BUNDESRECHNUNGSHOF

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

Gesamtmittelbedarf der Bedarfspläne Schiene, Straße und Wasserstraße

Handlungsspielraum schaffen

6. Oktober 2026

Geschäftszeichen: V1 - 0002082

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Auf einen Blick

Zukunft der Verkehrswege sichern

Das Bundesministerium für Verkehr (BMV) wird die Bedarfspläne Schiene, Straße und Wasserstraße nicht wie vorgesehen umsetzen können. Die Kosten laufen aus dem Ruder. Es muss priorisieren: Unwichtiges streichen, Wichtiges umsetzen. Die nächste Bundesverkehrswegeplanung ist eine Chance, sie strategisch neu auszurichten und die Verkehrswege substanziell zu verbessern.

→ Worum geht es?

Um die Verkehrswege zu erhalten und auszubauen, braucht das BMV immer mehr Mittel. Seine eigene Planung aus dem Jahr 2016 sieht zu viele Projekte vor. Sie hat sich überholt: Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass der Gesamtmittelbedarf für die Bedarfspläne im Jahr 2025 auf mindestens 470 Mrd. Euro angestiegen ist und davon lediglich 94 Mrd. Euro ausgegeben sind. Dabei werden die Projekte schneller teurer als das BMV sie realisieren kann. Das BMV wird die Bedarfspläne so nicht in absehbarer Zeit umsetzen können. Folglich wird es die Verkehrswege nicht wie vorgesehen verbessern.

→ Was ist zu tun?

Das BMV muss sich in die Lage versetzen, erst die wichtigen Projekte umzusetzen. Auch sollte es reagieren, wenn seine Planung zu scheitern droht. Das BMV muss priorisieren, welche Projekte es noch realisieren kann, welche es gänzlich zurückstellt und welche es für den Nachfolger des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) 2030 neu bewertet. Nur wenn es damit freie Kapazitäten schafft, wird es neue Projekte für die Zukunft angehen können. Das BMV muss den neuen BVWP realistischer planen und an den Grenzen des Machbaren orientieren.

→ Was ist das Ziel?

Ziel muss es sein, mit dem nächsten BVWP und den daraus abgeleiteten Bedarfsplänen die Verkehrswege in einem absehbaren Zeitraum zielgerichtet zu verbessern. Mit einem neuen BVWP muss das BMV dafür eine neue und bessere Grundlage schaffen, um die Verkehrswege zu erhalten, zu verbessern und fit für die Zukunft zu machen.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 6

1 Vorbemerkung 8

2 Bedarfspläne außer Reichweite 9

3 Bewertung des Bundesrechnungshofes 15

4 Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr 17

5 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes 19

Abkürzungsverzeichnis

B

BMV *Bundesministerium für Verkehr*

BPÜ *Bedarfsplanüberprüfung*

BSWAG *Bundesschienenwegeausbaugesetz*

BVWP *Bundesverkehrswegeplan*

F

FStrAbG *Fernstraßenausbaugesetz*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

I

IRP *Investitionsrahmenpläne*

W

WaStrAbG *Bundeswasserstraßenausbaugesetz*

0 Zusammenfassung

0.1

Im Abstand von 10 bis 15 Jahren plant das BMV gesamtheitlich die Verkehrswege des Bundes: Schiene, Straße und Wasserstraße. Dabei identifiziert es u. a. gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Projekte, um die Verkehrswege neu- und auszubauen. Einige davon beschließt der Deutsche Bundestag und nimmt sie zu den Bedarfsplänen der Ausbaugesetze.

Das BMV soll jährlich zum 31. August dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zum Gesamtmittelbedarf der Bedarfspläne berichten. Der Bundesrechnungshof hat die vorliegenden Berichte analysiert. Den Bericht für das Jahr 2026 ist das BMV Ende September 2026 noch schuldig. Aufgrund dessen hat der Bundesrechnungshof die aktuellen Zahlen geschätzt. Die wesentlichen Erkenntnisse sind in dem vorliegenden Bericht festgehalten. Der Bundesrechnungshof hat darin die Stellungnahme des BMV berücksichtigt. Dieser Bericht soll die Vorbereitung und Konzeption der nächsten Bundesverkehrswegeplanung unterstützen. (Nummer 1)

0.2

Das BMV gab im Jahr 2016 den BVWP 2030 heraus. Dieser umfasste einen Mittelbedarf von rund 270 Mrd. Euro. Der Gesamtmittelbedarf der daraus abgeleiteten Bedarfspläne ist über die Jahre stark angewachsen: Schon im Jahr 2021 lag er bei 372 Mrd. Euro. Bis zum Jahr 2023 stieg er auf 455 Mrd. Euro an. In nur zwei Jahren ist der Gesamtmittelbedarf um 83 Mrd. Euro gestiegen. Im gleichen Zeitraum konnte das BMV nur 11 Mrd. Euro verausgaben. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass der Gesamtmittelbedarf im Jahr 2025 weiter auf 470 Mrd. Euro gestiegen ist. Der Gesamtmittelbedarf der Bedarfspläne steigt schneller, als das BMV bauen kann.

Die Bedarfspläne sind überplant und damit unrealistisch. Zwar gibt es keine zeitlichen Vorgaben, dennoch wird das BMV die Bedarfspläne weder im Betrachtungszeitraum des BVWP 2030 noch absehbar danach umsetzen können. Damit verfehlt das BMV das Ziel, die Verkehrswege gesamtheitlich zu verbessern. (Nummern 2 und 3)

0.3

Das BMV muss priorisieren, welche Projekte es noch umsetzen kann, welche es gänzlich zurückstellt und welche es im nächsten BVWP neu bewertet. Nur wenn es auf Projekte ver-

zichtet, schafft es freie Kapazitäten. Mit diesen kann es im nächsten BVWP neue Projektideen für die Zukunft angehen. Hierbei wird das BMV auch hohe Hürden für deren Auswahl definieren müssen. Es muss den neuen BVWP an den Grenzen des Machbaren orientieren. Andernfalls besteht erneut die Gefahr, dass sich der Plan als unrealistisch erweist und nicht effizient umsetzbar ist. (Nummern 2 und 3)

0.4

Das BMV hat in seiner Stellungnahme abstrakte Ausführungen aus seinen jährlichen Berichten zum Gesamtmittelbedarf erneut vorgetragen. Zusätzlich hat es auf das zum Großteil zwischenzeitlich in Kraft getretene Infrastruktur-Zukunftsgesetz verwiesen. Mit diesem erwarte das BMV insgesamt einen beschleunigten Infrastrukturausbau. Zur Entwicklung und Höhe des Gesamtmittelbedarfes und der Ausgaben hat sich das BMV nicht geäußert. Auch hat es die vom Bundesrechnungshof prognostizierten Realisierungszeiträume für die Bedarfspläne nicht infrage gestellt. Insgesamt hat das BMV damit sein Vorgehen verteidigt und hält an den Bedarfsplänen fest. (Nummer 4)

0.5

Das BMV hat mit seiner Stellungnahme die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen können. Inwieweit sich die aufgezeigten Realisierungszeiträume der Bedarfspläne durch das Infrastruktur-Zukunftsgesetz konkret reduzieren könnten, hat das BMV offengelassen. Neben der Beschleunigung der Verfahren müssten ausreichend Planungs- und Baukapazitäten bereitstehen, um schneller bauen zu können. Diese steigen jedoch nicht sprunghaft an.

Das BMV wird die Bedarfspläne nicht in absehbarer Zeit umsetzen können. Es muss priorisieren, welche Projekte der Bedarfspläne es noch realisiert. Nur wenn es freie Kapazitäten schafft, wird es neue Projekte für die Zukunft angehen können. Es muss seinen Fokus darauf richten, die Verkehrswege in absehbaren Zeiträumen zielgerichtet zu verbessern. (Nummer 5)

1 Vorbemerkung

Straßen, Schienen und Wasserstraßen: Die Bundesverkehrswege sind von zentraler Bedeutung für das Leben und die Wirtschaft in Deutschland. Die Brücken sind oft marode, Schleusen häufig überaltert, bei der Schiene herrscht Sanierungsstau. Der Bund will die Bundesverkehrswege erhalten und ausbauen. Dafür braucht er eine Strategie. Der BVWP ist das wichtigste Instrument, mit dem das BMV die Verkehrsinfrastruktur des Bundes plant. Hierbei setzt das BMV Zeiträume von 10 bis 15 Jahren an.

Den BVWP 2030 gab das BMV im Jahr 2016 heraus. Er ist im Wesentlichen für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 ausgelegt. Das BMV betrachtete darin sowohl das bestehende Verkehrsnetz als auch Aus- und Neubauprojekte der Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße. Seinen Schwerpunkt setzte das BMV auf „Erhalt vor Neubau“. Aus dem vorherigen BVWP übernahm es noch laufende Projekte. Diese bewertete es nicht neu. Neue Projekte bewertete das BMV und identifizierte dabei diejenigen, die es für gesamtwirtschaftlich vorteilhaft hielt und die die Verkehrswege verbessern würden. Da es davon nicht alle Projekte bis zum Jahr 2030 realisieren könne, sah es auch Projekte für danach vor.

Der BVWP selbst hat keinen Gesetzescharakter. Er ist die Grundlage für die Bedarfspläne zum Neu- und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur. Die Bedarfspläne sind Teil der Ausbaugesetze,[1] welche der Deutsche Bundestag verabschiedet. Damit legt er fest, welche Projekte aus dem BVWP in welcher Dringlichkeit geplant und finanziert werden sollen. Nach jeweils fünf Jahren soll das BMV prüfen, ob die Bedarfspläne an die Verkehrsentwicklung anzupassen sind.

Zusätzlich erstellt das BMV Investitionsrahmenpläne (IRP) für Zeiträume von fünf Jahren. Der IRP ist ein Planungs- und Steuerungsinstrument. Wie im BVWP setzt das BMV auf „Erhalt vor Neubau“. Demnach nimmt es im IRP zunächst den Investitionsbedarf für den Erhalt[2] auf. Verbleibende Investitionsmittel verteilt das BMV anhand des Planungsstandes der beschlossenen Projekte der Bedarfspläne. Das BMV berücksichtigt dabei die verfügbaren Haushaltsmittel und die mittelfristige Finanzplanung des Bundes.[3]

Seit dem Jahr 2022 soll das BMV dem Haushaltsausschuss jährlich zum 31. August über den Gesamtmittelbedarf berichten, der aufgewendet werden müsste, um die Bedarfspläne Schiene, Straße und Wasserstraße zu realisieren. Bis Ende September 2026 ist das BMV dem Haushaltsausschuss den Bericht für das Jahr 2026 noch schuldig. Der

[1] Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz – FStrAbG), Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz – BSWAG) und Bundeswasserstraßenausbaugesetz (WaStrAbG).

[2] Umfasst auch Ersatz.

[3] Investitionsrahmenplan (IRP) 2025 – 2029 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes, Stand: Dezember 2025, Seite 10.

Bundesrechnungshof hat die vorliegenden Berichte des BMV analysiert. Aufgrund des bisher fehlenden Berichtes im Jahr 2026 hat der Bundesrechnungshof die aktuellen Zahlen geschätzt. Die Stellungnahme des BMV zum Berichtsentwurf hat der Bundesrechnungshof berücksichtigt. Seine Erkenntnisse hat er in dem vorliegenden Bericht festgehalten.

2 Bedarfspläne außer Reichweite

Der BVWP 2030 umfasst 1 634 Projekte der Straße, 103 Projekte der Schiene und 39 Projekte der Wasserstraße – insgesamt 1 776 Projekte. Bis auf wenige Ausnahmen setzt sich der finanzielle Mittelbedarf dafür aus Aus- und Neubauanteilen sowie Erhaltungs- und Ersatzanteilen zusammen.[4] Der Erhaltungs- und Ersatzanteil ist derjenige Anteil des Projektes, der auch ohne den Aus- und Neubau angefallen wäre. Waren Projekte aus dem vorherigen BVWP noch nicht abgeschlossen, gab das BMV hier den noch offenen Mittelbedarf an. Hinzu kam ein Mittelbedarf für reine Erhaltung und Ersatz, ohne dass das BMV diese Projekte aufschlüsselte. Zusammengenommen bezifferte das BMV im Jahr 2016 den Mittelbedarf für den BVWP 2030 auf 270 Mrd. Euro (Preisstand 2014/2015).

Auf Grundlage des BVWP 2030 beschloss der Deutsche Bundestag am 2. Dezember 2016 die Bedarfspläne als Anlage zu den jeweiligen Ausbaugesetzen. In den Bedarfsplan im Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz) (FStrAbG) nahm er insgesamt 1 360 Projekte für die Straße auf.[5] Für die Schiene sah er im Bedarfsplan des Gesetzes über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz) (BSWAG) insgesamt 110 Projekte vor.[6] Darunter befand sich auch das Projekt „Deutschlandtakt“.[7] Für die Wasserstraße beschloss er das Bundeswasserstraßenausbaugesetz (WaStrAbG) mit einem Bedarfsplan mit 35 Projekten.[8] Damit wurden mehr oder weniger die Projekte des BVWP 2030 in die Bedarfspläne übernommen. Die Bedarfspläne sind nicht deckungsgleich mit den Projektlisten im BVWP 2030.

[4] Wenige Ausnahmen enthalten nur Aus- und Neubauanteile und keine Erhaltungs- und Ersatzanteile. Zusätzlich weist der BVWP 2030 noch „sonstige Investitionen“ aus (z. B. für Lärmsanierungen).
[5] BGBl. Jahrgang 2016 Teil I Nummer 67, ausgegeben am 30. Dezember 2016, Seite 3354.
[6] BGBl. Jahrgang 2016 Teil I Nummer 65, ausgegeben am 28. Dezember 2016, Seite 3221.
[7] Der Deutschlandtakt bezeichnet ein Konzept für einen deutschlandweit abgestimmten integralen Taktfahrplan, mit dem ein Zielfahrplan für den Schienenpersonennah- und -fernverkehr aufgestellt wird.
[8] BGBl. Jahrgang 2016 Teil I Nummer 65, ausgegeben am 28. Dezember 2016, Seite 3224.

Gesamtmittelbedarf

Im Jahr 2022 forderte der Haushaltsausschuss das BMV u. a. auf, den Gesamtmittelbedarf der Projekte in den Bedarfsplänen Schiene, Straße und Wasserstraße zu aktualisieren. Das BMV sollte dabei aktuelle Kostensteigerungen berücksichtigen. Beginnend mit dem Jahr 2022 sollte es zum 31. August jährlich und mit einheitlichem Preisstand des Vorjahres den aktualisierten Gesamtmittelbedarf und die bis dahin verausgabten Mittel der Projekte berichten.

Das BMV berichtet daher seit dem Jahr 2022 jährlich dem Haushaltsausschuss zum Gesamtmittelbedarf der drei Verkehrsträger. Es erklärte dabei regelmäßig, dass die Projekte der Bedarfspläne vom Betrachtungszeitraum der Jahre 2016 bis 2030 des BVWP 2030 losgelöst seien. Insofern könnten sich der Gesamtmittelbedarf und die verausgabten Mittel bei den Projekten auch auf die Jahre vor dem Jahr 2016 beziehen. Sie seien damit nicht vergleichbar mit den Angaben im BVWP 2030. Ebenso stellte es regelmäßig voran, dass es für die Aktualisierung der Gesamtmittelbedarfe mit der Anlage „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes“ zum Einzelplan 12 für die Straße und Wasserstraße eine konsistente Datengrundlage gäbe. Für die Schiene sei diese nur eingeschränkt zu verwenden, da die Projekte im Bedarfsplan der Schiene teilweise auch mit Eigenmitteln der Deutschen Bahn AG finanziert werden.

Im **Jahr 2023** änderte der Deutsche Bundestag das BSWAG und insbesondere den Bedarfsplan Schiene.[9] Nach Aussage des BMV seien beendete Projekte entfernt und deren Zuschnitte angepasst. Seither enthält der Bedarfsplan Schiene 84 Projekte. Davon gehören 57 Projekte zum vordringlichen Bedarf. Alle Projekte des vordringlichen Bedarfes dienen der Umsetzung des „Deutschlandtaktes“. So wurde das ursprüngliche Projekt „Deutschlandtakt“ als bisherige Sammelposition aufgelöst und den jeweiligen Projekten des Bedarfsplanes zugeordnet.

Im **Jahr 2024** änderte der Deutsche Bundestag das BSWAG erneut.[10] Der Bedarfsplan Schiene blieb davon unberührt. Vor diesem Hintergrund berichtete das BMV, dass der Gesamtmittelbedarf der Bedarfspläne auf **455,5 Mrd. Euro** (Preisstand 2023) angewachsen sei. Aus dem Vergleich der drei Berichte des BMV aus den **Jahren 2022 bis 2024** (Preisstände der Jahre 2021 bis 2023) ergibt sich, dass der Gesamtmittelbedarf in zwei Jahren um 83 Mrd. Euro gestiegen ist.

Die Änderung des Bedarfsplanes Schiene aus dem Jahr 2023 wirkte sich erst auf den Bericht des BMV im **Jahr 2025** aus. Die entfernten Projekte unterlagen nicht mehr der Berichtspflicht. Folglich war deren Gesamtmittelbedarf und die verausgabten Mittel nicht mehr enthalten. Der fortan berichtete Gesamtmittelbedarf und die verausgabten Mittel für die Schiene sind daher nicht mehr unmittelbar mit den Vorjahren vergleich-

[9] BGBl. Jahrgang 2023 Teil I Nummer 409, ausgegeben am 28. Dezember 2023, Seite 23.
[10] BGBl. Jahrgang 2024 Teil I Nummer 224, ausgegeben am 8. Juli 2024.

bar. Das BMV konnte dem Bundesrechnungshof nicht vollständig darstellen, welche Projekte des Bedarfsplanes der Schiene oder Teile davon entfernt wurden. Wie hoch die Differenzen beim Gesamtmittelbedarf und den verausgabten Mitteln damit ausfielen, konnte das BMV dem Bundesrechnungshof ebenfalls nicht vollständig angeben. Das BMV berichtete nun einen Gesamtmittelbedarf von **454,6 Mrd. Euro** (Preisstand 2024). Der Rückgang liegt vornehmlich an der Änderung des Bedarfsplanes Schiene.

Ende September 2026 lag der neue Bericht des BMV für das Jahr 2026 (Preisstand 2025) noch nicht vor. Der Bundesrechnungshof schrieb den Gesamtmittelbedarf entsprechend der vom BMV in den letzten Jahren verwendeten Methode fort. Demnach ergäbe sich ein Gesamtmittelbedarf für die drei Bedarfspläne von mindestens **470 Mrd. Euro** (Preisstand 2025). Der Gesamtmittelbedarf wäre damit allein aus der Baupreissteigerung innerhalb eines Jahres um 15 Mrd. Euro gestiegen (siehe Abbildung 1).

Verausgabte Mittel

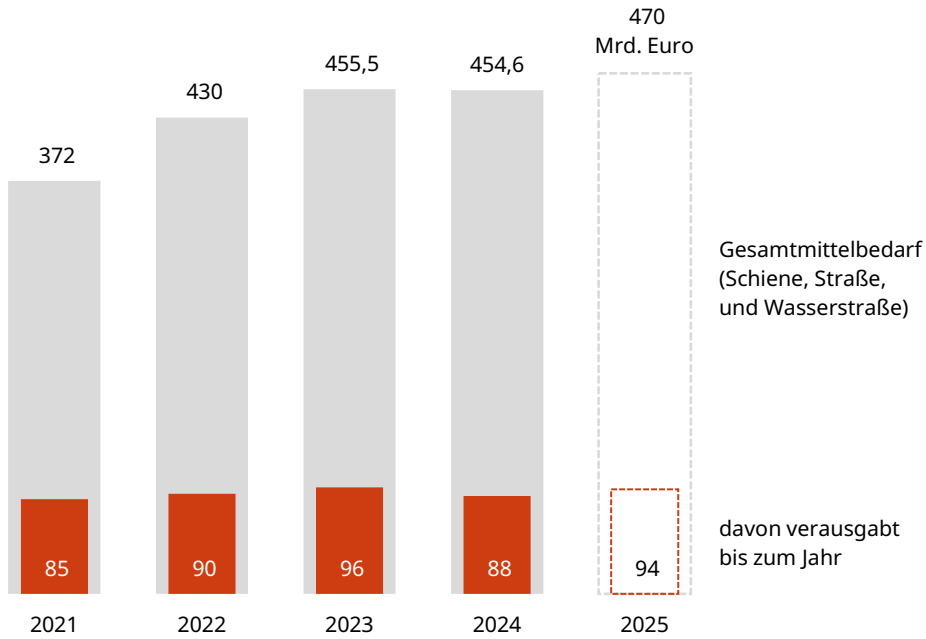
Die Berichte des BMV weisen auch die verausgabten Mittel für die Projekte der Bedarfspläne aus. Bis zum Jahr 2023 hat das BMV 96 Mrd. Euro für diese verausgabt. Aus dem Vergleich der drei Berichte des BMV mit den Preisständen der Jahre 2021 bis 2023 ergibt sich, dass das BMV in zwei Jahren 11 Mrd. Euro (5 Mrd. Euro im Jahr 2022 plus 6 Mrd. Euro im Jahr 2023) verausgaben konnte. Die verausgabten Mittel gingen gemäß dem Bericht aus dem Jahr 2025 (Preisstand 2024) zurück. Das liegt daran, dass mit der Änderung des Bedarfsplanes Schiene die verausgabten Mittel von abgeschlossenen – entfernten – Projekten nicht mehr enthalten sind. Das BMV konnte dem Bundesrechnungshof nicht vollständig darstellen, welche Projekte dies betraf und welche verausgabten Mittel damit entfielen. Ausgehend von den verausgabten Mitteln der vergangenen Jahre schätzt der Bundesrechnungshof, dass das BMV im Jahr 2025 für die Realisierung der Bedarfspläne Schiene, Straße und Wasserstraße 6 Mrd. Euro ausgegeben hat.

Die Gesamtmittelbedarfe und die davon verausgabten Mittel sind in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1

Gesamtmittelbedarf steigt, Ausgaben kommen nicht hinterher

Während der Gesamtmittelbedarf für die Bedarfspläne Schiene, Straße und Wasserstraße steigt, kommt das BMV mit seinen Ausgaben nicht hinterher.



Erläuterung: Das Projekt „Deutschlandtakt“ ist im Jahr 2021 in den vordringlichen Bedarf aufgestiegen. Das BMV gab es fälschlicherweise zum Preisstand 2021 mit 44 Millionen Euro an. Auf Nachfrage teilte es mit, dass der Mittelbedarf 55 Mrd. Euro betragen habe. Die Zahlen sind dahingehend angepasst. Dem Jahr 2024 liegt der neue Bedarfsplan Schiene zugrunde. Der Gesamtmittelbedarf und die verausgabten Mittel der Schiene sind fortan deshalb nicht unmittelbar mit den Vorjahren vergleichbar.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Berichte des BMV zum Gesamtmittelbedarf der Bedarfspläne Schiene, Straße und Wasserstraße aus den Jahren 2022 bis 2025 mit den Preisständen 2021 bis 2024 und den geschätzten Werten für den Preisstand 2025, Werte gerundet.

Im Anhang zu diesem Bericht sind die Gesamtmittelbedarfe und verausgabten Mittel nach den Verkehrsträgern Schiene, Straße und Wasserstraße aufgeteilt.

Einen überjährigen Vergleich macht das BMV in seinen Berichten nicht. Ein Vergleich der ursprünglichen und aktualisierten Gesamtmittelbedarfe sei aus Sicht des BMV „fachlich nicht sachgerecht“. Die ersten Kostenschätzungen im BVWP 2030 dienten dazu, die Projekte einheitlich zu bewerten und vergleichen zu können. Es sei bekannt gewesen, dass die Projekte allein durch eine spätere Umsetzung teurer würden. Zusätzlich würden die Projekte wegen weiterer „Planungs- und Optimierungsprozesse“ teurer, wenn das BMV sie zum Beispiel neu zugeschnitten habe. Zur Höhe des aktualisierten Gesamtmittelbedarfes äußert sich das BMV in seinen Berichten nicht. Es ordnet die Entwicklung auch nicht ein.

Zeithorizont für die Realisierung

Aus den Berichten des BMV und der Schätzung des Bundesrechnungshofes für den Preisstand 2025 lässt sich je Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße ermitteln, wie viel das BMV in den Jahren 2022 bis 2025 ausgegeben hat. Die jährlichen Ausgaben je Verkehrsträger hat der Bundesrechnungshof über den Baupreisindex, den das BMV verwendet[11], auf das Jahr 2025 umgerechnet und daraus den Durchschnitt gebildet.[12] Diese Werte je Verkehrsträger entsprechen der durchschnittlichen jährlichen Investitionsausgabe zum Preisstand 2025. Die Differenz zwischen dem geschätztem Gesamtmittelbedarf und den fortgeschriebenen verausgabten Mitteln zum Preisstand 2025 ergibt den Mittelbedarf, der jetzt noch aufzuwenden ist, um die Bedarfspläne zu realisieren. Dieser verbleibende Mittelbedarf geteilt durch die durchschnittlichen jährlichen Investitionsausgaben ergibt, wie lange es dauert, um alle Projekte der Bedarfspläne zu realisieren. Hierbei hat der Bundesrechnungshof angenommen, dass der Gesamtmittelbedarf nicht weiter steigt und das BMV wie bisher investiert. Demnach würde das BMV beispielsweise noch 73 Jahre benötigen, um den Bedarfsplan Schiene umzusetzen (siehe Abbildung 2).

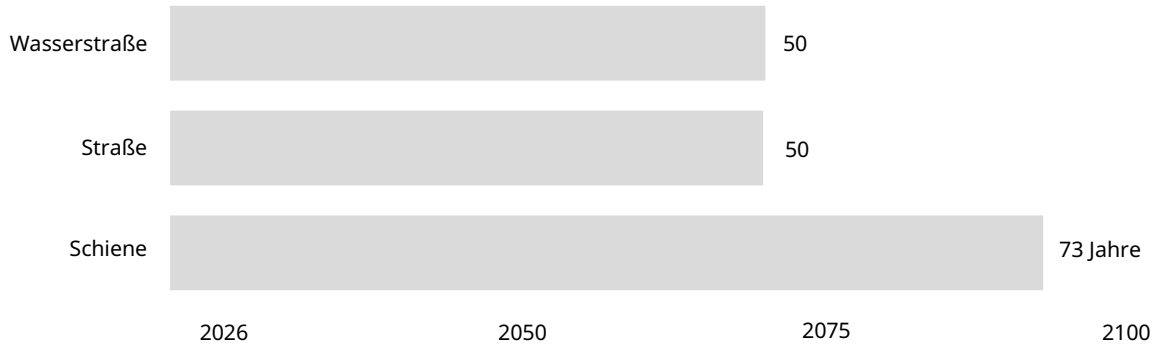
[11] Um die Gesamtmittelbedarfe zu aktualisieren, nutzt das BMV in seinen Berichten u. a. einen gewichteten Baupreisindex „Bundesfernstraßenbau“. Dieser ergibt sich aus 70 % Straßenbau und 30 % Brückenbau im Straßenbau.

[12] Wegen der Änderung des Bedarfsplanes Schiene lässt sich aus den Angaben des BMV nicht ermitteln, wie viel das BMV bei der Schiene im Jahr 2024 ausgegeben hat. Daher hat der Bundesrechnungshof den Durchschnitt für die Schiene aus den anderen drei Jahren ermittelt.

Abbildung 2

Umsetzung der Bedarfspläne bis 2030 unwahrscheinlich

Zur Realisierung aller Projekte der Bedarfspläne wird der Betrachtungszeitraum des BVWP 2030 weit überschritten. Bei der Schiene würde die Realisierung bis ins Jahr 2098 dauern.



Erläuterung: Der Bundesrechnungshof hat die Differenzen zwischen den in den Berichten des BMV ausgewiesenen verausgabten Mitteln gebildet – mit Ausnahme des Jahres mit der Änderung des Bedarfsplanes der Schiene. Diese Differenzen wurden auf das Jahr 2025 inflationiert und daraus eine „durchschnittliche Investitionsausgabe pro Jahr“ gebildet. Aus der Differenz des geschätzten Gesamtmittelbedarfes und den verausgabten Mitteln zum Preisstand des Jahres 2025 ergibt sich der noch offene Gesamtmittelbedarf. Dieser geteilt durch die „durchschnittliche Investitionsausgabe pro Jahr“ ergibt wiederum den demnach zu erwartenden noch offenen Realisierungszeitraum.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Berichte des BMV zum Gesamtmittelbedarf der Bedarfspläne Schiene, Straße und Wasserstraße aus den Jahren 2022 bis 2025 mit den Preisständen 2021 bis 2024 und den geschätzten und fortgeschriebenen Werten für den Preisstand 2025, Werte gerundet.

Die Bedarfspläne sind gemäß § 4 der Ausbaugesetze alle fünf Jahre zu überprüfen, sogenannte Bedarfsplanüberprüfung (BPÜ). Um geänderte Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, bezog das BMV u. a. die Verkehrsprognose 2040 in die BPÜ ein. Im Jahr 2024 beschrieb das BMV, dass es die Bedarfspläne für die Schiene und die Straße in ihrer Gesamtheit als angemessen und weiterhin erforderlich bewerte. Den Bedarfsplan für die Wasserstraße stelle es nicht infrage, obwohl einzelne Projekte wegen der Verkehrsentwicklung nicht mehr wirtschaftlich sein könnten. Mit der BPÜ treffe das BMV keine Aussage über die Wirtschaftlichkeit einzelner Projekte der Bedarfspläne. Die Wirtschaftlichkeit eines Projektes sei zwar Voraussetzung für dessen Realisierung. Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit eines Projektes sei aber vor der Einstellung in den Bundeshaushalt zu erbringen.[13]

Das BMV tauschte sich in einem Infrastrukturdialog mit Verkehrs-, Umwelt-, Wirtschafts- und Verbraucherschutzverbänden über die Prioritäten bei der Umsetzung des BVWP 2030 aus. Weiterhin sollten neue Kriterien für einen neuen BVWP identifiziert werden. Aus Sicht des BMV bedarf es einer Weiterentwicklung der Bundesverkehrs-

[13] BMV, Bericht zur Überprüfung der Bedarfspläne (BPÜ) für die Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße, Stand November 2024.

wegeplanung. Dem Dialog habe es wichtige Impulse für die nächste Bundesverkehrswegeplanung als neue strategische Grundlage der Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes entnommen.[14]

3 Bewertung des Bundesrechnungshofes

Projekte der Verkehrsinfrastruktur werden regelmäßig teurer als vom BMV ursprünglich angenommen. Das BMV hat nach eigener Aussage bei der Aufstellung des BVWP 2030 die Mittelbedarfe realistisch geschätzt, um sie einheitlich bewerten und vergleichen zu können. Binnen zehn Jahren haben vertiefende Planungen und Preissteigerungen den BVWP 2030 überholt.

Zu langsam und immer teurer

Im BVWP 2030 bezifferte das BMV den Mittelbedarf für die drei Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße noch auf 270 Mrd. Euro. Wenngleich nur ein Teil der Projekte im Jahr 2016 in die Bedarfspläne aufgenommen wurde, stieg der Gesamtmittelbedarf für die Bedarfspläne zunächst auf 372 Mrd. Euro (Preisstand 2021). Zwei Jahre später berichtete das BMV schon von einem Anstieg auf 455 Mrd. Euro (Preisstand 2023). Der Gesamtmittelbedarf ist damit um 83 Mrd. Euro angestiegen. Im gleichen Zeitraum hat das BMV jedoch nur 11 Mrd. Euro umsetzen können. Wie hoch die Differenzen zum Bericht des BMV aus dem Jahr 2025 mit Preisstand 2024 ausfallen, lässt sich aus den Daten nicht ohne Weiteres ableiten. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass dem BMV hierzu nicht alle Angaben zu den Projekten des Bedarfsplanes der Schiene vorlagen.

Das BMV hat bis Ende September 2026 die aktuellen Zahlen nicht vorgelegt. Nach Schätzung des Bundesrechnungshofes wird der Gesamtmittelbedarf für die Bedarfspläne allein durch die Baupreisentwicklung zum Preisstand 2025 auf 470 Mrd. Euro angestiegen sein. Die Differenzen zeigen, dass der Gesamtmittelbedarf für die Bedarfspläne aufgrund der Baupreissteigerungen und fortgeschrittener Planung der Projekte deutlich schneller ansteigt als das BMV in der Lage ist, jährlich umzusetzen.

Dies wird nochmal deutlicher, wenn die verausgabten Mittel mit dem Gesamtmittelbedarf ins Verhältnis gesetzt werden. Gemessen am Finanzvolumen der Bedarfspläne hat

[14] BMV, Abschlussbericht des Infrastrukturdialogs, Zusammenfassende Dokumentation und Einordnung der Ergebnisse, Januar 2025.

das BMV demnach erst rund ein Fünftel umgesetzt.[15] Diese Quote blieb in den vergangenen Jahren nahezu konstant.[16] Die Realisierung aller Bedarfsplanprojekte liegt in weiter Ferne. Unter der Annahme, dass der Gesamtmittelbedarf nicht weiter steigt und das BMV ähnlich der letzten Jahre seine Mittel verausgaben kann, würde es zum Beispiel für den Bedarfsplan Schiene noch 73 Jahre brauchen. Dieser geschätzte Zeitraum übersteigt bei weitem den angedachten Zeitraum eines BVWP von 10 bis 15 Jahren. Dies gilt auch für die Straße und die Wasserstraße. Dabei war es ein zentrales Anliegen des BMV, einen Großteil der Projekte des BVWP 2030 bis zum Jahr 2030 umgesetzt zu haben. Es ist nicht absehbar, wann das BMV die Bedarfspläne umgesetzt haben wird.

Die Bedarfspläne für die Schiene, Straße und Wasserstraße sind überplant und damit unrealistisch. Auch wenn die Ausbaugesetze keine zeitlichen Vorgaben enthalten, wird das BMV die Projekte weder im Betrachtungszeitraum des BVWP 2030 noch absehbar danach umsetzen können (siehe Abbildung 2). Zu diesem Schluss kam das BMV selbst nicht. Im Gegenteil: Mit seiner BPÜ bestätigte das BMV im Jahr 2024, dass es an den Bedarfsplänen festhalte. Ferner ist der BVWP 2030 ein gesamtheitlicher Plan. Er hat das Ziel, die Verkehrswege Straße, Schiene und Wasserstraße substanziell zu verbessern. Dieses Ziel spiegelt sich auch in den Bedarfsplänen wider. Kann das BMV nur einen Bruchteil der Bedarfsplanprojekte umsetzen, wird es dieses Ziel nicht erreichen.

Priorisieren für bessere Verkehrswege

Zwar geht das BMV mit der BPÜ davon aus, weiterhin alle Projekte der Bedarfspläne für die erwartete Verkehrsentwicklung zu benötigen. Es kann jedoch nicht alle im Betrachtungszeitraum und absehbar danach umsetzen. Das BMV muss priorisieren, um die Projekte umzusetzen, die einen möglichst hohen Beitrag zur Verbesserung der Verkehrswege leisten. Seine fünfjährigen Investitionsrahmenpläne lösen das Problem nicht. Sie verschärfen es, denn hier priorisiert das BMV Projekte nach deren Planungsstand und nicht danach, inwiefern diese die Verkehrswege substanziell verbessern. Damit ist nicht garantiert, dass das BMV die wichtigen Vorhaben zuerst baut. Das BMV wird dem Ziel des BVWP – bessere Verkehrswege – so nicht gerecht.

Bundesverkehrswegeplanung neu ausrichten

Mit Blick auf die nächste Bundesverkehrswegeplanung wird das BMV strengere Maßstäbe für die Auswahl von Projektideen für die Verkehrsinfrastruktur definieren müs-

[15] Anderweitige Indikationen dafür, wie sich die Realisierung der Bedarfspläne über die Zeit entwickeln könnte (z. B. anhand der Anzahl der noch zu realisierenden Projekte), ließen die Daten aus den Berichten des BMV nicht zu.

[16] Jahr 2021: 85 Mrd. Euro von 372 Mrd. Euro entsprechen 22,8 %; Jahr 2022: 90 Mrd. Euro von 430 Mrd. Euro entsprechen 20,9 %; Jahr 2023: 96 Mrd. Euro von 455 Mrd. Euro entsprechen 21,1 %; Jahr 2024: 88 Mrd. Euro von 455 Mrd. Euro entsprechen 19,3 % und Jahr 2025: 94 Mrd. Euro von 470 Mrd. Euro entsprechen 20 % Im Durchschnitt ergibt dies 20,8 % – rund ein Fünftel.

sen, die es überhaupt in die Bewertung einbezieht. Die dann mittels der BVWP-Methode bewerteten Projekte muss es so priorisieren, dass es die Projekte in einem realistischen Zeitraum umsetzen kann. Dabei muss es sich an den Grenzen des Machbaren orientieren. Der Haushaltsgesetzgeber sollte dann über zeitlich absehbare und leistbare Projekte für die Bedarfspläne zu den Ausbaugesetzen abstimmen können. Andernfalls besteht erneut die Gefahr, dass sich die Bedarfspläne als unrealistisch erweisen und nicht effizient umsetzbar sind.

Nimmt das BMV noch nicht realisierte Projekte der Bedarfspläne als Grundlage für einen neuen BVWP und hinterfragt diese nicht, wäre dieser von Beginn an überladen. Damit hätte das BMV – aber auch der Haushaltsgesetzgeber – wenig bis keinen Handlungsspielraum, um auf die heutigen und erwarteten Rahmenbedingungen zu reagieren. Soll das BMV mit neuen Projekten die Verkehrswege effizient verbessern, muss es priorisieren. Das BMV sollte daher prüfen, welche bestehenden Projekte der Bedarfspläne noch einmal bewertet und welche ausgeschlossen werden müssen. Hierbei muss es auch prüfen, ob und wann es begonnene Projekte erneut bewertet.

Das BMV sollte jetzt kritisch hinterfragen, welche Projekte der Bedarfspläne es noch bis zum nächsten BVWP beginnen will. Jedes neu begonnene Projekt bindet Mittel. Damit wird die Gestaltungsfreiheit geschmälert, um geänderte Rahmenbedingungen zu berücksichtigen und mit neuen Projektideen die Verkehrswege zu verbessern. Dies gilt sowohl für das BMV schon bei der Aufstellung des nächsten BVWP als auch für das spätere parlamentarische Verfahren zur gesetzlichen Verankerung der Bedarfspläne. Nur wenn das BMV jetzt priorisiert, kann es wieder Handlungsspielraum für neue Projektideen in der Zukunft schaffen.

4 Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr

Das BMV hat in seiner Stellungnahme wiederholt, es halte es für fachlich nicht sachgerecht, BVWP-Kostenstände und aktualisierte Kostenstände gegenüber zu stellen und daraus Rückschlüsse abzuleiten. Die beim Aufstellen des BVWP 2030 ermittelten Kostenschätzungen dienten dazu, die Infrastrukturprojekte zum Zeitpunkt der Planaufstellung auf einheitlicher Grundlage vergleichen und bewerten zu können.

Es sei bereits beim Aufstellen des BVWP 2030 bekannt gewesen, dass die Projekte aufgrund von unterschiedlichen Planungsständen und Haushaltsrestriktionen nicht parallel, sondern nur sukzessive geplant und umgesetzt werden könnten. Allein dadurch

ergäben sich Kostenanpassungen. Hinzu kämen veränderte Planungsanforderungen durch weiterentwickelte technische oder umweltfachliche Vorschriften sowie wirtschaftliche Einflüsse. So habe die Baupreisentwicklung erhebliche Auswirkungen auf den Gesamtmittelbedarf.

Das BMV hat ferner darlegt, die Aufnahme eines Projektes in den jeweiligen Bedarfsplan sei keine Finanzierungs- und Realisierungszusage. Damit sei lediglich der grundsätzliche Bedarf für das Projekt im Sinne der Zielsetzungen der Ausbaugesetze und der damit verbundene gesetzliche Planungsauftrag festgestellt.

Werde ein neuer BVWP aufgestellt, sei für nicht begonnene Projekte erneut der verkehrliche Bedarf und ein „positives Nutzen-Kosten-Verhältnis“ nachzuweisen, um ihre Dringlichkeitseinstufung zu wahren. Die Wirtschaftlichkeit eines Bedarfsplanprojektes werde beim Aufstellen eines BVWP untersucht. Der Nachweis erfolge zudem grundsätzlich beim Einstellen in den Bundeshaushalt und im Vorfeld einer Baufreigabe.

Hinsichtlich der Aufstellung eines neuen BVWP hat das BMV auf den Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die 21. Legislaturperiode verwiesen. Danach werde am bestehenden BVWP 2030 und dem Verfahren zu seiner Aufstellung und Überprüfung festgehalten. Das BMV werde gemäß seiner gesetzlichen Verpflichtung aus den Ausbaugesetzen in dieser Legislaturperiode eine weitere BPÜ durchführen. Ein neuer BVWP sei aktuell nicht vorgesehen.

Die BPÜ aus dem Jahr 2024 habe gezeigt, dass die Bedarfspläne einen großen Vorrat an bedarfsfestgestellten Projekten enthalten, für die derzeit kein Baurecht vorliege. Für die Projekte hoher Dringlichkeitskategorien bestehe weiterhin ein gesetzlicher Planungsauftrag. Die BPÜ sei auf Grundlage der Verkehrsprognose 2040 erfolgt. Damit seien die in den Bedarfsplänen enthaltenen Projekte insgesamt auch für die im Jahr 2040 prognostizierten Verkehre grundsätzlich erforderlich.

Der vom Bundesrechnungshof kritisierten schleppenden Umsetzung der Projekte hat das BMV das Mitte 2026 in Kraft getretene Infrastruktur-Zukunftsgesetz entgegengehalten. Mit dem Gesetz erwarte das BMV insgesamt einen beschleunigten Infrastrukturausbau. Der Fokus liege dabei auf Projekten im überragenden öffentlichen Interesse.

Das BMV folge weiter der im BVWP 2030 formulierten Strategie, Erhalt vor Aus- und Neubau. Dabei erfolge die Priorisierung der Projekte nach „bewährten, gesetzlich definierten und verwaltungstechnisch etablierten Prozessen“.

Das BMV stelle mit dem IRP entsprechend der §§ 5 der Ausbaugesetze für Schiene, Straße und Wasserstraße Fünfjahresplanungen auf, um den Ausbau nach den Bedarfsplänen zu verwirklichen. Dabei seien die Belange aller Verkehrsträger angemessen zu berücksichtigen, um zu entscheiden, welche Projekte am dringlichsten sind.

Das BMV gab abschließend an, es werde die notwendigen Grundlagen für eine künftige Bundesverkehrswegeplanung vorantreiben und dabei auch die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes prüfen.

5 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Das BMV hat mit seiner Stellungnahme die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen können. Es hält an dem BVWP 2030 und den Bedarfsplänen Schiene, Straße und Wasserstraße fest.

Das BMV verkennt, dass der Bundesrechnungshof die im BVWP 2030 ausgewiesenen Kostenstände nicht mit den heutigen verglichen hat. Seine Kritik bezieht sich auf die vom BMV berichteten Gesamtmittelbedarfe und deren Entwicklung. Das BMV hat sich zu der Entwicklung und Höhe der Gesamtmittelbedarfe in seiner Stellungnahme nicht geäußert.

Zu den vom Bundesrechnungshof prognostizierten Realisierungszeiträumen der Bedarfspläne hat sich das BMV ebenfalls nicht geäußert. Vielmehr hat es auf seine Berichte zum Gesamtmittelbedarf verwiesen, die der Bundesrechnungshof bereits berücksichtigt hat.

Ob und wie stark sich Bedarfsplanprojekte durch das Infrastruktur-Zukunftsgesetz beschleunigen lassen und die aufgezeigten Realisierungszeiträume der Bedarfspläne reduzieren könnten, bleibt abzuwarten. Zudem können auch mit einer Beschleunigung und Vereinfachung von Genehmigungsverfahren die Projekte nicht zwingend schneller umgesetzt werden. Voraussetzung ist auch, dass die entsprechenden Planer, Bauüberwacher und Bauunternehmen zur Verfügung stehen. Deren Zahl wird nicht sprunghaft ansteigen. Hierauf hat der Bundesrechnungshof bereits in einem Bericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität verwiesen.[17] Aus Sicht des Bundesrechnungshofes wird daran auch das Infrastruktur-Zukunftsgesetz nichts ändern.

Das BMV weist zwar darauf hin, dass das Jahr 2030 kein Realisierungszeitpunkt für den BVWP sei, sondern lediglich eine Betrachtungshorizont. Jedoch gab das BMV selbst im BVWP 2030 an, dass es bis zum Jahr 2030 die dringlichsten Projekte umgesetzt oder

[17] Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) vom 21. August 2025, Gz.: V 1 – 0003279.

mindestens begonnen haben wollte. Das BMV legte dem BVWP 2030 Rahmenbedingungen von 10 bis 15 Jahren zugrunde. Ob diese auch noch bis ins Jahr 2100 zum Beispiel für die Realisierung des Bedarfsplanes Schiene Bestand haben werden, ist zu hinterfragen. Dass das BMV an der Vielzahl von Projekten trotzdem festhält, ist schlichtweg realitätsfern.

Mit seinem Hinweis, dass die in den Bedarfsplänen enthaltenen Projekte weiterhin erforderlich seien, damit die Verkehrswege die prognostizierten Verkehre im Jahr 2040 aufnehmen könnten ignoriert das BMV, dass es die drei Bedarfspläne bis dahin nicht realisieren kann. In der Folge kann die Infrastruktur nicht zur Verfügung stehen, die das BMV für die prognostizierten Verkehr im Jahr 2040 bräuchte. Diesen Zielkonflikt muss das BMV alsbald lösen. Angesichts der bisherigen Entwicklung bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass das BMV den Rückstand bis zum Jahr 2040 aufholen kann.

Das BMV sollte kritisch hinterfragen, welche Projekte der Bedarfspläne es noch umsetzt und mit welchen neuen Projektideen es die Verkehrswege fit macht für die künftigen Verkehre auf Schiene, Straße und Wasserstraße.

Das BMV wird die Bedarfspläne nicht in absehbarer Zeit umsetzen können. Es muss priorisieren, welche Projekte der Bedarfspläne es noch realisiert. Nur wenn es freie Kapazitäten schafft, wird es neue Projekte für die Zukunft angehen können. Ziel muss es sein, die Verkehrswege in absehbaren Zeiträumen zielgerichtet zu verbessern.

Geywitz Elbert Steiert

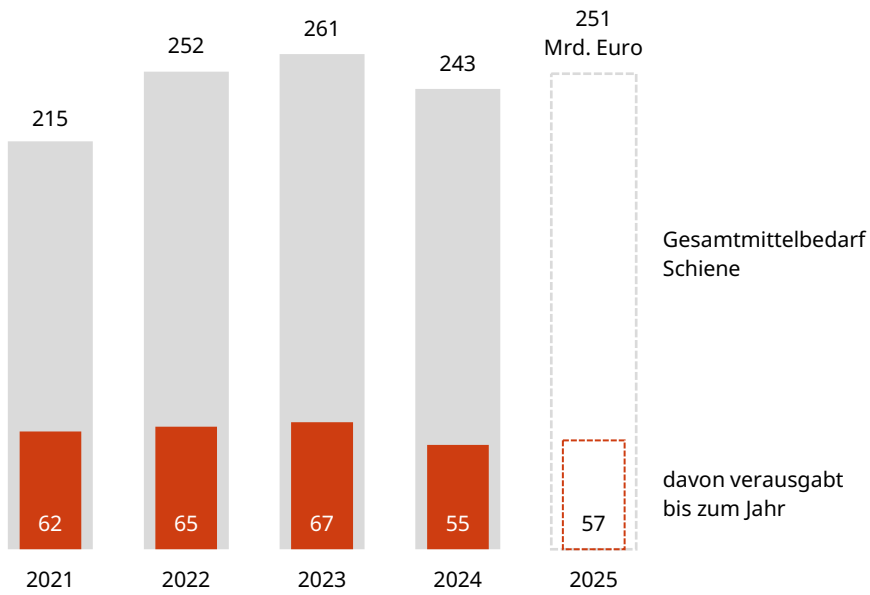
Beglaubigt: S. Erdmann, Tarifbeschäftigte
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Anhang zum Bericht: Gesamtmittelbedarf der Bedarfspläne Schiene, Straße und Wasserstraße

Abbildung 1

Schiene – Gesamtmittelbedarf und verausgabte Mittel

Während der Gesamtmittelbedarf für den Bedarfsplan Schiene steigt, kommt das BMV mit seinen Ausgaben nicht hinterher.



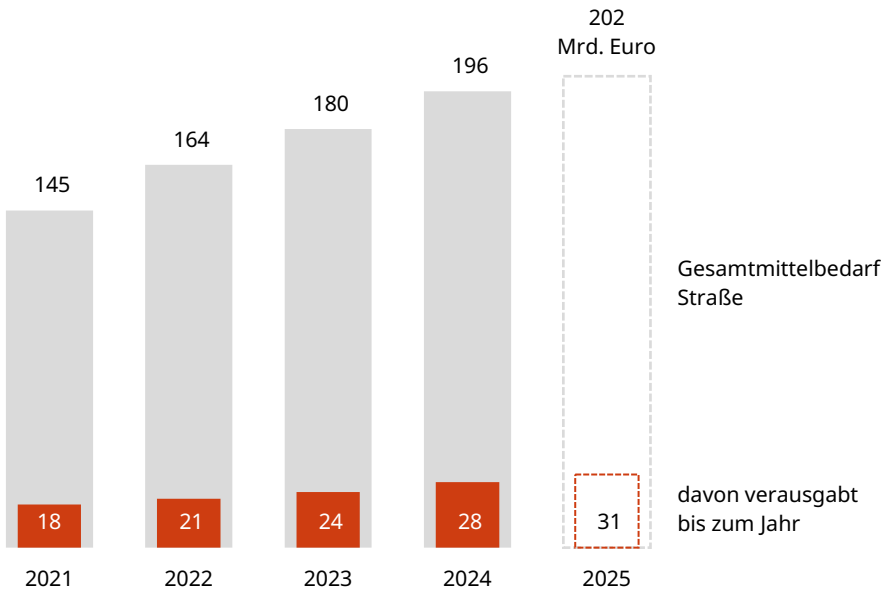
Erläuterung: Das Projekt „Deutschlandtakt“ ist im Jahr 2021 zum vordringlichen Bedarf aufgestiegen. Das BMV gab es fälschlicherweise zum Preisstand 2021 mit 44 Millionen Euro an. Auf Nachfrage teilte es mit, dass der Mittelbedarf 55 Mrd. Euro betragen habe. Die Zahlen sind dahingehend angepasst. Dem Jahr 2024 liegt der neue Bedarfsplan Schiene zugrunde. Der Gesamtmittelbedarf und die verausgabten Mittel der Schiene sind fortan deshalb nicht unmittelbar mit den Vorjahren vergleichbar.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Berichte des BMV zum Gesamtmittelbedarf der Bedarfspläne Schiene, Straße und Wasserstraße aus den Jahren 2022 bis 2025 mit den Preisständen 2021 bis 2024 und den geschätzten Werten für den Preisstand 2025, Werte gerundet.

Abbildung 2

Straße – Gesamtmittelbedarf und verausgabte Mittel

Während der Gesamtmittelbedarf für den Bedarfsplan Straße steigt, kommt das BMV mit seinen Ausgaben nicht hinterher.

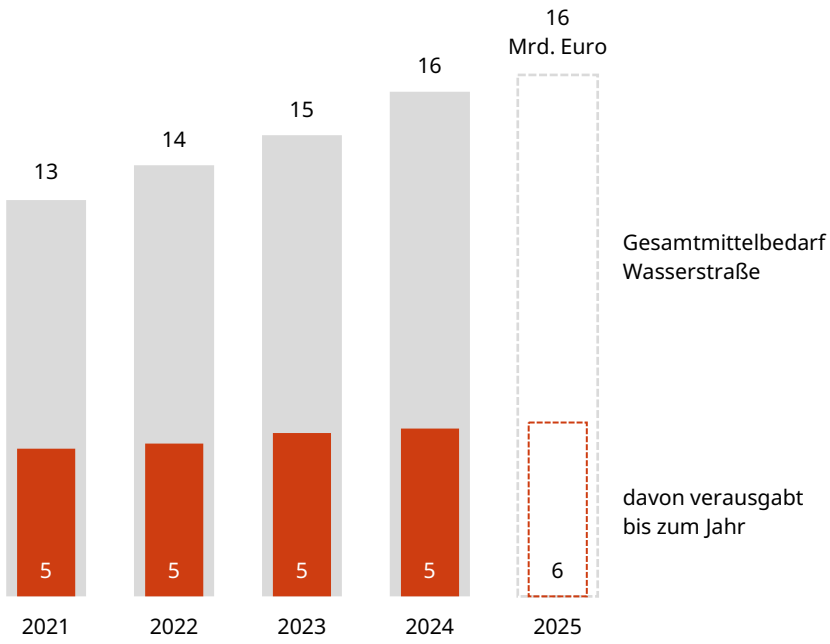


Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Berichte des BMV zum Gesamtmittelbedarf der Bedarfspläne Schiene, Straße und Wasserstraße aus den Jahren 2022 bis 2025 mit den Preisständen 2021 bis 2024 und den geschätzten Werten für den Preisstand 2025, Werte gerundet.

Abbildung 3

Wasserstraße – Gesamtmittelbedarf und verausgabte Mittel

Während der Gesamtmittelbedarf für den Bedarfsplan Wasserstraße steigt, kommt das BMV mit seinen Ausgaben nicht hinterher.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Berichte des BMV zum Gesamtmittelbedarf der Bedarfspläne Schiene, Straße und Wasserstraße aus den Jahren 2022 bis 2025 mit den Preisständen 2021 bis 2024 und den geschätzten Werten für den Preisstand 2025, Werte gerundet.