BUNDES
RECHNUNGS
HOF

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

Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 für das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK)

Kapitel 6093

22. Oktober 2025

Geschäftszeichen: V 1 - 0003279

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

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Auf einen Blick

Investitionsoffensive mit dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) stößt an seine Grenzen

Die über das SVIK mögliche Investitionsoffensive soll ein wesentlicher Schritt sein, um das mittelfristige Wirtschaftswachstum der deutschen Volkswirtschaft spürbar zu stärken. Die Bundesregierung hat nicht festgelegt, was „spürbar“ bedeutet. Ob sie mit dem SVIK ein zusätzliches Wirtschaftswachstum erreicht, wird sie so nicht feststellen können.

→ Worum geht es?

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) erwartet, dass Haushaltsmittel aus dem SVIK für Investitionen in die Infrastruktur verwendet werden. Damit soll ein zusätzliches Wirtschaftswachstum erreicht werden. Wie hoch ein zusätzliches Wirtschaftswachstum sein soll, hat die Bundesregierung nicht festgelegt. So kann sie nicht prüfen, ob sie ihr Ziel erreicht.

→ Was ist zu tun?

Die Bundesregierung sollte so schnell wie möglich festlegen, wie viel mehr Wirtschaftswachstum sie mit den Mitteln des SVIK erreichen will. Sie sollte zudem über Instrumente verfügen, mit denen sie die Entwicklung des SVIK überprüfen und steuernd eingreifen kann. Der Wirtschaftsplan reicht dazu nicht aus. Dem Monitoring kommt dabei entscheidende Bedeutung zu.

→ Was ist das Ziel?

Die Bundesregierung kann mittelfristiges Wirtschaftswachstum dann erwarten, wenn sie die Mittel aus dem SVIK für zusätzliche Investitionen einsetzt. Ob sie allein damit ihr Ziel erreicht, muss sie laufend kontrollieren. Das Parlament braucht diese Informationen, um entscheiden zu können, ob es eingreifen will.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 7

1 Anlass der Berichterstattung 10

2 Haushaltsausschuss hat Monitoring festgelegt 11

3 SVIK als Finanzierungsinstrument 12

3.1 Steigende Einnahmen, Ausgaben und Investitionen 12

3.2 Verteilung der Mittel auf die einzelnen Ressorts 14

3.3 Stand der Verpflichtungsermächtigungen 16

4 Bundeseigene Investitionen aus dem SVIK 16

4.1 Verkehrsinfrastruktur 16

4.2 Krankenhausinfrastruktur 22

4.3 Energieinfrastruktur 25

4.4 Forschung und Entwicklung 27

4.5 Digitalisierung 32

4.6 Wohnungsbau 34

4.7 Sportinfrastruktur 35

5 Gesamtbewertung 36

Abkürzungsverzeichnis

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*
BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*
BMDS *Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMFTR *Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt*
BMG *Bundesministerium für Gesundheit*
BMI *Bundesministerium des Innern*
BMV *Bundesministerium für Verkehr*
BMWE *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*
BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*
BSWAG *Bundesschienenwegeausbaugesetz*

D

DB AG *Deutsche Bahn AG*
DET *Deutsche Energy Terminal GmbH*
DSD *Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland"*

E

EIU *Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes*
ERTMS *European Rail Traffic Management System*
ETCS *European Train Control System; Europäisches Zugsicherungssystem*

F

FSRU *Floating Storage and Regasification Unit*

G

GKV *Gesetzliche Krankenversicherung*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

I

INNO-KOM *Innovationskompetenz mit gemeinnützigen Industrieforschungseinrichtungen*

K

KI *Künstliche Intelligenz*

KMU *Kleine und mittlere Unternehmen*

KNN *Klimafreundlicher Neubau im Niedrigpreissegment - Wohngebäude mit kleinen bis mittleren Einheiten*

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

L

LNG *Liquefied Natural Gas*

LuFV *Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung*

O

OZG *Onlinezugangsgesetz*

S

SVIK *Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität*

SVIKG *Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität*

V

VE *Verpflichtungsermächtigung*

0 Zusammenfassung

0.1

Der Bundesrechnungshof hat den Wirtschaftsplan SVIK für das Jahr 2026 analysiert. Er hat seine Erkenntnisse in dem vorliegenden Bericht festgehalten. Der Bericht enthält einen umfassenden Überblick über die Verwendung der Mittel und Informationen zur Entwicklung des SVIK. Er soll die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 unterstützen. Der Bericht berücksichtigt die Stellungnahmen der beteiligten Ressorts. (Nummer 1)

0.2

Der Haushaltsausschuss hat die Bundesregierung im September 2025 aufgefordert, ihn im Rahmen eines von der Bundesregierung zu entwickelnden Monitorings jährlich, erstmalig zum 1. September 2026, zum SVIK zu unterrichten. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das Monitoring nur dann zu einem Steuerungsinstrument werden kann, wenn die Bundesregierung ihre Ziele konkretisiert. Sie kann den Erfolg des SVIK nur dann einschätzen, wenn sie messbare Ziele festlegt. Ansonsten wird die Bundesregierung nicht beurteilen können, welche Wirkung von den Mitteln des SVIK ausging und ob die Ziele erreicht wurden.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat erläutert, dass die Investitionen aus dem SVIK nur ein Bestandteil eines umfassenden Ansatzes seien, das Wirtschaftswachstum zu steigern. Hierbei sei auch das Zusammenspiel der Maßnahmen entscheidend. Es erscheine nicht möglich, die Wirkung einzelner Maßnahmen auf das Wirtschaftswachstum isoliert zu betrachten und zu bewerten. Die Bundesregierung nehme das Monitoring ernst, sehe sich aber nicht in der Lage, konkrete Ziele des Wirtschaftswachstums zu definieren und den Beitrag des SVIK getrennt zu bewerten.

Für das SVIK gilt die Bundeshaushaltsordnung (BHO). Die Bundesregierung muss nachweisen, dass die Ausgaben wirtschaftlich sind. Zudem hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, die Einführung eines ziel- und wirkungsorientierten Haushaltswesens zu prüfen. In der Folge muss sie den Erfolg des SVIK nachweisen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, die Bundesregierung zu beauftragen, die Ziele des SVIK zu konkretisieren. (Nummer 2)

0.3

Der Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 sieht Ausgaben von 58,9 Mrd. Euro vor. Davon sollen 21,3 Mrd. Euro für Investitionen im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Verkehr (BMV) verwendet werden. Damit fließt ein wesentlicher Teil der Mittel aus dem SVIK in die Verkehrsinfrastruktur. Außerdem enthält der Entwurf des Wirtschafsplans 2026 Verpflichtungsermächtigungen (VE) von insgesamt 80,4 Mrd. Euro (Wirtschaftsplan 2025: 84,8 Mrd. Euro). Zusammen mit den für das Jahr 2025 vorgesehenen Ausgaben von 37,2 Mrd. Euro, 90 Mrd. Euro für Zuweisungen an den Klima- und Transformationsfonds (KTF) und 91,7 Mrd. Euro für Zuweisungen an die Länder und Kommunen waren bei der Errichtung des Sondervermögens im Jahr 2025 etwa 61 % der im SVIK insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel gebunden.

Das BMF hat in seiner Stellungnahme darauf aufmerksam gemacht, dass sich einzelne Maßnahmen zeitlich verschieben würden. Die im Wirtschaftsplan 2025 ausgebrachten VE könnten deshalb teilweise nicht mehr im Jahr 2025 in Anspruch genommen werden. Zudem führten Veränderungen im parlamentarischen Verfahren zum Wirtschaftsplan 2025 zu Folgeänderungen im Wirtschaftsplan 2026, die im Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 noch nicht berücksichtigt seien. (Nummer 3)

0.4

Der Entwurf des Wirtschaftsplans enthält einzelne Ansätze, z. B. Baukostenzuschüsse Schiene (Titel 891 13), Transformationskosten Krankenhäuser (Titel 884 21), aus denen Ausgaben getätigt werden sollen, die nicht der Zweckbestimmung des SVIK als „zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur“ entsprechen. Damit ist die Zweckbindung des Sondervermögens nicht gewahrt. In diesen Fällen ist nicht gewährleistet, dass die Ausgaben aus dem SVIK getätigt werden dürfen. Zudem gibt es Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Einzelplänen und SVIK, z. B. Digitale Technologie und KI-Forschung (Titel 685 52) sowie zwischen KTF und SVIK, Hightech-Agenda Forschung (Titel 685 51) und Hightech-Agenda Infrastruktur (Titel 894 51).

Das BMF hat daran erinnert, dass Zusätzlichkeit dann vorliege, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht werde.

Der Bundesrechnungshof hält fest, dass damit dem Wortlaut des SVIKG entsprochen wird. Dem Wortsinn von „zusätzlich“ entspricht diese Auffassung nicht. (Nummer 4)

0.5

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss auch darauf zu achten, dass die Mittel nur für den im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und

Klimaneutralität (SVIKG) festgelegten Zweck verwendet werden. Dies sind nach § 4 SVIKG nur zusätzliche Investitionen des Bundes in die Infrastruktur innerhalb seiner Aufgabenzuständigkeit. Konsumtive Ausgaben dürfen aus dem SVIK nicht bestritten werden.

Das BMF hat versichert, dass die im Wirtschaftsplan eingeplanten Mittel die im SVIKG festgelegten Zwecke verfolgen.

Der Bundesrechnungshof wird die Rechnungslegung des Bundes über das SVIK für das Haushaltsjahr 2025 prüfen. Er wird dabei auch der Frage nachgehen, ob die Mittel tatsächlich nur für den im SVIKG festgelegten Zweck verwendet werden. (Nummer 5)

1 Anlass der Berichterstattung

Der Bundestag hat zum Ende der 20. Legislaturperiode einen Artikel 143h in das Grundgesetz aufgenommen. Dieser ermöglicht ein Sondervermögen für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität. Die Investitionen aus dem SVIK können innerhalb einer Laufzeit von zwölf Jahren bewilligt werden. Sie dürfen bis zu 500 Mrd. Euro umfassen. Davon sollen 100 Mrd. Euro den Ländern und Kommunen zur Verfügung gestellt und weitere 100 Mrd. Euro dem KTF zugeführt werden. Nach der Gesetzesbegründung sind bundeseigene Investitionen zusätzlich, wenn der (bereinigte) Anteil der Investitionsausgaben im Kernhaushalt bei mindestens 10 % liegt.[1]

Das Gesetz zur Errichtung eines SVIK ist im Oktober 2025 rückwirkend zum 1. Januar 2025 in Kraft getreten.[2]

Nach § 7 SVIKG müssen alle Einnahmen und Ausgaben des SVIK in einem Wirtschaftsplan veranschlagt werden. Dieser ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Er wird dem Bundeshaushaltsplan als Anlage beigefügt und mit dem Haushaltsgesetz festgestellt. Der Wirtschaftsplan des SVIK für das Jahr 2026 ist Gegenstand einer Beratung im Haushaltsausschuss.

Der Bundesrechnungshof informiert den Haushaltsausschuss jährlich über die Entwicklung der Einzelpläne für die Beratungen zum Bundeshaushalt. Dabei geht er auch auf die Schnittstellen der jeweiligen Einzelpläne mit dem SVIK ein. Aufgrund der Vielzahl der ressortspezifischen Berichterstattungen ist ein Gesamtüberblick über das SVIK herausfordernd.

Der Bundesrechnungshof hat den Wirtschaftsplan SVIK für das Jahr 2026 analysiert. Er hat seine Erkenntnisse in dem vorliegenden Bericht festgehalten. Der Bericht enthält einen umfassenden Überblick über die Verwendung der Mittel und Informationen zur Entwicklung des SVIK. Er soll die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 unterstützen.

Der vorliegende Bericht berücksichtigt die Stellungnahmen des BMF vom 13. und 14. Oktober 2025 zum Entwurf des Berichts. Das BMF hat die titelverantwortlichen Ressorts bei seiner Stellungnahme beteiligt.

[1] Bundestagsdrucksache 20/15117, Seite 23.
[2] BGBl. 2025 I Nummer 230 vom 2. Oktober 2025.

2 Haushaltsausschuss hat Monitoring festgelegt

Der Haushaltsausschuss hat im September 2025 ausdrücklich begrüßt, dass mit dem SVIK signifikante Haushaltsmittel zur Sanierung der Infrastruktur und Erreichung von Klimaneutralität in Deutschland bereitgestellt werden. In diesem Zusammenhang betonte der Haushaltsausschuss die Wichtigkeit einer wirkungs- und zielorientierten Haushaltsführung im Kapitel 6093. Er hob die Bedeutung einer möglichst effektiven Umsetzung der Investitionsmaßnahmen bei gleichzeitiger Minimierung von preissteigernden Effekten hervor.

Der Haushaltsausschuss stellte fest, dass eine zielorientierte Steuerung der Ausgabentätigkeit aus dem SVIK eine Informationsgrundlage über den Effekt und Umsetzungsstand der geförderten Projekte erfordert. Er forderte die Bundesregierung daher auf, ihn im Rahmen eines von der Bundesregierung zu entwickelnden Monitorings jährlich, erstmalig zum 1. September 2026, zu unterrichten. Das Monitoring soll im Sinne einer wirkungs- und zielorientierten Haushaltsführung geeignete Kennzahlen und Zielgrößen abbilden und insbesondere auch über die Entwicklung der Mittelabflüsse, die Preisentwicklung, den Umsetzungsstand der Modernisierungsvorhaben, der aktuellen Entwicklung der Sanierungslücke und weiterer relevanter Entwicklungen im Kapitel 6093 informieren.

Der Maßgabebeschluss erging aufgrund eines Berichtes des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss zum Entwurf eines SVIKG.[3]

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das Monitoring nur dann zu einem Steuerungsinstrument werden kann, wenn die Bundesregierung ihre Ziele konkretisiert. Sie kann den Erfolg des SVIK nur dann einschätzen, wenn sie messbare Ziele festlegt. Ansonsten wird die Bundesregierung nicht beurteilen können, welche Wirkung von den Mitteln des SVIK ausging und ob die Ziele erreicht wurden.

Das BMF hat erklärt, dass die Investitionen aus dem SVIK nur ein Bestandteil eines umfassenden Ansatzes seien, das Wirtschaftswachstum zu steigern. Hierbei sei auch das Zusammenspiel der Maßnahmen entscheidend. Es erscheine nicht möglich, die Wirkung einzelner Maßnahmen auf das Wirtschaftswachstum isoliert zu betrachten und zu bewerten. Die Bundesregierung nehme das Monitoring ernst, sehe sich aber nicht in der Lage, konkrete Ziele des Wirtschaftswachstums zu definieren und den Beitrag des SVIK hierzu getrennt zu bewerten.

[3] Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum „Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität“, 21. August 2025, Gz.: V 1 - 0003279.

Die Ausführungen des BMF überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof stimmt zwar zu, dass eine Zieldefinition aufwendig sein kann. Dies entbindet das BMF aber nicht davon, die Ziele so genau wie möglich festzulegen. Dies ist unabdingbare Voraussetzung, um das vom Haushaltsausschuss beschlossene Monitoring aussagekräftig zu machen. Ansonsten würde das Monitoring lediglich zu einer Darstellung der abgeflossenen Mittel führen. Dies entspräche nicht der Absicht des Parlamentes. Auch für das SVIK gilt die BHO, insbesondere § 7. Das SVIK ist zudem aufgrund des erheblichen finanziellen Umfangs von öffentlichem Interesse. Auch hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, die Einführung eines ziel- und wirkungsorientierten Haushaltswesens zu prüfen.[4] In der Folge muss sie den Erfolg des SVIK nachweisen. Die Zielerreichungskontrolle bildet gleichzeitig den Ausgangspunkt für eine Überprüfung der Ziele, also für die Frage, ob diese nach wie vor Bestand haben.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass der Grad der Zielerreichung nur durch einen Vergleich der geplanten Ziele (Soll) mit dem tatsächlichen Zustand (Ist) ermittelt werden kann. Er empfiehlt dem Haushaltsausschuss, die Bundesregierung zu beauftragen, die Ziele des SVIK zu konkretisieren.

3 SVIK als Finanzierungsinstrument

3.1 Steigende Einnahmen, Ausgaben und Investitionen

Zur Finanzierung des SVIK ist das BMF ermächtigt, Kredite bis zu einer Höhe von 500 Mrd. Euro aufzunehmen. Nach § 9 SVIKG belasten die aus der Kreditaufnahme des SVIK resultierenden Zinsverpflichtungen das Sondervermögen nicht. Sie werden aus dem Bundeshaushalt finanziert. Nach § 7 SVIKG ist der Wirtschaftsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.

Die geplanten Einnahmen und Ausgaben des SVIK im Jahr 2026 (58,9 Mrd. Euro) liegen um 21,6 Mrd. Euro höher als diejenigen für das laufende Jahr (Wirtschaftsplan 2025: 37,2 Mrd. Euro). Dabei handelt es sich um 56,9 Mrd. Euro für Investitionen. Hinzu kommen 1 Mrd. Euro für Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen und 0,9 Mrd. Euro sächliche Verwaltungsausgaben.[5]

[4] Vgl. Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Seite 52 und 58.
[5] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Tabelle 1

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des SVIK

	2025 Plan	2026 Entwurf	Abweichung zu 2025	
	in Tsd. Euro			*in %*
Einnahmen	37 245 173	58 866 284	21 621 111	58,1
darunter:				
→ Verwaltungseinnahmen	0	0	0	0
→ Übrige Einnahmen	37 245 173	58 866 284	21 621 111	58,1
Ausgaben	37 245 173	58 866 284	21 621 111	58,1
darunter:				
→ Ausgaben für Investitionen	35 265 316	56 909 514	21 644 198	61,4
→ Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen	1 233 029	1 032 702	-200 327	-16,2
→ Sächliche Verwaltungsausgaben	746 828	924 068	177 240	23,7

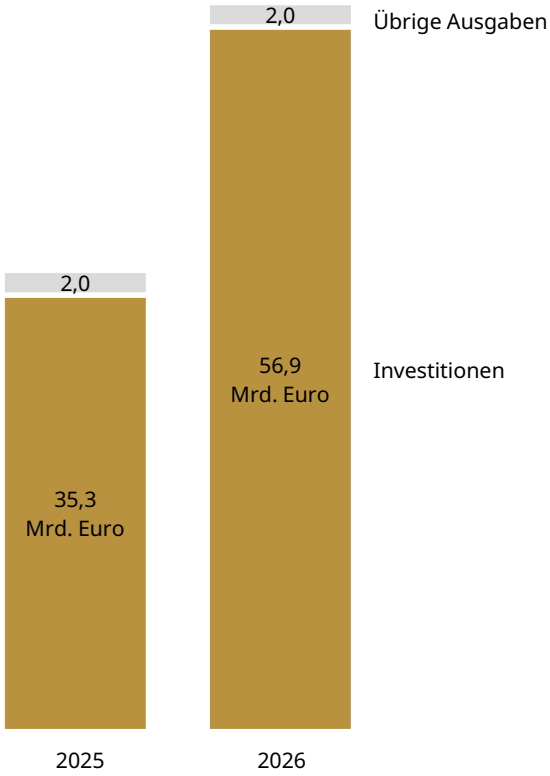
Quelle: Wirtschaftsplan SVIK 2025 und Entwurf Wirtschaftsplan SVIK 2026.

Die im Entwurf des Wirtschaftsplans SVIK 2026 vorgesehenen Investitionen (56,9 Mrd. Euro) steigen um 21,6 Mrd. Euro gegenüber dem laufenden Jahr (35,3 Mrd. Euro).

Abbildung 1

Investitionen aus dem SVIK steigen stark an

Im Wirtschaftsplanentwurf 2026 sind 56,9 Mrd. Euro für Investitionen aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) veranschlagt. Im Jahr 2025 waren es noch 35,3 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quellen: Wirtschaftsplan SVIK 2025 und Entwurf Wirtschaftsplan SVIK 2026.

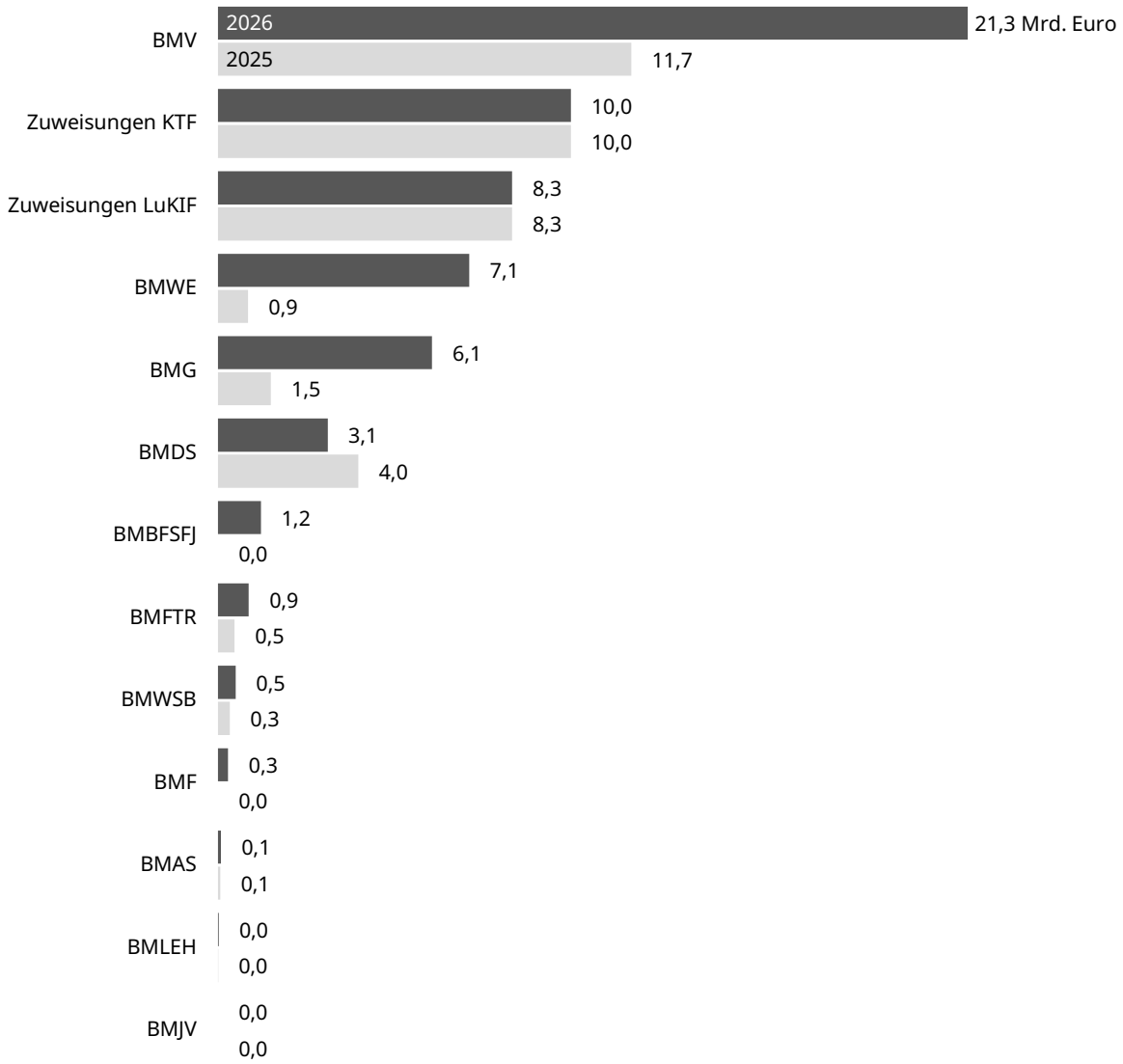
3.2 Verteilung der Mittel auf die einzelnen Ressorts

Der Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 sieht vor, dass 21,3 Mrd. Euro für Investitionen im Zuständigkeitsbereich des BMV verwendet werden sollen (Wirtschaftsplan 2025: 11,7 Mrd. Euro). Dies zeigt deutlich, dass ein wesentlicher Teil der Mittel aus dem SVIK in die Verkehrsinfrastruktur investiert werden soll.

Abbildung 2

BMV erhält einen wesentlichen Teil der Mittel

Mehr als ein Drittel der Ausgaben im Jahr 2026 sind für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur geplant.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quellen: Wirtschaftsplan SVIK 2025 und Entwurf Wirtschaftsplan SVIK 2026.

3.3 Stand der Verpflichtungsermächtigungen

Der Entwurf des Wirtschafsplans 2026 enthält 80,4 Mrd. Euro Verpflichtungermächtigungen (VE), (Wirtschaftsplan 2025: 84,8 Mrd. Euro). Zusammen mit den für das Jahr 2025 vorgesehenen Ausgaben von 37,2 Mrd. Euro, den Zuweisungen an den KTF (90 Mrd. Euro) und den Zuweisungen an die Länder und Kommunen (91,7 Mrd. Euro) waren bei der Errichtung des Sondervermögens etwa 61 % der im SVIK insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel gebunden.

Das BMF hat erläutert, im Zuge der Aufstellung des Wirtschaftsplanentwurfs 2026 habe sich herausgestellt, dass sich in Abhängigkeit zum Inkrafttreten des Wirtschaftsplans 2025 einzelne Maßnahmen zeitlich verschieben würden. Die im Wirtschaftsplan 2025 ausgebrachten VE könnten teilweise nicht mehr im Jahr 2025 in Anspruch genommen werden. Zudem führten Veränderungen im parlamentarischen Verfahren zum Wirtschaftsplan 2025 zu Folgeänderungen im Wirtschaftsplan 2026, die noch nicht berücksichtigt seien.

4 Bundeseigene Investitionen aus dem SVIK

4.1 Verkehrsinfrastruktur

Erhaltung der Brücken und Tunnel im Bestandsnetz der Bundesautobahnen (Titel 891 11)

Das BMV möchte weiterhin möglichst schnell die maroden Brücken in Deutschland modernisieren. Der Bundesrechnungshof hat einen Sonderbericht zur schleppenden Modernisierung maroder Brücken an Bundesfernstraßen verfasst.[6] Nach seinen Berechnungen müsste das BMV für das Jahr 2026 alleine 2,1 Mrd. Euro für die Modernisierung der Brücken im Brückenmodernisierungsprogramm vorsehen, sofern es an seinem eigenen im Jahr 2022 aufgestellten Plan zur Brückenmodernisierung festhält. Das sind 300 Mio. Euro mehr als im Jahr 2025. Dennoch bleibt der Mittelansatz im SVIK gegenüber dem Vorjahr unverändert bei 2,5 Mrd. Euro.

Der Begriff „Modernisierung“ umfasst dabei alle baulichen Eingriffe zur Verstärkung einer Brücke sowie deren Teil- oder gänzliche Erneuerung mit Anpassung an aktuelle technische Standards. Reine Substanzerhaltung fällt nicht darunter.

[6] Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO über die „Schleppende Modernisierung maroder Brücken an Bundesfernstraßen“, 29. April 2025, Gz. V 4 - 0002308.

Vorausgesetzt es bleibt bei der Zweckbestimmung des Titels wie für den Haushalt 2025 beschlossen, ist in den 2,5 Mrd. Euro neben der Erhaltung der Brücken, die auch deren Modernisierung umfasst, die Erhaltung der Tunnel im Bestandsnetz der Bundesautobahnen veranschlagt. Die Mittel sollen auch für Fahrbahn„sanierungen“ verwendet werden können, wenn diese im unmittelbaren baulichen Zusammenhang mit der Erhaltung der Brücken oder Tunnel stehen.

Der Bundesrechnungshof hat in seinem Sonderbericht deutlich gemacht, dass die Mittelveranschlagung für die Brückenmodernisierung im Bundeshaushalt intransparent und nicht geeignet ist, die Haushaltsmittel für diesen Zweck zu binden. Er hat empfohlen, im Bundeshaushalt einen gesonderten Haushaltstitel für die Brückenmodernisierung vorzusehen, um die Zweckbindung der Mittel sicherzustellen. Er hat dies gleichermaßen auch für die etwaige Mittelbereitstellung aus dem SVIK empfohlen.

Zwar ist seit dem Jahr 2025 im SVIK ein Titel eingerichtet, aus dem die Erhaltung der Brücken finanziert werden soll. Ob das BMV die notwendigen Mittel für die Brückenmodernisierung in den angemeldeten 2,5 Mrd. Euro berücksichtigt hat, ist nicht erkennbar. Der Titel weist im SVIK nicht aus, in welcher Höhe Mittel in die Bauwerke (Brücken und Tunnel) fließen sollen und in welcher Höhe in die Fahrbahnerhaltung. Zudem fehlt eine Zweckbestimmung ausschließlich für die Brückenmodernisierung. Das mindert die Transparenz im Bundeshaushalt und erschwert die Erfolgskontrolle des Brückenmodernisierungsprogrammes.

Das BMV hat eine getrennte Veranschlagung der Mittel für die Erhaltung von Brücken, Tunnel und Fahrbahnen für nicht zielführend gehalten.

Das BMF hält die Transparenz durch die Anlage zum Einzelplan 12 „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes“, Teil A 2 für gegeben. In dieser seien alle laufenden Maßnahmen der Autobahn GmbH des Bundes einzeln ausgewiesen, die über der Veranschlagungsgrenze liegen. Es weist zudem daraufhin, dass in den letzten Jahren insgesamt immer mehr Mittel für die Erhaltung ausgegeben worden seien als ursprünglich veranschlagt. Dies zeige im Zusammenhang mit dem Fortschreiten der Umsetzung des Brückenmodernisierungsprogramms, dass dafür ausreichend Mittel vorhanden waren und entsprechend der Priorität dieser Aufgabe gehandelt werde. Das werde auch zukünftig so sein.

Wie das BMF richtig darstellt, weist die Anlage zum Einzelplan 12 „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes“, Teil A 2 nur die Maßnahmen einzeln aus, deren voraussichtliche Gesamtausgaben[7] über der Einzel-Veranschlagungsgrenze liegen. Zudem sind Brückenmodernisierungen hier nicht nur bei Brückenmodernisierungsmaßnahmen aufgeführt. Brückenmodernisierungen sind auch bei Erhaltungsmaßnahmen und bei Bedarfsplanmaßnahmen benannt, ohne den entsprechenden Mittelbedarf für diese in

[7] Ohne Ausgaben für Planungsleistungen.

der Gesamtmaßnahme auszuweisen. Der Bundesrechnungshof hält daher weiterhin eine gesonderte Zweckbindung der Haushaltsmittel für die Brückenmodernisierung für notwendig.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, dem BMV aufzugeben, in die Erläuterungen zum Titel des SVIK für die Erhaltung der Brücken und Tunnel im Bestandsnetz der Bundesautobahnen aufzunehmen, in welcher Höhe jeweils Mittel für die Erhaltung von Brücken, Tunnel und Fahrbahnen veranschlagt sind. Er empfiehlt zudem, die Mittel für die Brückenmodernisierung aus dem Brückenmodernisierungsprogramm zweckgebunden zu veranschlagen, um dessen Erfolg kontrollieren zu können.

Vorhaben Digitale Schiene Deutschland (Titel 891 12)

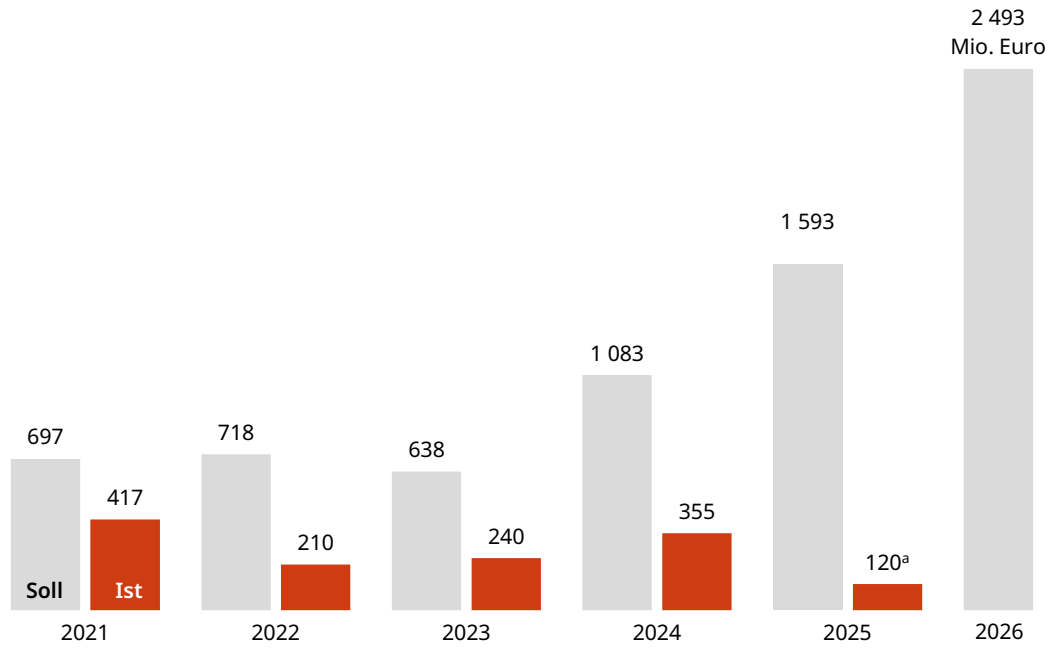
Der Bund ist unionsrechtlich verpflichtet, sein Schienennetz auf den Korridoren des transeuropäischen Verkehrsnetzes mit dem Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystem (European Rail Traffic Management System – ERTMS) auszurüsten. Wesentlicher Bestandteil von ERTMS ist das europäische Zugsicherungssystem (European Train Control System – ETCS).

Das BMV beabsichtigt, mit dem Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ (DSD) bis zum Jahr 2040 das gesamte Schienennetz des Bundes mit ETCS und digitalen Stellwerken auszurüsten. Das Vorhaben DSD verläuft seit Jahren schleppend. Der Bund stellt zwar Jahr für Jahr erhebliche Mittel für die Digitalisierung bereit. Sie blieben jedoch bis Mitte 2025 weitgehend ungenutzt (siehe Abbildung 3). Bis November 2024 waren nur 1,6 % des bundeseigenen Schienennetzes entsprechend aufgerüstet.

Abbildung 3

IST-Ausgaben für DSD blieben deutlich hinter Soll zurück

Die für „Digitale Schiene Deutschland“ (DSD) in den Jahren 2021 bis 2025 verausgabten Mittel (Ist) blieben weit hinter den dafür veranschlagten Ausgabenansätzen (Soll) zurück.



Erläuterung: [a] Ist-Ausgaben für das Jahr 2025, Stand: 11. September 2025.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushalte der Jahre 2021 bis 2025; Haushaltsentwurf 2026; Haushaltsrechnungen für die Jahre 2021 bis 2025.

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

Der Haushaltsausschuss fasste zum Bericht des Bundesrechnungshofes am 20. März 2024 einen Maßgabebeschluss. Er forderte die Bundesregierung auf, ihm künftig jährlich zu Beginn des parlamentarischen Haushaltsaufstellungsverfahrens über den aktuellen Stand des Vorhabens DSD zu berichten. Insbesondere soll ein Gesamtfinanzierungskonzept erkennbar werden. Das BMV hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, es werde die Berichterstattung zum aktuellen Stand umsetzen.

Das BMV hat zum Vorhaben DSD seine Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2018 fortgeschrieben und die Ergebnisse im März 2025 veröffentlicht. Demzufolge betragen die

Gesamtkosten für das Vorhaben DSD nunmehr 53,9 Mrd. Euro (Stand: August 2024). Davon entfallen 45,3 Mrd. Euro auf die Infrastruktur und 8,6 Mrd. Euro auf die Fahrzeugausstattung. Das BMV teilte mit, es passe derzeit seine Digitalisierungsstrategie an. Es sehe den weiteren „Mittelhochlauf" als notwendig an und will ihn effektiver steuern.

Bis zum Haushaltsjahr 2024 waren dafür Mittel bei Kapitel 1202 Titel 891 06 veranschlagt. Ab dem Jahr 2025 wurden die Mittel in das SVIK Titel 891 12 übergeleitet.

Im Haushaltsentwurf 2026 sind für die DSD 2,5 Mrd. Euro im SVIK bei Titel 891 12 veranschlagt. Damit hat sich der Mittelansatz gegenüber dem Jahr 2021 mehr als verdreifacht. Jedoch sind im Jahr 2024 lediglich 355 Mio. Euro von veranschlagten 1,1 Mrd. Euro abgeflossen. Auch im Jahr 2025 hat das BMV mit Stand September 2025 nur 120 Mio. Euro von veranschlagten 1,6 Mrd. Euro verausgabt. Eine Trendwende gegenüber den Vorjahren ist nicht erkennbar. Die Aussage des BMV, ein weiterer Mittelhochlauf sei notwendig, passt nicht dazu. Insofern geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass das BMV auch den Mittelansatz für das Jahr 2026 erneut erheblich überveranschlagt hat. Das BMV hat mitgeteilt, die Bedarfe kontinuierlich zu überprüfen, um ein realistischeres Gesamtbild zu erhalten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMV weiter dazu anzuhalten, seinen Maßgabebeschluss umzusetzen und zu Beginn des parlamentarischen Haushaltsaufstellungsverfahrens über den aktuellen Stand des Vorhabens DSD zu berichten. Zudem sollte er vom BMV eine sachgerechte Veranschlagung der Haushaltsmittel einfordern. Darüber hinaus empfiehlt er dem Haushaltsausschuss, bei der Entscheidung über die Höhe der Haushaltsermächtigungen zu berücksichtigen, dass Bedarfsschätzungen des BMV über Jahre hinweg unrealistisch hoch waren.

Baukostenzuschüsse zur Erhaltung der Bundesschienenwege (Titel 891 13)

Der Bund finanziert aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Gewährleistungsverantwortung anteilig Neu-, Ausbau- und Ersatzinvestitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes. Die Finanzierung ist im Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG) geregelt. Mit der Novelle des BSWAG im Juli 2024 hat der Bund zusätzlich u. a. die Optionen erhalten, sich an den Kosten von Unterhaltung und Instandhaltung sowie einmaligem Aufwand zu beteiligen.

Eisenbahnen des Bundes sind Tochtergesellschaften der Deutschen Bahn AG (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. Die EIU tragen grundsätzlich die Kosten von Unterhaltung und Instandhaltung ihrer Schienenwege. Investitionen müssen sie 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 Vereinbarungen des BMV mit der DB AG und den EIU sollen dazu beitragen, die Schienenwege in einer hochwertigen Qualität zu erhalten und zu verbessern. Die aktuelle LuFV III läuft noch bis Ende 2029. Für das Jahr 2026 sind 5,5 Mrd. Euro vertraglich vereinbart. Laut Vertrag ist der Infrastrukturbeitrag für die Jahre 2025 bis 2029 jeweils in Höhe des 4,6 Mrd. Euro übersteigenden Betrages qualifiziert gesperrt.

Die „Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes“ waren im Kernhaushalt bei Kapitel 1202 Titel 891 11 veranschlagt. Im Jahr 2026 sollen sie vollständig in das SVIK verlagert werden. Dort sind 16,3 Mrd. Euro (2025: 7,6 Mrd. Euro) als „Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes“ bei Titel 891 13 veranschlagt. Die Mittelansätze umfassen auch Generalsanierungen der Hochleistungskorridore sowie Instandhaltung und einmaligen Aufwand. Zudem ist eine VE von 15,5 Mrd. Euro für die Jahre 2027 bis 2029 vorgesehen. Diese ist gesperrt. Eine Bedingung zur Aufhebung der Sperre ist nicht formuliert.

Bislang fehlt eine vertragliche Grundlage für die Höhe der veranschlagten Ausgabe- und VE. Die vorgesehene Ausgabeermächtigung übersteigt den in der LuFV III vereinbarten Betrag um fast 11 Mrd. Euro. Das BMV plant im Jahr 2025 einen dritten Nachtrag zur LuFV III. Es ist davon auszugehen, dass es dort die deutlich höhere Bundesfinanzierung vereinbaren wird.

Eine qualifizierte Sperre ist beim Titel 891 13 für Ausgaben- und VE nicht vorgesehen. Der Verzicht darauf würde die Zielsetzung des Parlaments unterlaufen, Einwirkungsmöglichkeiten für eine Verbesserung der Finanzierungssystematik zu behalten. Das BMV versucht stillschweigend, diesen parlamentarischen Willen zu umgehen. Es berücksichtigt nicht, dass nach der LuFV III 11,7 Mrd. Euro des Infrastrukturbeitrages qualifiziert zu sperren sind. Hiermit handelt das BMV auch gegen die BHO. Verträge dürfen grundsätzlich nicht zum Nachteil des Bundes geändert werden. In seiner Stellungnahme hat das BMV lediglich geäußert, dass die Einwirkungsmöglichkeiten des Haushaltsauschusses durch die Vorlage des dritten Nachtrags zur LuFV III zur Einwilligung gewährleistet werden. Mit Blick auf die bekannten Defizite, die Komplexität der Regelungen und die Kürze der Zeit reicht dies nicht aus.

Die vollständig ins SVIK verlagerten „Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes“ enthalten abweichend von der Zweckbestimmung auch Kosten für einen Instandhaltungsbeitrag des

Bundes. Diese entsprechen nicht der Zweckbestimmung des SVIK als „zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur“.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich die in der LuFV III vorbehaltenen Einwirkungsmöglichkeiten für eine Verbesserung der Finanzierungssystematik auch im SVIK zu sichern. Der Haushaltsausschuss könnte eine qualifizierte Sperre eines Teils der Ausgabeermächtigung vorsehen. Auch die VE sollte qualifiziert gesperrt werden. Für deren Entsperrung wäre zudem eine Bedingung vorzusehen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, vom BMV prüfen zu lassen, ob die konsumtiven Ausgaben für Instandhaltung und einmaligen Aufwand in das SVIK verlagert werden dürfen.

4.2 Krankenhausinfrastruktur

Finanzierung des Krankenhaustransformationsfonds (Titel 884 22)

Die Bundesregierung plant eine Entlastung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) ab dem Jahr 2026 durch eine Änderung der Krankenhausreform. Nach der bisherigen gesetzlichen Regelung ist die GKV verpflichtet, den Krankenhaustransformationsfonds zu finanzieren. Darin sollen in den Jahren 2026 bis 2035 bis zu 25 Mrd. Euro bereitgestellt werden, um Vorhaben zur Verbesserung der Strukturen der Krankenhausversorgung zu fördern.[8] Eine Finanzierung aus dem Krankenhaustransformationsfonds setzt voraus, dass die Länder Fördermittel in gleicher Höhe einsetzen. Der Bundesrechnungshof hat diese Regelung kritisiert, weil die Finanzierung von Krankenhausstrukturen als gesamtgesellschaftliche Aufgabe nicht in die Verantwortung der GKV fällt.[9] Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2026 ist vorgesehen, dass der Bund den GKV-Anteil aus Mitteln des SVIK gemäß Artikel 143h Grundgesetz übernimmt (Titel 884 22). Das stellte zwar eine Durchbrechung der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder für die Krankenhausinvestitionen dar.[10] Auf diese Weise würden aber zumindest alle Steuerzahlerinnen und Steuerzahler in die Verantwortung genommen und keine GKV-Beitragsmittel für diesen Zweck eingesetzt.

[8] Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsqualität im Krankenhaus und zur Reform der Vergütungsstrukturen (Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz – KHVVG) vom 5. Dezember 2024, BGBl. 2024 Nummer 400.

[9] Siehe dazu etwa das Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, über den Entwurf des Bundesministeriums für Gesundheit zu einem Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz (KHVVG) vom 15. Mai 2024 (Gz.: IX 1 - 05 20 03 10 - 115/2024), S. 18 f.

[10] Der Bund hat keine originäre Zuständigkeit für die Krankenhausfinanzierung. Diese gestaltet sich vielmehr dual: Die Länder (gemeinsam mit den Krankenhausträgern) haben die Investitionskosten zu tragen. Die Betriebskosten sind aus den Behandlungserlösen zu erwirtschaften, die ganz überwiegend von den Krankenkassen getragen werden.

Daneben verpflichtete sich die Bundesregierung in einer Protokollerklärung in der Bundesratssitzung am 11. Juli 2025, die Länder zusätzlich zu entlasten, damit diese dem Gesetz für ein steuerliches Investitionssofortprogramm[11] zustimmen. Unter anderem will die Bundesregierung in den Jahren 2026 bis 2029 nicht nur 2,5 Mrd. Euro jährlich, sondern zusätzlich je 1 Mrd. Euro in den Krankenhaustransformationsfonds einzahlen. Die Regelungen zur Kofinanzierung sollen geändert werden. In den ersten vier Jahren soll nur ein Anteil von 1,5 Mrd. Euro auf die Länder entfallen. Nicht abgerufene Mittel sollen auch in den Folgejahren zur Verfügung stehen. Außerdem soll die Gesundheitsministerkonferenz prüfen, „inwieweit die Länder beim Einsatz der Mittel eine größere Flexibilität erhalten können".[12]

Der Bundesrechnungshof hat dies für verfehlt gehalten. Der Wunsch der Länder nach mehr Flexibilität bedeutet nach den bisherigen Erfahrungen regelmäßig eine Aufweichung der Vorgaben zur Mittelverwendung und/oder eine Reduzierung entsprechender Nachweispflichten. Damit würden nicht nur zusätzliche Bundesmittel, für die aus dem Bundeshaushalt Zins und Tilgung zu leisten sind, für genuine Länderaufgaben zur Verfügung gestellt. Es droht auch eine Aufweichung der Verwendungszwecke, die womöglich nicht mehr von der Zweckbindung des SVIK gemäß Artikel 143h Grundgesetz gedeckt wäre. Zudem sind die Länder seit vielen Jahren ihrer Investitionsverantwortung bei der Krankenhausfinanzierung nicht annähernd nachgekommen. Eine weitere finanzielle Entlastung ist darum nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht angezeigt.

Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) hat in seiner Stellungnahme betont, aus den Mitteln des SVIK dürften ausschließlich zusätzliche, strukturell wirksame Investitionen gefördert werden, die über die reguläre Krankenhausinvestitionsfinanzierung der Länder hinausgingen. Es teile daher die Bedenken des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der zu wahrenden Zweckbindung und haushaltsrechtlichen Kohärenz. Allerdings seien dafür die Länder vorrangig verantwortlich. Die von der Gesundheitsministerkonferenz geforderten Aufweichungen könnten den Charakter des Krankenhaustransformationsfonds grundlegend verändern und damit die Verfassungsmäßigkeit der Mittelverwendung in Frage stellen. Die geltenden Regelungen umfassten neben einer Evaluation des Krankenhaustransformationsfonds auch Berichts- und Rückzahlungspflichten der Länder bei Zweckverfehlung.

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seinen Bedenken bestätigt. Er empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMG aufzufordern sicherzustellen, dass die Zweckbindung des SVIK nicht durch Änderungen hinsichtlich des Krankenhaustransformationsfonds aufgeweicht wird.

[11] Gesetz für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland vom 14. Juli 2025, BGBl. 2025 I Nummer 161.
[12] Bundesrat, Plenarprotokoll 1056, Sitzung vom 11. Juli 2025, S. 235 f.

Sofort-Transformationskosten der Krankenhäuser (Titel 884 21)

Aus dem SVIK sollen 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2025 und 2,5 Mrd. Euro im Jahr 2026 für „Sofort-Transformationskosten Krankenhäuser“ fließen. Die Mittel werden als ergänzender Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds geleistet.[13] Die entsprechende Gesetzesbegründung enthält weder eine Definition dieser „Sofort-Transformationskosten“ noch einen Verweis auf die Zweckbindung des Sondervermögens. Es wird lediglich behauptet, bei Krankenhäusern bestehe eine „Lücke bei den Sofort-Transformationskosten aus den Jahren 2022 und 2023, die gemäß dem Koalitionsvertrag aus Mitteln des SVIK geschlossen werden soll“.[14] Die Krankenhäuser werden ermächtigt, einen Rechnungszuschlag von 3,25 % für die Behandlung gesetzlich Versicherter zwischen dem 1. November 2025 und dem 31. Oktober 2026 zu erheben. Der Bundeszuschuss soll pauschal die Ausgaben abgelten, die den Krankenkassen durch diesen Zuschlag entstehen.

Der Bundesrechnungshof hat diese Maßnahme äußerst kritisch gesehen, da der Bund grundsätzlich nicht für die Krankenhausfinanzierung zuständig ist. Die Wirtschaftlichkeit der pauschalen und flächendeckenden Auszahlung ist fragwürdig. Der Zuschlag fließt unabhängig von tatsächlichen Investitionsvorhaben und damit nicht bedarfsbezogen. Faktisch bedeutet dies eine Förderung nach dem Gießkannenprinzip. Begünstigt werden auch Kliniken, die nach den Vorgaben der Krankenhausreform nicht erhalten bleiben sollen oder keine Investitionen bzw. nicht in der entsprechenden Höhe planen. Zudem entsteht ein Anreiz für Krankenhäuser zu mehr Behandlungen im Regelungszeitraum.

Der Bundesrechnungshof hat auch die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Regelung bezweifelt.[15] Denn Mittel des SVIK dürfen ausschließlich zur Finanzierung und Förderung von öffentlichen Investitionen in Infrastruktur eingesetzt werden.[16] Weder stellt ein ergänzender Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds eine Investition dar, noch ist sichergestellt, dass die Mittel am Ende für Investitionen in die Krankenhausinfrastruktur eingesetzt werden. Die Krankenhäuser erhalten den Rechnungszuschlag zur freien Verfügung und ohne jeden Verwendungsnachweis. Dadurch ist nicht einmal ansatzweise eine Verbindung zwischen dem Einsatz der Mittel aus dem SVIK und irgendwelchen Investitionen seitens der Krankenhäuser hergestellt. Der Bundesrechnungshof sieht daher die Zweckbindung des Sondervermögens nicht gewahrt.

Auch die gesetzlich vorgeschriebenen Erfolgskontrollen sind hier aus Sicht des Bundesrechnungshofes unmöglich. Aus Mitteln des SVIK finanzierten Maßnahmen sind an den

[13] § 221a Absatz 1 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch i. d. F. des Haushaltbegleitgesetzes 2025, beschlossen vom Deutschen Bundestag am 18. September 2025, BGBl. 2025 I Nummer 231 vom 2. Oktober 2025.
[14] Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, Bundestagsdrucksache 21/778, S. 2.
[15] Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages „Information über die Entwicklung des Einzelplans 15 (Bundesministerium für Gesundheit) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025“, Gz.: IX 1 - 0002661 vom 3. Juli 2025, Textnummer 5.
[16] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), Bundestagsdrucksache 20/15096, S. 13.

Zielen einer verbesserten Infrastruktur und eines höheren Wirtschaftswachstums zu orientieren. Dabei sind Ziele zu konkretisieren und das Vorgehen zur Erfolgskontrolle festzulegen.[17] Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen seien „ein entscheidender Baustein für eine nachhaltige und glaubwürdige Wachstumsperspektive".[18] An die Wirtschaftlichkeit der kreditfinanzierten Maßnahmen und ihre nachhaltige Wirkung auf Infrastruktur und Wirtschaftswachstum sind hohe Anforderungen zu stellen. Denn die Ausgaben für Zins und Tilgung belasten nicht nur den Bundeshaushalt, sondern damit auch künftige Generationen. Daher sind aus dem SVIK nur solche Maßnahmen zu finanzieren, die nachweislich eine nachhaltige Wirkung entfalten und nicht nur kurzfristig Finanzlücken schließen.

Das BMG hat erklärt, die „Sofort-Transformationskosten" stellten eine temporäre, pauschale Überbrückungsmaßnahme dar mit dem Ziel, politisch beschlossene und in Umsetzung befindliche Investitionen im Zuge der Krankenhausreform kurzfristig abzusichern. Es handele sich um eine flankierende Maßnahme, um strukturelle Veränderungen der Krankenhauslandschaft vorzubereiten und deren Investitionsfähigkeit zu sichern. Insofern gebe es einen funktionalen Zusammenhang mit der investiven Zielsetzung des SVIK. Alle Gesetzesvorhaben der Bundesregierung würden zudem auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft.

Der Bundesrechnungshof hält fest, dass dieser „funktionale Zusammenhang" mit den Zielen des SVIK vom BMG erneut nur vage formuliert wird, sich jedoch in den entsprechenden Regelungen an keiner Stelle niederschlägt. Er wiederholt seine verfassungsrechtlichen Zweifel an der Zulässigkeit dieser Vorschrift und empfiehlt dem Haushaltsausschuss, künftig darauf zu achten, dass die Veranschlagung von Mitteln im SVIK strikt dessen Zweckbindung folgt und die Vorgaben des SVIKG bei der Verausgabung eingehalten werden können.

4.3 Energieinfrastruktur

Finanzierung der Deutschen Energy Terminal GmbH, der FSRU und FSRU-Standorte (Titel 682 31)

Im SVIK sind in Titelgruppe 03 (Investitionen in die Energieinfrastruktur) zur Finanzierung der Deutschen Energy Terminal GmbH (DET), der schwimmenden Speicher- und Regasifizierungseinheiten (Floating Storage and Regasification Unit – FSRU) und FSRU-Standorte Ausgaben von 575 Mio. Euro und eine VE von 30 Mio. Euro veranschlagt

[17] § 10 SVIKG.
[18] Entwurf eines SVIKG, Bundestagsdrucksache 21/779, S. 12.

(Titel 682 31). Der Titel wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) bewirtschaftet.

Für den Import von Liquefied Natural Gas (LNG) hatte das BMWE im Jahr 2022 insgesamt fünf FSRU gechartert. Es hat die Charterverträge für die vier FSRU an den Standorten Wilhelmshaven (I+II), Brunsbüttel und Stade an die bundeseigene DET übertragen. Die FSRU an den Standorten Brunsbüttel und Wilhelmshaven I sind seit über zwei Jahren, die FSRU am Standort Wilhelmshaven II seit Ende Mai 2025 in Betrieb. Die DET konnte alle bisher im Jahr 2025 angebotenen Regasifizierungskapazitäten dieser FSRUs vergeben. Die DET kündigte im März 2025 ihren Vertrag mit dem Terminalbetreiber des Standortes Stade. Die fünfte FSRU für den Standort Mukran hatte das BMWE an einen privaten Betreiber weiterverchartert. Diesen Sub-Chartervertrag hat es zum Februar 2025 aufgelöst und im Mai 2025 die FSRU erneut und langfristig an ein staatliches Energieversorgungsunternehmen in Ägypten subverchartert. Die Vertragskonditionen sind dem Bundesrechnungshof nicht bekannt.

Das BMWE hat die FSRU in einer akuten Krisensituation und unter dem Eindruck einer drohenden Gasmangellage gechartert. Auch wenn die Maßnahmen vor diesem Hintergrund verständlich waren und gerechtfertigt werden können, muss die Bundesregierung bestrebt sein, Fehlentwicklungen zu korrigieren. Dies ist umso wichtiger, als die DET zwar Einnahmen aus der Vermarktung der Regasifizierungskapazitäten der FSRU erzielt, diese aber nicht ausreichen, um die hohen Kosten für die FSRU ohne finanzielle Unterstützung des Bundes zu decken.

Bis zum Haushaltsjahr 2024 waren die Einnahmen aus Vermietung und Nutzung der FSRU im Einzelplan 09 in einem Einnahmetitel (Kapitel 0903 Titel 124 01) veranschlagt. Im Jahr 2024 erzielte der Bund 275,6 Mio. Euro Einnahmen. Im SVIK sollen Einnahmen (auch aus dem Betrieb der FSRU) den Ausgaben bei Titel 682 31 zufließen. Der Haushaltsgrundsatz der Bruttoveranschlagung verlangt, Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen. Dies dient der Transparenz gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber. Ausnahmen können im Haushaltsplan zugelassen werden. In diesem Fall ist die Berechnung des veranschlagten Betrages dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Vorliegend fehlt es an einem solchen Ausweis. Er wäre im parlamentarischen Verfahren nachzuholen. Ab dem Jahr 2026 sollen die Mittel gemäß den Erläuterungen zum Titel 682 31 zur institutionellen Förderung der DET veranschlagt werden. Ein Wirtschaftsplan liegt dem Bundesrechnungshof nicht vor.

Das BMF hat mitgeteilt, dass es sich derzeit mit dem BMWE um die Aufstellung eines Wirtschaftsplans für die DET abstimme. Es prüfe einen vom BMWE überarbeiteten Entwurf des Wirtschaftsplans sowie den (ergänzten) Stellenplan samt Stellenbewertung. Des Weiteren hat das BMF ausgeführt, dass das BMWE im Jahr 2025 begonnen habe, Verträge auf die DET zu übertragen. Somit ändere sich während des Haushaltsjahres der Anspruchsinhaber. In der Folge könnten Einnahmen aus der Regasifizierung nur

unvollständig in einem Einnahmetitel abgebildet werden. Spätestens nach Übertrag aller Verträge würden die Einnahmen des Bundes aus Gewinnausschüttungen und Dividenden der DET bestehen. Hierzu seien keine Einnahmen im Jahr 2025 veranschlagt worden. Die DET werde absehbar defizitär bleiben.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMWE aufzufordern, die Veranschlagungsgrundsätze zu beachten. In den Titelerläuterungen ist zu ergänzen, dass für das Haushaltsjahr 2026 keine Einnahmen aus Beteiligungen des Bundes an der DET zu erwarten sind.

4.4 Forschung und Entwicklung

Förderprogramm INNO-KOM (Titel 892 52)

Im SVIK sind Ausgaben von 20 Mio. Euro zur Förderung von Investitionen in die Infrastruktur der gemeinnützigen Industrieforschungseinrichtungen geplant (Titel 892 52). Die Ausgaben werden vom BMWE bewirtschaftet. Die Förderung solcher Investitionen ist als sogenanntes Modul IZ ein Teil des Förderprogramms „Innovationskompetenz mit gemeinnützigen Industrieforschungseinrichtungen“ (INNO-KOM). Die Ausgaben für die weiteren Module sind im Einzelplan des BMWE veranschlagt (Kapitel 0901 Titel 686 01, Erläuterung Nummer 2). Bis zum Jahr 2025 waren Ausgaben für das Modul IZ im Titel des Kapitels 0901 mitveranschlagt.

Das Förderprogramm INNO-KOM hat zum Ziel, die Innovationsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in strukturschwachen Regionen zu stärken. Der Bundesrechnungshof sieht allerdings Anhaltspunkte dafür, dass das BMWE davon abweichend zunehmend industrielle Forschungseinrichtungen selbst fördert. Denn diese Forschungseinrichtungen sollen und können ihre Ergebnisse unabhängig vom Sitz der nutzenden Unternehmen in strukturschwachen Regionen vermarkten.

Das BMF hat in Abstimmung mit dem BMWE ausgeführt, dass der Haushaltsausschuss detailliert über beabsichtigte und vollzogene Ausgaben aus dem Programm informiert werden solle. Die Evaluierung des Programms aus dem Jahr 2021 habe gezeigt, dass die Forschungseinrichtungen zu einem geringfügig höheren Anteil mit KMU aus strukturschwachen Regionen an Forschungsprojekten zusammengearbeitet hätten. Der nur geringfügig höhere Anteil deute auf die große Strahlkraft der Forschung über regionale Grenzen hinaus hin. Die Forschungsergebnisse würden veröffentlicht und stünden bundesweit allen KMU zur Verfügung

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, dass er das BMWE auffordert nachzuhalten, Unternehmen welcher Regionen mit geförderten Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten und wie KMU im Übrigen von der Förderung profitieren.

1 000 Köpfe-Initiative (Titel 685 54)

Das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) plante ursprünglich, die Initiative aus dem SVIK zu finanzieren. Der Bundesrechnungshof hat sich mehrfach für die uneingeschränkte Anwendung des Investitionsbegriffs des § 13 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 BHO ausgesprochen.[19] Konsumtive Ausgaben zählen nicht dazu. Das BMFTR veranschlagte die Mittel für die Initiative im Haushalt 2025 sodann im Einzelplan 30.

Nunmehr plant das BMFTR, die 1 000 Köpfe-Initiative zumindest teilweise aus dem SVIK zu finanzieren. Dies geht aus den haushaltsbegründenden Unterlagen des BMFTR zu dem neuen Titel 685 54 „Investitionen in das Forschungs- und Wissenschaftssystem – Strategischer Ausbau der Forschungs-Ökosysteme“ im Wirtschaftsplan des SVIK hervor. 50 Mio. Euro sind dort veranschlagt. Die Initiative ist auch im Regierungsentwurf für das Jahr 2026 im Kapitel 3030 Titel 685 51 mit 50 Mio. Euro veranschlagt. Durch die Veranschlagung von Mitteln für dasselbe Programm im Kernhaushalt und im Sondervermögen leidet die Haushaltstransparenz. Zudem besteht hier die Gefahr, dass das BMFTR aus dem SVIK auch konsumtive Ausgaben finanziert.

Das BMFTR hat mitgeteilt, dass die Titel und die darin veranschlagten Mittel im Einzelplan 30 und im SVIK voneinander abweichende Zweckbestimmungen haben. Aus dem Einzelplan 30 wolle es die Gewinnung internationaler Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler finanzieren, während es aus dem SVIK strukturbildende Investitionen in das Forschungs- und Wissenschaftssystem finanzieren wolle.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass die Veranschlagung für das Programm an unterschiedlichen Stellen intransparent ist. Was genau das BMFTR aus dem SVIK finanzieren wird, bleibt abzuwarten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMFTR aufzufordern, Mittel aus dem SVIK nur für zusätzliche Investitionen zu verwenden. Es muss im

[19] Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages „Information über die Entwicklung des Einzelplans 30 (Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025“ vom 12. August 2025, Gz.: III 2 - 0003307; Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum „Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität“, 21. August 2025, Gz.: V 1 - 0003279.

Sinne der Transparenz eine klare Abgrenzbarkeit zwischen den Mitteln aus dem Kernhaushalt und dem SVIK sicherstellen.

Fusionsforschung und Klimaneutrale Mobilität (Titel 685 51 und 894 51)

Aus dem SVIK sollen über die gesamte Laufzeit 100 Mrd. Euro an den KTF überwiesen werden. Eine genaue Definition der Klimaneutralität und der Abgrenzung zum KTF enthält das SVIKG bislang – soweit ersichtlich – nicht. Das führt zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Titeln des KTF und SVIK in den entsprechenden Wirtschaftsplänen.

Das BMFTR verfügt im SVIK über zwei Titel, in denen Mittel für „Fusion und klimaneutrale Energieerzeugung“ und „Klimaneutrale Mobilität“ veranschlagt sind. Es handelt sich um die Titel

- 685 51 „Investitionen in die Hightech Agenda – Strategischer Ausbau der Forschungs-Ökosysteme“ (Erläuterungsziffern 4 und 5, bisher ohne Haushaltsansatz) und
- 894 51 „Investitionen in die Hightech Agenda – Aufbau von Infrastrukturen“ (50 Mio. Euro für Erläuterungsziffer 4 „Fusion und klimaneutrale Energieerzeugung“ und 25 Mio. Euro für Erläuterungsziffer 5 „Klimaneutrale Mobilität“).

Im neuen KTF-Titel 685 04 „Energieforschung und Energietechnologien“ sind weitere 114 Mio. Euro für die Fusion vorgesehen. Im KTF-Titel 683 12 „Batterieforschung und Batterietechnologien“ entfallen 90,5 Mio. Euro auf die Grundlagen eines Ökosystems Batterieforschung (Erläuterungsziffer 1) und 100 Mio. Euro auf Transferinitiativen Batterieforschung mit Industriebeteiligung (Erläuterungsziffer 2). Laut BMFTR sind Batterien und elektrochemische Energiespeicher für die klimaneutrale Mobilität (Elektromobilität) und für das Energiesystem der Zukunft essentiell.

Das BMFTR hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass es in der Fusionsforschung durch die Trennung in der Zielsetzung und der Zweckbestimmung der Ansätze im KTF bzw. im SVIK einer potenziellen Mehrfachförderung vorbeugen werde.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMFTR aufzufordern, eine klare Trennung der Finanzierungsquellen für ähnliche Förderzwecke sicherzustellen. Es sollte darlegen, wie es perspektivisch Mehrfachförderungen aus verschiedenen Titeln verhindern will.

Künstliche Intelligenz (KI) in den Arbeitswissenschaften und Stärkung der Sozialpolitikforschung (Titel 685 52 und 686 51)

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) plant im Haushaltjahr 2026 im SVIK für Investitionen in Forschung und Entwicklung insgesamt Ausgaben von 26,5 Mio. Euro und VE von 31,8 Mio. Euro. Dies betrifft die Titel 685 52 (Investitionen zu digitalen Technologien und KI-Forschung, -Umsetzung und -Transfer in den Arbeitswissenschaften) und 686 51 (Strategisches Forschungsfeld Sozialpolitikforschung – Stärkung Forschungsinfrastruktur).

Der die Arbeitswissenschaften betreffende Titel umfasst u. a. Forschungsmaßnahmen der Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft. Es ist nicht ersichtlich, wie sich solche Maßnahmen von dem im Einzelplan 11 vorgesehenen Forschungsvorhaben und -förderungen abgrenzen und ob nicht vielmehr eine Veranschlagung im Kapitel 1107 des Einzelplans 11 geboten ist. So befassen sich sowohl die aus dem SVIK als auch aus dem Kapitel 1107 Titel 684 11 (Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft) zu finanzierende Forschungsvorhaben mit Themen wie KI im Betrieb.

Der Bundesrechnungshof hält es für problematisch, dass ein erheblicher Teil der Ausgaben in Forschung und Entwicklung konsumtiver Natur ist – etwa für Dienstleistungen und Personalkosten – und damit nicht zu den Sachinvestitionen zählt, wie es bei Finanzierung aus dem SVIK vor allem vorgesehen war. Die Förderung von Forschungsvorhaben in den Arbeits- und Sozialwissenschaften besteht hauptsächlich aus der Finanzierung von Personal, etwa bei der geplanten Gründung eines neuartigen Forschungszentrums zur Sozialpolitikforschung (Sonderforschungszentrum) im Titel 686 51. Dieses Zentrum soll schwerpunktmäßig die sozialen Auswirkungen der in der Hightech-Agenda zu priorisierenden Technologien (z. B. KI) auf Arbeit und Gesellschaft begleiten und einen Beitrag zu „sozialstaatlichen Anpassungsbedarfen“ leisten.

Inwieweit eine solche Forschung nicht bereits durch andere Vorhaben zumindest teilweise gedeckt bzw. eine klare Abgrenzung gewährleistet ist, erscheint noch nicht abschließend geklärt. Aufgrund der geplanten Laufzeit von zehn Jahren und der möglichen Verstetigung besteht zudem das Risiko einer langjährigen „quasi-institutionellen“ Förderung. Dadurch würde das vom BMF als Veranschlagungsvoraussetzung aufgestellte sogenannte Omnibusprinzip umgangen. Das Prinzip erfordert bei Aufnahme eines neuen institutionellen Zuwendungsempfängers das Ausscheiden eines Zuwendungsempfängers im finanziell gleichwertigen Umfang. Es soll dazu beitragen, dass der Bund handlungsfähig bleibt und sich nicht unverhältnismäßig lang finanziell bindet.

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme erklärt, die Maßnahmen im SVIK seien klar von anderen außerhalb des Sondervermögens bestehenden Vorhaben abgegrenzt. Bei dem geplanten Sonderforschungszentrum werde bereits im Konzeptionsprozess durch entsprechende Vorgaben eine klare und nachvollziehbare Abgrenzbarkeit

sichergestellt. Die vorwiegend komsumtiven Ausgaben bei der Arbeitsmarktforschung entspreche der generellen Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers und des § 4 Absatz 1 Nummer 5 und 6 SVIKG, das die Finanzierung der Wissenschaftsinfrastruktur sowie der Forschung und Entwicklung vorsehe. Die Konzeption zum Sonderforschungszentrum berücksichtige bereits langfristig die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit des Zentrums, die durch geeignete Auflagen sowie Zielerreichungskontrollen gewährleistet werden sollen. Eine Entscheidung über eine institutionelle Förderung könne belastbar frühestens erst nach Vorlage der für 2029 vorgesehenen Zwischenevaluation und in Kenntnis der dann bestehenden weiteren Finanzierungsquellen getroffen werden.

Wie das BMAS hält der Bundesrechnungshof es für notwendig, dass bereits bei der Konzeption die Abgrenzung zu anderen Vorhaben sichergestellt wird. Dies sollte sowohl beim geplanten Sonderforschungszentrum als auch bei den Investitionen im Bereich der Arbeitswissenschaften gewährleistet sein. Seine kritische Sicht auf die vom BMAS im SVIK veranschlagten überwiegend komsumtiven Aufgaben hält der Bundesrechnungshof aufrecht. Die Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers ist, insbesondere im Sinne des § 13 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 der BHO zu investieren. Danach sind Ausgaben für Investitionen Ausgaben für Baumaßnahmen, den Erwerb von Sachen, Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, Darlehen, die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen sowie Zuweisungen und Zuschüsse für diese genannten Zwecke. Der Gesetzgeber unterstreicht diese Erwartung und bezeichnet sie als klare Grundausrichtung. Ziel des Bundes ist, mit dem Sondervermögen – also der Bereitstellung zusätzlicher Mittel – seine Infrastruktur zu erhalten und zu modernisieren. Es ist richtig, dass das BMAS bei der Förderung des Sonderforschungszentrums Erfolgskontrollen vorsieht. Diese müssen den Anforderungen des § 7 BHO entsprechen. Die angestrebte Unabhängigkeit und Eigenständigkeit des Zentrums sollte sich – wie auch vom BMAS beabsichtigt – darin zeigen, dass eine vom Bund unabhängige Finanzierung möglich wird.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Mittel aus dem SVIK nur für Investitionen in die Forschungsinfrastruktur vorzusehen und die übrigen Ausgaben im Kernhaushalt des Einzelplans 11 zu veranschlagen. Dabei gilt es, insbesondere in Bezug auf ein Sonderforschungszentrum eine dauerhafte finanzielle Bindung zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, dass bereits in der Konzeption die Abgrenzung zu anderen Vorhaben sichergestellt ist, wie es das BMAS im Falle des Sonderforschungszentrums auch vorsieht.

4.5 Digitalisierung

Digitale Infrastruktur

Die Bundesregierung will in den Ausbau der Digitalen Infrastruktur Deutschlands investieren. Hierzu hat sie im SVIK 200 Mio. Euro für die Unterstützung des Mobilfunkausbaus (2025: 366,8 Mio. Euro) und 2,3 Mrd. Euro für die Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus veranschlagt (2025: 2,9 Mrd. Euro).

Tabelle 2

Entwicklung der Ansätze für Mobilfunk- und Breitbandausbau

	2025	2026 Entwurf	Abweichung zu 2025	
	in Mio. Euro			*in %*
Unterstützung des Mobilfunkausbaus (Kapitel 6093 Titel 892 61)	366,8	200,0	-166,8	-45,5
Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus (Kapitel 6093 Titel 894 61)	2 928,6	2 255,2	-673,4	-22,9

Quelle: Haushaltsentwurf 2026.

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass die ursprünglich für das Jahr 2025 eingeplanten Mittel für die Mobilfunkfunkförderung kostenneutral auf die Jahre 2026 und 2027 verschoben werden sollen, da sich die Realisierung der geförderten Projekte verzögere. Der Ansatz für den Breitbandausbau diene überwiegend für Auszahlungen an laufende Projekte und sei bedarfsgerecht veranschlagt.

Europäische Wallet/Digitale Identitäten (Titel 532 64)

Mit digitalen Identitäten können sich Personen oder Organisationen im Internet identifizieren. Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das Bundesministerium des Innern (BMI) die Vorhaben aus dem Projekt „Digitale Identitäten“ umgesetzt und ressortübergreifend gesteuert hat. Zwischenzeitlich sind diese Vorhaben mehrheitlich auf das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) übergegangen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMI Haushaltsmittel für Vorhaben verausgabte, deren Wirtschaftlichkeit nicht belegt war und deren Risiken nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Obwohl es bei dem Vorhaben Smart-eID bereits im

Jahr 2021 festgestellt hatte, dass das Risiko zu scheitern „höchstwahrscheinlich“ war,[20] entschied es sich erst Ende 2023, das Projekt abzubrechen. Bis dahin verausgabte es dafür über 90 Mio. Euro.

Seit Juni 2023 entwickelt das BMI gemäß der novellierten EU-Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste (eIDAS-VO) eine „digitale Brieftasche“ (EUDI-Wallet). Mit dieser sollen sich Bürgerinnen und Bürger künftig auch online ausweisen können. Im SVIK sind dafür im Haushaltentwurf 2026 insgesamt 162 Mio. Euro vorgesehen.[21] Um den Ausweisvorgang sicher zu gestalten, will das BMI einen Cloud-Dienst entwickeln. Ob dieser genauso sicher sein wird wie die eID-Funktion des Personalausweises, ist derzeit unklar. Die Wirtschaftlichkeit des Cloud-Dienstes untersuchte das BMI bislang nicht. Auch konnte es keine belastbare Kostenschätzung dafür vorlegen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDS aufgefordert, dies zügig nachzuholen. Das BMDS hat zugesagt, künftig die Wirtschaftlichkeit seiner Projekte zu untersuchen.

Ende-zu-Ende Digitalisierung (Titel 532 65)

Im Juli 2024 trat das Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) in Kraft. Danach sollen die wesentlichen Verwaltungsleistungen des Bundes innerhalb von fünf Jahren „Ende-zu-Ende“ digitalisiert sein. Das bedeutet, dass nicht nur die Bürgerinnen und Bürger ihre Anträge online stellen können. Vielmehr sollen auch die Bundesbehörden diese vollständig digital und medienbruchfrei bearbeiten. Nach einer Berechnung des BMI aus dem Jahr 2023 sind dafür knapp 500 Mio. Euro erforderlich.[22]

Die Bundesbehörden benötigen für die Ende-zu-Ende Digitalisierung zahlreiche neue IT-Lösungen. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2023 empfohlen, zentrale IT-Lösungen bereitzustellen, um Doppel- und Mehrfachentwicklungen zu vermeiden und Synergiepotenziale zu nutzen.[23]

Das BMDS hat die Aufgabe, die Umsetzung der Ende-zu-Ende Digitalisierung übergreifend zu steuern und zu koordinieren.[24] Es plant, einen sogenannten Deutschland Stack[25] bereitzustellen, den die Bundesbehörden u. a. nutzen können, um ihre Verwaltungsleistungen Ende-zu-Ende zu digitalisieren.

[20] Mit der Smart-eID wollte die Bundesregierung eine „Komfortfunktion“ für die Online-Ausweis-Funktion (eID-Funktion) des Deutschen Personalausweises entwickeln. Bürgerinnen und Bürger sollten sich mit dem Smartphone ausweisen können, ohne ihren Personalausweis an das Smartphone zu halten.

[21] Kapitel 6093 Titelgruppe 06 Titel 532 64.

[22] Erfüllungsaufwand zum OZG-Änderungsgesetz vom 23. August 2023.

[23] Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 29. März 2023, Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – Steuerung und Koordinierung (Gz.: VII 5 - 0001755).

[24] Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025.

[25] Ein Stack ist eine Auswahl aufeinander aufbauender Software, die man für einen bestimmten Zweck benötigt. Mit dem Deutschland Stack will das BMDS eine aufeinander abgestimmte Sammlung von Komponenten und Diensten für eine digital arbeitende Verwaltung bereitstellen.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das BMI zentrale IT-Lösungen in der Vergangenheit häufig zu spät bereitstellte und teilweise nicht an den Bedarfen der Bundesbehörden ausrichtete. Um dies beim Deutschland Stack zu vermeiden, sollte das BMDS diesen mit Nachdruck verfolgen und dabei frühzeitig die Bedarfe der Bundesbehörden abfragen. Das BMDS hat zugesagt, diese Empfehlung umzusetzen.

4.6 Wohnungsbau

Förderprogramme des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Raumordnung

Mit dem Haushalt 2025 hat die Bundesregierung mehrere Förderprogramme für Investitionen in den Wohnungsbau in das neue SVIK überführt. Die Förderprogramme werden durch das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) bewirtschaftet.[26]

Das Programm „Klimafreundlicher Neubau im Niedrigpreissegment – Wohngebäude mit kleinen bis mittleren Einheiten (KNN)“ war erstmalig im Jahr 2024 im Einzelplan des BMWSB veranschlagt. Neben anderem will das BMWSB über die Begrenzung der Baukosten sowie der Wohnungsgrößen Mieten im niedrigen bis mittleren Preissegment erreichen. Die Neubauten sollen über die gesetzlich vorgeschriebenen Energiestandards hinausgehen.[27]

Mit der Verschiebung des Programms KNN in das SVIK führt die Bundesregierung ein Programm mit bereits gebundenen Haushaltsmitteln außerhalb seines Kernhaushalts weiter und stockt es auf. Dies entspricht nicht der Vorgabe, dass aus dem SVIK nur zusätzliche Investitionen des Bundes finanziert werden sollen.[28]

Weiter sind vier Förderprogramme aus dem KTF in das SVIK überführt worden:

- Der Bund fördert seit dem Jahr 2023 mit dem Programm „Klimafreundlicher Neubau (KFN)“ Private und Kommunen beim Bau oder Ersterwerb neu errichteter energieeffizienter Wohn- und Nichtwohngebäude.[29]
- Mit dem im Jahr 2024 eingeführten Programm „Gewerbe zu Wohnen (GzW)“ will der Bund Eigentümer und Investoren fördern, die geeignete Gewerbeimmobilien klimafreundlich zu Wohnraum umbauen und Leerstand beseitigen.[30] Das Programm soll im Jahr 2026 starten.

[26] 2. Haushaltsentwurf 2025 (Stand Juni 2025), Kapitel 6093 Titelgruppe 07 – Investitionen in den Wohnungsbau.
[27] Titel 893 71.
[28] Artikel 143h Absatz 1 Grundgesetz.
[29] Titel 893 72.
[30] Titel 893 73.

- → Mit dem ebenfalls im Jahr 2024 eingeführten Programm „Wohneigentumsförderung für Familien (WEF)“ fördert der Bund den Neubau und Erwerb von neugebautem klimafreundlichem Wohneigentum durch Familien mit Kindern und mittlerem oder niedrigem Einkommen.[31]
- → Mit dem Programm „Jung kauft Alt (JkA)“ will der Bund den Erwerb von sanierungsbedürftigen Bestandsgebäuden zur Selbstnutzung fördern. Auflage ist, das Gebäude nach einem vorgesehenen ökologischen Standard zu sanieren. Das Programm ist im September 2024 gestartet. Antragsberechtigt sind ausschließlich Familien mit mittlerem oder niedrigem Einkommen, in deren Haushalt mindestens ein Kind gemeldet ist.[32]

Bei all diesen Programmen handelt es sich um Projektförderungen mittels zinsvergünstigter Kredite über eine Laufzeit von bis zu 20 Jahren. Sofern Kommunen gefördert werden, erhalten sie einen nicht rückzahlbaren Investitionszuschuss.[33] Die Bundesregierung sieht 2,7 Mrd. Euro für neue Förderrunden vor, die im Jahr 2026 beginnen. Über alle Förderrunden hinweg sind Ausgaben von 499 Mio. Euro geplant.

Die Zuständigkeit für die Wohnraumförderung liegt grundsätzlich bei den Ländern und Kommunen.[34] Auch bei den aus Sondervermögen finanzierten Förderprogrammen gilt, dass das BMWSB die Aufgaben- und die daraus abzuleitende Finanzierungskompetenz des Bundes nachweisen muss.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMWSB aufzufordern, Mittel im SVIK nur dann zu veranschlagen, wenn diese tatsächlich zusätzlich sind. Außerdem sollte das BMWSB vor der Veranschlagung im SVIK für jedes Förderprogramm nachweisen, dass es zuständig ist und finanzieren darf.

4.7 Sportinfrastruktur

Mit dem Haushalt 2025 hat der Haushaltsgesetzgeber das durch das BMWSB bewirtschaftete Programm „Sanierung kommunaler Sportstätten“ mit einem Gesamtvolumen von 333 Mio. Euro vorgesehen. Davon sollen Ausgaben von 5 Mio. Euro im Jahr 2025 und VE von 328 Mio. Euro für die Jahre 2026 bis 2028 bereitgestellt werden. Die Ausgaben sollen zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden.[35] Der Titel war im 2. Haushaltsentwurf 2025 und im Haushaltsentwurf 2026 noch nicht enthalten. Er wurde in den parlamentarischen Beratungen beschlossen.

[31] Titelgruppe 07 Titel 893 74.
[32] Titelgruppe 07 Titel 893 75.
[33] Klimafreundlicher Neubau im Niedrigpreissegment, Klimafreundliches Bauen und Gewerbe zu Wohnen.
[34] Gesetz über die soziale Wohnraumförderung vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), zuletzt geändert am 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2328).
[35] Titelgruppe 08 – Investitionen in die Sportinfrastruktur Titel 893 81. Die Titelgruppe und der Titel waren im 2. Haushaltsentwurf 2025 noch nicht enthalten. Sie wurden in den parlamentarischen Beratungen beschlossen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, die Mittel im Jahr 2026 bis zur Vorlage einer Förderrichtlinie qualifiziert zu sperren.

5 Gesamtbewertung

In der Analyse des Entwurfs eines Wirtschaftsplans zeigen sich wiederkehrende Mängel, auf die der Bundesrechnungshof bereits bei der Beratung eines Gesetzes zum Einrichten eines SVIK hingewiesen hat. Vielfach ist nicht klar, warum die geplanten Ausgaben aus dem SVIK zusätzlich im Wortsinn sein sollen. Zudem können die zuständigen Ressorts nicht in jedem Fall darlegen, dass die geplanten Ausgaben investiv sind. Auch die Frage, ob der Bund für jede einzelne Finanzierung überhaupt zuständig ist, kann nicht zweifelsfrei beantwortet werden. Ob die Bundesregierung unter diesen Voraussetzungen mit den Mitteln des SVIK einen zusätzlichen Wachstumsimpuls erreichen kann, bleibt abzuwarten. Jedenfalls muss die Bundesregierung ihre Wachstumsziele konkretisieren, um einen solchen Nachweis zu führen. Nur messbare Ziele können kontrolliert werden. Und nur eine solche Kontrolle versetzt die Bundesregierung und das Parlament in die Lage, bei Zielabweichungen Gegenmaßnahmen ergreifen zu können.

Das BMF hat versichert, dass die im Wirtschaftsplan eingeplanten Mittel die im SVIKG festgelegten Zwecke verfolgen. Es sieht sich aber nicht in der Lage, konkrete Ziele des Wirtschaftswachstums zu definieren und den Beitrag des SVIK hierzu getrennt zu bewerten.

Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass sich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag u. a. zum Ziel gesetzt hat, die Einführung eines ziel- und wirkungsorientierten Haushaltswesens zu prüfen. In der Folge muss sie den Erfolg des SVIK nachweisen. Der Bundesrechnungshof wird die Rechnungslegung des Bundes über das SVIK für das Haushaltsjahr 2025 prüfen. Er wird dabei u. a. der Frage nachgehen, ob die Mittel tatsächlich für den im SVIKG festgelegten Zweck verwendet werden.

Der Haushaltsausschuss berät jährlich im Zusammenhang mit dem Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) den Wirtschaftsplan des SVIK. Eine mehrjährige Finanzplanung zum SVIK, wie bei anderen Einzelplänen des Bundeshaushaltes üblich, erhält er nicht. Damit weicht das BMF von den Regelungen des Haushaltsaufstellungsverfahrens für den Bundeshaushalt ab.

Das BMF hat erläutert, dass es auch im Kernhaushalt keinen titelgenauen Finanzplan zum parlamentarischen Verfahren vorlege. Es gebe lediglich eine interne Arbeitsplanung. Das Parlament entscheide über den Haushalt des kommenden Jahres und nicht über die Ansätze im Finanzplanungszeitraum. Da der Kreditrahmen des SVIK gesetzlich feststehe, sei auch bekannt, in welchem finanziellen Umfang Mittel im SVIK zur Verfügung stünden. Zudem verfüge das Parlament über die Erkenntnisse aus dem Monitoringbericht.

Obwohl in § 9 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft eine 5-jährige Finanzplanung vorgesehen ist, hat das BMF eine titelgenaue Finanzplanung abgelehnt. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass bei anderen Sondervermögen des Bundes, z. B. dem Bundeseisenbahnvermögen, neben dem Wirtschaftsplan auch eine mehrjährige Finanzplanung erstellt wird.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, die Bundesregierung aufzufordern, die Wirtschaftswachstumsziele zu konkretisieren. Neben dem Wirtschaftsplan stünde dem Haushaltsausschuss mit dem Monitoring ein weiteres Instrument zur Steuerung des SVIK zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss auch darauf zu achten, dass die Mittel nur für den im SVIKG festgelegten Zweck verwendet werden. Dies sind nach § 4 SVIKG nur zusätzliche Investitionen des Bundes in die Infrastruktur innerhalb seiner Aufgabenzuständigkeit. Konsumtive Ausgaben dürfen aus dem SVIK nicht bestritten werden.

Elbert Ringel

Beglaubigt: Petra Schmid, Tarifbeschäftigte
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.