

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

# Entwurf des zweiten Finanzierungs- und Realisierungsplans der Autobahn GmbH des Bundes



6. Oktober 2025

**Geschäftszeichen: V 4 - 0001680**

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de) veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

# Zustimmungsvorbehalt des Parlaments zum Finanzierungs- und Realisierungsplan abschaffen

---

Das Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz (InfrGG) regelt, dass der Haushaltsausschuss und der Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages einem Finanz- und Realisierungsplan (FRP) der Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH) zuzustimmen haben. Als ein Strategieplan ist dessen Finanzierung nicht gedeckt. Die verpflichtende Zustimmung sollte künftig entfallen.

## → Worum geht es?

Die Autobahn GmbH stellt den FRP für einen Zeitraum von fünf Jahren auf. Er enthält ihre für diesen Zeitraum geplanten Investitionsbedarfe in Bundesfernstraßen. Der finanzielle Rahmen des FRP ist durch die mittelfristige Finanzplanung des Bundes geprägt. Der Entwurf des zweiten FRP listet für die Jahre 2025 bis 2029 mehr Projekte auf als voraussichtlich Haushaltsmittel zur Verfügung stehen werden. Er schafft so keine Transparenz hinsichtlich der Projekte, die tatsächlich geplant und realisiert werden können.

## → Was ist zu tun?

Die Finanzmittel für den fünf Jahre abdeckenden FRP werden nicht durch die einmalige Zustimmung der zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages bereitgestellt, sondern durch das jährliche Haushaltsgesetz. Daher sollte die verpflichtende Zustimmung der Ausschüsse zum FRP künftig entfallen. Der FRP stellt nur eine strategische Planung der Autobahn GmbH dar. Das InfrGG sollte entsprechend angepasst werden.

## → Was ist das Ziel?

Der FRP stellt die Arbeitsbasis der Autobahn GmbH für jeweils fünf Jahre dar. Er dient dem Gesellschafter Bund als Steuerungsinstrument und der Autobahn GmbH als Strategieplan, der keiner Zustimmung durch die Ausschüsse des Deutschen Bundestags bedarf. Die Neubauprojekte des FRP sind bereits dadurch legitimiert, dass sie im Bedarfsplan enthalten sind. Erhaltungsprojekte richten sich nach dem aktuellen Bedarf.

# Inhaltsverzeichnis

---

|   |                                                                     |    |
|---|---------------------------------------------------------------------|----|
| 0 | Zusammenfassung.....                                                | 6  |
| 1 | Vorbemerkungen .....                                                | 8  |
| 2 | Projekte des zweiten Finanzierungs- und Realisierungsplans .....    | 9  |
| 3 | Finanzierung des zweiten Finanzierungs- und Realisierungsplans..... | 11 |
| 4 | Würdigung und Empfehlung .....                                      | 13 |
| 5 | Stellungnahme des BMV .....                                         | 15 |
| 6 | Abschließende Würdigung und Empfehlung .....                        | 17 |

# Abkürzungsverzeichnis

---

## A

Autobahn GmbH *Autobahn GmbH des Bundes*

## B

BMV *Bundesministerium für Verkehr*

## F

FRP *Finanzierungs- und Realisierungsplan*

## H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

## I

InfrGG *Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz*

IRP *Investitionsrahmenplan*

## O

ÖPP *Öffentlich-Privater Partnerschaft*

## S

SVIK *Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität*

## V

Verkehrsausschuss *Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages*

# 0 Zusammenfassung

---

## 0.1

*Zum zweiten Mal hat die Autobahn GmbH einen FRP für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung aufzustellen. Er soll für die Jahre 2025 bis 2029 gelten. Im InfrGG ist festgelegt, dass der FRP der Zustimmung der für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages bedarf. Der Bundesrechnungshof hat die Aufstellung des Entwurfs des zweiten FRP im Bundesministerium für Verkehr (BMV) und bei der Autobahn GmbH geprüft. Er informiert in diesem Bericht über seine Prüfungserkenntnisse zum Entwurf des FRP. Die Stellungnahme des BMV zum Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofes ist berücksichtigt.*

## 0.2

*Der Entwurf des zweiten FRP enthält für Bedarfsplanprojekte, Erhaltungsmaßnahmen, Um- und Ausbaumaßnahmen sowie weitere Projekte und die hierfür in den Jahren 2025 bis 2029 geplanten Ausgaben. Der von der Autobahn GmbH ermittelte Finanzbedarf für die Umsetzung des zweiten FRP liegt rund **5,5 Mrd. Euro** höher als es die mittelfristige Finanzplanung des Bundes derzeit vorsieht. Die Autobahn GmbH spricht dabei von einem Mehrbedarf. Da die Autobahn GmbH angekündigt hat, nicht ausreichend zur Verfügung stehende Planungsmittel aus ihren Investitionsmitteln zu decken, wird ihr Mehrbedarf sogar noch höher ausfallen.*

## 0.3

*Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages grundsätzlich keinem unterfinanzierten FRP zustimmen müssen sollten.*

*Der FRP ist trotz seines Namens ausdrücklich kein Finanzierungsplan. Er gilt über eine Laufzeit von fünf Jahren. Der Bund stellt Investitionsmittel für die Autobahn GmbH jedoch jährlich mit den Haushaltsgesetzen des Bundes bereit. Somit kann der FRP lediglich eine Absichtserklärung sein, in der die Autobahn GmbH darstellt, welche Projekte sie plant, in den fünf Jahren der Gültigkeit des FRP zu bearbeiten.*

*Bundesrechnungshof und BMV stimmen überein, dass sich während der Laufzeit des FRP Rahmenbedingungen (u. a. verfügbare Haushaltsmittel, Baupreise) ändern können. Insofern*

*stellt die Entscheidung über den FRP für den Bundesrechnungshof lediglich eine Momentaufnahme dar.*

*Da der FRP keinen Finanzierungsplan darstellt, sondern den Charakter eines Strategieplans hat, stellt sich die Frage der Notwendigkeit des Beschlusses durch den Haushaltsausschuss und den Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages.*

## **0.4**

*Der Bundesrechnungshof schlägt vor, den FRP künftig nur noch als ein Planungs- und Controllinginstrument zwischen der Autobahn GmbH und dem BMV anzusehen. Da der FRP auf der Grundlage des vom Parlament als Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz beschlossenen Bedarfsplans zu erstellen ist, bedarf es aus Sicht des Bundesrechnungshofes keiner erneuten Beschlussfassung von Ausschüssen des Deutschen Bundestages bei der Projektfestlegung. Zudem richtet sich die Auswahl von Erhaltungsprojekten bedarfsgerecht nach dem Zustand der Straßen und Bauwerke und nicht nach anderweitigen Festlegungen.*

*Der Bundesrechnungshof empfiehlt, künftige FRP nicht mehr den Ausschüssen für Haushalt und Verkehr im Deutschen Bundestag zur Zustimmung vorzulegen. Hierfür sind vor der Erstellung des nächsten FRP das InfrGG entsprechend zu ändern sowie der Geschäftsbesorgungsvertrag der Autobahn GmbH.*

# 1 Vorbemerkungen

---

Die Autobahn GmbH hat zum 1. Januar 2021 ihren vollen Betrieb aufgenommen.<sup>1</sup> Gegenstand der Gesellschaft sind die übertragenen Aufgaben des Bundes, die Bundesautobahnen und die Bundesstraßen in Bundesverwaltung zu planen, zu bauen, zu betreiben und zu erhalten sowie vermögensmäßig zu verwalten und zu finanzieren.<sup>2</sup>

Nach § 8 Absatz 1 Satz 1 InfrGG hat die Autobahn GmbH nach Maßgabe des Bedarfsplans für Bundesfernstraßen<sup>3</sup> für einen Zeitraum von regelmäßig jeweils fünf Jahren einen FRP für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung aufzustellen, der alle der Gesellschaft bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben entstehenden Ausgaben enthält. Der FRP bedarf gemäß § 8 Absatz 1 Satz 2 InfrGG der Zustimmung der für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages.

Der erste FRP umfasste die Jahre 2021 bis einschließlich 2025. Das BMV<sup>4</sup> wollte perspektivisch die Laufzeit des FRP dem Investitionsrahmenplan (IRP) angleichen, um eine zeitliche und inhaltliche Harmonisierung zu erreichen. Der IRP ist ein Rahmenplan des BMV für die verkehrsträgerspezifischen Investitionen in die Verkehrsträger Wasserstraße, Schiene und Straße innerhalb eines Betrachtungszeitraumes von fünf Jahren. Der FRP gilt ausschließlich für die Bundesfernstraßen in Bundesverwaltung und geht nach seiner Zustimmung zu großen Teilen in den IRP ein. Der IRP bedarf keiner Zustimmung des Parlamentes. In der Vergangenheit betrachteten IRP und FRP unterschiedliche Zeiträume. Beide neuen Fünf-Jahrespläne sollen im Jahr 2025 beginnen. Damit soll der zweite FRP ein Jahr früher beginnen als ursprünglich vorgesehen.

Das BMV hat die Autobahn GmbH im Jahr 2023 beauftragt, einen neuen FRP aufzustellen. Es hatte geplant, den FRP Ende 2024 den für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüssen des Deutschen Bundestages zur Zustimmung vorzulegen. Das vorzeitige Ende der Regierungskoalition der 20. Wahlperiode verzögerte diesen Plan.

Die Autobahn GmbH teilte dem Bundesrechnungshof mit, ihre Geschäftsführung habe am 31. März 2025 den Entwurf des zweiten FRP vom 27. März 2025 beschlossen, die Gesellschafterversammlung des Bundes, vertreten durch das BMV, am 4. April 2025.

---

<sup>1</sup> Im September 2018 gründete der Bund die „Infrastrukturgesellschaft des Bundes für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen“ als Gesellschaft privaten Rechts. Die Umfirmierung zur Autobahn GmbH erfolgte am 17. Januar 2019.

<sup>2</sup> § 5 Absatz 1 InfrGG i. V. m. § 1 Absatz 3 InfrGG.

<sup>3</sup> Der Bedarfsplan für Bundesfernstraßen ist eine Anlage zum Bundesfernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) und benennt Aus- und Neubauprojekte, die unterschieden in ihrer Dringlichkeit nach Maßgabe zur Verfügung stehender Haushaltsmittel zu realisieren sind. Für Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung fällt der Autobahn GmbH diese Aufgabe zu.

<sup>4</sup> Damals Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV). In diesem Bericht verwendet der Bundesrechnungshof ausschließlich die aktuelle Bezeichnung BMV.

Dieser Entwurf des FRP war Gegenstand des Berichtsentwurfs des Bundesrechnungshofes, zu dem das BMV hatte am 27. Mai 2025 Stellung genommen hat.

Zur Vorlage an die für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages hat die Autobahn GmbH den Entwurf des FRP in Abstimmung mit dem BMV nochmals aktualisiert. Er datiert auf den 14. August 2025 und berücksichtigt nun die Beratungsstände der Bundeshalte 2025 und 2026 bis Ende Juli 2025<sup>5</sup>. Sowohl dem Bundesrechnungshof als auch dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) sowie dem Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages (Verkehrsausschuss) liegt dieser FRP (Entwurf des zweiten FRP) vor.

Der Bundesrechnungshof informiert mit dem vorliegenden Bericht den Haushaltsausschuss über seine Prüfungserkenntnisse zum Entwurf des zweiten FRP für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung. Die Stellungnahme des BMV vom 27. Mai 2025 sowie die Änderungen, die sich aufgrund der angepassten Finanzierungslinie des Bundes und der durch das Kabinett beschlossenen Finanzplanung bis zum Jahr 2029 gegenüber dem Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofes ergeben haben, sind in vorliegendem Bericht berücksichtigt.

## 2 Projekte des zweiten Finanzierungs- und Realisierungsplans

---

Grundlage für die Aufstellung des zweiten FRP bilden die gemäß den Finanzplanungen des Bundes voraussichtlich verfügbaren Haushaltsmittel. Grundsätzlich führt der FRP für den betrachteten Zeitraum von fünf Jahren die Investitionsbedarfe für den Aus- und Neubau der Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung, den Ersatz und die Erhaltung der Bestandsnetze sowie „Sonstige Investitionen“<sup>6</sup> auf.

Nach § 8 Absatz 3 Geschäftsbesorgungsvertrag der Autobahn GmbH kann der Bund weitere formale Anforderungen für die Erstellung eines FRP aufstellen. Die Autobahn GmbH hielt fest, das BMV habe zunächst gefordert, lediglich den Umfang an Projekten in den zweiten FRP aufzunehmen, der mit dem voraussichtlichen Finanzrahmen realisierbar sei. Letztlich hat sie sich aber gemeinsam mit dem BMV dagegen entschieden und den FRP nach Maßgabe des Bedarfsplans<sup>7</sup> erstellt.

---

<sup>5</sup> Vom Kabinett beschlossener zweiter Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025 und vom Kabinett beschlossener Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2026 sowie beschlossene Finanzplanung bis 2029.

<sup>6</sup> Dazu gehören Rastanlagen, Nachrüstung von Tunneln, Telematiksysteme zur Verkehrsbeeinflussung und Informationsgewinnung, Lärmschutz, Um- und Ausbau, Hochbau sowie Bundesstraßen in Bundesverwaltung.

<sup>7</sup> Entsprechend den Vorgaben in § 8 Absatz 1 InfrGG.

Entsprechend der Vorgabe des BMV listete die Autobahn GmbH alle im FRP enthaltenen **Bedarfsplanprojekte** namentlich in den folgenden drei Tabellen auf:

- Tabelle A: Laufende Bauvorhaben
- Tabelle B: Planungsprojekte, für die bis zum Jahr 2029 bestandskräftiges Baurecht erwartet wird
- Tabelle C: weitere wichtige Planungsprojekte.

Bei den Projekten der Tabellen handelt es sich überwiegend um Projekte des Vordringlichen Bedarfs sowie zur Engpassbeseitigung entsprechend der Festlegung im Bedarfsplan. Der Bedarfsplan gebe nach Aussage des BMV eine Priorisierung zur Aufnahme in den FRP vor. Innerhalb des FRP priorisiere dann in erster Linie die Autobahn GmbH in Abstimmung mit dem BMV anhand des Bedarfs bzw. der Dringlichkeit. Die Planungsreife der Projekte spiele dabei auch eine wichtige Rolle.

Für die Bedarfsplanprojekte der Tabellen A und B des FRP sind die Finanzbedarfe sowohl im noch bis zum Jahr 2025 geltenden FRP als auch im Entwurf des zweiten FRP einzeln aufgeführt. Für den Entwurf des zweiten FRP gibt die Autobahn GmbH in beiden Tabellen die voraussichtlichen Gesamtausgaben und die bis zum Jahr 2024 voraussichtlich verausgabten Mittel an. Sie gibt nur für Tabelle A an, mit welchen Ausgaben sie für die Jahre 2025 bis 2029 plant. In Absprache mit dem BMV hat die Autobahn GmbH im Entwurf des zweiten FRP die Bezeichnung der Tabelle B gegenüber dem ersten FRP und der o. g. Vorgabe des BMV angepasst. Bezeichnete sie Tabelle B im ersten FRP noch „bis 2025 neu zu beginnende Projekte“, wird Tabelle B im Entwurf des zweiten FRP nun mit „Projekte, für die bis 2029 bestandskräftiges Baurecht erwartet wird“ bezeichnet.

Der Entwurf des zweiten FRP enthält zusätzlich zu den Tabellen A bis C gesonderte Tabellen mit den vorgesehenen

- Erhaltungsmaßnahmen, getrennt nach Strecken- und Bauwerkserhaltung mit einem Mittelbedarf von jeweils mehr als 50 Mio. Euro und
- Um- und Ausbaumaßnahmen mit einem Mittelbedarf von jeweils mehr als 10 Mio. Euro, jeweils als Einzelprojekte.

Geplante Ausgaben für weitere Projekte (z. B. Rastanlagen, Tunnelnachrüstung) sind pauschal genannt.

Sowohl für die Projekte der Tabellen A und B als auch die in den Tabellen der Strecken- und Bauwerkserhaltung sowie der Um- und Ausbaumaßnahmen weist die Autobahn GmbH aus, ob in den jeweiligen Projekten auch Brücken modernisiert werden sollen. Der Bundesrechnungshof weist daraufhin, dass die Autobahn GmbH bislang den Begriff „Brückenmodernisierung“ weiter fasst als es das BMV mit seinem Brückenmodernisierungsprogramm definierte. Die Autobahn GmbH ist mit der Brückenmodernisie-

rung deutlich im Rückstand. Der Bundesrechnungshof verweist hierzu auch auf seinen Sonderbericht zur schleppenden Modernisierung maroder Brücken an Bundesfernstraßen.<sup>8</sup>

### 3 Finanzierung des zweiten Finanzierungs- und Realisierungsplans

---

#### Mittelfristige Finanzplanung des Bundes

Der Haushaltsplan hat alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben zu enthalten („Vollständigkeit“).<sup>9</sup> Dazu müssen die voraussichtlichen Investitionen der Autobahn GmbH bekannt sein. Seit dem Haushaltsjahr 2025 verteilen sich diese über drei Einzelpläne des Bundeshaushalts.<sup>10</sup> Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes gibt den Rahmen vor, in welcher Höhe Mittel in den kommenden Jahren zu erwarten sind. Üblicherweise hat ein Ressort Mehrbedarfe bei einem Titel an anderer Stelle in seinem Einzelplan einzusparen.

Die Autobahn GmbH bezieht sich bei ihrer Zusammenstellung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf die Haushaltsentwürfe zum Bundeshaushalt 2025 und 2026 einschließlich mittelfristiger Finanzplanung bis zum Jahr 2029, Stand Ende Juli 2025. Danach stehen für die Investitionen in die Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung für den geplanten Geltungszeitraum des zweiten FRP von 2025 bis 2029 Finanzmittel von rund **37,7 Mrd. Euro** zur Verfügung. Der Gesamtbetrag<sup>11</sup> verteile sich auf

- Erhaltungsinvestitionen von rund 24,9 Mrd. Euro,
- Bedarfsplaninvestitionen von rund 10,8 Mrd. Euro und
- Sonstige Investitionen von rund 1,9 Mrd. Euro.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO (Gz.: V 4 - 0002308), auch Bundestagsdrucksache 21/80 vom 29. April 2025.

<sup>9</sup> § 11 BHO.

<sup>10</sup> Investitionsmittel der Autobahn GmbH sind veranschlagt im Kapitel 1201 Titel 891 11 Investitionen der "Die Autobahn GmbH des Bundes", Kapitel 1408, Titel 891 51 Autobahn GmbH des Bundes Erhalt/Erweiterung und Kapitel 6093, Titel 891 11 Erhaltung der Brücken und Tunnel im Bestandsnetz der Bundesautobahnen (Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK)).

<sup>11</sup> Die Abweichung zur Gesamtsumme ergibt sich aufgrund von Rundungen.

<sup>12</sup> Die Aufteilung auf die drei genannten Ausgabenbereiche lieferte nach Angaben der Autobahn GmbH das BMV anhand von Erfahrungswerten zur Sicherstellung laufender Vorhaben auf Basis der Erhaltungsbedarfsprognose sowie unter Berücksichtigung der Zweckbestimmung des SVIK in Bezug auf die Bundesfernstraßen in Bundesverwaltung.

Die genannten Werte berücksichtigten dabei nicht, dass die Finanzierungsansätze der Autobahn GmbH für Betrieb, Planungsleistungen und Verwaltung (Nichtinvestitionen, Titel 1201 682 12) in der Finanzplanung nicht ausreichend dotiert seien. Es sei derzeit davon auszugehen, dass Investitionsmittel für Bundesfernstraßen in Bundesverwaltung in einer Größenordnung von 350 bis 650 Mio. Euro pro Jahr in den Bereich der Nichtinvestitionen verlagert werden müssten. Die Höhe der notwendigen Umschichtungen sei abhängig von den Planungsleistungen, die sich überwiegend nach dem zu beplanenden Investitionsvolumen richteten. Schon bei 350 Mio. Euro pro Jahr macht das über einen Zeitraum von fünf Jahren **1,8 Mrd. Euro**, die nicht für Investitionen zur Verfügung stehen.<sup>13</sup>

## Investitionsbedarf für die Umsetzung des zweiten FRP

Ausgehend vom prognostizierten Erhaltungsbedarf der neuen Erhaltungsbedarfsprognose des BMV für die Jahre 2023 bis 2032, ermittelte die Autobahn GmbH erforderliche Investitionen von rund **25,6 Mrd. Euro** für die **Erhaltung** der Bundesfernstraßen in Bundesverwaltung in den Jahren 2025 bis 2029. Hierunter würden neben den reinen Erhaltungsmaßnahmen auch die Erhaltungsanteile von Bedarfsplanmaßnahmen und aus Projekten in Öffentlich-Privater Partnerschaft (ÖPP) fallen. Reine Erhaltungsprojekte (mit einem Umfang von mehr als 50 Mio. Euro pro Projekt) hätten einen Anteil von 7,9 Mrd. Euro. Kleinere Erhaltungsprojekte, die Erhaltungsanteile der Bedarfsplanprojekte, die Erhaltungsanteile der Um- und Ausbau-Projekte sowie Telematik hätten ein Volumen von 17,7 Mrd. Euro. Dem Bundesrechnungshof liegt die neue Erhaltungsbedarfsprognose bisher nicht vor.

Für laufende **Bedarfsplanprojekte**<sup>14</sup> (Tabelle A) sowie für Bedarfsplanprojekte mit voraussichtlich bestandskräftigem Baurecht bis 2029<sup>15</sup> (Tabelle B) schätzte die Autobahn GmbH ihren Mittelbedarf in den Jahren 2025 bis einschließlich 2029 auf **13,6 Mrd. Euro**. Davon entfallen 7,7 Mrd. Euro auf die Tabelle A, 5,9 Mrd. Euro auf die Tabelle B. Die Autobahn GmbH weist bei den Bedarfsplanprojekten der Tabelle B im Entwurf des zweiten FRP darauf hin, dass eine deutliche Aufstockung des bisherigen Finanzplanungsansatzes erforderlich sei, um diese Projekte in die bauliche Realisierung zu überführen. Sollten diese Projekte nicht realisiert werden, hätte dies auch Einfluss auf den Finanzierungsbedarf für die Erhaltung. Der in Bedarfsplanprojekten enthaltende Erhaltungsanteil liege durchschnittlich bei einem Drittel. Die „**sonstigen Investitionen**“ würden sich auf **3,9 Mrd. Euro** summieren.

Bei den Erhaltungsmaßnahmen und Bedarfsplanprojekten hat die Autobahn GmbH eigenen Angaben zufolge eine Preisentwicklung von 3 % pro Jahr in den Mittelbedarfen

<sup>13</sup> Berechnung des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage der Aussagen im Entwurf des zweiten FRP.

<sup>14</sup> Inkl. ÖPP-Verfügbarkeitsentgelt Anteil Bedarfsplan, nachträgliche Lärmvorsorge, Restabwicklung und Baupreisindex (3 % pro Jahr).

<sup>15</sup> Inkl. Vorleistungen, wie z. B. Grunderwerb, und Baupreisindex (3 % pro Jahr).

berücksichtigt. Sie gab ferner an, für ausgewählte, noch nicht im Bau befindliche Projekte seien pauschale Risikoaufschläge in Abhängigkeit von der Planungsphase berücksichtigt.

Den Gesamtinvestitionsbedarf für das Treuhandvermögen Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung gibt die Autobahn GmbH somit für die Jahre 2025 bis 2029 mit rund **43,2 Mrd. Euro** an<sup>16</sup>, aufgeteilt auf

- Erhaltungsinvestitionen von rund 25,6 Mrd. Euro,
- Bedarfsplaninvestitionen von rund 13,6 Mrd. Euro (Projekte der Tabellen A und B) und
- Sonstige Investitionen von rund 3,9 Mrd. Euro<sup>17</sup>.

Für die Umsetzung des zweiten FRP, ermittelte die Autobahn GmbH damit einen Finanzbedarf für **Investitionen** der rund **5,5 Mrd. Euro** höher ist, als es die mittelfristige Finanzplanung des Bundes vorsieht. Dies Autobahn GmbH definiert dies als Mehrbedarf.<sup>18</sup> Als einen wesentlichen Grund gibt die Autobahn GmbH die Baupreisentwicklung in den letzten Jahren an. So seien die Baupreise gegenüber dem Zeitpunkt der Aufstellung des ersten FRP 2021 bis 2025 um rund 42 % gestiegen. Zudem sei es nötig, noch mehr Erhaltungsmaßnahmen im Bundesautobahnnetz durchzuführen. Mit der Zweckbestimmung der Mittel aus dem SVIK werde laut Autobahn GmbH der Erhaltungsbedarf fast gedeckt. Für den Aus- und Neubau sowie die sonstigen Investitionen zeichne sich eine sehr deutliche Unterfinanzierung ab.

Ausgehend vom Investitionsbedarf von 43,2 Mrd. Euro sowie dem damit verbundenen Projektportfolio ermittelte die Autobahn GmbH für den Zeitraum des zweiten FRP für die Jahre 2025 bis 2029 einen Bedarf an Planungsaufwendungen von rund 6,5 Mrd. Euro.<sup>19</sup>

## 4 Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

---

Wie die Autobahn GmbH selbst deutlich macht, wird sie in den nächsten Jahren nur wenige Projekte beginnen können zu bauen, für die bis zum Jahr 2029 bestandkräftiges

<sup>16</sup> Der ermittelte Investitionsbedarf basiert auf den Planungs- und Bauständen zum August 2024.

<sup>17</sup> Die Abweichung zur Gesamtsumme ergibt sich aufgrund von Rundungen.

<sup>18</sup> Im Entwurf des zweiten FRP mit Stand 27. März 2025 hatte die Autobahn GmbH noch einen Mehrbedarf von 9,3 Mrd. Euro für Investitionen ausgewiesen. Dieser hat sich aufgrund der Erhöhung von Investitionsmitteln und der angepassten Finanzplanung bis einschließlich 2029 im Entwurf des zweiten FRP, Stand 14. August 2025, auf 5,5 Mrd. Euro reduziert.

<sup>19</sup> Sie setzt dabei eine Größenordnung von rund 15 % des Investitionsbedarfs an.

Baurecht erwartet wird (Tabelle B), wenn nicht der Haushaltsgesetzgeber in den kommenden Jahren die Investitionstitel der Autobahn GmbH verstärkt. Denn alleine für die Projekte der Tabelle A und die Erhaltungsmaßnahmen benötigt die Autobahn GmbH bereits rund 37,3 Mrd. Euro der voraussichtlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel von 37,7 Mrd. Euro.

Hinzu kommt, dass die Autobahn GmbH die ihr nach eigenen Angaben fehlenden Mittel für Nichtinvestitionen von mindestens 1,8 Mrd. Euro aus ihren Investitionsmitteln decken will. Da diese Mittel dann für die Bauprojekte fehlen, würde sich der von der Autobahn GmbH angegebene Mehrbedarf von 5,5 Mrd. Euro somit weiter erhöhen.<sup>20</sup>

Dies macht deutlich: Der FRP ist trotz seines Namens ausdrücklich kein Finanzierungsplan, sondern eine reine Absichtserklärung der Autobahn GmbH, welche Projekte sie in den Jahre 2025 bis 2029 zu planen und zu bauen beabsichtigt, abgeleitet vom Bedarfsplan. Der Entwurf des zweiten FRP enthält deutlich mehr Projekte, als mit den bisher für die Jahre 2025 bis 2029 vorgesehenen Haushaltsmitteln umgesetzt werden können.

Der FRP bekommt eine gewisse Verbindlichkeit dadurch, dass er mit dem Gesellschafter Bund, vertreten durch das BMV, abgestimmt ist und ihm die für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages zustimmen müssen. Die Ausschüsse müssten damit über einen Realisierungsplan entscheiden, dessen Investitionsvolumen zu diesem Zeitpunkt über dem Betrag liegt, den die mittelfristige Finanzplanung für die Investitionstitel vorsieht. Der Bundesrechnungshof hat dies als Vorfestlegung für die Veranschlagung der Investitionstitel der Autobahn GmbH<sup>21</sup> bewertet. Er hat die Auffassung vertreten, dass die für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages grundsätzlich keinem unterfinanzierten FRP zustimmen müssen sollten.

Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, den FRP künftig nur noch als ein Planungs- und Controllinginstrument zwischen der Autobahn GmbH und dem BMV anzusehen. Er wäre dann nicht mehr durch die für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages zu beschließen. Entsprechend wäre die gesetzliche Zustimmungspflicht in § 8 Absatz 1 InfrGG zu streichen. Um den Einfluss des Haushaltsgesetzgebers zu wahren, könnte stattdessen in den Verkehrswegeinvestitionen des Bundes (jährliche Anlage zum Einzelplan 12) der Teil A2 „Investitionen in die Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung“ wieder zum Gegenstand des Beschlusses über den Bundeshaushalt werden. Denn derzeit ist die Übersicht zu den Investitionen in die Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung lediglich nachrichtlich als Bestandteil der Verkehrswegeinvestitionen des Bundes aufgeführt. Dazu wäre für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen in

<sup>20</sup> Der Bundesrechnungshof hat dabei berücksichtigt, dass zwischen den Planungs- und Investitionsmitteln Wechselwirkungen bestehen. Verringert sich der Ansatz der Investitionsmittel, die die Autobahn GmbH verbauen kann, sinkt auch der Bedarf an Planungsmitteln und somit die Notwendigkeit der Deckung.

<sup>21</sup> Kapitel 1201 Titel 891 11, Kapitel 1408 Titel 891 51, Kapitel 6093 Titel 891 11.

Bundesverwaltung wieder ein Straßenbauplan aufzustellen. Entsprechend wäre Artikel 3 Straßenbaufinanzierungsgesetz anzupassen.

## 5 Stellungnahme des BMV

---

Das BMV hat vorangestellt, dass die im Entwurf des zweiten FRP vorgenommene Ausweisung des Mehrbedarfs nach seinem Verständnis eine bewährte und vom Parlament anerkanntes Instrument darstelle. Denn schon der noch gültige FRP 2021 bis 2025 hätte einen Mehrbedarf von 2,7 Mrd. Euro über der Finanzierungslinie der damaligen Finanzplanung des Bundes ausgewiesen. Dass die Autobahn GmbH bis zum Jahr 2029 nahezu keine neuen Bedarfsplanprojekte beginnen oder deren Planung nicht weiter voranbringen könne, sei auf Basis der Finanzplanung eine Tatsache, die dem Parlament mit dem Entwurf des neuen FRP aufgezeigt werden müsse. Ansonsten würden die Autobahn GmbH und das BMV ihren jeweils obliegenden Aufgaben nicht gerecht werden.

Das BMV hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass der FRP kein Finanzierungs- oder Realisierungsplan im namensgebenden Sinne ist. Da der FRP gemäß dem InfrGG für einen Fünfjahreszeitraum aufzustellen sei, die vom Bund bereitgestellten Investitionsmittel für die Autobahn GmbH jedoch erst mit den jährlichen Haushaltsgesetzen des Bundes definiert werden würden, könne der FRP nicht als Finanzierungsplan im wortwörtlichen Sinne fungieren.

Auch die Funktion eines Realisierungsplans könne der FRP aufgrund übergeordneter Zwänge nur eingeschränkt wahrnehmen. So hänge bspw. die bei Aufstellung des FRP angenommene Projektumsetzung über die FRP-Laufzeit von verschiedenen Faktoren ab, die nur eingeschränkt von der Autobahn GmbH beeinflussbar seien. Beispielfhaft hat das BMV genannt:

- Die besonders bei den Vorhaben in der Tabelle B schwierig voraussehbare Baurechtschaffung,
- die Entwicklung der Baupreise (bspw. Steigerung der gemittelten Baupreisindexes Straßenbau zwischen 2020 und 2024 um 42%) und
- die letztendliche Mittelbereitstellung durch den Bund sowie
- die internen und externen Planungsressourcen bei der Autobahn GmbH und Ingenieurbüros.

Das BMV hat weiter geäußert, dass über die gesellschaftsrechtliche Kontrolle der Autobahn GmbH hinaus das Zusammenwirken von Parlament, BMV und Autobahn GmbH auf drei Ebenen normiert sei:

- Der FRP liefere die strategische Planung,
- der Bundeshaushalt sichere die übergeordnete Finanzsteuerung und
- der Verkehrsinvestitionsbericht der Autobahn GmbH ermögliche eine laufende Erfolgskontrolle.<sup>22</sup>

Aus Sicht des BMV würde mit der Zustimmung zum FRP durch die Ausschüsse, entgegen den Ausführungen des Bundesrechnungshofes, keine Vorfestlegung für die Veranschlagung des Investitionstitel der Autobahn GmbH erfolgen. Über die Veranschlagung der Investitionsmittel entscheide der Gesetzgeber allein im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung. Die im Bundeshaushalt zur Verfügung stehenden Mittel richteten den Fokus auf die Erhaltung. Neubeginne baureifer Bedarfsplanvorhaben der Tabelle B des FRP könnten nur erfolgen, wenn die Mittelverfügbarkeit seitens der Autobahn GmbH zum Zeitpunkt der Baufreigabenentscheidung durch das BMV nachgewiesen worden sei.

Zur Empfehlung, den FRP nur noch als ein Planungs- und Controllinginstrument zwischen der Autobahn GmbH und dem BMV anzusehen, hat das BMV geäußert, dass der Verzicht auf das bisher erforderliche Zustimmungsverfahren die Aufstellung des FRP absehbar verkürzen würde. Dies bedürfe jedoch einer Anpassung des InfrGG und des Geschäftsbesorgungsvertrages zwischen dem BMV und der Autobahn GmbH. Der Bundesrechnungshof hätte dies aber an die Bedingung geknüpft, die Anlage A2 der Verkehrswegeinvestitionen des Bundes als verbindlichen Teil des Bundeshaushaltes zu fixieren. Dies widerspreche aus Sicht des BMV dem mit der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung verfolgten Ziel, Prozesse effizienter zu gestalten. Der nach Maßgabe des Bedarfsplans aufzustellende FRP enthalte grundsätzlich nur Bedarfsplanmaßnahmen, bei denen der Gesetzgeber bereits einen Planungsauftrag oder Planungsrecht ausgesprochen habe. Vor der Aufnahme eines Bedarfsplanvorhabens in die Anlage A2 habe (mit Ausnahme bauvorbereitender Maßnahmen) das für die Baufreigabe von Bedarfsplanmaßnahmen zuständige BMV bereits seine Entscheidung hinsichtlich der Realisierung getroffen. Ein Mehrwert für das Parlament werde vor diesem Hintergrund nicht gesehen.

Aus Sicht des BMV bestehe mit der Vorlage des FRP an die beiden Ausschüsse für das Parlament die Gelegenheit, sich in vollem Umfang mit den anstehenden Planungen und Realisierungen von Erhaltung, Bedarfsplan und sonstigen Investitionen und dem dafür benötigten Finanzvolumen auseinandersetzen zu können. Der FRP habe sich grundsätzlich als zweckmäßiges und zielführendes Instrument bewährt – sowohl

---

<sup>22</sup> Inwiefern der Verkehrsinvestitionsbericht eine laufende Erfolgskontrolle ermöglicht, ist nicht Gegenstand dieses Berichtes. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, an anderer Stelle darauf einzugehen.

hinsichtlich der Erfüllung von Informationsbedürfnissen des Parlamentes als auch hinsichtlich der Steuerung der Autobahn GmbH durch das BMV. Einer vom Bundesrechnungshof angeregten Änderung der Ausgestaltung des FRP bedürfte es insofern nicht. Perspektivisch könnte geprüft werden, die Bezeichnung des FRP anzupassen. Hierzu wäre jedoch eine Anpassung des InfrGG und des Geschäftsbesorgungsvertrages erforderlich.

## 6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

---

Das BMV hat bestätigt, dass der FRP seinem Namen nicht gerecht wird. Sowohl der erste FRP als auch der Entwurf des zweiten FRP sind nach der bisherigen Finanzplanung nicht mit ausreichenden Mitteln gedeckt. Dass das BMV dem Parlament mit dem FRP aufzeigen will, dass die Autobahn GmbH voraussichtlich keine neuen Bedarfsplanprojekte beginnen oder deren Planung weiter voranbringen kann, hält der Bundesrechnungshof für wichtig. Er ist jedoch der Auffassung, dass es für diesen Hinweis keine Zustimmung des Haushaltsausschusses und des Verkehrsausschusses zum FRP bedarf.

Der Bundesrechnungshof stellt zudem klar, dass er den Vorschlag, auf den Zustimmungsvorbehalt künftig zu verzichten, nicht an die Bedingung geknüpft hat, die Anlage A2 der Verkehrswegeinvestitionen des Bundes als verbindlichen Teil des Bundeshaushaltes zu fixieren. Er hatte dies als eine Möglichkeit vorgeschlagen, sofern der Gesetzgeber mehr Mitspracherecht bei der jährlichen Festlegung von durchzuführenden Projekten wünscht. Schon aktuell informiert die Autobahn GmbH den Haushaltsgeber mit der Anlage A 2 zum Einzelplan 12 jährlich, für welche Projekte es die vorgesehenen Mittel einsetzt. Die Anlage A2 gilt jedoch nur nachrichtlich, im Gegensatz zum Straßenbauplan als Anlage A1 zum Einzelplan 12, der die Bundesstraßenprojekte enthält, die die Straßenbauverwaltungen der Länder im Auftrag des Bundes ausführen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hat der FRP lediglich den Charakter eines Strategieplans. Die Entscheidung der Autobahn GmbH und ihres Gesellschafters über den FRP ist eine Momentaufnahme zum Zeitpunkt seiner Aufstellung. Ändern sich während der Laufzeit des FRP die zur Verfügung stehenden Mittel oder fallen externe Faktoren wie Baupreissteigerungen anders aus als vermutet, geht dies zulasten (oder zugunsten) der im FRP enthaltenen Projekte.

Auch ist der FRP ohnehin auf der Grundlage des Bedarfsplans zu erstellen, weshalb es aus Sicht des Bundesrechnungshofes keiner erneuten Zustimmung des Haushaltsausschusses und des Verkehrsausschusses bedarf. Zudem richtet sich die Auswahl von Erhaltungsprojekten bedarfsgerecht nach dem Zustand der Straßen und Bauwerke und nicht nach anderweitigen Festlegungen. Ob der Verzicht auf das bisher erforderliche Zustimmungsverfahren die Aufstellung des FRP wie vom BMV behauptet absehbar verkürzen würde, mag der Bundesrechnungshof nicht zu beurteilen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, bei einer Zustimmung zu einem derzeit unterfinanzierten FRP deutlich zu machen, dass es sich bei dem FRP um eine strategische Planung der Autobahn GmbH in Abstimmung mit dem BMV handelt und nicht um eine Übersicht aller Maßnahmen, für die in dem Fünfjahreszeitraum Haushaltsmittel eingeplant werden.

Für den Bundesrechnungshofes reicht daher künftig eine Kenntnisnahme des Haushaltsausschusses zum FRP – analog zum Verfahren beim IRP – aus. Daher empfiehlt er dem Parlament, das InfrGG vor der Erstellung des nächsten FRP zu ändern und die Zustimmungspflicht des Haushaltsausschusses und des Verkehrsausschusses zum FRP der Autobahn GmbH zu streichen. In der Folge ist auch der Geschäftsbesorgungsvertrag der Autobahn GmbH anzupassen.

Elbert

Steiert

Beglaubigt: Rois, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.