

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

Verlagern von Verkehr auf Schiene und Wasserstraße gelingt dem BMV nicht



18. Mai 2026

Geschäftszeichen: V 1 - 0002051

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

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Verkehrsverlagerung schlägt fehl

Dem Bundesministerium für Verkehr (BMV) gelingt es nicht, die Straße zu entlasten und Verkehr auf die Schiene und die Wasserstraße zu verlagern.

→ Worum geht es?

Das BMV hat festgelegt, welche Anteile des Verkehrs die Wasserstraße und die Schiene bewältigen sollen. Diese Ziele hat das BMV getrennt für Schiene und Wasserstraße herausgegeben. Es hat diese weder miteinander, noch mit der Straße verknüpft. Die Prognosen des BMV zeigen, dass sich der Verkehr nicht wie gewünscht verlagert. Das BMV schilderte, dass es den Verkehr weder mit infrastrukturellen noch verkehrspolitischen Maßnahmen beeinflussen könne.

→ Was ist zu tun?

Das BMV muss die drei Verkehrsträger Schiene, Wasserstraße und Straße zusammen betrachten. Nur wenn es die Ziele für diese Verkehrsträger verknüpft, entsteht das nötige Gesamtbild. Zudem muss das BMV untersuchen, wie es sein Ziel erreichen kann, die Straße von Verkehr zu entlasten. Auch weitere Gründe für eine Verlagerung des Verkehrs wie z. B. Klimaschutz, Ressourceneffizienz und -verbrauch muss das BMV berücksichtigen. Seine Verkehrsprognosen können dem BMV helfen, geeignete verkehrspolitische und infrastrukturelle Maßnahmen zu identifizieren.

→ Was ist das Ziel?

Der Verkehr hat eine hohe Bedeutung für Wirtschaft, Umwelt und den Alltag der Menschen. Das BMV muss daher die Mobilität aktiv gestalten, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur zur Verfügung stellen zu können. Zielkonflikte muss es lösen, indem es sich klar zu dem bekennt, was es bei der Verkehrsverlagerung erreichen will und kann. Das BMV muss Transparenz schaffen und sich in die Lage versetzen, den Verkehr aktiv steuern zu können. Dies gilt es sowohl bei der künftigen Planung der Verkehrsinfrastruktur als auch bei der Verwendung der Mittel zu berücksichtigen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Vorbemerkung.....	8
2	Ziele für den Güter- und Personenverkehr	9
3	Verkehrsentwicklung.....	12
4	Bewertung des Bundesrechnungshofes.....	18
5	Stellungnahme des BMV	19
6	Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes.....	20

Abkürzungsverzeichnis

B

BMV *Bundesministerium für Verkehr*

BVWP 2030 *Bundesverkehrswegeplan 2030*

P

Pkm *Personenkilometer*

T

t *Tonnen*

tkm *Tonnenkilometer*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung investiert jährlich mehrere Milliarden Euro in die Straße, Schiene und Wasserstraße, im Jahr 2023 waren es 19,3 Mrd. Euro. Damit soll das BMV für zuverlässige und leistungsfähige Verkehrsträger sorgen. Es will zudem die Straße entlasten und Verkehr auf die Schiene und Wasserstraße verlagern. Der Bundesrechnungshof prüfte, wie das BMV diesbezüglich vorgeht. Im Wesentlichen stellte er fest:

0.1

Das BMV erstellte Masterpläne für die Schiene und die Wasserstraße, ohne sie miteinander oder mit der Straße zu verknüpfen. In diesen Masterplänen legte es u. a. Ziele hinsichtlich der Anteile dieser beiden Verkehrsträger an der Güterverkehrsleistung fest. Demnach soll die Schiene bis zum Jahr 2030 25 % und die Wasserstraße künftig 12 % der gesamten Güterverkehrsleistung erbringen. Ebenso soll sich das Personenverkehrsaufkommen auf der Schiene bis zum Jahr 2030 verdoppeln, auf rund 5,9 Milliarden Fahrten. Warum es die Zielwerte in der jeweiligen Höhe festlegte, dokumentierte das BMV nicht. Zunächst hatte es die beabsichtigte Verkehrsverlagerung u. a. mit den klimapolitischen Zielen begründet. Nun geht es davon aus, die klimapolitischen Ziele auch ohne Verkehrsverlagerung erreichen zu können. Gleichwohl hält es weiterhin an seinen Zielwerten aus den Masterplänen fest, da es die Straße entlasten müsse. Sowohl aus den klimapolitischen Zielen als auch aus kapazitiven Erwägungen hätte das BMV konkrete Zielwerte einer möglichen Verkehrsverlagerung ableiten müssen. Dies hat es versäumt. (Nummern 2 und 4)

0.2

Mit den Masterplänen für die Schiene und die Wasserstraße wird das BMV seine darin festgelegten Ziele nicht annähernd erreichen. Zu dem Ergebnis kommen seine jüngsten Verkehrsprognosen. Demnach liegen die prognostizierten Güter- und Personenverkehre deutlich unterhalb der Zielwerte. Selbst mittel- oder langfristig ist nicht zu erwarten, dass die Zielwerte erreicht werden. Trotzdem hat das BMV weder die Masterpläne überarbeitet, noch seine Ziele hinterfragt. Bleibt es auf seinem bisherigen Weg, wird es den Verkehr nicht wie geplant verlagern können. Will es seine Zielwerte noch erreichen, muss es umsteuern. Hierzu muss es untersuchen, wie dies gelingen kann. (Nummern 3 und 4)

0.3

Das BMV nannte eine Reihe von Gründen, warum es erstrebenswert sei, mehr Verkehr auf die Schiene und Wasserstraße zu verlagern. Diese seien der Klima-, Umwelt- und Naturschutz, die Ressourceneffizienz und der Ressourcenverbrauch sowie städtebauliche Leitbilder und eine optimierte Auslastung der Verkehrsnetze. Es wolle die „langfristig als sehr ambitioniert“ einzustufenden Ziele aus den Masterplänen weiterverfolgen. Zeitgleich bestätigte das BMV, dass es gemäß seiner Verkehrsprognosen die Ziele nicht erreichen wird. Als Gründe nannte das BMV externe Faktoren wie Wirtschaftsentwicklung oder Güterstruktureffekte, welche den Verkehr beeinflussen. Es könne mit seinen infrastrukturellen und verkehrspolitischen Maßnahmen den Verkehr nur begrenzt verlagern. (Nummer 5)

0.4

Das BMV hat die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht ausgeräumt. Das bloße Aufzählen von Gründen für eine Verlagerung des Verkehrs stellt keine hinreichende Herleitung dar und ist somit ungeeignet, die konkreten Zielwerte der Masterpläne zu begründen. Obwohl das BMV nach seinen Prognosen seine eigenen Ziele aus den Masterplänen verfehlen wird, hält es weiterhin an diesen fest. Es weigert sich somit, diese Erkenntnis bei seinen Planungen einfließen zu lassen und sein Handeln danach auszurichten. Zudem berücksichtigt das BMV bereits externe Faktoren wie die Wirtschaftsentwicklung oder Güterstruktureffekte bei seinen Prognosen. Es wäre demnach in der Lage, seine infrastrukturellen sowie verkehrspolitischen Maßnahmen mithilfe der Prognosen so auszurichten, dass absehbar Verkehr auf Schiene und Wasserstraße verlagert wird.

Das BMV muss untersuchen, welcher Verkehrsträger in Zukunft wieviel Verkehr bewältigen kann und soll. Dafür muss es realistische Zielwerte für die Verkehrsverteilung auf Schiene, Wasserstraße und Straße herleiten. (Nummer 6)

1 Vorbemerkung

Das BMV ist für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes zuständig.¹ Um diese zu erhalten und auszubauen sowie deren Verkehre anderweitig zu verbessern, investiert der Bund jährlich im Verkehrsbereich. Im Jahr 2023 waren es insgesamt rund 19,3 Milliarden Euro.² Eine wesentliche Grundlage für seine Investitionsentscheidungen ist der Bundesverkehrswegeplan 2030 (BVWP 2030) mit den daraus abgeleiteten Bedarfsplänen für die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße. Darin beschreibt das BMV, dass leistungsfähige Verkehrsnetze sein oberstes Ziel seien. Von ihnen hänge eine „reibungsfähige Mobilität im Personenverkehr“ und ein „leistungsfähiger Güterverkehr“ ab.³ Im Einzelplan 12 des BMV werden „wesentliche Politikbereiche und Ziele“ für den Verkehrsbereich beschrieben. Ein Schwerpunkt ist u. a. das Erreichen der Klimaneutralität bzw. die Umweltverträglichkeit des Mobilitätssektors. Der Bund fördert daher klimafreundliche Verkehre auf der Schiene und Wasserstraße.⁴

Mit den Masterplänen Schienenverkehr und Binnenschifffahrt möchte das BMV die jeweiligen Verkehrsträger stärken. Mit den darin beschriebenen Maßnahmen beabsichtigt es u. a., anteilig mehr Verkehr auf diese Verkehrsträger zu verlagern. Der Bundesrechnungshof prüfte, ob dies dem BMV gelingt. Er teilte dem BMV seine wesentlichen Erkenntnisse mit. Die Stellungnahme des BMV hat er ausgewertet und in dem vorliegenden Bericht berücksichtigt.

¹ Vgl. Artikel 87e, Artikel 89 und Artikel 90 des Grundgesetzes i. V. m. dem Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das jeweilige Haushaltsjahr.

² Vgl. Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2023: Tabelle 3: Verkehrsinvestitionen (IST-Ausgaben) im Jahr 2023. Stand: April 2025.

³ Vgl. BMV, BVWP 2030, Stand: August 2016, Zusammenfassung.

⁴ Vgl. Bundeshaushalte 2022 bis 2025, Einzelplan 12, Vorwort – Wesentliche Politikbereiche und Ziele.

2 Ziele für den Güter- und Personenverkehr

Das BMV gibt jährlich u. a. Zahlen zum Verkehrsaufkommen und zur Verkehrsleistung heraus. Das Güterverkehrsaufkommen entspricht der Masse der transportierten Güter in Tonnen (t). Wird die zurückgelegte Wegstrecke der Güter mitberücksichtigt, ergibt sich die Güterverkehrsleistung in Tonnenkilometern (tkm).

Das Personenverkehrsaufkommen entspricht der Anzahl der (Personen-)Fahrten und der (Personen-)Wege. Wird die zurückgelegte Wegstrecke berücksichtigt, ergibt sich die Personenverkehrsleistung in Personenkilometern (Pkm).

Wie sich Verkehrsaufkommen und -leistung auf die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße verteilen, wird auch Modal Split genannt.

Bundesverkehrswegeplan

Im Jahr 2016 gab das BMV den BVWP 2030 heraus. Dieser stellt „das wichtigste Instrument der Verkehrsinfrastrukturplanung“ des Bundes dar. Das oberste Ziel des BVWP 2030 sei eine starke Infrastruktur, welche sich an den verkehrlichen Bedürfnissen aus Wirtschaft und Gesellschaft orientiere. Sie solle die zentrale Voraussetzung für einen ungehinderten Verkehrsfluss auf den drei Verkehrsträgern – Straße, Schiene und Wasserstraße – sein und stütze sich auf eine Verkehrsprognose. Aspekte der Verkehrssicherheit sowie des Klima-, Umwelt- und Lärmschutzes berücksichtige der BVWP 2030 ebenfalls. Es gehe auch darum, die umweltverträglichen Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße zu stärken, und Verkehre zu verlagern, ohne die Bedeutung der Straße für das Gesamtsystem infrage zu stellen.⁵ Das BMV gibt im BVWP 2030 nicht vor, welchen Modal Split es mit den darin enthaltenen Maßnahmen anstrebt. Um die CO₂-Emissionen zu senken, gäbe es jedoch laut BVWP 2030 effizientere, nicht-infrastrukturelle Maßnahmen wie eine verbesserte Kraftstoffeffizienz.

Auf Basis des BVWP 2030 beschloss der Deutsche Bundestag die Ausbaugesetze für die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße.

⁵ Vgl. BMV, BVWP 2030, Stand: August 2016, Seite 5.

Schiene

Das BMV veröffentlichte im Jahr 2020 den Masterplan Schienenverkehr. Weil der Verkehr in Deutschland zunehme, sei es notwendig, mehr Personen- und Güterverkehr auf die klimafreundliche Schiene zu verlagern. Der Anteil der Schiene an der Güterverkehrsleistung soll bis zum Jahr 2030 auf mindestens 25 % steigen.⁶ Ebenso soll sich das Personenverkehrsaufkommen bis zum Jahr 2030 verdoppeln.⁷

Der Masterplan Schienenverkehr beschreibt, wie u. a. der Schienenverkehr pünktlicher sowie zuverlässiger und gleichzeitig flexibler und wettbewerbsfähiger werden soll. Dabei soll der Schienenverkehr auch klimafreundlicher werden.⁸ Die Verlagerung sei zudem ein Schlüsselement, um die Klimaschutzziele im Verkehrssektor zu erreichen. Ob oder wie die einzelnen Maßnahmen konkret zum Ziel der Verkehrsverlagerung beitragen sollen, hat das BMV nicht dargestellt.

Vor dem Erstellen des Masterplans Schienenverkehr untersuchte das BMV, ob die Schiene einen Anteil von 25 oder 35 % an der Güterverkehrsleistung erbringen könne. Im Ergebnis stellte das BMV fest, dass die Kapazität des Schienennetzes trotz der bereits geplanten Projekte des BVWP 2030 nicht ausreiche. Es seien zusätzlich rund 27 Milliarden Euro für das 25 %-Ziel oder 73 Milliarden Euro für das 35 %-Ziel erforderlich, um die Kapazität mit weiteren Projekten zu erhöhen. Selbst bei ausreichenden Haushaltsmitteln wären die dafür notwendigen Ausbauten jedoch erst in mehreren Jahrzehnten abgeschlossen. Daher seien die Klimaziele mittelfristig nicht durch einen erhöhten Schienengüterverkehr zu erreichen. Die infrastrukturellen Grundvoraussetzungen fehlen. Zudem sieht das BMV vor allem das Potenzial, schienenauffine Güter wie Kohle oder Mineralölprodukte weiter auf die Schiene zu verlagern. Hier sei jedoch mit einem Rückgang des Transportaufkommens zu rechnen. Zusätzlich würden diese Güter bei reduzierten Transportkosten nicht nur von der Straße, sondern in erheblichem Umfang auch von der Wasserstraße auf die Schiene verlagert werden.

Im Juni 2023 bereitete das BMV den Bahngipfel Berlin-Brandenburg vor. Es beschrieb, dass der Masterplan Schienenverkehr die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft des Schienengüterverkehrs stärke. Auch könne das BMV damit mehr Güter auf die Schiene verlagern. Es setze sich dafür ein, den Anteil der Schiene an der Güterverkehrsleistung bis zum Jahr 2030 auf 25 % zu steigern. Auch gab es an, den Schienengüterverkehr massiv zu stärken, um die Klimaschutzziele zu erreichen.

⁶ Vgl. BMV, Masterplan Schienenverkehr, Stand: Juni 2020, Seite 64.

⁷ Im Masterplan Schienenverkehr stellte das BMV, nicht dar, auf welches Basisjahr sich die Verdopplung bezieht. Im Folgenden nimmt der Bundesrechnungshof das Jahr 2019 an; entsprechend des Beschlusses zu TOP 3 der Verkehrskonferenz vom 19. September 2022.

⁸ Vgl. BMV, Masterplan Schienenverkehr, Stand: Juni 2020, Seite 8 f.

Wasserstraße

Im Jahr 2019 beschloss das BMV den Masterplan Binnenschifffahrt.⁹ Danach nehme der Güterverkehr in Deutschland zu. Die Kapazitäten aller Verkehrsträger müssten daher bestmöglich genutzt werden. Mit dem Masterplan Binnenschifffahrt verfolgt es u. a. das Ziel, geeigneten Güterverkehr sowie Großraum- und Schwerverkehr (Sondertransporte) auf die Wasserstraße zu verlagern. Im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern könne die Wasserstraße schon jetzt mehr Verkehr aufnehmen. Die Binnenschifffahrt sei zuverlässig und flexibel. Sie weise besondere Stärken auf, z. B. beim Transport von Gefahrgut. Die Binnenschifffahrt sei nicht nur verkehrlich bedeutsam in Deutschland und Europa, sondern auch umweltpolitisch relevant. Ein umwelt- und klimafreundlicher Güterverkehr sei ohne die Binnenschifffahrt nicht denkbar.¹⁰

Im Masterplan Binnenschifffahrt definierte das BMV das Ziel, den Anteil der Wasserstraße an der Güterverkehrsleistung auf 12 % zu erhöhen. Einen Zeitpunkt, wann dieses Ziel erreicht werden soll, gab das BMV nicht an.

Fehlende Herleitung und Verknüpfung

Das BMV konnte dem Bundesrechnungshof nicht darlegen, warum es die Ziele in seinen Masterplänen für Schiene und Wasserstraße in ihrer jeweiligen Höhe festlegte oder wie es sie hergeleitet hat.

Auch brachte das BMV die beiden Masterpläne für Schiene und Wasserstraße weder miteinander noch mit dem dritten Verkehrsträger Straße in Verbindung. Wenn die Schiene und die Wasserstraße anteilig mehr Verkehr aufnehmen sollen, folgt daraus, dass die Straße anteilig weniger Verkehr abwickeln soll. Das BMV hat keine vergleichbare Planung erstellt, wie es den Verkehr auf der Straße anteilig reduzieren möchte. Zwar betrachtet das BMV in seiner Bundesverkehrswegeplanung alle drei Verkehrsträger. Die in den Masterplänen angestrebte Verkehrsverteilung konnte es im Jahr 2016 jedoch noch nicht im BVWP 2030 berücksichtigen. Es tat dies auch nicht im Nachhinein.

Position des BMV

Im August 2024 bestätigte das BMV gegenüber dem Bundesrechnungshof, dass es an den Zielen der Masterpläne festhalte. Es bewertete diese selbst als sehr ambitioniert.

Es bestehe dabei kein direkter Zusammenhang zwischen den Zielen der Masterpläne und den Klimaschutzzielen des Bundes. Alle Verkehrsmittel müssten gemäß dem

⁹ Vgl. BMV, Masterplan Binnenschifffahrt, Stand: Mai 2019.

¹⁰ Gemessen an den Transportmengen sei die Wasserstraße der umweltfreundlichste Verkehrsträger. Bei dieser Betrachtung werden sowohl die Emissionen als auch volkswirtschaftliche Elemente einbezogen.

Bundes-Klimaschutzgesetz¹¹ klimaneutral werden. Es gäbe andere positive Effekte, welche für eine Verlagerung des Verkehrs sprechen:

- Energie effizient zu nutzen,
- die Straßeninfrastruktur zu entlasten oder
- den Straßenverkehr zu verringern.

3 Verkehrsentwicklung

Entwicklung des gesamten Verkehrs

Das Güterverkehrsaufkommen ist im vergangenen Jahrzehnt zunächst von 4,1 Milliarden t im Jahr 2013 auf bis zu 4,4 Milliarden t im Jahr 2019 gestiegen. In den Folgejahren ging das Güterverkehrsaufkommen zurück und betrug 4,0 Milliarden t im Jahr 2023. Die Güterverkehrsleistung ist zunächst angestiegen von 635 Milliarden tkm im Jahr 2013 auf 713 Milliarden tkm im Jahr 2021. Anschließend fiel sie auf 676 Milliarden tkm im Jahr 2023.¹²

Das Personenverkehrsaufkommen verzeichnete bis zum Jahr 2016 einen Anstieg auf bis zu 72 Milliarden Fahrten. In den letzten Jahren ging das Personenverkehrsaufkommen wieder zurück auf 62 Milliarden Fahrten im Jahr 2023. Die Personenverkehrsleistung stieg zunächst ebenfalls und sank anschließend. Im Jahr 2016 betrug die Personenverkehrsleistung 1 205 Milliarden Pkm und ging bis zum Jahr 2023 auf 1 105 Milliarden Pkm zurück. Während der COVID-19 Pandemie im Jahr 2020 brach der Personenverkehr ein. Sowohl das Personenverkehrsaufkommen mit 53 Milliarden Fahrten als auch die Personenverkehrsleistung mit 922 Milliarden Pkm erreichten ihren niedrigsten Stand im betrachteten Zeitraum.¹³

Im März 2023 stellte das BMV eine neue ergänzende Prognose der Verkehrsentwicklung in Deutschland vor: die Gleitende Langfrist-Verkehrsprognose. Die sogenannte „Prognose 2022“ bezieht sich auf das Basisjahr 2019 und prognostiziert die Verkehre mit Zwischenschritten in den Jahren 2036, 2041 und 2046 bis in das Jahr 2051. Das BMV wollte die Prognose zunächst jährlich aktualisieren. Bis zum März 2026 lag keine aktualisierte Verkehrsprognose vor. Die „Prognose 2022“ unterstellt, dass die Projekte des

¹¹ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235) geändert worden ist.

¹² Vgl. BMV, Verkehr in Zahlen 2024/2025. Im Gesamtverkehr sind neben den Verkehrsträgern Straße, Schiene und Wasserstraße auch der Luftverkehr und die Rohrfernleitungen enthalten.

¹³ Vgl. BMV, Verkehr in Zahlen 2024/2025. Im Gesamtverkehr sind der motorisierte Verkehr inkl. des Luftverkehrs enthalten.

vordringlichen Bedarfs des BVWP 2030 umgesetzt sind.¹⁴ Zudem wird für die Schiene angenommen, dass die zentralen Elemente des Masterplans Schienenverkehr realisiert sind.¹⁵ Im Ergebnis geht das BMV davon aus, dass bis zum Jahr 2051 das Güterverkehrsaufkommen um 30 % und die Güterverkehrsleistung um 46 % steigen wird. Dies würde ein Güterverkehrsaufkommen von 5,7 Milliarden t und eine Güterverkehrsleistung von 990 Milliarden tkm im Jahr 2051 bedeuten. Im Personenverkehr¹⁶ erwartet das BMV, dass das Verkehrsaufkommen um 7 % und die Verkehrsleistung um 13 % bis zum Jahr 2051 ansteigen. Damit betrage im Jahr 2051 das Personenverkehrsaufkommen 70,9 Milliarden Fahrten und die Verkehrsleistung 1 304 Milliarden Pkm (siehe Tabelle 1).

Im Oktober 2024 stellte das BMV seine neue strategische Langfristprognose der Verkehrsentwicklung in Deutschland vor: die Langfrist-Verkehrsprognose 2040. Diese Prognose lässt das BMV in mehrjährigen Abständen erstellen für z. B. die Bedarfsplanüberprüfung und die Bundesverkehrswegeplanung. Die sogenannte Verkehrsprognose 2040 bezieht sich ebenfalls auf das Basisjahr 2019 und prognostiziert den Verkehr im Jahr 2040. Dabei bestätigt sie die Entwicklung des Verkehrs, die auch schon die Gleitende Langfrist-Verkehrsprognose für das Jahr 2041 annimmt. Der Bundesrechnungshof bezieht sich auf die Ergebnisse der Gleitenden-Langfrist-Verkehrsprognose, da diese die Entwicklung des Verkehrs bis ins Jahr 2051 in mehreren Zwischenschritten abschätzt.

¹⁴ Vgl. BMV, Gleitende Langfrist-Verkehrsprognose „Prognose 2022“, Stand: 1. März 2023. „Für die Straße werden darüber hinaus einzelne Maßnahmen der Kategorie WB* [Weiterer Bedarf] als realisiert unterstellt.“

¹⁵ Vgl. BMV, Gleitende Langfrist-Verkehrsprognose „Prognose 2022“, Stand: 1. März 2023, Seite 18: „Besonderes Augenmerk liegt auf den Angebotsausweitungen im Eisenbahnverkehr. Im Personenverkehr wird hier die vollständige Umsetzung des Zielfahrplans des Deutschlandtakts unterstellt. Im Schienengüterverkehr werden die Anpassung der Infrastruktur für 740 m-Züge und größere Lichtraumprofile sowie der Ausbau von ETCS [European Train Control System] unterstellt. Darüber hinaus wird die vollständige Etablierung der automatischen Kupplung und eine stärkere Automatisierung und Digitalisierung der Güterverkehrsanlagen angenommen.“

¹⁶ Im Personenverkehr ist der motorisierte Verkehr auf Straße und Schiene sowie der Luftverkehr enthalten.

Tabelle 1

Verkehrsentwicklung bisher und künftig

	2013	2023	2051
Güterverkehrsaufkommen in Milliarden t	4,1	4,0	5,7
Güterverkehrsleistung in Milliarden tkm	635	676	990
Personenverkehrsaufkommen in Milliarden Fahrten	69,5	62,0	70,9
Personenverkehrsleistung in Milliarden Pkm	1 145	1 105	1 304

Erläuterung: Der Personenverkehr enthält den motorisierten Verkehr auf Straße und Schiene sowie den Luftverkehr.

Quelle: BMV, Verkehr in Zahlen 2024/2025; BMV, Gleitende Langfrist-Verkehrsprognose „Prognose 2022“.

Straße

Der Güterverkehr auf der Straße nahm in den letzten Jahren kontinuierlich zu. Während im Jahr 2013 der Anteil der Straße am Güterverkehrsaufkommen bei 83,0 % lag, waren es im Jahr 2023 84,9 %.¹⁷ Bis zum Jahr 2051 erwartet das BMV einen Anstieg auf 88,9 %.¹⁸

Der Anteil der Straße an der Güterverkehrsleistung stieg von 69,9 % im Jahr 2013 auf 71,3 % im Jahr 2023.¹⁹ Bis zum Jahr 2051 erwartet das BMV einen Anstieg auf 77,5 %.²⁰

Schiene

Der Anteil der Schiene am Güterverkehrsaufkommen ging von 9,2 % im Jahr 2013 auf 9,0 % im Jahr 2023 zurück.²¹ Bis zum Jahr 2051 erwartet das BMV einen weiteren Rückgang auf 7,8 %.²²

¹⁷ Vgl. BMV, Verkehr in Zahlen 2024/2025. Anteil für Rohrfernleitungen ist ausgewiesen. Anteil für den Luftverkehr ist nicht ausgewiesen.

¹⁸ Vgl. BMV, Gleitende Langfrist-Verkehrsprognose „Prognose 2022“, Stand: 1. März 2023. Diese Prognose weist den Luftverkehr und die Rohrfernleitungen nicht aus.

¹⁹ Vgl. BMV, Verkehr in Zahlen 2024/2025. Anteil für Rohrfernleitungen ist ausgewiesen. Anteil für den Luftverkehr ist nicht ausgewiesen.

²⁰ Vgl. BMV, Gleitende Langfrist-Verkehrsprognose „Prognose 2022“, Stand: 1. März 2023. Diese Prognose weist den Luftverkehr und die Rohrfernleitungen nicht aus.

²¹ Vgl. BMV, Verkehr in Zahlen 2024/2025. Anteil für Rohrfernleitungen ist ausgewiesen. Anteil für den Luftverkehr ist nicht ausgewiesen.

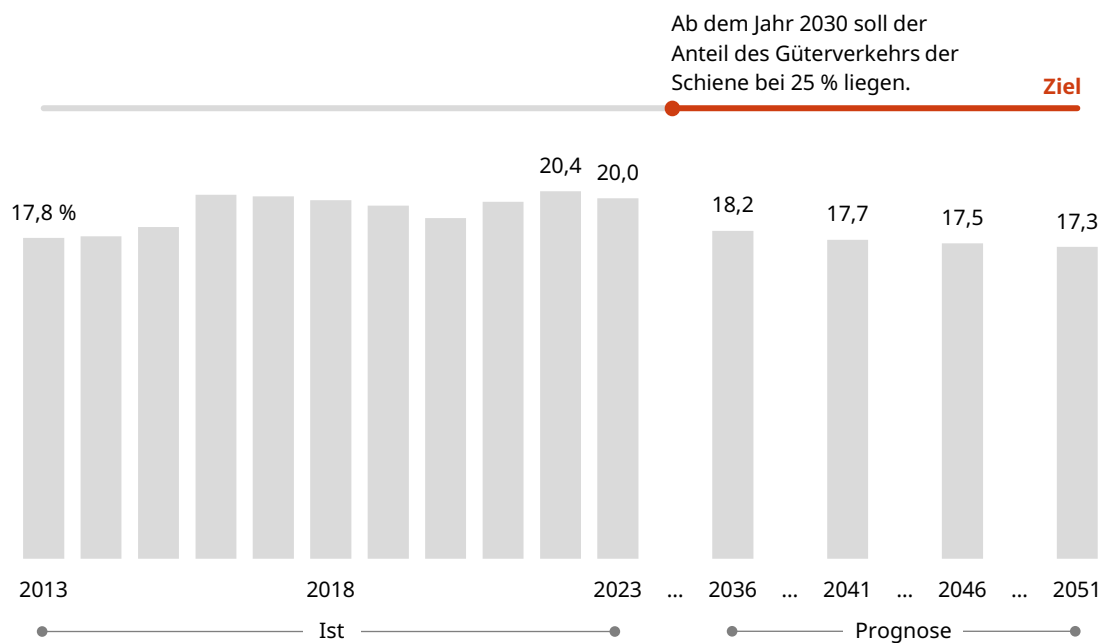
²² Vgl. BMV, Gleitende Langfrist-Verkehrsprognose „Prognose 2022“, Stand: 1. März 2023. Diese Prognose weist den Luftverkehr und die Rohrfernleitungen nicht aus.

Der Anteil der Schiene an der Güterverkehrsleistung nahm von 17,8 % im Jahr 2013 auf 20 % im Jahr 2023 zu.²³ Im Jahr 2051 erwartet das BMV einen Anteil der Schiene an der Güterverkehrsleistung von 17,3 %.²⁴ Der Anteil der Schiene an der Güterverkehrsleistung sinkt bis zum Jahr 2051, obwohl künftig mehr Güter über weitere Strecken auf der Schiene transportiert werden. Damit liegen die bisherigen als auch künftigen Verkehrszahlen unter dem Ziel von 25 % (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1

Ziel des Masterplans Schienenverkehr außer Reichweite

Die Entwicklung der Güterverkehrsleistung macht deutlich, dass das BMV das Ziel von 25 % nicht erreichen wird.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMV: Verkehr in Zahlen 2024/2025, Verkehrsprognose und Masterplan Schienenverkehr.

Das Personenverkehrsaufkommen auf der Schiene betrug im Jahr 2013 rund 2,6 Milliarden Fahrten und stieg zunächst an auf fast 3 Milliarden Fahrten im Jahr 2019. Durch die COVID-19 Pandemie ging die Anzahl der Fahrten deutlich zurück und erreichte im Jahr 2021 den niedrigsten Stand im Betrachtungszeitraum mit 1,7 Milliarden Fahrten. Anschließend stieg die Anzahl der Fahrten wieder an. Im Jahr 2023 wurden rund

²³ Vgl. BMV, Verkehr in Zahlen 2024/2025. Anteil für Rohrfernleitungen ist ausgewiesen. Anteil für den Luftverkehr ist nicht ausgewiesen.

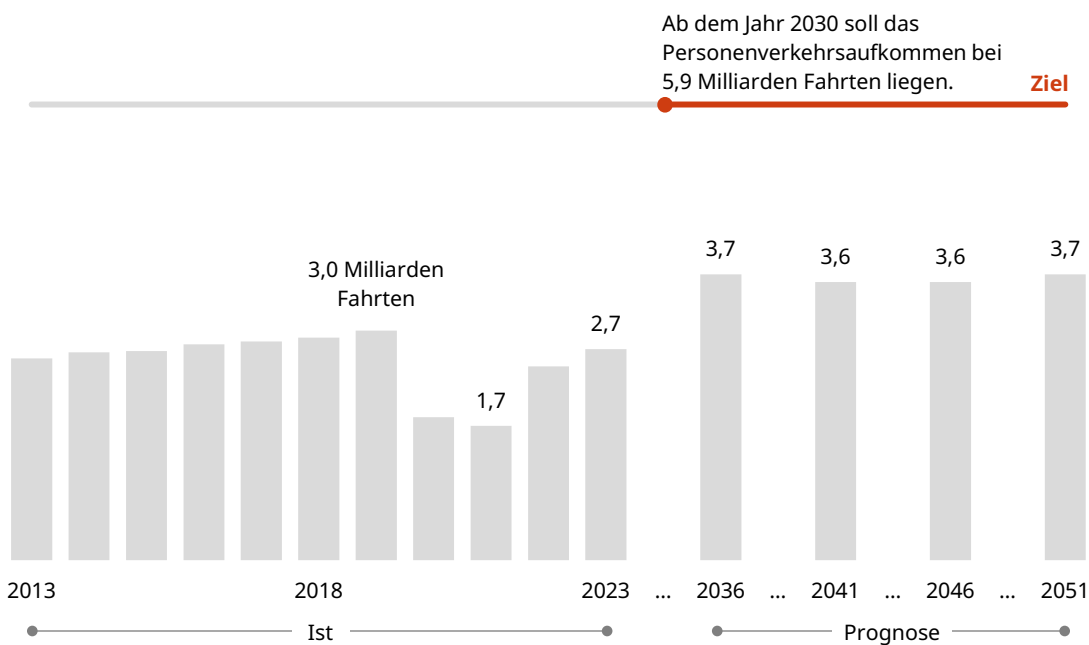
²⁴ Vgl. BMV, Gleitende Langfrist-Verkehrsprognose „Prognose 2022“, Stand: 1. März 2023. Diese Prognose weist den Luftverkehr und die Rohrfernleitungen nicht aus.

2,7 Milliarden Fahrten durchgeführt.²⁵ Bis zum Jahr 2051 erwartet das BMV einen Anstieg auf rund 3,7 Milliarden Fahrten.²⁶ Auch hier liegen die künftigen Verkehrszahlen unterhalb des Ziels (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2

Zu wenig Menschen steigen auf die Bahn um

Die Entwicklung des Personenverkehrsaufkommens macht deutlich, dass das BMV das Ziel der Verdopplung nicht erreichen wird.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMV: Verkehr in Zahlen 2024/2025, Verkehrsprognose und Masterplan Schienenverkehr.

Wasserstraße

Der Güterverkehr auf der Wasserstraße nahm in den letzten Jahren kontinuierlich ab. Während im Jahr 2013 der Anteil der Wasserstraße am Güterverkehrsaufkommen 5,6 % betrug, waren es im Jahr 2023 4,3 %.²⁷ Das BMV erwarte einen weiteren Rückgang auf 3,3 % bis zum Jahr 2051.²⁸

²⁵ Vgl. BMV, Verkehr in Zahlen 2024/2025.

²⁶ Vgl. BMV, Gleitende Langfrist-Verkehrsprognose „Prognose 2022“, Stand: 1. März 2023.

²⁷ Vgl. BMV, Verkehr in Zahlen 2024/2025. Anteil für Rohrfernleitungen ist ausgewiesen. Anteil für den Luftverkehr ist nicht ausgewiesen.

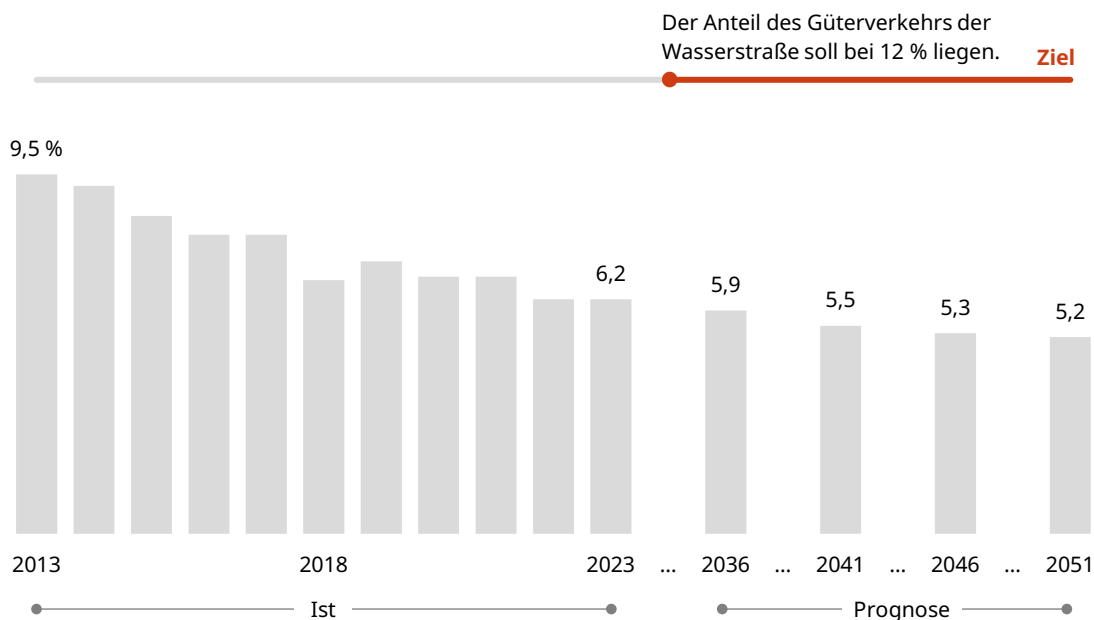
²⁸ Vgl. BMV, Gleitende Langfrist-Verkehrsprognose „Prognose 2022“, Stand: 1. März 2023. Diese Prognose weist den Luftverkehr und die Rohrfernleitungen nicht aus.

Der Anteil der Wasserstraße an der Güterverkehrsleistung fiel von 9,5 % im Jahr 2013 auf 6,2 % im Jahr 2023.²⁹ Der Anteil der Wasserstraße an der Güterverkehrsleistung soll 5,2 % im Jahr 2051 betragen. Sie liegt damit unterhalb des Ziels (siehe Abbildung 3).³⁰ Auch wenn der Anteil der Wasserstraße an der Güterverkehrsleistung bis zum Jahr 2051 sinkt, werden künftig mehr Güter über weitere Strecken auf der Wasserstraße transportiert.

Abbildung 3

Ziel des Masterplans Binnenschifffahrt außer Reichweite

Die Entwicklung der Güterverkehrsleistung macht deutlich, dass das BMV das Ziel von 12 % nicht erreichen wird.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMV: Verkehr in Zahlen 2024/2025, Verkehrsprognose und Masterplan Binnenschifffahrt.

²⁹ Vgl. BMV, Verkehr in Zahlen 2024/2025. Anteil für Rohrfernleitungen ist ausgewiesen. Anteil für den Luftverkehr ist nicht ausgewiesen.

³⁰ Vgl. BMV, Gleitende Langfrist-Verkehrsprognose „Prognose 2022“, Stand: 1. März 2023. Diese Prognose weist den Luftverkehr und die Rohrfernleitungen nicht aus.

4 Bewertung des Bundesrechnungshofes

Ziele der Masterpläne außer Reichweite

Das BMV will mit seinen Masterplänen mehr Verkehr auf die Schiene und die Wasserstraße verlagern. Bisher ist ihm das nicht im beabsichtigten Maß gelungen. Der Anteil der Schiene an der Güterverkehrsleistung ist in den letzten zehn Jahren nur um wenige Prozentpunkte von 17,8 auf 20,0 % gestiegen. Der Anteil der Wasserstraße ist in dieser Zeit sogar von 9,5 auf 6,2 % gesunken. Das Personenverkehrsaufkommen auf der Schiene stieg in diesem Zeitraum von 2,6 Milliarden Fahrten auf 2,7 Milliarden Fahrten. Die 3 Milliarden Fahrten im Jahr 2019 erreichte die Schiene nach der Pandemie bisher nicht wieder.

Schon im Jahr 2019 prüfte das BMV, ob die Schiene einen Anteil von 25 % an der Güterverkehrsleistung aufnehmen könnte. Es kam zu dem Ergebnis, dass dies mit seinen bisher gemäß BVWP 2030 geplanten Investitionen nicht möglich sei. Das BMV schätzte, dass der Ausbau auch mit deutlich mehr Mitteln noch Jahrzehnte dauern würde. Dem BMV war also bekannt, dass es sein Ziel bis zum Jahr 2030 und mit den vorhandenen Mitteln nicht erreichen kann. Trotzdem gab es dieses Ziel kurze Zeit später aus.

Nach seinen jüngsten Verkehrsprognosen wird das BMV die Ziele der Masterpläne deutlich verfehlen. Danach wird der Anteil der Güterverkehrsleistung der Schiene nicht auf 25 % steigen, sondern bis zum Jahr 2051 auf 17,3 % zurückgehen. Auch die Wasserstraße wird gegenüber den anderen Verkehrsträgern weiter an Bedeutung verlieren. Ihr Anteil an der Güterverkehrsleistung sinkt laut Prognose auf 5,2 % im Jahr 2051. Laut Masterplan möchte das BMV den Anteil der Wasserstraße an der Güterverkehrsleistung jedoch auf 12 % steigern. Das Personenverkehrsaufkommen auf der Schiene wird bis 2036 auf 3,7 Milliarden Fahrten anwachsen und anschließend stagnieren. Die angestrebten 5,9 Milliarden Fahrten werden damit nicht erreicht. Selbst mittel- oder langfristig ist also nicht zu erwarten, dass das BMV seine Ziele erreicht.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMV aus den bisherigen Entwicklungen und seinen Verkehrsprognosen keine Rückschlüsse zieht. Es hält seine ursprünglichen Ziele aufrecht und setzt seine Masterpläne unverändert um, obwohl die Ziele außer Reichweite sind.

Verlagerungsziele nicht hergeleitet

Das BMV bekundete regelmäßig die Absicht, anteilig mehr Verkehr auf die Schiene und Wasserstraßen verlagern zu wollen. Seine konkreteren Zielwerte in den Masterplänen

leitete es jedoch nie her. Warum beispielsweise die Güterverkehrsleistung der Schiene bei 25 % und der Wasserstraße bei 12 % liegen sollen, begründete es nicht.

Seine Ziele für einen umweltverträglichen und klimaneutralen Verkehr hinterlegte es nicht weiter. Es bleibt somit offen, ob und wie eine Verlagerung des Verkehrs hierzu beiträgt. Ebenso hat das BMV nicht darlegen können, warum und wie stark die Straße entlastet werden muss und wie dies zu erreichen ist. Sowohl aus den klimapolitischen Zielen als auch aus kapazitiven Erwägungen hätte das BMV konkrete Zielwerte einer möglichen Verkehrsverlagerung ableiten müssen. Dies hat es versäumt.

Das BMV muss jetzt untersuchen und realistisch beurteilen, welcher Verkehrsträger in Zukunft wieviel Verkehr bewältigen kann und soll und was es dafür ausgeben muss. Es muss diese Ergebnisse in die Bundesverkehrswegeplanung einfließen lassen. Das BMV braucht realistische Planungen, um der Wirtschaft und den Menschen eine bedarfsgerechte Infrastruktur zur Verfügung stellen zu können.

5 Stellungnahme des BMV

Das BMV hat bestätigt, dass weder in der strategischen Langfrist-Verkehrsprognose 2040 noch in der Gleitenden Langfrist-Verkehrsprognose 2022 die Zielwerte seiner Masterpläne erreicht werden.

Das BMV hat hervorgehoben, dass das Erreichen der in den Masterplänen Schienenverkehr und Binnenschifffahrt aufgeführten Ziele nicht allein von verkehrspolitischen Maßnahmen abhängen, sondern von einer Vielzahl weiterer Faktoren, die es nicht unmittelbar beeinflussen könne. Als Beispiele hat es die Wirtschaftsentwicklung, politisch gesetzte Ziele außerhalb der Verkehrspolitik und Güterstruktureffekte aufgeführt.

Die Ziele der Masterpläne seien „langfristig als sehr ambitioniert“ einzustufen. Unabhängig davon sei eine Verlagerung von Verkehr aus unterschiedlichen Gründen zu erwägen. Hierfür hat das BMV beispielhaft Klima-, Umwelt- und Naturschutz, Ressourceneffizienz und Ressourcenverbrauch, städtebauliche Leitbilder und optimierte Auslastung der Verkehrsnetze benannt. Das BMV arbeite weiter konsequent daran, die Masterpläne umzusetzen und die damit verbundene Zielrichtung zu erreichen, Verkehr auf Schiene und Wasserstraße zu verlagern.

Das BMV hat erneut betont, dass es die in den Masterplänen für das Jahr 2030 formulierten Ziele nicht als Voraussetzung für das Erreichen der Klimaneutralität ansehe. Es hat dies damit begründet, dass gemäß den Vorgaben des Klimaschutzgesetzes alle

Verkehrsmittel klimaneutral werden sollen. Mit jedem Fortschritt hin zu einem klimaneutralen Straßenverkehr verliere die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene und Wasserstraße an Bedeutung für die Erreichung der Klimaschutzziele.

Den Vorschlag des Bundesrechnungshofes, zu untersuchen, welcher Verkehrsträger künftig wie viel Verkehr bewältigen soll, hat das BMV als wenig zielführend bewertet. Auch sei es nicht zielführend, die Ergebnisse einer solchen Untersuchung in die Bundesverkehrswegeplanung einfließen zu lassen. Denn die in den Bundesverkehrswegeplänen enthaltenen strategischen Planungen zur Weiterentwicklung insbesondere des Aus- und Neubaus der Verkehrsinfrastruktur könnten nur einen sehr begrenzten Beitrag zur Verlagerung von Verkehr im Sinne der genannten Modal-Splits bzw. des Verkehrsaufkommens-Ziels leisten. Dies hätten Analysen im Zuge der Aufstellung des BVWP 2030 aufgezeigt zu möglichen Auswirkungen eines verstärkten Aus- bzw. Neubaus von Schiene und Wasserstraße zulasten der Straße.

6 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Die Stellungnahme des BMV kann die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen.

Das BMV hat bestätigt, dass sich der Verkehr gemäß seiner Verkehrsprognosen nicht wie in den Masterplänen vorgegeben verlagern wird. Dennoch möchte es die Masterpläne unverändert weiterverfolgen. Obwohl das BMV die Zielwerte aus seinen Masterplänen offensichtlich verfehlen wird, möchte es an der Zielrichtung festhalten. Ob es hierfür z. B. zusätzliche Maßnahmen ergreifen will und welche, lässt es offen. Ohne weitere Maßnahmen, wird das BMV nach Auffassung des Bundesrechnungshofes weder die Zielwerte noch die Zielrichtung seiner Masterpläne erreichen können. Auf die fehlende Kapazität der Schiene, den gewünschten Verkehr aufzunehmen, ist das BMV nicht eingegangen.

Das BMV hat zudem darauf verwiesen, dass es die Ziele aus den Masterplänen nicht für die Klimaneutralität des Verkehrssektors erreichen müsse, da mit dem Fortschritt hin zu einem klimaneutralen Straßenverkehr die Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene und Wasserstraße weniger relevant für die Klimaneutralität sei. Inwieweit

Deutschland seine Klimaziele im Verkehr erreichen wird,³¹ lässt das BMV offen. Es erkennt jedoch, dass es selbst weitere Gründe für eine Verlagerung zur Schiene und Wasserstraße vorgetragen hatte. So erachtete das BMV es als erstrebenswert, die Straßeninfrastruktur zu entlasten und den Straßenverkehr zu reduzieren.

Bei der Verkehrsverlagerung hat sich das BMV in seinen Masterplänen Ziele gesetzt, obwohl es seinen Einfluss auf diese als begrenzt einschätzt. Unklar bleibt damit, wie das BMV seine grundlegende Aufgabe versteht: Kann und will es die Verkehrsverlagerung steuern und wie möchte es dies tun? Auf diese Frage muss das BMV eine Antwort geben.

Das BMV beobachtet und prognostiziert, wie sich die Verkehre entwickeln. Bei seinen Verkehrsprognosen berücksichtigt es zum Beispiel auch die Wirtschaftsentwicklung oder die Güterstruktureffekte. Wenn seine Verkehrsprognosen darauf hindeuten, dass es nicht zur gewünschten Verkehrsverteilung kommt, sollte es die verkehrspolitischen Maßnahmen und Randbedingungen hinterfragen. Dies hat es bisher unterlassen.

Das BMV sollte geeignete verkehrspolitische Maßnahmen identifizieren und in seinen Prognosen berücksichtigen. Anschließend muss es diese Maßnahmen auch umsetzen, um die gewünschte Verkehrsverteilung zu erreichen. Soll die Schiene z. B. 25 % der Güterverkehrsleistung erbringen, setzt dies neben verkehrspolitischen Maßnahmen auch eine geeignete Verkehrsinfrastruktur voraus. Da für das BMV der Bundesverkehrswegeplan das „wichtigste Instrument der Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes“ ist, muss es mit diesem Instrument auch die Verkehrsinfrastruktur bereitstellen, die es für die beabsichtigte Verkehrsverteilung braucht. Schafft das BMV diese Voraussetzung nicht, kann sich der Verkehr nicht wie gewünscht verteilen.

Auf die fehlende Herleitung der Zielwerte für die Schiene und die Wasserstraße ist das BMV nicht eingegangen. Der pauschale Verweis auf Gründe für die Verkehrsverlagerung, wie z. B. Klima-, Umwelt- und Naturschutz, Ressourceneffizienz und Ressourcenverbrauch und städtebauliche Leitbilder, reicht nicht aus. Das BMV hätte daraus ableiten müssen, welchen Beitrag der Verkehrsbereich dazu leisten kann und soll. Daraus muss es die Verlagerungsziele herleiten.

³¹ Sowohl, ob das BMV als verantwortliches Bundesministerium für den Sektor Verkehr seinen angemessenen Beitrag zur Gesamtreduktion der Treibhausgasemissionen gemäß § 5 Absatz 3 Klimaschutzgesetz leistet, als auch gemäß der Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2023/857 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023 sowie konkretisiert durch den Durchführungsbeschluss (EU) 2020/2126 der Kommission vom 16. Dezember 2020 zur Festlegung der jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2021 bis 2030 gemäß der Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates, zuletzt geändert durch den Durchführungsbeschluss (EU) 2025/1405 der Kommission vom 16. Juli 2025.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Das BMV muss untersuchen, welcher Verkehrsträger in Zukunft wieviel Verkehr bewältigen kann und soll. Ein Nebeneinander von abstrakten Zielen, das Nennen von Einflussfaktoren und der Hinweis auf die Komplexität der Materie reichen nicht aus. Das BMV muss realistische Zielwerte für die Verkehrsverteilung auf Schiene, Wasserstraße **und** Straße herleiten. Es ist die Aufgabe des BMV, den Verkehr aktiv zu gestalten. Hierfür muss es klar definieren, was es dazu leisten muss. Nur so kann es zielgerichtet agieren und auch die notwendige Transparenz für Parlament, Wirtschaft und Bevölkerung herstellen. Dies gilt es sowohl bei der künftigen strategischen Planung der Verkehrsinfrastruktur als auch bei der Verwendung der Mittel zu berücksichtigen.

Elbert

Steiert

Beglaubigt: Puzius, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.