



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplanes 12 (Bundesministerium für Digitales und Verkehr) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025

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

Gz.: V 1 - 0002592

9. September 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

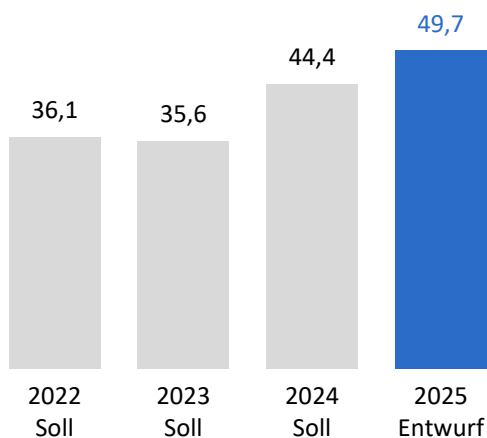
Haushaltsentwurf 2025

Einzelplan 12

Bundesministerium für Digitales und Verkehr

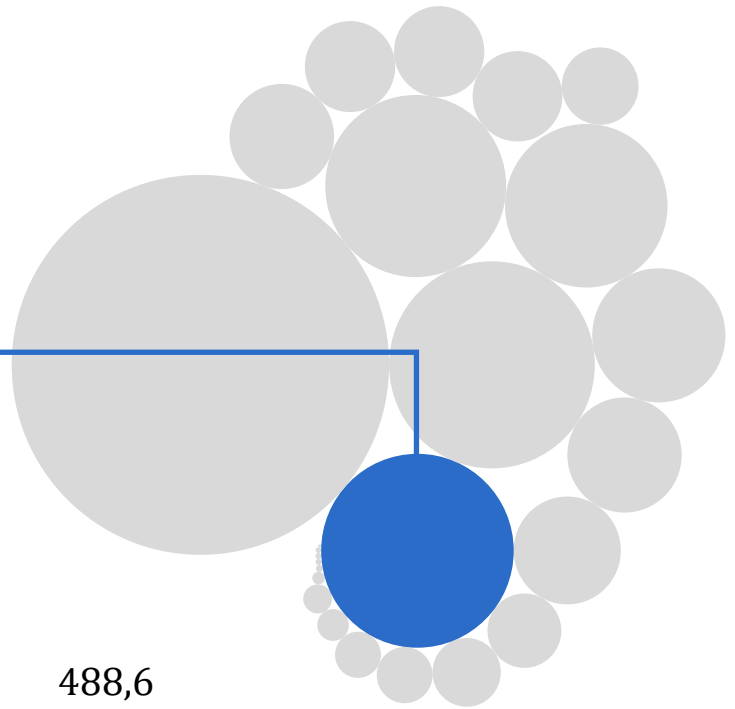
49,7 Mrd. Euro

Ausgaben



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



488,6

Mrd. Euro

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2025
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



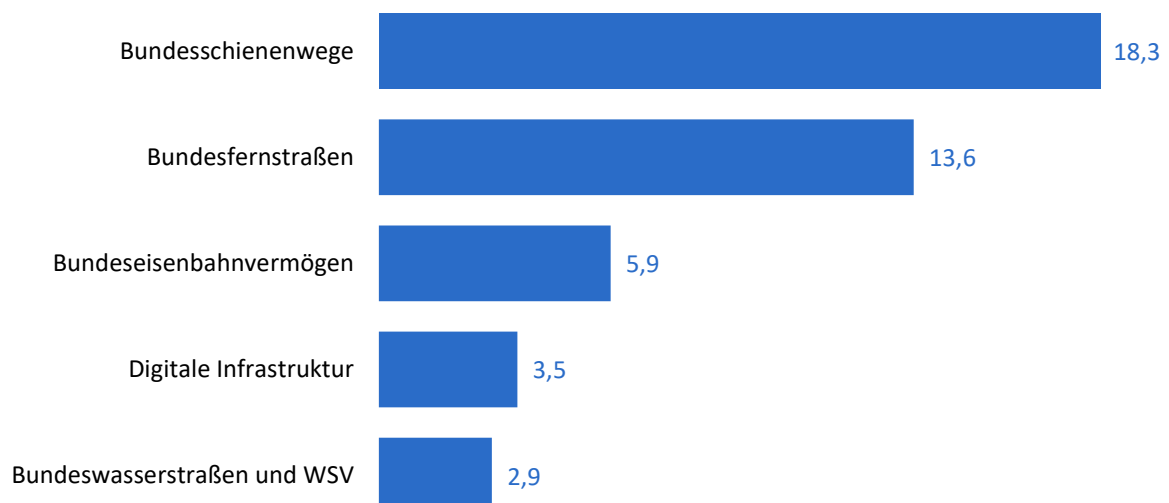
Planstellen und Stellen 25 601

Veränderung zum Vorjahr

-22

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
2.1	Ausgaben für Investitionen	7
2.1.1	Kaufkraftverlust der Investitionsmittel	8
2.1.2	Finanzielle Transaktionen	9
2.2	Bilden von Ausgaberesten	11
2.3	Verpflichtungsermächtigungen	12
3	Wesentliche Ausgaben	14
3.1	Bundesfernstraßen	14
3.2	Bundesschienenwege	16
3.2.1	Baukostenzuschüsse zur Erhaltung der Schienenwege	16
3.2.2	Erhöhung des Eigenkapitals der DB AG	17
3.2.3	Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem ERTMS	18
3.2.4	Fehlendes Bundesinteresse an Tochterunternehmen der DB AG – teilweise Gegenfinanzierung von Ausgaben des Bundes möglich	20
3.3	Bundeswasserstraßen	21
3.4	Digitale Infrastruktur	22
3.5	Luft- und Raumfahrt	23
3.6	Bundeseisenbahnvermögen: Gesetzlicher Abwicklungsauftrag	24
3.7	Weitere Ausgabenbereiche	25
3.7.1	Personennahverkehr	25
4	Wesentliche Einnahmen	26
5	Ausblick	27

Abkürzungsverzeichnis

A

Autobahn GmbH *Die Autobahn GmbH des Bundes*

B

BALM *Bundesamtes für Logistik und Mobilität*

BEV *Bundeseisenbahnvermögen*

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BSWAG *Bundesschienenwegeausbaugesetz*

D

DB AG *Deutsche Bahn AG*

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*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

L

Lkw-Maut *Bundesfernstraßenbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge*

M

MIG *Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft mbH*

O

ÖPNV *Öffentlicher Personennahverkehr*

R

RegG *Regionalisierungsgesetz*

V

VE *Verpflichtungsermächtigungen*

W

WSV *Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes*

1 Überblick

Im Einzelplan 12 sind die Haushaltsmittel für das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) veranschlagt. Der vorliegende Bericht analysiert die Entwicklung des Einzelplanes und soll die Beratungen zum Bundeshaushaltsplan 2025 unterstützen.¹ Er berücksichtigt die Stellungnahme des BMDV vom 14. August 2024 zum Entwurf des Berichtes. Die in dem Bericht enthaltenen Empfehlungen beruhen auf Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes.

Das BMDV gestaltet und fördert die Digitalisierung und das Verkehrswesen in Deutschland. Dabei stehen der Ausbau der digitalen Netze sowie der Erhalt und Ausbau der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen), der Bundesschienenwege und der Bundeswasserstraßen im Vordergrund. Weitere Ausgabenbereiche des BMDV sind die Luft- und Raumfahrt sowie die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.

Der Haushaltsentwurf sieht im Jahr 2025 für den Einzelplan 12 Ausgaben von 49,7 Mrd. Euro vor (Soll 2024: 44,1 Mrd. Euro; Soll 2024 Entwurf Nachtragshaushalt: 44,4 Mrd. Euro). Das sind 10,2 % der Soll-Ausgaben des gesamten Haushaltsentwurfes des Bundes. Im Jahr 2023 beliefen sich die Ist-Ausgaben auf insgesamt 36 Mrd. Euro.

An Einnahmen sollen dem Einzelplan 12 im Haushaltsjahr 2025 insgesamt 16,1 Mrd. Euro zufließen (Soll 2024: 15,9 Mrd. Euro). Im Haushaltsjahr 2023 beliefen sich die Einnahmen noch auf 9 Mrd. Euro. Die höheren Einnahmen ab dem Jahr 2024 resultieren aus Änderungen bei der Bundesfernstraßenbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) (siehe Tz. 4).

Wesentliche Ausgaben des BMDV waren bis einschließlich des Jahres 2023 bei den Sondervermögen des Einzelplanes 60 veranschlagt. Dies betraf etwa das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ und die Förderung alternativer Antriebe über den Klima- und Transformationsfonds (KTF). Das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ wurde aufgelöst und die Ausgaben in den Kernhaushalt überführt (siehe Tz. 0). Die vom BMDV im KTF bewirtschafteten Titel wurden erheblich reduziert.

Nachgeordnete Behörden des BMDV nehmen Aufgaben in den Bereichen Straßenverkehr, Eisenbahnwesen, Wasserstraßen, Luftverkehr und Wetterdienst sowie Verwaltungsdienstleistungen wahr. Es handelt sich unter anderem um das Kraftfahrt-Bundesamt, das Bundes-eisenbahnvermögen (BEV), die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV), das Luftfahrt-Bundesamt und den Deutschen Wetterdienst. Das BMDV führt die Beteiligungen unter anderem an der Die Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH), der Toll Collect GmbH und der Deutsche Bahn AG (DB AG).

¹ Grundlage des Berichtes sind die am 17. Juli 2024 beschlossenen Entwürfe der Bundesregierung für den Nachtragshaushalt 2024, den Bundeshaushaltsplan 2025 und den Finanzplan 2024 bis 2028 in der dem Deutschen Bundestag am 16. August 2024 zugeleiteten Fassung.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 12

Bundesministerium für Digitales und Verkehr.

	2023 Soll	2023 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2024 Soll	2024 Soll Entwurf NT	2025 Entwurf	Änderung zu 2024 ^c
	<i>in Mio. Euro</i>						<i>in %</i>
Ausgaben	35 579	35 954	374	44 145	44 445	49 668	11,8
darunter:							
• Bundesfernstraßen	12 681	12 879	198	12 795	13 095	13 550	3,5
• Bundesschienenwege	9 192	9 267	75	16 399	16 399	18 279	11,5
• Bundeseisenbahnvermögen	5 530	5 511	-19	5 492	5 492	5 873	6,9
• Bundeswasserstraßen sowie die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung	2 343	2 503	160	2 791	2 791	2 867	2,7
• Digitale Infrastruktur	1 210	704	-505	2 311	2 311	3 509	51,8
• Luft- und Raumfahrt	627	629	3	513	513	519	1,1
• Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 004	1 000	-4	1 004	1 004	2 004	99,6
• Ministerium	166	178	11	178	178	183	2,4
Einnahmen	8 646	8 970	324	15 869	15 869	16 059	1,2
darunter:							
• Lkw-Maut	8 023	7 412	-610	15 141	15 141	15 250	0,7
Verpflichtungsermächtigungen	26 080	18 527	-7 553	46 866	46 866	28 990	-38,1
	<i>Planstellen/Stellen</i>						<i>in %</i>
Personal	26 095	24 138 ^d	-1 484	25 623		25 601	-0,1

Erläuterung:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.^c Bezieht sich auf „2024 Soll Entwurf NT“ soweit Nachtrag vorgesehen.^d Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Oktober 2023.

Quelle: Haushaltsrechnung 2023; Haushaltsplan 2024; Entwurf Nachtragshaushalt 2024; Haushaltsentwurf 2025.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Ausgaben für Investitionen

Insgesamt 21,8 Mrd. Euro flossen im Jahr 2023 aus dem Einzelplan 12 für Investitionen ab. Sie lagen damit auf dem Niveau des Vorjahres und entsprechen rund 60 % der aus dem Einzelplan geleisteten Ausgaben. Damit wies der Einzelplan 12 die höchsten Investitionsausgaben des Bundeshaushaltes 2023 aus.

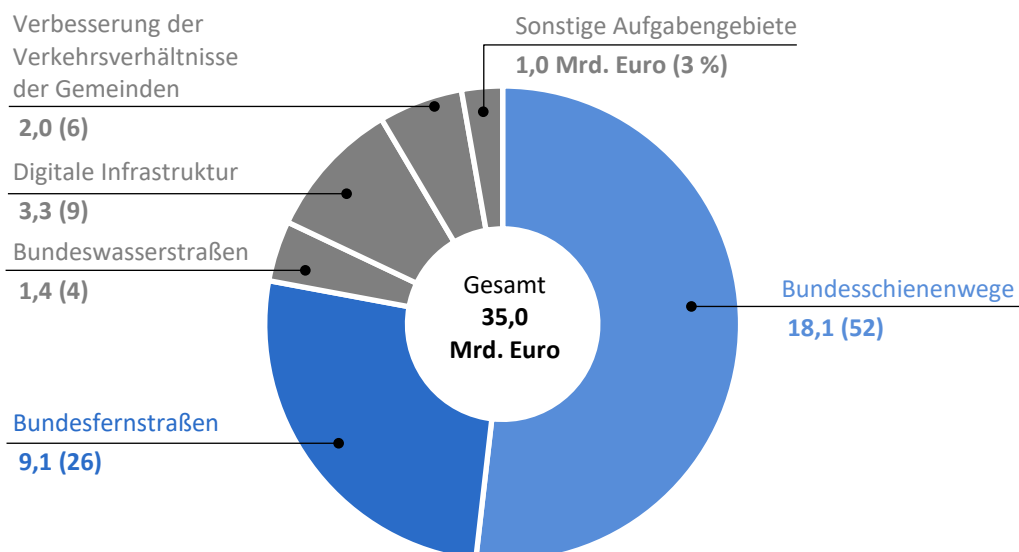
Der Haushaltsentwurf 2025 sieht für den Einzelplan 12 Investitionsausgaben von 35 Mrd. Euro vor (Soll 2024: 30 Mrd. Euro; Soll 2024 Entwurf Nachtragshaushalt: 30,3 Mrd. Euro). Diese Mittel sollen insbesondere den Verkehrsträgern (Schiene, Straße, Wasserstraße) zugutekommen. Der Anstieg der Investitionsausgaben beruht wesentlich auf 1,8 Mrd. Euro höheren Investitionen in die Bundesschienenwege, 1,4 Mrd. Euro höheren Investitionen in die digitale Infrastruktur und 1 Mrd. Euro höheren Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.

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 BMDV verteilt werden sollen.

Abbildung 1

Schiene und Straße sollen Großteil der Investitionsmittel erhalten

Mehr als drei Viertel der Investitionsmittel sollen im Jahr 2025 auf Bundesschienenwege (18,1 Mrd. Euro) und Bundesfernstraßen (9,1 Mrd. Euro) entfallen.



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

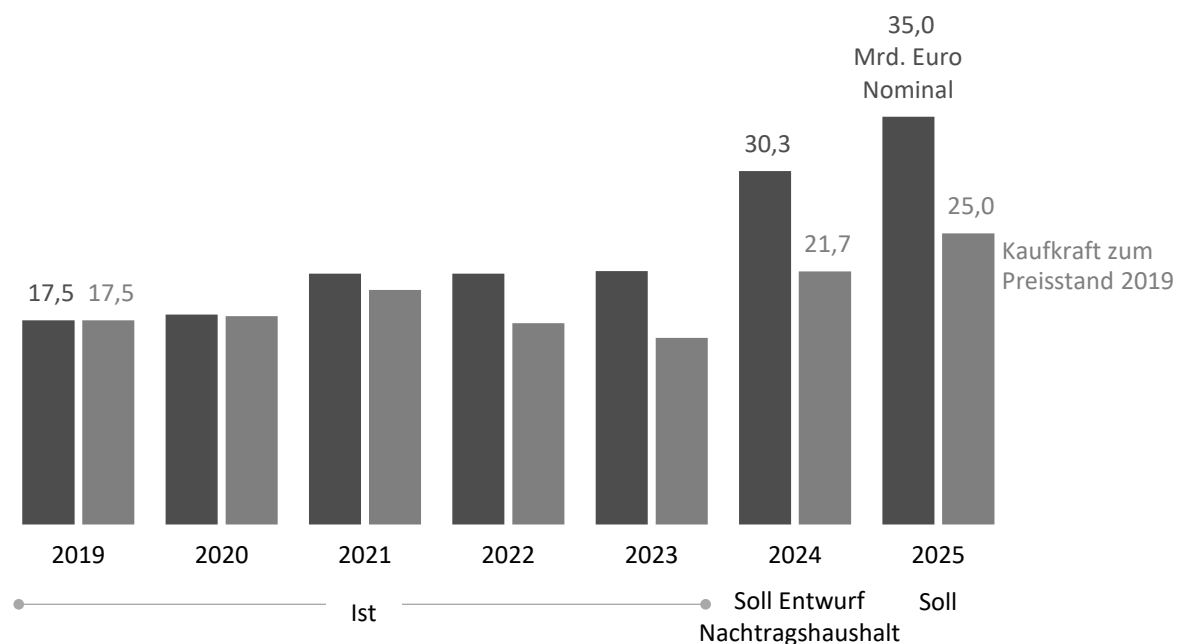
2.1.1 Kaufkraftverlust der Investitionsmittel

Im Jahr 2019 betrugen die Investitionen 17,5 Mrd. Euro. Bis 2023 sind sie stetig auf 21,8 Mrd. Euro gestiegen. Unter Berücksichtigung der Baupreissteigerungen gingen sie allerdings auf 16 Mrd. Euro zurück. Im laufenden Haushaltsjahr sollen die Investitionen deutlich auf 30,3 Mrd. Euro bzw. preisbereinigt 21,7 Mrd. Euro steigen. Im Jahr 2025 sollen sie 35 Mrd. Euro bzw. preisbereinigt 25 Mrd. Euro erreichen.

Abbildung 2

Nach Preisbereinigung: Geringer Zuwachs der Investitionsmittel

Aufgrund eines Baupreisanstieges um 64,6 % seit 2019 stiegen die Investitionsmittel preisbereinigt nur um 7,5 Mrd. Euro.



Erläuterung: Die Preise wurden analog zum Vorgehen des BMDV 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 2024 wurde der Mittelwert des Index im 1. und 2. Quartal als Preisniveau unterstellt. Für 2025 wurde das Preisniveau im 2. Quartal 2024 unterstellt.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne 2016 bis 2024, Haushaltsentwurf 2025; Baupreisindizes des Statistischen Bundesamtes für Ingenieurbau analog zum BMDV für 2019 bis 2023 sowie Quartal 1 und 2 des Jahres 2024.

Der Anstieg beruht 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 Bundes-schienenwege und die Digitale Infrastruktur. Die im Jahr 2025 im Kapitel 1201 Bundesfernstraßen geplanten Investitionen liegen preisbereinigt 18 % unter denen im Jahr 2019.

Die Kriterien einer etwaigen Priorisierung innerhalb und zwischen den Verkehrsträgern und der digitalen Infrastruktur sind anhand der haushaltsbegründenden Unterlagen nicht erkennbar.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss), sich vom BMDV zum jeweiligen Investitionsbedarf der Verkehrsträger und der digitalen Infrastruktur sowie zu seinen Prioritäten beim Verteilen der Mittel berichten zu lassen.

2.1.2 Finanzielle Transaktionen

Im Jahr 2025 sind in Kapitel 1202 Titel 831 01 „Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG“ 10,4 Mrd. Euro und in Kapitel 1202 Titel 861 01 „Darlehen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes“ 3 Mrd. Euro veranschlagt. Gegenüber dem ersten Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025 sollen Eigenkapital von 4,5 Mrd. Euro und das Darlehen zusätzlich gewährt werden. Gleichzeitig wurden die Ansätze verschiedener Titel für Zuschüsse um 4,5 Mrd. Euro gesenkt.

Gemäß der Schuldenregel sind zur Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme die Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen zu bereinigen. Gesetzlich sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bereinigt u. a. Ausgaben der Gruppierungen 831 und 861 bei der Berechnung der Nettokreditaufnahme als finanzielle Transaktionen.²

Ob es sich bei den Eigenkapitalerhöhungen der Bahn und dem geplanten Darlehen um finanzielle Transaktion handelt, ist strittig. Zum Teil wird vertreten, dass z. B. eine Eigenkapitalerhöhung nicht ausschließlich dem Verlustausgleich dienen darf und Erträge bringen muss.³ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat sich gegen die Schieneninfrastrukturfinanzierung über Eigenkapitalerhöhungen ausgesprochen.⁴

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.

² BMF, 25. Februar 2022, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), S. 19 f.

³ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, 29. November 2023, Sachstand: Zur Frage der Berücksichtigung einer Eigenkapitalerhöhung der Deutschen Bahn AG durch den Bund im Rahmen der Schuldenbremse; Az.: WD 4 - 3000 - 080/23.

⁴ Vgl. Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an das Bundesministerium der Finanzen 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, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/bwv-haushalt-2025-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Laut Einigung der Bundesregierung zum Haushaltsentwurf vom 16. August 2024 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.⁵

Die jährlichen Renditen der ausstehenden Bundesanleihen liegen allerdings durchweg bei über 2 %. So liegt die jährliche Rendite einer 30-jährigen Bundesanleihe mit jährlicher Zinszahlung bei 2,48 %.⁶

Der Bundesrechnungshof sieht u. a. haushaltsrechtliche Risiken bei der Finanzierung der Investitionen über Eigenkapitalerhöhungen und Darlehen. Im Haushaltsentwurf 2025 werden 38,2 % der Investitionen des Einzelplanes 12 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. Sollen gezielt der Eisenbahninfrastruktur zusätzliche Mittel zugeführt werden, müsste der Bund das Darlehen der DB InfraGO AG mit konkreten Auflagen u. a. zur Mittelverwendung gewähren. Es hängt von den Verträgen ab, inwieweit der Bund die Verwendung seiner Mittel steuern und kontrollieren kann.

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. Der Bund selbst müsste für eine 30-jährige Bundesanleihe jährlich 2,48 % oder 74,4 Mio. Euro bezahlen. Die Differenz von 29,4 Mio. Euro summiert sich über die 34-jährige Laufzeit des Darlehens auf einen Mehraufwand von 1 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, die Finanzierung von Investitionen über finanzielle Transaktionen kritisch zu hinterfragen. Er empfiehlt, 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 gegebenenfalls mit der DB InfraGO AG als Darlehensnehmer abgeschlossen werden.

⁵ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 16. August 2024, Pressemitteilung 196/24 „Vereinbarung zum Haushalt 2025“, <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/975226/2302956/ac97e2ff474571caead1c202b5e5cc5/2024-08-15-haushalt-einigung-data.pdf?download=1>, abgerufen am 27. August 2024.

⁶ Deutsche Finanzagentur GmbH, 30. August 2024, „Kurse / Renditen börsennotierter Bundeswertpapiere vom 30.08.24“, https://www.deutsche-finanzagentur.de/fileadmin/user_upload/Institutionelle-investoren/bundesbank/Rendite.pdf, abgerufen am 2. September 2024.
Deutsche Bundesbank, 27. August 2024, „Tägliche Zinsstruktur am Rentenmarkt – Schätzwerte“, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/650724/7588fd74498ca707996a455534f3101c/mL/zsbwp-data.pdf>; abgerufen am 27. August 2024.

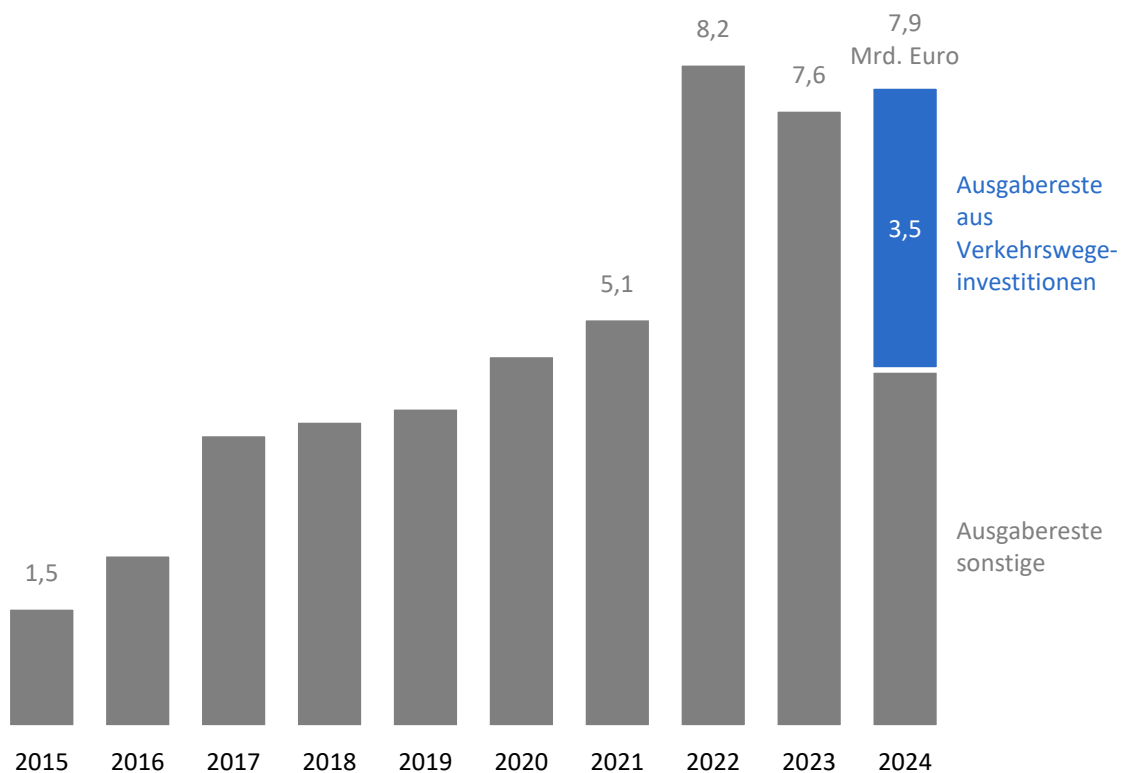
2.2 Bilden von Ausgaberesten

Die Ausgabereste 2024 (in das Jahr 2024 übertragene Mittel abgelaufener Haushaltsjahre) betragen 7,9 Mrd. Euro. Sie liegen damit 0,3 Mrd. Euro über dem Vorjahreswert (Ausgabereste 2023: 7,6 Mrd. Euro). Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Ausgabereste des Einzelplanes.

Abbildung 3

Ausgabereste bleiben auf hohem Niveau

Ausgabereste 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.

Ausgabereste in Milliardenhöhe bedeuten u. a., dass das BMDV wesentliche Teile des Einzelplanes 12 nicht wie geplant ausführen konnte. Bereits genehmigte Mittel können als Ausgabereste in einem späteren Haushaltsjahr verausgabt werden. Die Ausgabereste des Einzelplanes 12 wuchsen jahrelang kontinuierlich an. Im Jahr 2022 gab es einen sprunghaften Anstieg auf einen Höchststand von 8,2 Mrd. Euro. Seitdem blieben sie auf einem hohen Niveau.

Für die Ausgabereste sind Ausgabemittel zu veranschlagen, sofern die erwarteten Ausgaben nicht voraussichtlich durch Einsparungen gedeckt werden. Für das Jahr 2025 sind im

Einzelplan 12 keine entsprechenden Mittel veranschlagt. Auch im Einzelplan 60 sind wie schon im Vorjahr keine Ausgabemittel zur Restedeckung veranschlagt.

Der weit überwiegende Teil der Ausgabereste des Einzelplanes entfällt auf Investitionsausgaben, die dem nicht flexibilisierten Bereich zuzuordnen sind. Hier dürfen Ausgabereste grundsätzlich nur in Anspruch genommen werden, wenn eine Einsparung innerhalb des Verfügungsrahmens des Einzelplanes sichergestellt wird. Die Gesamtausgaben des Einzelplanes erhöhen sich also nicht. Für den Bereich der Verkehrsinvestitionen (Kapitel 1201, 1202 und 1203 sowie Kapitel 1210 Titel 891 51) gilt jedoch gemäß Haushaltsführungsgrundschriften des BMF, dass die Inanspruchnahme von Ausgaberesten auch zulasten aller anderen Einzelpläne erfolgen kann.

Da keine Mittel zur Deckung der Ausgabereste veranschlagt sind, konkurrieren sie mit den Minderausgaben im Haushaltsentwurf um Einsparungen. Werden zunächst die Projekte realisiert, die zu den Ausgaberesten führten, müssen die Mittel bei den „neuen“ Projekten „erwirtschaftet“ werden. Zugunsten der Ausgabereste werden womöglich Vorhaben nicht realisiert, für die der Haushaltsgesetzgeber für das Jahr 2025 Mittel genehmigt. So wird die Transparenz des Bundeshaushaltes eingeschränkt. Bei den Ausgaberesten aus Verkehrsinvestitionen gilt dieses Risiko über den Einzelplan 12 hinaus. Werden keine Einsparungen erwartet, haben die Ausgabereste keine Funktion.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich vom BMDV berichten zu lassen, warum die Ausgabereste entstanden sind. Er sollte sich erläutern lassen, in welchem Umfang es im Jahr 2025 beabsichtigt, Ausgabereste zu nutzen, und wo es die notwendigen Einsparungen erwartet.

2.3 Verpflichtungsermächtigungen

Die geplanten Verpflichtungsermächtigungen (VE) belaufen sich auf 29 Mrd. Euro. Davon entfallen 13,9 Mrd. Euro auf die Bundesschienenwege und 9,7 Mrd. Euro auf die Bundesfernstraßen. Die im Haushalt 2024 ausgebrachten VE beliefen sich auf 46,9 Mrd. Euro. Zusätzlich nutzte der Bund bis einschließlich 31. Dezember 2023 VE, die den Einzelplan 12 ab dem Jahr 2025 mit insgesamt 75,7 Mrd. Euro belasten.

Im Aufstellungsgrundschriften zum Haushalt 2025 erinnerte das BMF daran, dass mit dem Bundeshaushalt 2024 beschlossene überjährige Maßnahmen auch weiterhin mit den notwendigen Mitteln auszustatten sind. Zudem machte es Vorgaben zur Verbindungsquote, die VE ins Verhältnis zum Finanzplanansatz setzt. Grundsätzlich soll sie im Jahr 2026 maximal 80 %, im Jahr 2027 maximal 60 % und im Jahr 2028 maximal 40 % des jeweiligen Titelansatzes betragen.

Tabelle 2

Verpflichtungsermächtigungen im Einzelplan 12

	Gesamt	2025	2026	2027	2028	Sonstige
	<i>in Mrd. Euro</i>					
Bis 31. Dezember 2023 eingegangen	75,7	16,7	13,8	11,7	10,0	23,5
Im Haushalt 2024 ausgebracht	46,9	12,8	8,8	7,4	4,4	13,4
Im Haushaltsentwurf 2025 geplant	29,0		5,4	5,0	6,7	11,9
Summe		29,5	28,1	24,1	21,2	48,8
Vorbindungsquote (in %)		63	58	48	48	
darunter						
• Bundesschienenwege (Kapitel 1202)		8,5	7,7	7,2	6,9	12,4
(in %)		86	79	75	103	
• Digitale Infrastruktur (Kapitel 1204)		2,6	3,0	2,3	1,7	0,9
(in %)		94	121	90	115	

Quelle: Haushaltsplan 2024; Entwurf Nachtragshaushalt 2024; Haushaltsentwurf 2025; Planung des BMDV zum Entwurf des Finanzplanes bis 2028.

Haushaltsentwurf und Finanzplanung weisen für den gesamten Einzelplan 12 Vorbindungsquoten von höchstens 63 % im Jahr 2025 und mindestens 48 % in den Jahren 2027 sowie 2028 aus. Im Jahr 2028 wird damit die Vorgabe des Aufstellungsrundschreibens für einzelne Titel auf Ebene des Einzelplanes überschritten. In allen Jahren kommen weitere nicht dispo- nible Ausgaben in Milliardenhöhe hinzu. Es handelt sich etwa um die Erstattung von Verwal- tungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens mit über 5 Mrd. Euro und Personalausga- ben mit über 2 Mrd. Euro.

Im Jahr 2025 beträgt die Vorbindungsquote im Kapitel 1202 Bundesschienenwege insgesamt 86 %. Allerdings steht bei Kapitel 1202 Titel 891 01 „Baukostenzuschüsse für Investitionen des Bedarfsplans Schiene“ den bereits zum 31. Dezember 2023 eingegangenen VE von 2,5 Mrd. Euro ein Mittelansatz von nur 936 Mio. Euro gegenüber. Bei Kapitel 1202 Titel 891 11 „Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Ei- senbahnen des Bundes“ betragen die zum 31. Dezember 2023 für das Jahr 2025 eingegan- genen VE 4,6 Mrd. Euro. Veranschlagt sind 2,4 Mrd. Euro.

Vorbindungsquoten von über 100 % finden sich im Finanzplanungszeitraum auch auf Ebene einzelner Kapitel. Im Jahr 2028 beträgt die Vorbindungsquote für das Kapitel 1202 Bundes- schienenwege 103 %. Die bis zum 31. Dezember 2023 eingegangenen VE übersteigen also mit den im laufenden Jahr ausgebrachten VE die im Jahr 2028 vorgesehenen Mittel.

Vergleichbares gilt für das Kapitel 1204 Digitale Infrastruktur. Hier beträgt die Verbindungsquote im Jahr 2026 insgesamt 121 % und im Jahr 2028 insgesamt 115 % (siehe Tz. 0). Hohe Verbindungsquoten schränken grundsätzlich den Handlungsspielraum in der Zukunft ein. Bei Verbindungsquoten von über 100 % geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass das BMDV erwartet, im laufenden Jahr ausgebrachten VE nicht vollumfänglich zu nutzen. Dies bedeutete allerdings auch, dass das BMDV den Haushalt nicht wie geplant ausführt. Außerdem können die veranschlagten bzw. geplanten Mittel weiterhin vollständig vorgebunden sein, sodass keine Gelder für zusätzliche Projekte verfügbar sind.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Bundesregierung eine Einigung mit der DB AG hinsichtlich der ungedeckten VE für Baukostenzuschüsse zugunsten der Bundesschienenwege anstrebt. Diese könnte im Gegenzug für zusätzliches Eigenkapital und gewährte Darlehen auf Zuschüsse verzichten. Ohne eine solche Einigung decken die Mittelsätze der genannten Titel die bestehenden Verpflichtungen allerdings nicht ab. Insoweit verstieße der Haushaltsentwurf gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich vom BMDV berichten zu lassen, welche Ursachen die hohen Verbindungsquoten haben. Sofern das BMDV erwartet, den laufenden Haushalt nicht wie geplant auszuführen, sollte der Haushaltsausschuss sich zu den Ursachen und Auswirkungen auf den Haushaltsentwurf 2025 berichten lassen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsgesetzgeber, sich vom BMDV vor Beschluss des Haushaltsgesetzes nachweisen zu lassen, dass die Verpflichtungen für Baukostenzuschüsse bei den Bundesschienenwegen die Mittelsätze nicht übersteigen werden.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Bundesfernstraßen

Der Haushaltsentwurf 2025 sieht 13,6 Mrd. Euro für die Bundesfernstraßen vor (Soll 2024: 13,1 Mrd. Euro⁷). Davon entfallen u. a. 12,1 Mrd. Euro auf Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen (Soll 2024: 11,8 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.

Das BMDV erklärt die Substanzerhaltung der Bundesautobahnen und Bundesstraßen zu einem wesentlichen Ziel des Haushaltsentwurfs. Die Investitionen sollen sich daher vorrangig auf das Bestandsnetz konzentrieren. Den Finanzierungsbedarf für die Erhaltung der Bundesfernstraßen ermittelte das BMDV mit der Erhaltungsbedarfsprognose für den Zeitraum 2016 bis 2030. Sie bildet den finanziellen Erhaltungsbedarf auf Basis der Baupreise am

⁷ Die Einzelplananalyse erfolgt auf Basis des Nachtrags zum Bundeshaushalt 2024.

1. Januar 2015 ab.⁸ Baupreissteigerungen waren hierbei nicht berücksichtigt. Tatsächlich stiegen die Baupreise von Anfang 2015 bis Ende Juni 2024 um 64,6 %.⁹

Für die Fahrbahnen und Ingenieurbauwerke der Bundesfernstraßen prognostizierte das BMDV damals, dass im Jahr 2025 ein Erhaltungsbedarf von 4,1 Mrd. Euro bestehe.¹⁰ Davon entfielen 2,7 Mrd. Euro auf die Bundesautobahnen und 1,4 Mrd. Euro auf die Bundesstraßen. Unter Berücksichtigung der Baupreissteigerungen bis Ende Juni 2024 ergibt sich jedoch ein tatsächlicher Erhaltungsbedarf von 4,4 Mrd. Euro für die Bundesautobahnen und 2,4 Mrd. Euro für die Bundesstraßen, zusammen also 6,8 Mrd. Euro.

Im Haushaltsentwurf 2025 sieht das BMDV für den Titel 891 11 „Investitionen der ‚Die Autobahn GmbH des Bundes‘“ 6,1 Mrd. Euro vor. Davon entfallen 3,6 Mrd. Euro auf die Erhaltung. Damit plant das BMDV jedoch immer noch 0,8 Mrd. Euro weniger ein, als nach der Erhaltungsbedarfsprognose (einschließlich zu berücksichtigender Baupreissteigerungen bis Ende Juni 2024) für den Erhalt der Bundesautobahnen erforderlich wäre.

Bei den Bundesstraßen stellt sich die Situation für den Substanzerhalt noch gravierender dar: Das BMDV veranschlagt für Erhaltungsmaßnahmen 1,5 Mrd. Euro (Titel 741 42). Der Ansatz fällt damit über 0,9 Mrd. Euro niedriger aus als der für das Jahr 2025 prognostizierte Erhaltungsbedarf (einschließlich zu berücksichtigender Baupreissteigerungen bis Ende Juni 2024) von 2,4 Mrd. Euro.

Insgesamt weist der Haushaltsentwurf für das Jahr 2025 bei den Bundesfernstraßen damit eine Erhaltungslücke von mehr als 1,7 Mrd. Euro aus. Von diesem Betrag sind noch an anderen Stellen im Haushalt veranschlagte Erhaltungsanteile abzuziehen. Diese lagen in den Jahren 2022 und 2023 jeweils deutlich unter 100 Mio. Euro.¹¹ Ein Vorrang der Substanzerhaltung spiegelt sich nicht in den Mittelansätzen für das Bundesfernstraßennetz wider. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das BMDV die Mittelansätze für die Erhaltung überprüft und gegebenenfalls anhebt. Er sieht die Gefahr, dass sich die Substanz der Bundesfernstraßen weiter verschlechtert.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMDV aufzufordern, den Erhaltungsbedarf des Bundesfernstraßennetzes zu aktualisieren und dabei die Baupreissteigerungen zu berücksichtigen. Nur dann kann der Haushaltsgesetzgeber sachgerecht darüber entscheiden, welche Mittel er für die Erhaltung der Bundesfernstraßen bereitstellt. Auch im Haushaltsentwurf 2025 räumt die Regierung dem Substanzerhalt Vorrang vor Aus- und

⁸ BMDV, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/erhaltungsbedarfsprognose.html> (abgerufen am 22. Mai 2024).

⁹ Statistisches Bundesamt, Preissteigerungen im Bundesfernstraßenbau (gemittelter Index mit 70 % Straßenbau und 30 % Brückenbau) ab dem Jahr 2015 bis Ende 2. Quartal 2024 von 64,6 %. Siehe hierzu <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=61261-0004&bypass=true&levelindex=1&levelid=1719924652926#abreadcrumb>.

¹⁰ Ausgenommen sind die Erhaltungsbedarfe für die sonstigen Anlagenteile wie z. B. Verkehrsleitsysteme, Lärmschutzwälle und Entwässerungseinrichtungen.

¹¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 12/11970 vom 19. Juni 2024.

Neubau ein. Bereits in seinem Bericht zum Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes¹² hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Haushaltsmittel für die Erhaltung zu stärken, u. U. auch bei gleichzeitigen Einsparungen bei den Bedarfsplanmaßnahmen.

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.

Der Haushaltsentwurf 2025 sieht bei Kapitel 1202 für den Neu- und Ausbau sowie den Erhalt des Schienennetzes Ausgaben von 18,3 Mrd. Euro vor. Für das Jahr 2024 sind 16,4 Mrd. Euro geplant. Damit wird der Haushaltsansatz 2025 gegenüber dem des Vorjahres um 1,9 Mrd. Euro erhöht. Wesentliche Mehrausgaben sind zur Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG und für Darlehen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes vorgesehen. Gegenläufig ist die stärkste Absenkung eines Ansatzes bei Kapitel 1202 Titel 891 11 „Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes“ beabsichtigt.

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.

Die EIU erhalten die Bundesmittel für Ersatzinvestitionen in die Schienenwege (Infrastrukturbeitrag) seit dem Jahr 2009 auf der Grundlage von Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV). Diese öffentlich-rechtlichen Zuwendungsverträge des BMDV 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 werden laut Vertrag 700 Mio. Euro mit einer qualifizierten Haushaltssperre belegt. Auch für die Jahre 2026 bis 2029 sind jährlich mindestens 5,3 Mrd. Euro vereinbart, von denen der über 4,6 Mrd. Euro hinausgehende Betrag qualifiziert gesperrt werde.

¹² Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum Brückenmodernisierungsprogramm des Bundes für Autobahnbrücken vom 9. Januar 2024, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Be-richte/2024/brueckenmodernisierungsprogramm-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3, abgerufen am 28. August 2024.

Der Haushaltsentwurf 2025 sieht ein Infrastrukturbeitrag-Soll von 2,4 Mrd. Euro vor. Davon sind 144 Mio. Euro qualifiziert gesperrt.

Das BMDV plant, die LuFV III ab dem Jahr 2025 durch eine neue „Leistungsvereinbarung InfraGo“ (LVInfraGO) vorzeitig zu ersetzen. Mit der LVInfraGO soll „eine Optimierung und Vereinfachung der bestehenden Finanzierungsarchitektur sowie eine effizientere Finanzierung und eine noch stärkere Steuerung der Infrastrukturmaßnahmen erfolgen“.

Der Infrastrukturbeitrag ist im Haushaltsentwurf 2025 unterveranschlagt (siehe Tz. 2.3). Der Mittelansatz reicht nicht aus, um die aktuellen vertraglichen Pflichten zu erfüllen. Dies unterläuft die qualifizierte Sperre eines Teils der Haushaltsmittel im Jahr 2025. Auch ist offen, wie die in der LuFV III vereinbarte qualifizierte Sperre eines Teils des Infrastrukturbeitrags in den Jahren 2025 bis 2029 in eine neue Finanzierungsarchitektur überführt wird.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss darauf zu achten, dass eine etwaige neue Finanzierungsarchitektur seine Einwirkungsmöglichkeiten auf BMDV und DB AG erhält. Er sollte das BMDV auffordern, auch in einer zukünftigen LVInfraGO eine qualifizierte Sperre eines Teils des Infrastrukturbeitrages zu vereinbaren.

3.2.2 Erhöhung des Eigenkapitals der DB AG

Das Eigenkapital der DB AG soll um 10,4 Mrd. Euro erhöht werden (Titel 831 01). Die DB AG soll das zusätzliche Eigenkapital an die DB InfraGO AG weiterleiten. Es ist vorgesehen, die Ausgaben bis zur Vorlage einer Vereinbarung zwischen dem Bund und der DB AG über die Verwendung der Mittel zu sperren.

Das BMDV beabsichtigt, die DB AG mit einer Vereinbarung zur Weitergabe der Kapitalerhöhung an die DB InfraGO AG zu verpflichten. Die DB InfraGO AG soll die Mittel für Investitionen zur Ertüchtigung und Modernisierung des Schienennetzes einsetzen. Einzelheiten zu der Vereinbarung hat das BMDV nicht mitgeteilt.

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 sind.

Nach Ansicht des BMDV werde der Aufwuchs der Trassenpreise gedämpft, sofern die Berechnung der Verzinsung des Eigenkapitals an die Gemeinwohlorientierung der DB InfraGO AG angepasst werde. Konkrete Absichten hierzu hat das BMDV allerdings nicht mitgeteilt. Der Bundesrechnungshof sieht u. a. haushaltsrechtliche Risiken bei der Finanzierung der Schieneninfrastruktur über Eigenkapitalerhöhungen. Es hängt auch hier von den Verträgen ab, inwieweit sich der Bund Kontrolle und Einfluss über die Verwendung seiner Mittel sichert. (Siehe. Tz. 2.1.2). Mit einer höheren Trassenpreisförderung bezahlt der Bund für die

Folgen des Regulierungsrechts. Dies ist auch ein finanzieller Nachteil gegenüber einer Zuschussfinanzierung.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, die Mittel für die Erhöhung des Eigenkapitals der DB AG bis zur Vorlage einer Vereinbarung über ihre Verwendung und angemessene Kontrolle qualifiziert zu sperren. Er empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich vor einer Einwilligung zur Aufhebung der Sperre vom BMDV berichten zu lassen, welche Folgekosten es für den Bund und die Eisenbahnakteure infolge der Finanzierung der Schieneninfrastruktur über Eigenkapitalerhöhungen erwartet. Diese werden auch bei Wettbewerbern der Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG auftreten.

3.2.3 Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem ERTMS

Seit dem Jahr 2013 ist der Bund unionsrechtlich verpflichtet, das Schienennetz in Deutschland auf den Korridoren des transeuropäischen Verkehrsnetzes mit dem Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystem „European Rail Traffic Management System“ (ERTMS) auszurüsten. Wesentlicher Bestandteil von ERTMS ist das europäische Zugsicherungssystem (European Train Control System – ETCS). Das BMDV beabsichtigt, bis zum Jahr 2040 das gesamte bundeseigene Schienennetz mit ETCS und digitalen Stellwerken auszurüsten.

Gemäß einer vom BMDV beauftragten Studie aus dem Jahr 2018 sollte das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ 28 Mrd. Euro kosten. Die Ausstattung der Schienenfahrzeuge (sog. rollendes Material) sollte laut Studie weitere 4 Mrd. Euro erfordern. Im August 2023 berichtete das BMDV dem Haushaltsausschuss, dass bis zum Jahr 2035 ein Finanzierungsbedarf von 68,9 Mrd. Euro für die Digitalisierung des Schienenverkehrs bestehe. Davon entfallen 42,5 Mrd. Euro auf die Infrastruktur, 21,1 Mrd. Euro auf Fahrzeuge und 5,3 Mrd. Euro auf den neuen digitalen EU-Bahnfunkstandard. Aktuell lässt das BMDV die Studie aus dem Jahr 2018 fortschreiben.

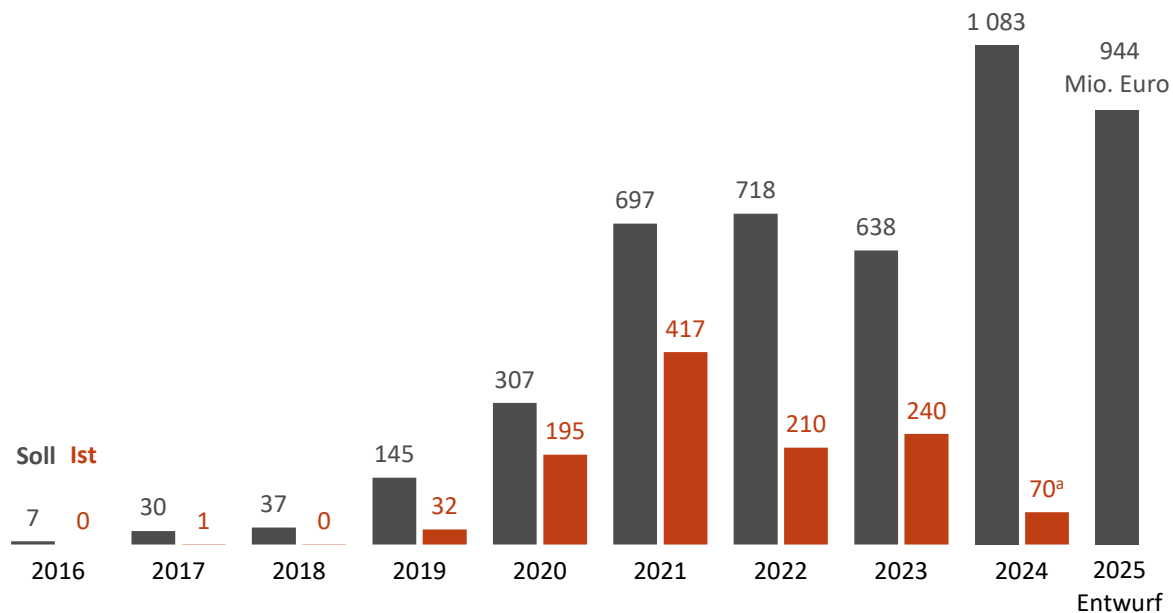
Der Regierungsentwurf 2025 sieht für Investitionen in die Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und in Schienenfahrzeuge mit ERTMS 944 Mio. Euro bei Kapitel 1202 Titel 891 06 vor (Soll 2024: 1,1 Mrd. Euro).

Tatsächlich verläuft die Digitalisierung des bundeseigenen Schienennetzes seit Jahren schleppend. Der Bund stellt zwar Jahr für Jahr erhebliche Mittel für die Digitalisierung bereit. Sie blieben jedoch bis Ende des Jahres 2023 weitgehend ungenutzt (siehe Abbildung 4). Bis März 2024 waren nur 1,6 % des bundeseigenen Schienennetzes mit ETCS aufgerüstet.

Abbildung 4

IST-Ausgaben für ERTMS blieben deutlich hinter Soll zurück

Die für „Digitale Schiene Deutschland“ in den Jahren 2016 bis 2023 verausgabten Mittel (Ist) blieben hinter den dafür veranschlagten Ausgabenansätzen (Soll) zurück.



Erläuterung:

^a Ist-Ausgaben zum Stand Mai 2024.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushalte der Jahre 2016 bis 2024; Haushaltsentwurf 2025; Haushaltsrechnungen für die Jahre 2016 bis 2023.

Der Bundesrechnungshof hatte den Haushaltsausschuss im November 2023 mit einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum Sachstand und zur Finanzierung des Vorhabens „Digitale Schiene Deutschland“ beraten. Er beanstandete, dass das BMDV die Mittel dafür jahrelang überveranschlagt hatte. Zudem hatte das BMDV für das Vorhaben 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 „Digitale Schiene Deutschland“ zu berichten. Insbesondere soll ein Gesamtfinanzierungskonzept erkennbar werden.

Das BMDV hat mitgeteilt, den Mittelansatz im Bundeshaushalt 2025 bereits abgesenkt zu haben. Die Ergebnisse der Fortschreibung der Studie aus dem Jahr 2018 werde das BMDV Ende September 2024 veröffentlichen.

Der aktuelle Mittelabfluss des Jahres 2024 von 70 Mio. Euro (Stand: Mai 2024) lässt erneut nicht erwarten, dass die veranschlagten Mittel vollständig abfließen werden. Zudem sind die Ausgabereste im Jahr 2024 mit 928 Mio. Euro auf ein neues Rekordniveau angewachsen.

Insofern geht der Bundesrechnungshof trotz des enormen Gesamtfinanzierungsbedarfes davon aus, dass das BMDV auch den Mittelansatz für das Jahr 2025 erneut überveranschlagt hat.

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

3.2.4 Fehlendes Bundesinteresse an Tochterunternehmen der DB AG – teilweise Gegenfinanzierung von Ausgaben des Bundes möglich

Mit dem Haushalt 2024 erhöhte der Bund seine Eigenkapitalhilfen für die DB AG gegenüber den Vorjahren erheblich (Kapitel 1202 Titel 831 01, vgl. Tz. 3.2.2). In einem Haushaltsvermerk machte der Bund diese zusätzlichen Hilfen u. a. davon abhängig, ob er mindestens 2 Mrd. Euro Erlöse aus dem Veräußern 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. Für den Bundeshaushalt 2025 hat das BMDV jedoch keinen solchen Haushaltsvermerk mehr vorgesehen.

Zwar ist der Verkauf von Bundesbeteiligungen ein Instrument, um die im Bundeshaushalt veranschlagten Ausgaben zu finanzieren und zu einem ausgeglichenen Haushalt beizutragen. Aber monetäre Aspekte allein dürfen dabei kein treibender Faktor sein. Vielmehr kommt es bei der Entscheidung, welche Beteiligungen der Bund eingeht, hält oder beendet, ganz wesentlich darauf an, ob ein wichtiges Bundesinteresse an ihnen besteht (§ 65 BHO).

Obwohl das BMDV der Schenker AG im Frühjahr 2022 das wichtige Bundesinteresse abgesprochen hat, befindet sich diese nach über zwei Jahren immer noch im Eigentum der DB AG. Das BMDV hat in seiner Stellungnahme mit Blick auf die Geschwindigkeit des Verkaufsprozesses der Schenker AG angemerkt, dass dieser mit der gebotenen Sorgfalt vorbereitet und durchgeführt werden müsse. Der Bundesrechnungshof stellt hierzu klar: Da der Bund lediglich mittelbarer Eigentümer der Schenker AG ist, hat das BMDV auf den von der DB AG gesteuerten Verkaufsprozess nur begrenzten Einfluss. Dies steht symptomatisch dafür, dass das BMDV den bahnfremden oder ausländischen Geschäftsaktivitäten der DB AG ohne Bezug zum Gewährleistungsauftrag des Bundes immer noch keinen wirksamen Rahmen setzt.

Der Bundesrechnungshof forderte in seinem Sonderbericht vom Frühjahr 2023, dass das BMDV das umfangreiche Beteiligungsportfolio der DB AG überprüfen sollte. Es sollte klären, welche Konzernteile künftig mit Blick auf den Gewährleistungsauftrag des Bundes noch erforderlich sind.¹³ Als Eigentümer der DB AG wird der Bund auch entscheiden müssen, wie

¹³ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG, vom 15. März 2023, Tz. 6.2. <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2023/db-dauerkrise/db-dauerkrise.html>.

mit etwaigen Veräußerungserlösen umzugehen ist, auch wenn diese formal zunächst bei der DB AG als Konzernmutter anfielen. So könnte er sich etwaige Verkaufserlöse grundsätzlich als Sonderdividende ausschütten. Diese Überlegungen darf der Bund nicht allein der DB AG überlassen.

Dem Haushaltsausschuss empfiehlt der Bundesrechnungshof, hohe Ausgaben für die DB AG mit einem Haushaltsvermerk vom weiteren Veräußern entbehrlicher Beteiligungen abhängig zu machen, um der Bundesregierung die Handlungsnotwendigkeiten aufzuzeigen. Das BMDV hat in seiner Stellungnahme erklärt, es könne die Notwendigkeit eines solchen Haushaltsvermerks nicht nachvollziehen. Es erachte ein „bloßes (Aus-) Verkaufen“ als ein nicht tragfähiges Konzept. Auch der Bundesrechnungshof hält ein bloßes Ausverkaufen nicht für zielführend. Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes ist der Bund sowohl über die DB AG als auch jenseits dieses Konzerns an Unternehmen beteiligt, an denen kein wichtiges Bundesinteresse besteht. Deshalb hält der Bundesrechnungshof seine Empfehlung aufrecht.

3.3 Bundeswasserstraßen

Für die Bundeswasserstraßen sind im Haushaltsentwurf 2025 insgesamt rund 2,9 Mrd. Euro ausgewiesen (Soll 2024: 2,8 Mrd. Euro). Im Haushaltsjahr 2023 gab das BMDV 2,5 Mrd. Euro für die Bundeswasserstraßen aus. Hierin enthalten sind die Ausgaben für die 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 BMDV. Sie verfügte zum Ende des Jahres 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.

Die Infrastruktur an den Bundeswasserstraßen ist geprägt durch eine ungünstige Altersstruktur. Die technische Nutzungsdauer der Anlagen von rund 80 Jahren ist vielfach bereits erreicht oder überschritten. Die Folge sind kritische Bauwerkszustände mit der Gefahr, z. B. Schleusen sperren zu müssen. Das BMDV sieht im Haushaltsentwurf 2025 mit rund 1,2 Mrd. Euro das Erhalten und Erneuern der vorhandenen Infrastruktur als wesentliche Aufgabe. Zudem will es Wasserstraßen mit hoher Verkehrsbelastung qualitativ verbessern.

Maßnahmen zum Erhalt und Erneuern vorhandener Infrastruktur sind im Haushaltsplan in Kapitel 1203 erfasst. Reine Erhaltungsmaßnahmen veranschlagt das BMDV mit 420 Mio. Euro in Titel 780 01 „Erhaltung der verkehrlichen Infrastruktur“. Sind Erhaltungsmaßnahmen nicht mehr ausreichend, ist ein Ersatz erforderlich. Die dafür vorgesehenen Ausgaben sind u. a. in den 794 Mio. Euro des Titels 780 02 „Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen“ enthalten. Da dieser auch die Aus- und Neubaumaßnahmen enthält, ist nicht ersichtlich, welche Haushaltsmittel das BMDV allein für den Ersatz vorhandener Infrastruktur veranschlagt. Ob

es genügend Haushaltsmittel veranschlagt, um die vorhandene Infrastruktur zu erhalten und zu erneuern, bleibt offen. Unzureichende Investitionen führen zu fortschreitend schlechterer Infrastruktur und einem Investitionsstau, mit der Folge weiterer kritischer Bauwerkszustände.

Das BMDV priorisiert aufgrund begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen die Baumaßnahmen an den Bundeswasserstraßen. Fast die Hälfte der Baumaßnahmen haben inzwischen die höchste Priorität. Es handelt sich dabei entweder um begonnene bzw. vertraglich gebundene Ersatz- und Ausbaumaßnahmen oder um sicherheitsrelevante Ersatzmaßnahmen, die ein unverzügliches Handeln erfordern. Es gelang dem BMDV in den letzten Jahren nicht, die verfügbaren Haushaltsmittel für Ersatz-, Neu- und Ausbaumaßnahmen zu verausgaben.

Fehlende baureife Planungen infolge zu knapper Personalressourcen können die Substanzerhaltung gefährden und zu kritischen Bauwerkszuständen führen.

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 sollte der Haushaltsausschuss darauf bestehen, die Erhaltungs- und Ersatzmaßnahmen in einem Titel und die Neu- und Ausbauvorhaben (Bedarfsplanmaßnahmen) in einem anderen Titel zu veranschlagen. Die projektscharfe Auflistung in der Anlage zum Einzelplan sollte für beide Titel gelten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMDV aufzufordern, einen Plan zu entwickeln, wie es die Infrastruktur erhalten und ausbauen will. Für mehr Transparenz im Haushalt sollten die Erhaltungs- und Ersatzmaßnahmen in einem Titel und die Neu- und Ausbauvorhaben in einem anderen Titel veranschlagt werden.

3.4 Digitale Infrastruktur

Im Haushaltsentwurf 2025 sind in Kapitel 1204 „Digitale Infrastruktur“ 3,5 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2024: 2,3 Mrd. Euro). Im Haushaltsjahr 2023 beliefen sich die Ausgaben auf rund 700 Mio. Euro.

Für den Bundeshaushalt 2024 löste der Bund das Sondervermögen Digitale Infrastruktur auf und überführte die Aufgaben in den Einzelplan 12. Somit entfallen 0,4 Mrd. Euro auf die Unterstützung des Mobilfunknetzausbaus. Für die Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus (Kapitel 1204 Titel 894 03) sind Ausgaben von 2,9 Mrd. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 1,8 Mrd. Euro geplant.

Die hier veranschlagten Mittel dienen im Wesentlichen zur „Ausfinanzierung“ der bereits eingegangenen Verpflichtungen und der geplanten Neuverpflichtungen im Jahr 2024. Den Bedarf für eine erfolgreiche Fortsetzung der Förderung bezifferte das BMDV auf 3,9 Mrd. Euro (850 Mio. Euro für Administrationskosten und Änderungsbewilligungen laufender

Förderungen zzgl. 3,1 Mrd. Euro für die Bewilligung neuer Projekte). Demgegenüber stehen im Bundeshaushalt aber nur 1,8 Mrd. Euro an VE und 0,2 Mrd. Euro „freier“ Mittel zur Verfügung. Von den für das Jahr 2025 veranschlagten 2,9 Mrd. Euro waren am 31. Dezember 2023 2,5 Mrd. Euro gebunden. Die Verpflichtungsermächtigungen für das laufende Jahr umfassen weitere 246 Mio. Euro. Das BMDV weist in seiner Stellungnahme auf eine hohe Dynamik im Markt hin, die es erlaube, die Mittel zielgerichteter einzusetzen und Anpassungen vorzunehmen. Es werde aber auch in Zukunft Milliarden in den Breitbandausbau investieren. So stelle es Kontinuität sicher und reagiere gleichzeitig auf die starke Zunahme des Ausbaus der Breitbandnetze ohne eine Bundesförderung. Das BMDV gehe weiterhin davon aus, alle Ausbauziele bis 2030 zu erreichen.

Nichtsdestotrotz bedeutet der Haushaltsentwurf 2025 einen massiven Einschnitt in die bislang geplante Umsetzung des Förderprogramms ab dem 1. Januar 2025.

Die Mittel zur Unterstützung des Mobilfunkausbaus dienen zur Ausfinanzierung von bereits eingegangenen Verpflichtungen – überwiegend aus dem laufenden Jahr 2024. Die bundeseigene Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft mbH (MIG) verwaltet und gewährt die Mittel. Das BMDV beantragte beim BMF, 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 an zu prüfen, ob der Bund seine Förderung sofort einstellen kann. Das BMDV sagte zu, den Fortschritt bei der Mobilfunkversorgung aufmerksam zu beobachten, um die Fördertätigkeit der MIG bei Bedarf zu begrenzen.

Die Bundesregierung will nach wie vor einen flächendeckenden Breitbandausbau mit dem neuesten Mobilfunkstandard sicherstellen. Aus den haushaltsbegründenden Unterlagen geht nicht hervor, welche Auswirkungen das Auslaufen der Mobilfunkförderung und ein massiver Einschnitt in die flächendeckende Breitbandförderung auf die Zielerreichung hätte. Das BMDV hat nicht dargelegt, ob es Alternativen zum Erreichen seiner Ziele geprüft hat.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMDV aufzufordern zu berichten, welche Auswirkungen die zumindest zeitweilige Reduzierung der Förderung des Breitbandausbaus hat. Er empfiehlt außerdem, das BMDV aufzufordern, eine unterjährige Einstellung der Mobilfunkförderung zu prüfen und die Auswirkungen auf den Haushalt 2025 darzustellen. Dabei sollte das BMDV dem Haushaltsausschuss darstellen, wie es seine Ausbauziele bis 2030 erreichen will und wie es den Ausbau durch Dritte ohne eine Bundesförderung dabei berücksichtigt.

3.5 Luft- und Raumfahrt

Im Haushaltsentwurf 2025 sind in Kapitel 1205 „Luft- und Raumfahrt“ 519 Mio. Euro veranschlagt (Soll 2024: 513 Mio. Euro). Im Haushaltsjahr 2023 beliefen sich die Ausgaben auf rund 629 Mio. Euro.

Kapitel 1205 Titel 831 12 „Beteiligung an Flughafengesellschaften und Erhöhung von Kapitalrücklagen“ sieht für das Jahr 2026 eine Verpflichtungsermächtigung über 172 Mio. Euro vor. Damit soll das Eigenkapital der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) gestärkt und die Kapitalmarktfähigkeit zur eigenen Schuldenaufnahme ermöglicht werden. Die Länder Brandenburg und Berlin sind ebenfalls am 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 2023 Verbindlichkeiten von 3,5 Mrd. Euro und einen Konzernverlust von 213 Mio. Euro erwirtschaftet.¹⁴

Ab dem Jahr 2027 plant die FBB ohne weitere Finanzhilfen der Gesellschafter. Die FBB ist insbesondere von der Passagierentwicklung abhängig. Risiken hierfür sind beispielsweise der Rückgang von Geschäftsreisen, ein weiter schrumpfender innerdeutscher Flugverkehr, die angehobene Ticketsteuer und weitere mögliche Steuererhöhungen im Luftverkehr. 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. Das BMDV hat in seiner Stellungnahme angemerkt, dass die FBB im Frühjahr 2024 ihre Passagierplanung und die benötigten Finanzhilfen der Gesellschafter bis zum Jahr 2026 bestätigt hat. Ein externer Wirtschaftsprüfer habe diesen Businessplan plausibilisiert. Zum Risiko künftiger Mittelbedarfe nach dem Jahr 2027 hat das BMDV sich nicht geäußert.

Daher bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Einschätzung, dass auch künftig Finanzhilfen aus Bundesmitteln an die FBB nicht auszuschließen sind. Deshalb empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss, sich vom BMDV zu dessen Einschätzung der Geschäftsaussichten der FBB und dem Risiko von zukünftigen Mittelbedarfen berichten zu lassen.

3.6 Bundeseisenbahnvermögen: Gesetzlicher Abwicklungsauftrag

Das 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 bahnnotwendig 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.

¹⁴ Veröffentlichter Geschäftsbericht der FBB zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2023, S. 41 ff., Link: <https://corporate.berlin-airport.de/de/unternehmen-presse/presseportal/publikationen.html>.

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 und 2024. Er soll über plafondneutrale Umschichtungen innerhalb des Einzelplanes 12 Kapitel 1201 und Kapitel 1202 gedeckt werden. Das BEV zahlt im Jahr 2025 die Bezüge für 121 000 Versorgungsberechtigte, 9 800 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 BMDV muss nach einem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses 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 Weitere Ausgabenbereiche

3.7.1 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 (RegG).

Hinzu kommen Mittel aus dem BSWAG, Steuervergünstigungen für den ÖPNV, Förderprogramme, Modellvorhaben usw.¹⁵

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, verdoppeln sich diese Bundesmittel im Jahr 2025 auf 2 Mrd. Euro. In den Folgejahren erhöhen sie sich jährlich um 1,8 %. In Umsetzung der

¹⁵ Näheres dazu siehe Sonderbericht nach § 99 BHO über den Einsatz von Bundesmitteln für den ÖPNV, 8. Februar 2022, Bundestagsdrucksache 20/599.

gesetzlichen Vorgaben verdoppeln sich im Haushalt für das Jahr 2025 im Kapitel 1206 die Ansätze bei den Titeln 882 02¹⁶ und 891 01¹⁷.

Bereits seit Jahren werden die bei diesen beiden Titeln angesetzten Mittel nicht vollständig verausgabt. Im Jahr 2024 betragen die angesammelten Ausgabereste 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 BMDV auf, in Abstimmung mit den Ländern, die Voraussetzungen für eine verbesserte und gleichwohl wirtschaftliche Inanspruchnahme der Bundesmittel zu schaffen. Hierfür sollte das BMDV zunächst den Bedarf realistisch ermitteln – sowohl hinsichtlich der Höhe als auch des Zeitpunktes – und dem Haushaltsausschuss über die Ergebnisse bis zum 30. Juni 2024 berichten. Am 7. Juni 2024 hat das BMDV über die bisher eingeleiteten Maßnahmen berichtet. Insbesondere müssten die Länder künftig ihre Anmeldungen von GVFG-Vorhaben zum sogenannten Bundesprogramm um nähere Informationen ergänzen. Die neuen Maßnahmen benötigten mehr Zeit, um Wirkung zu entfalten. Realistischere Angaben zur Höhe und zum Zeitpunkt des Mittelbedarfes für die einzelnen GVFG-Vorhaben seien spätestens im Jahr 2025 zu erwarten.

In seiner Stellungnahme teilt das BMDV ergänzend mit, dass bereits das Bundesprogramm 2024 bis 2028, das derzeit aufgestellt werde, unter Berücksichtigung der zusätzlich erfassten Informationen neu strukturiert werden solle.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMDV aufzufordern, über den Stand der Umsetzung des Maßgabebeschlusses vom 16. November 2023 dem Haushaltsausschuss zu berichten.

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 15,2 Mrd. Euro und liegt damit um 111 Mio. Euro oberhalb des Vorjahres (Soll 2024: 15,1 Mrd. Euro).

Bei seiner Planung für den Finanzplan 2024 bis 2028 hatte das BMDV zunächst 16 Mrd. Euro im Jahr 2025, 16,3 Mrd. Euro im Jahr 2026 sowie jeweils 16,5 Mrd. Euro in den Jahren 2027 und 2028 angesetzt. Diese Ansätze hat es für den beschlossenen Finanzplan 2024 bis 2028 um insgesamt 2,5 Mrd. Euro abgesenkt. Damit berücksichtige das BMDV die

¹⁶ Finanzhilfen an die Länder für Vorhaben der Schieneninfrastruktur des öffentlichen Personennahverkehrs.

¹⁷ Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die DB AG und Unternehmen, die sich überwiegend in Bundeshand befinden.

konjunkturbedingt geringeren Einnahmen bei der Lkw-Maut. Die Veränderung der Ansätze basiert auf einem Szenario einer aktuellen Mauteinnahmeprognose des Bundesamtes für Logistik und Mobilität (BALM). Danach erhole sich die mautpflichtige Fahrleistung moderat und steige noch im Jahr 2024 wieder auf das Niveau von 2022. Ab dem Jahr 2025 sei ein leichter Anstieg zu erwarten. Das BMDV weist darauf hin, dass die Prognose bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und aufgrund der Veränderungen im Mautsystem sehr unsicher sei.

Das BALM hat in einem weiteren Szenario die Mauteinnahmen 2024 im Wesentlichen auf Grundlage der Monatswerte für Januar und Februar 2024 unter Berücksichtigung von Saison- und Kalendereffekten hochgerechnet. Darauf aufbauend hat es die Jahre 2025 bis 2026 fortgeschrieben. Dieses Szenario hält es für realistisch. Demnach sind für das Jahr 2025 nur 14,7 Mrd. Euro an Mauteinnahmen zu erwarten. Für den Zeitraum 2025 bis 2028 würden sich nach dieser Berechnung die Mauteinnahmen gegenüber der aktuellen Planung um 3 Mrd. Euro reduzieren.

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts der erheblichen Abweichungen zwischen den beiden Szenarien für bedenklich, wenn sich das BMDV bei der Aufstellung des Haushaltsplanes 2025 an der um 3 Mrd. Euro günstigeren Einnahmeprognose orientiert. Nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit, sind die voraussichtlichen Einnahmen mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln. Bereits im Jahr 2025 werden die Mautmindereinnahmen der Vorjahre dazu führen, dass in den Kapiteln 1201 und 1202 die Ansätze für investive Ausgaben um 1,2 Mrd. Euro abgesenkt werden müssen. Neben den prognostizierten Mautmindereinnahmen ist hierbei der bereits für das Haushaltsjahr 2023 feststehende Mautfehlbetrag von 426 Mio. Euro mitberücksichtigt, der im Haushaltsjahr 2025 zulasten der Investitionen der „Die Autobahn GmbH des Bundes“ gehen soll.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMDV aufzufordern, die erwarteten Einnahmen neu zu veranschlagen. Dazu sollte es eine aktuelle Einnahmeprognose berücksichtigen und ein realistisches Szenario zugrunde legen.

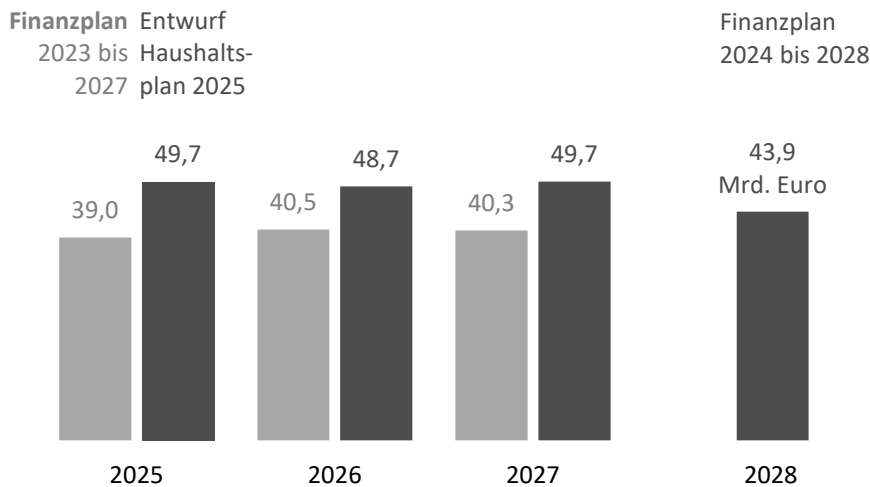
5 Ausblick

Zusammen mit dem Haushaltsentwurf 2025 hat die Bundesregierung den Finanzplan 2024 bis 2028 beschlossen. Danach sollen die Ausgaben des Einzelplanes 12 im Jahr 2026 48,7 Mrd. Euro betragen und im Jahr 2027 wieder 49,7 Mrd. Euro erreichen. Dies sind 8,2 bzw. 9,4 Mrd. Euro mehr als im Finanzplan 2023 bis 2027.

Abbildung 5

Ausgaben höher als bisher geplant

Ausgaben in den Jahren 2025 bis 2028.



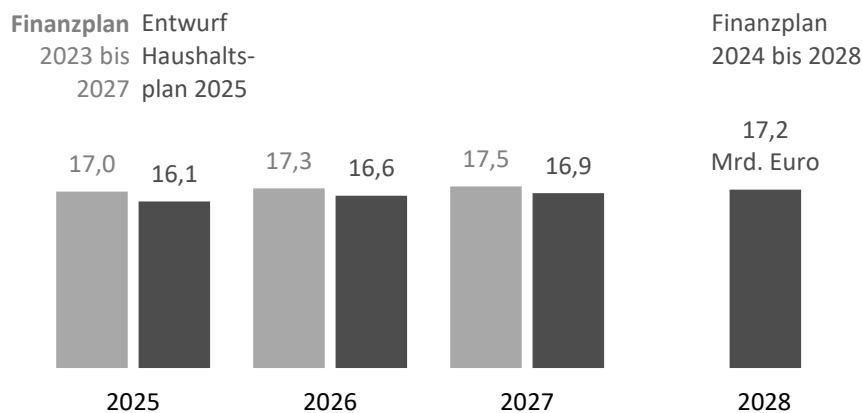
Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Finanzplan 2023 bis 2027; Finanzplan 2024 bis 2028.

Die Einnahmen des Einzelplanes sollen 16,6 Mrd. Euro im Jahr 2026 betragen und 17,2 Mrd. Euro im Jahr 2028 erreichen. Die geringeren Einnahmen im Vergleich zum Finanzplan 2023 bis 2027 sind durch eine jeweils geringere Lkw-Maut-Einnahmen bedingt (siehe Tz. 4).

Abbildung 6

Einnahmen geringer als bisher geplant

Einnahmen in den Jahren 2025 bis 2028.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Finanzplan 2023 bis 2027; Finanzplan 2024 bis 2028.

Die Ausgaben für die Jahre 2025 bis 2027 sind laut Haushaltsentwurf 2025 und Finanzplan 2024 bis 2028 höher, als nach dem Finanzplan 2023 bis 2027. Trotzdem bleiben die vom BMDV für verschiedene Kapitel vorgesehen Mittel weiterhin hinter den in den haushaltsbe gründenden Unterlagen genannten Bedarfen zurück. So sieht das BMDV bei der Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes ab dem Jahr 2026 einen ungedeckten

jährlichen Mehrbedarf. Dieser steigt von 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2026 auf 7,2 Mrd. Euro im Jahr 2028. Bei Kapitel 1204 Titel 894 03 „Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus“ fehlen ab dem Jahr 2025 insgesamt 2 Mrd. Euro. Einem Mittelbedarf von 3,9 Mrd. Euro, um das Förderprogramm zu verwalten und fortzusetzen, stehen freie Mittel und Verpflichtungsermächtigungen von 2 Mrd. Euro gegenüber.

Die vom BMDV für die Erhaltung der Bundesfernstraßen vorgesehenen Mittel reichen wie im Haushaltsentwurf 2025 auch in den Jahren 2026, 2027 und 2028 nicht aus (siehe Tz. 3.1). Zwar übersteigen sie die Erhaltungsbedarfsprognose aus dem Jahr 2015. Berücksichtigt man jedoch den Baupreisanstieg von 64,6 % bis zum zweiten Quartal 2024, fehlen erhebliche Mittel. Dies gilt auch, wenn geplante Zuwächse bei den Investitionsmitteln für die Autobahn GmbH vollständig in die Erhaltung fließen. Die Lücke liegt dann bei 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2026, 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2027 und 0,9 Mrd. Euro im Jahr 2028.

Am 5. Juni 2024 beschloss die Bundesregierung aktualisierte Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung. Diese formulieren Anforderungen an das Verkehrswesen und die Infrastruktur. Nach dem Bundes-Klimaanpassungsgesetz hat die Bundesregierung im Jahr 2025 eine Klimaanpassungsstrategie vorzulegen, die auch das Handlungsfeld „Verkehr und Verkehrsinfrastruktur“ umfasst.

Nach dem im Koalitionsvertrag vereinbarten Grundsatz „Erhalt vor Neubau“ sollte das BMDV bei der Verkehrsinfrastruktur den enormen Sanierungs- und Instandhaltungsbedarf priorisieren. Im Bereich der Digitalen Infrastruktur bedeutet der Haushaltsentwurf deutliche Einschnitte bei der Förderung des Breitbandausbaus. Mit Verteidigung und Klimaanpassung konkretisieren sich finanziell gewichtige Herausforderungen im Verkehrsbereich.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich die mit dem Haushaltsentwurf vorgeschlagene Priorisierung vom BMDV detailliert erläutern zu lassen. Es sollte mögliche Alternativen einschließlich deren Auswirkungen auf die Erreichung der verkehrs- und digitalpolitischen Ziele im Jahr 2025 und in den darauffolgenden Jahren darstellen. Der Haushaltsausschuss sollte sich berichten lassen, inwieweit Ausgaben beim Verkehrswesen und der Infrastruktur zur Gesamtverteidigung und der Klimaanpassung bereits oder auch noch nicht im Haushalt enthalten sind.

Bauer-Siewert

Ringel

Beglaubigt: Pomian, RHS`n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.