2023 gab das BMV 2,5 Mrd. Euro für die Bundeswasserstraßen aus. Hierin enthalten sind die Ausgaben für die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV).

Die WSV ist für den Neu- und Ausbau sowie die Erhaltung und den Betrieb der Bundeswasserstraßen zuständig. Sie ist, gemessen an der Zahl der Beschäftigten, der mit Abstand größte Verwaltungsbereich des BMV. Sie verfügte zum Ende 2023 über rund 13 400 Planstellen und Stellen, von denen rund 12 100 (Vorjahr: 11 400) besetzt waren. Die weiterhin hohe Zahl unbesetzter Planstellen und Stellen liegt auch an fehlenden Fachkräften im technischen Bereich. Darauf hat der Bundesrechnungshof bereits mehrfach hingewiesen. An Planstellen und Stellen mangelt es nicht. Das BMV bestätigt die Beobachtung des Bundesrechnungshofes. Es habe ein Bündel an Maßnahmen ergriffen, um mehr Personal zu gewinnen.

Die Infrastruktur an den Bundeswasserstraßen ist geprägt durch eine ungünstige Altersstruktur. Die technische Nutzungsdauer der Anlagen von rund 80 Jahren ist bereits vielfach erreicht oder überschritten. Für Baumaßnahmen zum Erhalt und Erneuern vorhandener Infrastruktur veranschlagt das BMV im Haushaltsentwurf 2025 in Kapitel 1203 Titel 780 01 „Erhaltung der verkehrlichen Infrastruktur“ 520 Mio. Euro und in Kapitel 1203 Titel 780 02 „Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen“ 895 Mio. Euro. Gegenüber dem Soll 2024 stehen zusammengenommen 240 Mio. Euro zusätzlich zur Verfügung.

Da Kapitel 1203 Titel 780 02 auch die Aus- und Neubaumaßnahmen enthält, ist nicht ersichtlich wie viele Haushaltsmittel für den Erhalt und Ersatz vorhandener Infrastruktur vorgesehen sind.

Der Bundesrechnungshof bemängelte zuletzt in einer Bemerkung die Priorisierung des BMV beim Einsatz dieser Mittel.²⁰ Das BMV hat die Hälfte aller Baumaßnahmen an den Wasserstraßen als so dringlich bewertet, dass es diese unverzüglich umsetzen müsste. Es fehlten sowohl intern Fachpersonal und Haushaltsmittel als auch extern Planungs- und Baukapazitäten, um alles zu bauen, was es als so dringlich bewertet.

Folglich muss das BMV neu priorisieren und das Wichtigste zuerst bauen. Das Verkehrsaufkommen kann als Anhalt dienen. Das BMV bestätigt die personellen Engpässe. Gleichwohl habe es Fortschritte erreicht. Dass der Ressourcenbedarf zum dauerhaften Erhalt der Bundeswasserstraßen in den vergangenen Jahren die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel überstiegen hat, hält es für unstrittig. Der damit einhergehende Substanzverlust sei insofern unvermeidlich. Der Bundesrechnungshof erneuert seine

²⁰ Bundesrechnungshof, Bemerkung: „Priorisierung falsch: BMDV riskiert Ausfall von Wasserstraßen“, 5. Mai 2025.

Kritik und seine Hinweise: Bei fehlenden Mitteln und zu vielen Projekten muss das BMV festlegen, an welchen Wasserstraßen es den Substanzverlust hinnehmen will.

Für mehr Transparenz im Haushalt hält der Bundesrechnungshof eine Neuordnung der Titel 780 01 und 780 02 in Kapitel 1203 für erforderlich. Analog zu den anderen Verkehrsträgern Straße und Schiene empfiehlt er dem Haushaltsausschuss, darauf zu bestehen, die Erhaltungs- und Ersatzmaßnahmen in einem Titel und die Neu- und Ausbuvorhaben (Bedarfsplanmaßnahmen) in einem anderen Titel zu veranschlagen. Die projektscharfe Auflistung in der Anlage zum Einzelplan sollte für beide Titel gelten. Eine Aufteilung der Projekte auf die o. g. Titel hält das BMV wegen der kombinierten Ausbau- und Ersatzmaßnahmen weder für praktikabel noch für zielführend.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss auch, das BMV aufzufordern, einen Plan vorzulegen, wie es mit den erhöhten Mitteln die Infrastruktur an den Wasserstraßen erhalten und auch noch ausbauen will. Die Erhaltungs- und Ersatzmaßnahmen sollten in einem Titel und die Neu- und Ausbuvorhaben in einem anderen Titel veranschlagt werden. Das BMV hat darauf hingewiesen, dass die Koalition beschlossen habe, einen Finanzierungs- und Realisierungsplan für die Bundeswasserstraßen vorzulegen und für eine auskömmliche und zusätzliche Finanzierung zu sorgen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich diesen Plan so schnell wie möglich vorlegen zu lassen.

3.4 Digitale Infrastruktur

Die Bundesregierung will nach wie vor einen flächendeckenden Breitbandausbau mit Glasfaser und dem neuesten Mobilfunkstandard sicherstellen. Der Bundeskanzler übertrug diesen Aufgabenbereich mit seinem Organisationserlass vom 6. Mai 2025 an das Bundesministerium für Digitalisierung und Staatsmodernisierung. Im Haushaltsentwurf 2025 wird das Kapitel 1204 noch mit 0,2 Mrd. Euro im Einzelplan 12 geführt (Soll 2024: 2,3 Mrd. Euro).

Mit dem Haushaltsentwurf 2025 veranschlagte die Bundesregierung 367 Mio. Euro für die Unterstützung des Mobilfunknetzausbaus und 2,9 Mrd. Euro für die Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus im SVIK (siehe Tz. 2.1.1). Diese Ansätze bedeuten einen massiven Einschnitt in die bislang geplante Umsetzung des Förderprogramms zum flächendeckenden Breitbandausbau.

Die bundeseigene Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft mbH (MIG) verwaltet und gewährt die Mittel zur Förderung des Mobilfunkausbaus. Im Jahr 2024 beantragte das BMV, die Gesellschaft zum Ende des Jahres 2025 aufzulösen. Die mit der Beteiligung verfolgten Ziele würden ohne eine weitere Bundesförderung erreicht. Die Mobilfunknetzbetreiber bauen ihre Netze ohnehin aus. Der Bundesrechnungshof regte daher gegenüber dem BMV an zu prüfen, ob der Bund seine Förderung sofort einstellen kann.

Das BMV sagte zu, den Fortschritt bei der Mobilfunkversorgung aufmerksam zu beobachten, um die Fördertätigkeit der MIG bei Bedarf zu begrenzen.

Die Bundesregierung plant, die MIG vorerst nicht aufzulösen. Sie soll mindestens so lange weitergeführt werden, bis die bisher bewilligten Förderprojekte abgeschlossen sind.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich vom zuständigen Ressort darlegen zu lassen, wie es die Ausbauziele erreichen will. Weiter empfiehlt er dem Haushaltsausschuss, auf eine bedarfsgerechte Veranschlagung der Mittel zu achten, insbesondere im SVIK und bei der weiterbestehenden MIG.

3.5 Luft- und Raumfahrt

In Kapitel 1205 Titel 831 12 „Beteiligung an Flughafengesellschaften und Erhöhung von Kapitalrücklagen“ veranschlagt die Bundesregierung für das Jahr 2026 eine Verpflichtungsermächtigung über 172 Mio. Euro. Damit soll

- das Eigenkapital der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) gestärkt und
- die Kapitalmarktfähigkeit zur eigenen Schuldenaufnahme ermöglicht werden.

Neben dem Bund sind die Länder Berlin und Brandenburg ebenfalls an der FBB beteiligt und beabsichtigen, anteilig Mittel zuzuführen. Wegen jahrelanger Bauverzögerungen und der Corona-Pandemie ist die FBB in finanzielle Schieflage geraten. So hatte sie zum Jahresende 2024 Verbindlichkeiten von 3,5 Mrd. Euro und einen Konzernverlust von 134,5 Mio. Euro. Trotz einer erkennbar deutlichen Verbesserung der Ertragslage nach der Corona-Pandemie hat die FBB bisher jedes Geschäftsjahr mit einem Konzernverlust abgeschlossen.

Ab dem Jahr 2027 plant die FBB ohne weitere Finanzhilfen der Gesellschafter. Grundannahme der finanziellen Selbstständigkeit ist ein kontinuierliches Wachstum des Passagieraufkommens. Risiken hierfür sind beispielsweise der Rückgang von Geschäftsreisen, ein weiter schrumpfender innerdeutscher Flugverkehr oder die angehobene Ticketsteuer. Ferner fehlen strategisch wichtige Zubringerverbindungen, da keine Fluggesellschaft den Berliner Flughafen als Luftverkehrs-Drehkreuz nutzt.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist nicht ausgeschlossen, dass die FBB von ihren Gesellschaftern auch ab dem Jahr 2027 unterstützt werden muss. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich vom BMV zu dessen Einschätzung der Geschäftsaussichten der FBB und zu möglichen weiteren Mittelbedarfen berichten zu lassen.

3.6 Bundeseisenbahnvermögen: Gesetzlicher Abwicklungsauftrag

Das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) betreut im Wesentlichen die Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Deutschen Bundesbahn, die der DB AG zugewiesen sind. Darüber hinaus verwaltet und verwertet es die Liegenschaften, die nicht bahnotwendig sind. Weiterhin ist es dazu verpflichtet, die betrieblichen Sozialeinrichtungen und Selbsthilfeeinrichtungen der ehemaligen Deutschen Bundesbahn und der ehemaligen Deutschen Reichsbahn aufrechtzuerhalten. Es regelt zudem die Angelegenheiten der Beamtenversorgung.

Im Haushaltsentwurf 2025 sind im Kapitel 1216 hierfür 5,9 Mrd. Euro vorgesehen. Der Ansatz im Haushaltsentwurf liegt damit um 0,4 Mrd. Euro über dem im Finanzplan 2023 bis 2027. Der Mehrbedarf resultiert aus den Folgen der Besoldungs- und Versorgungserhöhung für die Jahre 2023 bis 2025. Das BEV zahlt im Jahr 2025 die Bezüge für 120 000 Versorgungsberechtigte, 9 600 der DB AG zugewiesene und beurlaubte Beamtinnen und Beamte sowie für 1 400 Personen, die beim BEV tätig sind.

Der Bundesrechnungshof hält es vor dem Hintergrund des gesetzlich verankerten Abwicklungsauftrags und der demografischen Entwicklung für unerlässlich, eine Zukunftsstrategie für das gesamte BEV zu entwickeln. Das BMV muss nach einem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bis Mai 2026 einen Fahrplan erstellen, wie es die Aufgaben des BEV auf andere Behörden übertragen kann. Zudem muss es einen Zeitpunkt festlegen, zu dem das BEV aufgelöst werden kann.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, keine neuen Planstellen und Stellen beim BEV zu genehmigen.

3.7 Personennahverkehr

Grundsätzlich ist der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) Aufgabe der Länder. Gleichwohl fördert der Bund den ÖPNV mit unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten. Dabei handelt es sich insbesondere um Zahlungen

- aus dem Einzelplan 12 Kapitel 1206 nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und
- aus dem Einzelplan 60 Kapitel 6001 nach dem Regionalisierungsgesetz.

Hinzu kommen Mittel aus dem BSWAG, Steuervergünstigungen für den ÖPNV, Förderprogramme, Modellvorhaben usw.²¹

²¹ Vgl. Bundesrechnungshof, Sonderbericht nach § 99 BHO über den Einsatz von Bundesmitteln für den ÖPNV, 8. Februar 2022, Bundestagsdrucksache 20/599.

Auf der Grundlage des GVFG gewährt der Bund den Ländern seit dem Jahr 1971 Finanzhilfen und den EIU der DB AG Zuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Das GVFG gibt die Höhe der Mittel vor: Während in den Jahren 2021 bis 2024 jeweils 1 Mrd. Euro zur Verfügung standen, verdoppelten sich diese Bundesmittel im Jahr 2025 auf 2 Mrd. Euro. In den Folgejahren erhöhen sie sich jährlich um 1,8 %. Den gesetzlichen Vorgaben folgend betragen die Ansätze im Haushaltsentwurf 2025 im Kapitel 1206 bei den Titeln 882 02²² und 891 01²³ in Summe 2 Mrd. Euro.

In den letzten Jahren wurden die bei diesen beiden Titeln angesetzten Mittel nicht vollständig verausgabt. Zum Ende des Jahres 2023 betragen die über die Jahre angesammelten nicht verausgabten Bundesmittel 768 Mio. Euro beim Titel 882 02 und 661 Mio. Euro beim Titel 891 01. Der Haushaltsausschuss fasste im Zuge der Beratungen über den Haushalt für das Jahr 2024 am 16. November 2023 einen Maßgabebeschluss. Er forderte das BMV auf, in Abstimmung mit den Ländern, die Voraussetzungen für eine verbesserte und gleichwohl wirtschaftliche Inanspruchnahme der Bundesmittel zu schaffen. Hierfür sollte das BMV den Bedarf realistisch ermitteln – sowohl hinsichtlich der Höhe als auch des Zeitpunktes.

In der Folgezeit nahm das BMV diverse Änderungen bei der Aufstellung des sogenannten GVFG-Bundesprogramms vor, um eine wirkungsvollere Inanspruchnahme der veranschlagten Haushaltsmittel zu ermöglichen. Die endgültige Aufnahme eines GVFG-Vorhabens in dieses Bundesprogramm ist Voraussetzung für die Bewilligung von Bundesmitteln. Im Jahr 2024 sind 0,99 Mrd. Euro der bei den beiden Titeln veranschlagten Mittel von 1 Mrd. Euro ausgegeben worden. Damit ist nur ein relativer kleiner Anteil bisher nicht dem ÖPNV zugutegekommen.

Da die vom BMV eingeleiteten Schritte erst nach und nach Wirkung entfalten, lässt sich derzeit noch nicht beurteilen, ob sie tatsächlich zu einem besseren Mittelabfluss führen. Zu bedenken ist außerdem, dass sich die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel im Jahr 2025 verdoppeln.

Das BMV führt in seiner Stellungnahme noch einmal konkrete Schritte auf, die es unternommen hat, um aussagekräftige Informationen für die Aufstellung eines bedarfsgerechten Bundesprogramms zu erhalten. Darüber hinaus würden zum Jahresende die für die einzelnen GVFG-Vorhaben vorgehaltenen Mittel überprüft und ggf. an den tatsächlichen Bedarf angepasst. Das BMV erstelle derzeit auch das GVFG-Bundesprogramm 2025 – 2029 nach den genannten Prinzipien. Das BMV werde die ergriffenen Maßnahmen fortführen, ihre Effektivität regelmäßig überprüfen und in Kooperation mit den Ländern bei Bedarf weiterentwickeln.

²² Finanzhilfen an die Länder für Vorhaben der Schieneninfrastruktur des öffentlichen Personennahverkehrs.

²³ Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die DB AG und Unternehmen, die sich überwiegend in Bundeshand befinden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dem Haushaltsausschuss, das BMV aufzufordern, den Abfluss der Mittel für GVFG-Vorhaben weiter zu untersuchen und darüber dem Haushaltsausschuss jährlich zu berichten. Dabei sollte das BMV auch darauf eingehen, welche Verbesserungen die einzelnen Änderungen bewirkt haben.

4 Wesentliche Einnahmen

Einnahmen fließen dem Einzelplan 12 in erster Linie aus der Lkw-Maut zu.

Der Bund erhebt die Lkw-Maut streckenbezogen auf 13 000 km Bundesautobahnen und auf 38 000 km Bundesstraßen. Im Haushaltsentwurf 2025 beträgt der Sollansatz für die Einnahmen aus der Lkw-Maut 13,4 Mrd. Euro. Er liegt damit um 1,8 Mrd. Euro unterhalb des Vorjahres (Soll 2024: 15,1 Mrd. Euro). Die Ist-Einnahmen des Jahres 2024 betragen 13 Mrd. Euro und waren damit 2,1 Mrd. Euro geringer als geplant. Ursächlich hierfür soll die konjunkturelle Entwicklung sein: Wegen der anhaltenden schwierigen wirtschaftlichen Lage seit Beginn des Ukraine-Krieges fahren weniger Lkw. Das führt zu weniger Mauteinnahmen. Nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG) sind Mindereinnahmen eines Haushaltsjahres als sogenannter Mautfehlbetrag spätestens im übernächsten Haushaltsjahr auszugleichen.²⁴ Der Mautfehlbetrag ist daher im Haushaltsjahr 2026 einzusparen und verringert damit den Verkehrshaushalt um 2,1 Mrd. Euro.

Gegenüber dem ersten Regierungsentwurf hat das BMV die Einnahmeerwartungen um 1,9 Mrd. Euro abgesenkt. Dies hat zur Folge, dass im Haushaltsentwurf 2025 Mautmindereinnahmen von 360 Mio. Euro bei Kapitel 1201 Titel 891 11 „Investitionen der ‚Die Autobahn GmbH des Bundes‘“ und Kapitel 1202 Titel 891 01 „Baukostenzuschüsse für Investitionen des Bedarfsplans Schiene“ eingespart werden müssen. 1,5 Mrd. Euro habe das BMV durch zusätzlich im SVIK veranschlagte Ausgaben zur Stärkung der Investitionen ausgleichen können.

Die Mauteinnahmen sind gemäß BFStrMG zur Hälfte für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur für die Bundesfernstraßen und im Übrigen für Maßnahmen aus dem Bereich Mobilität und dabei ganz überwiegend für die Bundesschienenwege zu verwenden.²⁵ Das BMV beabsichtigt, die sogenannte Nettomaut von 11,4 Mrd. Euro

²⁴ § 11 Absatz 5 Satz 2 BFStrMG.

²⁵ § 11 Absatz 3 Satz 3 BFStrMG.

(Mauteinnahmen des Jahres 2025 abzüglich der Systemkosten und des Mautfehlbetrags aus dem Haushaltsjahr 2023) wie folgt auf die Verkehrsträger zu verteilen:

- Bundesfernstraßen: 8,9 Mrd. Euro (Anteil entspricht 78 %),
- Bundesschienenwege: 1,5 Mrd. Euro (Anteil entspricht 13 %),
- Bundeswasserstraßen: 1,0 Mrd. Euro (Anteil entspricht 9 %).

Die Aufteilung entspricht demnach nicht den Vorgaben des BFStrMG, wonach jeweils 50 % der Mauteinnahmen für die Bundesfernstraßen und die übrigen Verkehrsträger vorzusehen sind. Stattdessen nähert sich die Verteilung der Einnahmen einem im Koalitionsvertrag vorgesehenen Finanzierungskreislauf für den Verkehrsträger Straße an.²⁶

Das BMV teilte mit, die Einführung des Finanzierungskreislaufes Straße durch eine Änderung des BFStrMG vorzubereiten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, darauf zu achten, dass die Verteilung der Mautmittel bei Beschluss des Haushalts der Rechtslage entspricht.

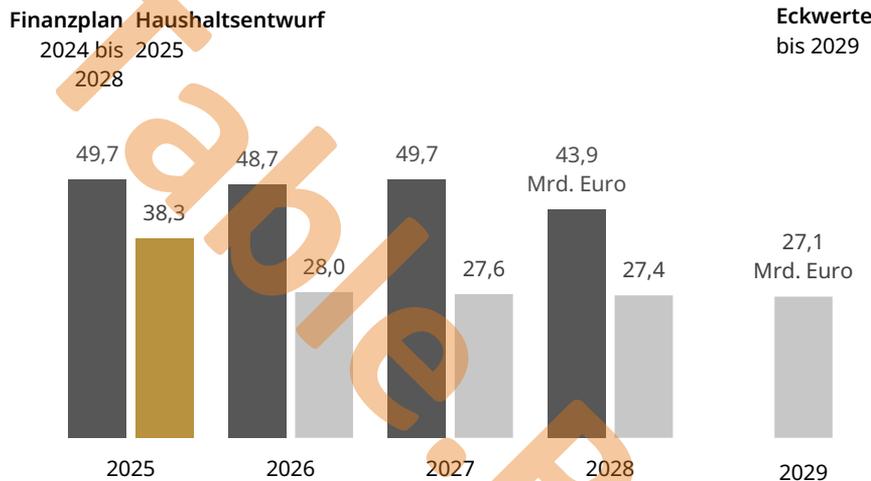
²⁶ Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, S. 25.

5 Ausblick

Abbildung 5

Verlagerungseffekt: Viel geringere Ausgaben im Einzelplan 12

Ausgaben in den Jahren 2025 bis 2029.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Finanzplan 2024 bis 2028; Haushaltsentwurf 2025; Eckwertebeschluss 2026 bis 2029.

Die Bundesregierung beschloss die Eckwerte 2026 bis 2029 mit dem Haushaltsentwurf 2025. Sie plant, die Finanzplanung 2025 bis 2029 am 30. Juli 2025 zu beschließen. Die Verlagerung von Ausgaben in andere Einzelpläne und das SVIK schränkt den Vergleich mit der Vergangenheit ein. Absehbar wird der Blick auf den Einzelplan 12 nicht ausreichen, die Verkehrsinvestitionen des Bundes auch nur im Wesentlichen zu erfassen. Nur mit einem mehrjährigen gemeinsamen Infrastrukturinvestitionsplan auf Projektebene ließe sich beurteilen, ob Erhalt und Ausbau der Verkehrswege nachhaltig gesichert sind.

Gleichzeitig sind mit den verlagerten Ausgaben Risiken für den Einzelplan 12 verbunden. Trotz der militärischen Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur spielen militärische Bedürfnisse bei Investitionsentscheidungen bisher eine untergeordnete Rolle. Es erscheint folgerichtig, dass die Bedürfnisse der Bundeswehr bei Ausgabe der nun im Einzelplan 14 veranschlagten Investitionsmittel stärker berücksichtigt werden. Die Reihenfolge der Realisierung der Verkehrsprojekte könnte sich dadurch ändern.

Das SVIK wird über eine Laufzeit von zwölf Jahren bestehen. Die in das SVIK verlagerten Aufgaben, z. B. Erhaltung des Bestandsnetzes der Bahn, bestehen aber auch danach

fort. Ob sich dann eine Finanzierungslücke ergibt, muss das BMV bereits heute beurteilen und prüfen, wie es ihr ggf. begegnen könnte.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, weitere Informationen über die Entwicklung der gesamten Infrastrukturinvestitionen vom BMV einzufordern. Der Haushaltsausschuss könnte vom BMV einen Bericht anfordern, der die Investitionsplanungen des SVIK und der betroffenen Einzelpläne auf Projektebene zusammenführt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich vom BMV darstellen zu lassen, wie es die verkehrspolitischen Ziele im Jahr 2025 und in den darauffolgenden Jahren erreichen will.

Elbert

Ringel

Beglaubigt: Korthaus, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Table.Briefings