



## BERATENDE ÄUSSERUNG

Freiwillige Leistungen Bayerns für  
Investitionen in die Schienen- und  
Bahnhofsinfrastruktur des Bundes

Januar 2026



# BERATENDE ÄUSSERUNG

gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO



# INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
<b>Beratende Äusserung</b>	<b>1</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>3</b>
<b>Verzeichnis der Abkürzungen</b>	<b>4</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>6</b>
<b>Abbildungen</b>	<b>7</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>8</b>
1 Ausgangslage	11
1.1 Anlass für die Beratende Äußerung	11
1.2 Öffentlicher Personennahverkehr	11
1.3 Schienen- und Bahninfrastruktur des Bundes	12
1.4 Finanzierung von Schienen- und Bahninfrastruktur durch den Freistaat	15
2 Aktuelle Entwicklungen auf Bundesebene	18
2.1 Entschließung des Bundesrats auf Initiative Bayerns	18
2.2 Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität	18
2.3 Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode	19
3 Feststellungen	20
3.1 Finanzierung von Bau- und Ausbauprojekten durch Bund und Freistaat (GVFG-Vorhaben der DB)	20
3.2 Finanzierung von Ersatzinvestitionen durch Bund und Freistaat	21
3.3 Finanzierung von Bau- und Ausbauprojekten sowie Ersatzinvestitionen ausschließlich durch den Freistaat	23
3.4 Finanzvolumen der freiwilligen Leistungen des Freistaates	25
4 Bewertung und Empfehlungen des ORH	28
4.1 Bewertung	28
4.2 Empfehlungen	30

---

## Allgemeine Anmerkungen:

Im Sinne der besseren Lesbarkeit beziehen sich alle Personen- und Funktionsbezeichnungen auf alle Geschlechtsformen.

Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit i. d. R. auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Rechenoperationen basieren z. T. auf ungerundeten Zahlen, dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.



# VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

<b>Abkürzung</b>	<b>Begriff</b>
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
Bauministerium	Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr
BayFAG	Bayerisches Finanzausgleichsgesetz
BayGVFG	Bayerisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern
BEG	Bayerische Eisenbahngesellschaft
BRH	Bundesrechnungshof
BSWAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
DB	Deutsche Bahn AG
ERegG	Eisenbahnregulierungsgesetz
FABB	Förderinitiative zur Attraktivitätssteigerung und Barrierefreiheit von Bahnhöfen
Finanzministerium	Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat
GG	Grundgesetz
GVFG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden - Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
IBP	Infrastrukturbeschleunigungsprogramm
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz)



# VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

SPNV	Schienenpersonennahverkehr
TG	Titelgruppe (des Haushaltsplans)
Tit.	Titel (des Haushaltsplans)
TNr(n).	Textnummer(n)
VV	Verwaltungsvorschrift
ZIP	Zukunftsinvestitionsprogramm



# TABELLENVERZEICHNIS

**Gesamtausgaben 2020 bis 2024 (Mio. €)**

Seite  
*Tabelle 1* 27



# ABBILDUNGEN

	Seite
<b>Finanzierung von Bedarfsplanprojekten (schematisch)</b>	<i>Abbildung 1</i> 21
<b>Finanzierung von GVFG-Vorhaben der DB (schematisch)</b>	<i>Abbildung 2</i> 21
<b>Finanzierung von Ersatzinvestitionen durch Bund und Freistaat (schematisch)</b>	<i>Abbildung 3</i> 23
<b>Finanzierung von Bau/Ausbau sowie Ersatzinvestitionen durch den Freistaat (schematisch)</b>	<i>Abbildung 4</i> 25
<b>Eingesetzte Mittel 2020 bis 2024 (Mio. €)</b>	<i>Abbildung 5</i> 28



## ZUSAMMENFASSUNG

↳ Nach dem Grundgesetz ist der Bund verantwortlich für Bau, Ausbau und Erhalt seiner Eisenbahninfrastruktur (Schienenwege und Bahnhöfe). Aufgabe der Länder ist es, ein ausreichendes Verkehrsangebot sicherzustellen. Größter Eigentümer und Betreiber der Eisenbahninfrastruktur in Deutschland ist die Deutsche Bahn AG (DB).

Trotz dieser klaren Aufgabenzuweisung trägt der Bund die Kosten vieler Vorhaben der DB nur zum Teil. Bayern hat zwischen 2020 und 2024 jährlich mehr als 300 Mio. € freiwillig für die Verbesserung der Schienenwege und Bahnhöfe des Bundes übernommen. Diese Mittel fehlen dem Freistaat für seine eigentlichen Aufgaben, wie die Bestellung von Verkehrsleistungen.

Obwohl die DB für Planung und Durchführung der Vorhaben zuständig ist, übernimmt der Freistaat teilweise auch das Risiko für Kostensteigerungen und gleicht der DB wirtschaftliche Nachteile aus. Weil Durchführungs- und Finanzverantwortung nicht in einer Hand liegen, fehlen wirksame Anreize für die DB zu Kostendisziplin und Termintreue.

Zudem erzeugen solche Mischfinanzierungen enormen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für Abschluss und Abwicklung von Finanzierungsverträgen, das Erarbeiten der rechtlichen Grundlagen für die Förderung, die Durchführung parallellaufender Förderverfahren auf Bundes- und Landesebene sowie die Projektbegleitung durch den Freistaat.

Bayern sollte sich im Rahmen der auf Bundesebene angekündigten Reformen und auch vor dem Hintergrund des 500 Mrd. €-Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität dafür einsetzen, dass der Bund seine Bahninfrastruktur künftig - wie vom Grundgesetz vorgesehen - vollständig selbst finanziert. Bund und DB sollten sowohl die Verantwortung für Finanzierung als auch Durchführung der Vorhaben selbst tragen. Dies würde den „Förderdschungel“ bei der Infrastrukturfinanzierung der DB lichten, unnötige Bürokratie beseitigen und die Verfahren beschleunigen.

Seit der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) im Jahr 1996 sind die Zuständigkeiten für die Eisenbahninfrastruktur und das Verkehrsangebot im SPNV geteilt: Der Bund ist laut Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG verantwortlich für Bau/Ausbau und Erhalt der Eisenbahninfrastruktur (Schienen- und Bahnhofsinfrastruktur); die Länder sind verantwortlich für die Sicherstellung eines ausreichenden Verkehrsangebots. Größter Eigentümer und Betreiber der Eisenbahninfrastruktur in Deutschland ist die DB.



Trotz seiner im Grundgesetz verankerten Zuständigkeit finanziert der Bund Investitionen der DB in die Schienen- und Bahninfrastruktur vielfach nur anteilig. Seine Mittel stellt er auf der Grundlage zahlreicher Gesetze und Finanzierungsprogramme mit unterschiedlicher Zielsetzung, verschiedenen Konditionen und Abwicklungsmodalitäten zur Verfügung. Von den Ländern wird erwartet, dass sie die Gesamtfinanzierung der Vorhaben absichern, eine Komplementärfinanzierung leisten bzw. die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen für die DB sicherstellen.

Laut Bauministerium ist die unzureichende Eisenbahninfrastruktur schon seit längerem das größte Hemmnis für Angebot und Qualität des SPNV. Bayern engagiert sich daher freiwillig finanziell, um Vorhaben zum Bau/Ausbau und Erhalt zu ermöglichen bzw. zu beschleunigen, Attraktivität und Angebot im SPNV zu steigern und seine Ziele beim barrierefreien Ausbau der Bahnhöfe zu erreichen. Letztlich werden daher zahlreiche Investitionen in die bundeseigene Eisenbahninfrastruktur durch Bund, DB und Freistaat finanziert. Dies gilt für Maßnahmen zum Neu- und Ausbau von Gleisstrecken ebenso wie für den barrierefreien Ausbau von Bahnhöfen wie beispielsweise die Hauptbahnhöfe in Ingolstadt und Würzburg. Insbesondere der barrierefreie Ausbau von Bahnhöfen wird teilweise sogar ausschließlich vom Freistaat finanziert (z. B. Haltestelle Donnersbergerbrücke im S-Bahn-Bereich von München).

Seine Mittel stellt der Freistaat nach Maßgabe eigener Gesetze und Finanzierungsprogramme zur Verfügung. Hinzu kommen projektbezogene Finanzierungsverträge, in denen Bayern wesentliche finanzielle Risiken einzelner Maßnahmen übernimmt - zum Teil auch für Kostensteigerungen im Projektverlauf. Die DB ist dann zwar für Durchführung und Projektsteuerung der jeweiligen Maßnahme verantwortlich, die finanzielle Verantwortung und das Kostenrisiko sind ihr aber von Freistaat und Bund weitgehend abgenommen. Durchführungs- und Finanzverantwortung liegen damit nicht in einer Hand. Aus Sicht des ORH fehlen somit bei Planung und Realisierung dieser Projekte aufseiten der DB wirksame Anreize zu Kostendisziplin und Termintreue.

Von 2020 bis 2024 hat Bayern im Durchschnitt mehr als 300 Mio. € pro Jahr für Investitionen in die bundeseigene Eisenbahninfrastruktur ausgegeben. Dabei verwandte der Freistaat überwiegend Mittel, die er zuvor vom Bund erhalten hat. Vor allem die Regionalisierungsmittel fehlen dem Freistaat dann für die Bestellung von SPNV-Verkehrsleistungen und somit für Verbesserungen des Verkehrsangebots.

Die gemeinsame Finanzierung von Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur durch Bund, DB und Länder erzeugt erheblichen Verwaltungsaufwand. Parallellaufende Verfahren mit unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen bei verschiedenen Stellen auf Bundes- und Landesebene machen die Finanzierung äußerst komplex, aufwendig und intransparent.



Weitere personelle und finanzielle Ressourcen wendet Bayern auf, um die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Bundesmitteln zu schaffen und seine Interessen an einer kosten- und termintreuen Projektdurchführung zu wahren.

Dieser Bürokratieaufwand ist vermeidbar, wenn der Bund seiner grundgesetzlichen Zuständigkeit nachkommt. Ein wirtschaftlicher und sparsamer Mitteleinsatz ist am besten gewährleistet, wenn Durchführungs- und Finanzverantwortung für die bundeseigene Eisenbahninfrastruktur einheitlich und vollständig bei Bund und DB liegen. Um gegenüber Bund und DB seine Ziele für den SPNV in Bayern zu begründen, sollte der Freistaat die aus seiner Sicht prioritär notwendigen Verbesserungen der Eisenbahninfrastruktur gesamthaft festlegen.

Die Abkehr von der bisherigen Finanzierungssystematik wird nicht kurzfristig erreicht werden können. Bis zur Neuordnung sollte der Freistaat freiwillige Leistungen so wirtschaftlich und sparsam wie möglich einsetzen. Der ORH empfiehlt daher,

- sich im Zuge der aktuell angestrebten Neuordnung der Infrastrukturfinanzierung auf Bundesebene für eine Abkehr von der bisherigen Systematik der Mischfinanzierung der Eisenbahninfrastruktur einzusetzen. Künftig sollten Bund und DB entsprechend ihrer grundgesetzlichen Verantwortung alle Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur selbst planen, bauen und finanzieren - ohne freiwilligen Kostenbeitrag der Länder und unabhängig davon, ob es sich um Projekte des Fern- oder Nahverkehrs bzw. um Ersatzinvestitionen handelt.
- Schwachstellen der Schienen- und Bahnhofsinfrastruktur systematisch zu analysieren und diejenigen Maßnahmen festzulegen, deren Planung und Umsetzung der Freistaat von der DB prioritär innerhalb bestimmter Zeiträume erwartet.
- keine einseitig zulasten des Freistaates ausgestalteten Finanzierungsverträge abzuschließen, insbesondere den bayerischen Kostenanteil vertraglich zu fixieren und einzelne Maßnahmen nicht gleichzeitig mittels staatlicher Förderung und Wirtschaftlichkeitsausgleich zu finanzieren.



## 1 Ausgangslage

### 1.1 Anlass für die Beratende Äußerung

Der ORH hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach 2023/2024 die freiwilligen Leistungen Bayerns für Investitionen in die bundeseigene Schienen- und Bahnhofsinfrastruktur geprüft. Gegenstand der Prüfung war die Finanzierung von Bau, Ausbau und Ersatzinvestitionen auf Basis der aktuell noch laufenden Finanzierungskonzepte und Programme des Bundes und des Freistaates. Zudem hat der ORH die Finanzierungsstruktur von GVFG-Vorhaben der DB untersucht.

Auf dieser Basis befasst sich die vorliegende Beratende Äußerung übergreifend mit den Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Finanzierung von Investitionen in die Schienen- und Bahnhofsinfrastruktur des Bundes einschließlich der freiwilligen Leistungen des Freistaates hierzu. Mit Blick auf die aktuellen Entwicklungen auf Bundesebene (insbesondere Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität, TNr. 2.2) gibt der ORH Empfehlungen, um eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung sicherzustellen und vermeidbaren Bürokratieaufwand abzubauen.

### 1.2 Öffentlicher Personennahverkehr

Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 km oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.<sup>1</sup>

Der ÖPNV wird unterteilt in den allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr und den SPNV:

- Zum allgemeinen ÖPNV zählt die Beförderung im Linienverkehr insbesondere mit Straßenbahnen, U-Bahnen oder Omnibussen. In Bayern ist die Planung, Organisation und Sicherstellung des allgemeinen ÖPNV eine freiwillige Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Gemeinden im eigenen Wirkungskreis.<sup>2</sup>
- SPNV ist die Beförderung in Zügen der Eisenbahnen<sup>3</sup>, also Regional- und S-Bahnen. Die Zuständigkeiten für die Infrastruktur und das Verkehrsangebot im SPNV sind seit

---

<sup>1</sup> § 2 RegG und Art. 1 BayÖPNVG.

<sup>2</sup> Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayÖPNVG.

<sup>3</sup> Art. 1 Abs. 2 Satz 2 BayÖPNVG.



der Regionalisierung im Jahr 1996 geteilt: Die Länder sind verantwortlich für die Sicherstellung eines ausreichenden Verkehrsangebots; in Bayern werden die SPNV-Verkehrsleistungen von der Bayerischen Eisenbahngesellschaft (BEG) bestellt und vom Freistaat aus Regionalisierungsmitteln finanziert. Die Vorhaltung der Eisenbahninfrastruktur (Schienen- und Bahnhofsinfrastruktur) ist dagegen - auch wenn sie vom SPNV genutzt wird - weiterhin Aufgabe des Bundes (TNr. 1.3.1).<sup>4</sup>

### 1.3 Schienen- und Bahnhofsinfrastruktur des Bundes

#### 1.3.1 Gewährleistungsauftrag des Bundes für die Infrastruktur

Der Bund ist laut Grundgesetz verantwortlich für Bau und Erhalt der Bundesverkehrswege. Dazu zählen auch die Bundesschienenwege: Unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für das Verkehrsangebot im SPNV ist der Bund nach Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG verpflichtet, beim Ausbau und Erhalt des bundeseigenen Schienennetzes dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, zu entsprechen (Gewährleistungsauftrag).

Folglich ist es Aufgabe des Bundes, (durch ein öffentliches Unternehmen) nicht nur für den Schienenpersonenfernverkehr, sondern auch für den Schienenpersonennahverkehr eine funktionstüchtige Schienen- und Bahnhofsinfrastruktur sicherzustellen. Dies ist sinnvoll, da das Schienennetz häufig zugleich für Fern- und Nahverkehrswege genutzt wird. Die Grundverantwortung für das gesamte Eisenbahnwesen des Bundes bestätigen Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages.<sup>5</sup>

Zur Erfüllung seines Gewährleistungsauftrags nach Art. 87e GG finanziert der Bund Neu- und Ausbaumaßnahmen sowie Ersatzinvestitionen<sup>6</sup> in die Schienenwege einschließlich der für den Betrieb der Schienenwege notwendigen Anlagen der DB als Eisenbahn des Bundes. Die Kosten der Unterhaltung<sup>7</sup> und Instandhaltung<sup>8</sup> ihrer Schienen- und Bahnhofsinfrastruktur hat die DB selbst zu tragen.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG i. V. m. §§ 1, 3 RegG und Art. 15 Abs. 1 BayÖPNVG.

<sup>5</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Nr. 3.1 der Ausarbeitung vom 02.08.2019 (WD 5-3000-071/19) und Nr. 2 der Ausarbeitung vom 14.07.2022 (WD 5-3000-089/22).

<sup>6</sup> Unter „Ersatzinvestitionen“ versteht das Bauministerium investive Maßnahmen zur Erneuerung vorhandener Betriebsanlagen.

<sup>7</sup> „Unterhaltung“ sind Arbeiten zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit einer bestehenden Betriebsanlage einschließlich der Anpassung an geltendes Recht oder die anerkannten Regeln der Technik, § 2 Abs. 7f AEG.

<sup>8</sup> „Instandhaltung“ sind Arbeiten zur Erhaltung des Zustands und der Kapazität der bestehenden Eisenbahnanlagen, § 2 Abs. 7c AEG.

<sup>9</sup> § 8 BSWAG.



### 1.3.2 Betrieb der Schienen- und Bahninfrastruktur

Die DB ist der größte Eigentümer und Betreiber der Schienen- und Bahninfrastruktur in Deutschland. Seit der Reform der DB-Konzernstruktur zum 01.01.2024<sup>10</sup> ist hierfür die gemeinwohlorientierte Infrastrukturgesellschaft DB InfraGO AG zuständig. Sie ist für Betrieb, Instandhaltung und Weiterentwicklung des Schienennetzes mit einer Streckenlänge von rd. 33.400 km<sup>11</sup> und für Gestaltung und Betrieb von rd. 5.400 Bahnhöfen<sup>12</sup> verantwortlich. Rund 6.000 km der Strecken und über 1.000 Bahnhöfe liegen in Bayern.

Für die Benutzung der Eisenbahninfrastruktur durch Personen- und Güterverkehr sind an die Betreiber der Infrastruktur Entgelte zu zahlen. Die Entgelte für Zugfahrten auf dem Schienennetz (Trassenentgelte) sowie die Nutzung der Personenbahnsteige und Personenbahnhöfe (Stationsentgelte) sind grundsätzlich genehmigungspflichtig.<sup>13</sup> Sie enthalten auch Aufschläge für Instandhaltungs- und Betriebskosten.

### 1.3.3 Bundesverkehrswegeplan und Bedarfsplan Schiene

Grundlage der Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes ist der Bundesverkehrswegeplan (BVWP). Er betrachtet sowohl die Bestandsnetze als auch Aus- und Neubauprojekte der Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße. Aktuell gilt der BVWP 2030, der den Zeitraum von 2016 bis 2030 umfasst. Auf Grundlage des BVWP 2030 beschloss der Deutsche Bundestag Ende 2016 die Bedarfspläne für die einzelnen Verkehrsträger als Anlage zu den jeweiligen Ausbaugesetzen und legte damit gesetzlich fest, welche Aus- und Neubauprojekte mit welcher Dringlichkeit geplant und aus dem Bundeshaushalt finanziert werden sollen.

Das Schienennetz der Eisenbahnen des Bundes wird nach dem Bedarfsplan für die Bundesschienenwege (Bedarfsplan Schiene) ausgebaut. Ersatzinvestitionen in das bestehende Schienennetz (Bestandsnetz) sind nicht im Bedarfsplan Schiene enthalten.<sup>14</sup> Auch Projekte aus dem Bereich des Nahverkehrs wurden nicht in den BVWP 2030 und den daraus entwickelten Bedarfsplan Schiene aufgenommen.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Bis Ende 2023 stand die DB-Eisenbahninfrastruktur im Wesentlichen im Eigentum der DB Netz AG, der DB Station & Service AG und der DB Energie GmbH. Im Rahmen der Reform der Konzernstruktur wurde aus DB Netz AG und DB Station & Service AG zum 01.01.2024 die gemeinwohlorientierte DB InfraGO AG gebildet.

<sup>11</sup> Insgesamt hat das Schienennetz der Eisenbahnen in Deutschland eine Streckenlänge von rd. 38.400 km.

<sup>12</sup> Der hier verwendete Begriff „Bahnhof“ umfasst auch Haltepunkte.

<sup>13</sup> § 33 Abs. 1 ERegG.

<sup>14</sup> § 1 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 BSWAG.

<sup>15</sup> Quelle: BVWP 2030, Nr. 7.3 Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes, Untersuchungsablauf.



### 1.3.4 Finanzierung von Neu- und Ausbaumaßnahmen sowie Ersatzinvestitionen (BSWAG)

Die Mittel zur Erfüllung seines Gewährleistungsauftrags nach Art. 87e GG gewährt der Bund überwiegend auf Grundlage des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG). Die DB hat sich an der Finanzierung mindestens in Höhe ihres unternehmerischen Interesses zu beteiligen.<sup>16</sup>

Für den Neu- und Ausbau stellt der Bund der DB Mittel entsprechend dem Bedarfsplan Schiene zur Verfügung. Maßnahmen des Bedarfsplans Schiene finanziert der Bund im Wege der Vollfinanzierung.

Zur Finanzierung von Ersatzinvestitionen haben Bund und DB verschiedene Finanzierungsvereinbarungen geschlossen, die den Einsatz der Bundesmittel regeln. Beispiele für aktuell noch laufende Vereinbarungen, über die auch Maßnahmen in Bayern finanziert werden, sind:

- Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV): Über LuFV stellt der Bund jährlich einen Infrastrukturbeitrag zur Verfügung, mit dem die DB (zusammen mit eigenen Mitteln) eigenverantwortlich Ersatzinvestitionen finanziert. Sofern sich die Länder an der Finanzierung von LuFV-Maßnahmen beteiligen, um die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Maßnahme für die DB sicherzustellen, schließen sie hierzu gesonderte Vereinbarungen mit der DB ab.
- Infrastrukturbeschleunigungsprogramm (IBP): Zur weiteren Verbesserung der Personenbahnhöfe stellte der Bund 2012 und 2013 zusätzliche Bundesmittel bereit. In Bayern sollten 32 Maßnahmen aus Mitteln des IBP finanziert werden.
- Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP): Mit dem ZIP-Teilprogramm „Barrierefreiheit“ stellte der Bund im Zeitraum 2016 bis 2018 zusätzliche Mittel für Investitionen zur Herstellung der Barrierefreiheit kleiner Stationen (weniger als 1.000 Reisende pro Tag) zur Verfügung. Voraussetzung war eine Komplementärfinanzierung durch die Länder. Letztlich wurden 17 bayerische Projekte in das ZIP-Teilprogramm aufgenommen.
- Förderinitiative zur Attraktivitätssteigerung und Barrierefreiheit von Bahnhöfen (FABB): FABB umfasst zusätzliche Bundesmittel im Zeitraum 2019 bis 2026 für definierte Maßnahmen zur Herstellung und Verbesserung der Barrierefreiheit an kleinen und mittleren Bahnhöfen (FABB-Säule 1 und 2); in Bayern sind 25 Maßnahmen geplant. Die Realisierung einer Maßnahme setzt voraus, dass das Land deren Wirtschaftlichkeit

---

<sup>16</sup> § 8 und § 10 BSWAG.



für die DB sicherstellt bzw. eine Komplementärfinanzierung leistet. Im Rahmen einer weiteren Vereinbarung (FABB-Säule 3) stellt der Bund Mittel für Investitionen an Empfangsgebäuden zur Verfügung.

### **1.3.5 Förderung von Großvorhaben des ÖPNV durch den Bund (GVFG)**

Seit Inkrafttreten des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) 1971 gewährt der Bund Zuwendungen für Großvorhaben des ÖPNV. Neben Kommunen kann auch die DB eine GVFG-Förderung erhalten, wenn sie Vorhaben zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden durchführt.<sup>17</sup> Seit 2020 können neben Bau und Ausbau von Bahnhöfen und Haltestellen des SPNV auch Vorhaben zur Elektrifizierung von Schienenstrecken sowie nachrangig Maßnahmen der Grunderneuerung vorhandener Anlagen der S-Bahnen gefördert werden.

Der Bund finanziert GVFG-Vorhaben nur anteilig. Voraussetzung für eine GVFG-Förderung des Bundes ist u. a., dass die übrige Finanzierung des Vorhabens gesichert ist.<sup>18</sup> Den nicht durch die GVFG-Förderung des Bundes und ggf. kommunale Mittel gedeckten Kostenanteil übernehmen i. d. R. die Länder.

## **1.4 Finanzierung von Schienen- und Bahninfrastruktur durch den Freistaat**

### **1.4.1 Freiwillige Leistungen zur Infrastrukturfinanzierung**

Trotz der Grundverantwortung des Bundes (TNr. 1.3.1) investiert der Freistaat freiwillig in die bundeseigene Schienen- und Bahninfrastruktur. Daher werden in Bayern zahlreiche Maßnahmen an bundeseigenen Schienenwegen (z. B. Neu- oder Ausbau von Gleisstrecken, Elektrifizierung) und Bahnhöfen (z. B. Barrierefreiheit, Bahnhofsmmodernisierung) von Bund, DB und Freistaat finanziert. Da laut Bauministerium die unzulängliche Infrastruktur seit längerem der größte Hemmfaktor für Angebot und Qualität des SPNV sei, könne dadurch die Realisierung von Maßnahmen beschleunigt, die Attraktivität des vom Freistaat bestellten SPNV gesteigert und das Angebot an Verkehrsleistungen verbessert werden. Zudem könne der Freistaat seine Ziele beim barrierefreien Ausbau der Bahnhöfe bisher nur mit eigenem Mitteleinsatz erreichen.

Laut Bauministerium hat der Bund in den letzten Jahren die Mitfinanzierung durch die Länder forciert, z. B. durch Ausweitung der Fördertatbestände im Bundes-GVFG. Der Freistaat könne an den Bundesmitteln nur partizipieren, wenn er die Bedingungen der jeweiligen Finanzierungsprogramme des Bundes akzeptiert. Bei Ablehnung würden die

---

<sup>17</sup> § 11 Abs. 1 GVFG.

<sup>18</sup> § 3 Nr. 2 GVFG.



Bundesmittel an andere interessierte Bundesländer fließen. Daher bleibe dem Freistaat bislang keine Wahl, den damit verbundenen bürokratischen Aufwand (TNrn. 3.1.2, 3.2.2, 3.3.2) sowie die notwendige Kofinanzierung zu akzeptieren. Zudem sei der Freistaat der Monopolstellung der DB ausgeliefert. Diese mache die Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Maßnahme durch den Freistaat zur Voraussetzung für eine Realisierung.

Das freiwillige finanzielle Engagement Bayerns betrifft darüber hinaus laut Bauministerium auch die Vorfinanzierung von Planungen für Infrastrukturausbauten und Elektrifizierungen, damit diese eine realistische Umsetzungsmöglichkeit unter Einsatz von Bundesmitteln haben.

#### **1.4.2 Schienennahverkehrsplan**

Der Freistaat legt laut Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern (BayÖPNVG) die Vorgaben für Planung, Organisation und Sicherstellung des SPNV sowie den dafür zur Verfügung stehenden Finanzrahmen in einem Schienennahverkehrsplan fest. Dieser enthält laut BayÖPNVG u. a. eine Analyse festgestellter Schwachstellen, Vorschläge für deren Beseitigung und verkehrliche Vorstellungen für eine verbesserte Infrastruktur und Ausbaumaßnahmen, die von der DB erwartet werden. Der Schienennahverkehrsplan ist alle zwei Jahre fortzuschreiben; dem Landtag ist Bericht zu erstatten.<sup>19</sup>

Der aktuelle Schienennahverkehrsplan des Freistaates galt für den Zeitraum 2003 bis 2005 und wurde seither nicht fortgeschrieben. Der ORH mahnte die Fortschreibung des Schienennahverkehrsplans bereits in seinem Jahresbericht 2019 an.<sup>20</sup>

Da der Nahverkehrsbereich aktuell einem beschleunigten Wandel unterworfen ist, soll laut Bauministerium ein Schienennahverkehrsplan frühestens dann von der Staatsregierung beschlossen werden, wenn die Rahmenbedingungen eine verlässlichere Planung zulassen. Bis dahin würden die notwendigen Ausbaumaßnahmen im bundeseigenen Schienennetz, die zur Erreichung der verkehrspolitischen Ziele des Freistaates erforderlich sind, themenbezogen ermittelt.

Im Rahmen des Vierten Modernisierungsgesetz Bayern ist vorgesehen, die gesetzliche Pflicht zur Erstellung eines Schienennahverkehrsplans, der alle zwei Jahre fortgeschrieben werden muss, aufzuheben.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Art. 17 BayÖPNVG.

<sup>20</sup> ORH-Jahresbericht 2019, TNr. 34.

<sup>21</sup> § 38 Nr. 2 des Gesetzentwurfs der Staatsregierung, Initiativdrucksache 19/8568 vom 22.10.2025.



### 1.4.3 Rechtliche/vertragliche Grundlagen

Freiwillige Leistungen in die bundeseigene Eisenbahninfrastruktur gewährt der Freistaat der DB nach den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen<sup>22</sup> sowie nach Maßgabe

- des Bayerischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (BayGVFG): Das BayGVFG ist die gesetzliche Grundlage für die Förderung von Investitionen im ÖPNV durch den Freistaat (z. B. Bau/Ausbau von Umsteigeanlagen und Haltestelleneinrichtungen). Die Förderung erfolgt im Wege der Anteilfinanzierung. Neben Kommunen kann auch die DB eine BayGVFG-Förderung erhalten.<sup>23</sup>
- des BayÖPNVG: Für Maßnahmen, die vom Bund nach GVFG oder von Bayern nach BayGVFG gefördert werden, kann der Freistaat nach BayÖPNVG ergänzende Investitionshilfen gewähren (Komplementärförderung). Dies gilt entsprechend für den Bau und Ausbau von Verkehrsanlagen der S-Bahnen.<sup>24</sup>
- der hierzu ergangenen ÖPNV-Zuwendungsrichtlinien.

Hinzu kommen verschiedene, zwischen Freistaat und DB vereinbarte Sonderprogramme und/oder projektbezogene ergänzende Finanzierungsverträge für einzelne Maßnahmen. Beispiele für aktuell noch laufende Sonderprogramme sind:

- 102 Mio. €-Rahmenvertrag: Für den barrierefreien Ausbau von Bahnhöfen im Bereich der S-Bahn München stellte der Freistaat ab 2001 insgesamt 102 Mio. € bereit.
- Bayernpaket 2013 bis 2018 (Bayernpaket I) und Bayernpaket II aus 2022: Gegenstand der Vereinbarungen ist jeweils der barrierefreie Ausbau von Bahnhöfen im Bereich der S-Bahnen München und Nürnberg sowie an Regionalbahnhöfen.
- Die Stationsoffensive Bayern aus dem Jahr 2015 regelt die Finanzierung von Planung und Neubau zusätzlicher Bahnstationen.

---

<sup>22</sup> Insbesondere nach Maßgabe der VV zu Art. 23 und 44 BayHO.

<sup>23</sup> Art. 8 BayGVFG.

<sup>24</sup> Art. 21 und Art. 29 Abs. 3 BayÖPNVG.



## 2 Aktuelle Entwicklungen auf Bundesebene

### 2.1 Entschließung des Bundesrats auf Initiative Bayerns

Am 14.02.2025 hat Bayern einen Entschließungsantrag zur Reform des GVFG und weiterer struktureller Rahmenbedingungen bei der Finanzierung von Infrastruktur für den SPNV in den Bundesrat eingebracht. Diese Entschließung hat der Bundesrat in seiner Sitzung am 21.03.2025 gefasst.<sup>25</sup>

Neben verschiedenen Verbesserungen der finanziellen Rahmenbedingungen für die Länder im Rahmen einer Reform des GVFG fordert die Entschließung auch eine künftig verstärkte finanzielle Beteiligung der DB bei Vorhaben an ihrer eigenen Infrastruktur. Beispielhaft sind genannt:

- Verzicht auf einen Wirtschaftlichkeitsausgleich durch die Länder. Stattdessen Tragung der Betriebs- und Kapitalkosten durch die DB selbst.
- Finanzielle Beteiligung der DB an Planungs- und Baukosten sowie ggf. anfallenden Mehrkosten bei ihren Infrastrukturprojekten.
- Übernahme der Vor- und Zwischenfinanzierung des Bundesanteils bei der Finanzierung von Projekten an der eigenen Infrastruktur durch die DB.

### 2.2 Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität

Im März 2025 haben Bundestag und Bundesrat weitreichende Änderungen des Grundgesetzes beschlossen. Unter anderem darf der Bund gemäß Art. 143h GG ein Sondervermögen mit einem Volumen von bis zu 500 Mrd. € errichten, um hieraus zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 zu finanzieren. Investitionen aus dem Sondervermögen können innerhalb einer Laufzeit von 12 Jahren bewilligt werden. Den Ländern stehen 100 Mrd. € des Sondervermögens für Investitionen in ihre Infrastruktur zur Verfügung.

Die Ausgestaltung des Sondervermögens erfolgt über das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität. Demnach kann der Bund aus dem Sondervermögen u. a. zusätzliche Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur finanzieren. Dies gilt auch für den Länderanteil am Sondervermögen; auch diese Mittel können u. a. für

---

<sup>25</sup> Bundesrat Drucksache 13/25 (Beschluss), Entschließung des Bundesrates zur Reform des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) und zur Reform weiterer struktureller Rahmenbedingungen bei der Finanzierung von Infrastruktur für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) vom 21.03.2025.



die Verkehrsinfrastruktur bereitgestellt werden, sofern die Investitionen im Aufgabenbereich der Länder und Kommunen liegen (geregelt im Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz).

Laut Wirtschaftsplan 2025 des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität sind für 2025 Mittel von 11,7 Mrd. € für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur vorgesehen. Davon entfallen 7,6 Mrd. € auf Ausgaben für den Infrastrukturbeitrag, den der Bund im Rahmen der LuFV (TNr. 1.3.4) für Ersatzinvestitionen leistet; für die Jahre 2026 bis 2029 sind hierfür insgesamt 62,9 Mrd. € als Verpflichtungsermächtigungen eingeplant.<sup>26</sup> Bisher wurden die Mittel des Bundes für den LuFV-Infrastrukturbeitrag im Einzelplan des Verkehrsministeriums veranschlagt.

### 2.3 Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode

Im April 2025 haben CDU, CSU und SPD den Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode geschlossen. Zum Thema „Verkehr“ enthält er u. a. folgende Aussagen:

- Investitionen in das Schienennetz sollen gesteigert werden. Dazu soll ein sog. „Infraplan“ als gesetzliches Steuerungsinstrument entwickelt und die Finanzierung mit einem „Eisenbahninfrastrukturfonds“ verbindlich gesichert werden.
- Am Bundesverkehrswegeplan wird festgehalten. Programme zur Modernisierung von Bahnhöfen, zur Schaffung von Barrierefreiheit und zum Lärmschutz werden fortgesetzt.
- Zur Stärkung des ÖPNV soll die Finanzierung auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt und ein Modernisierungspakt gestartet werden. Die Regionalisierungsmittel sollen vorrangig als Bestellmittel für den SPNV genutzt werden.
- Das GVFG soll vereinfacht und entbürokratisiert, für innovative Ansätze geöffnet und der barrierefreie Ausbau von Bahnhöfen erleichtert werden. Geplant ist, die GVFG-Mittel schrittweise deutlich aufzustocken und den Fördersatz zu erhöhen.

---

<sup>26</sup> Einzelplan 60, Kap. 60 02, Anlage 2, Wirtschaftsplan des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (6093), Tit. 891 13 Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes.



### **3 Feststellungen**

#### **3.1 Finanzierung von Bau- und Ausbauvorhaben durch Bund und Freistaat (GVFG-Vorhaben der DB)**

##### **3.1.1 Durchführungs- und Finanzverantwortung**

Im Unterschied zu Projekten des Bedarfsplans Schiene (Vollfinanzierung) fördert der Bund Investitionen der DB in die Schienen- und Bahnhofsinfrastruktur nach GVFG nur anteilig. Seine Finanzverantwortung beschränkt sich auf die Bereitstellung der GVFG-Mittel.

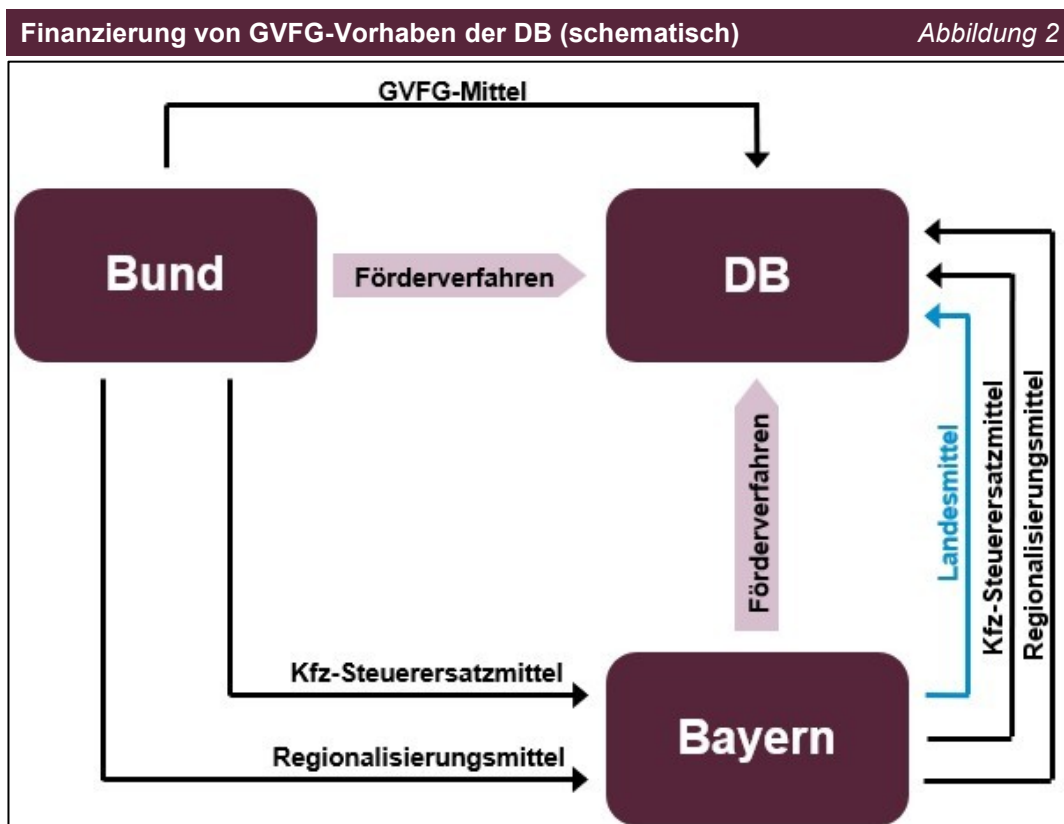
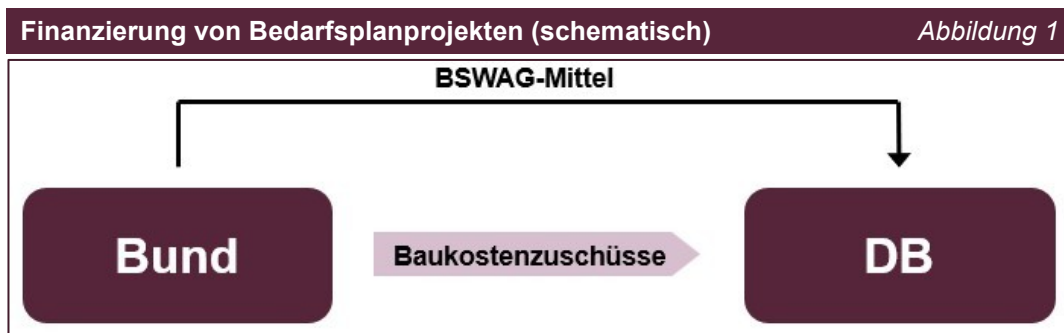
Um die Voraussetzung für eine GVFG-Förderung zu schaffen, wonach die Finanzierung des Vorhabens gesichert sein muss, verpflichtet sich der Freistaat über Bau- und Finanzierungsverträge den nicht vom Bund (und ggf. Kommunen) gedeckten Kostenanteil der jeweiligen Maßnahme zu finanzieren (Komplementärförderung). Er übernimmt damit die finanziellen Risiken. Zudem finanziert er teilweise auch die GVFG-Förderung des Bundes vor.

Die DB ist zwar Eigentümer der Eisenbahninfrastruktur und damit verantwortlich für Durchführung und Projektsteuerung der jeweiligen Maßnahme, die finanzielle Verantwortung wird ihr aber von Freistaat und Bund teilweise abgenommen. Sie trägt dann nur ein verringertes finanzielles Risiko für Kostensteigerungen und/oder Terminverzögerungen. Finanzverantwortung (überwiegend Freistaat) und Durchführungsverantwortung (DB) liegen bei diesen Projekten nicht in einer Hand.

##### **3.1.2 Verwaltungsaufwand**

Die Finanzierung von Vorhaben der DB mittels GVFG erfordert zwei parallelaufende Förderverfahren. Diese werden nach unterschiedlichen rechtlichen Maßgaben von verschiedenen Stellen auf Bundesebene (Eisenbahn-Bundesamt) und Landesebene (Bezirksregierung) abgewickelt. Dies macht die Finanzierung von GVFG-Vorhaben der DB komplex und erzeugt doppelten Verwaltungsaufwand bei Bund bzw. Freistaat. Weitere personelle und finanzielle Ressourcen wendet der Freistaat auf, um solche Vorhaben trotz der Durchführungsverantwortung der DB eng zu begleiten und seine Interessen an einer kosten- und termintreuen Projektdurchführung wahren zu können.

Die folgenden Abbildungen zeigen den grundlegenden Unterschied in der Finanzierung von Bedarfsplanprojekten und GVFG-Vorhaben der DB. Während Projekte des Bedarfsplans Schiene von Bund und DB finanziert werden, werden für GVFG-Vorhaben der DB je ein Förderverfahren des Bundes bzw. Landes durchgeführt. Der Bau der 2. S-Bahn-Stammstrecke in München ist ein Beispiel für ein GVFG-Vorhaben der DB.



### 3.2 Finanzierung von Ersatzinvestitionen durch Bund und Freistaat

#### 3.2.1 Durchführungs- und Finanzverantwortung

Mittel für Ersatzinvestitionen der DB in das Bestandsnetz stellt der Bund über einzelne Finanzierungsvereinbarungen bzw. Programme mit unterschiedlicher Zielsetzung (z. B. Barrierefreiheit, Attraktivitätssteigerung) und zu unterschiedlichen Bedingungen zur



Verfügung. Voraussetzung ist i. d. R., dass die Länder eine Komplementärfinanzierung leisten<sup>27</sup> bzw. die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Maßnahme für die DB sicherstellen<sup>28</sup>.

Die DB als Eigentümer der Infrastruktur realisiert Ersatzinvestitionen nur dann, wenn diese für sie zu einem wirtschaftlich ausgeglichenen Ergebnis führen. Die nicht durch Bund und Freistaat gedeckten Kosten einer Maßnahme (neben Planungs- und Baukosten sind dies auch Verwaltungskosten und erhöhte Betriebskosten) werden daher auf die Stationsentgelte umgelegt und/oder vom Freistaat auf Basis ergänzender Finanzierungsverträge durch eine einmalige Zahlung (Wirtschaftlichkeitsausgleich) übernommen. Vielfach hat der Freistaat auf Grund der vertraglichen Regelungen auch die ggf. im Projektverlauf entstehenden Kostensteigerungen über den Wirtschaftlichkeitsausgleich zu finanzieren, unabhängig davon, wer für diese verantwortlich ist.

### **3.2.2 Verwaltungsaufwand**

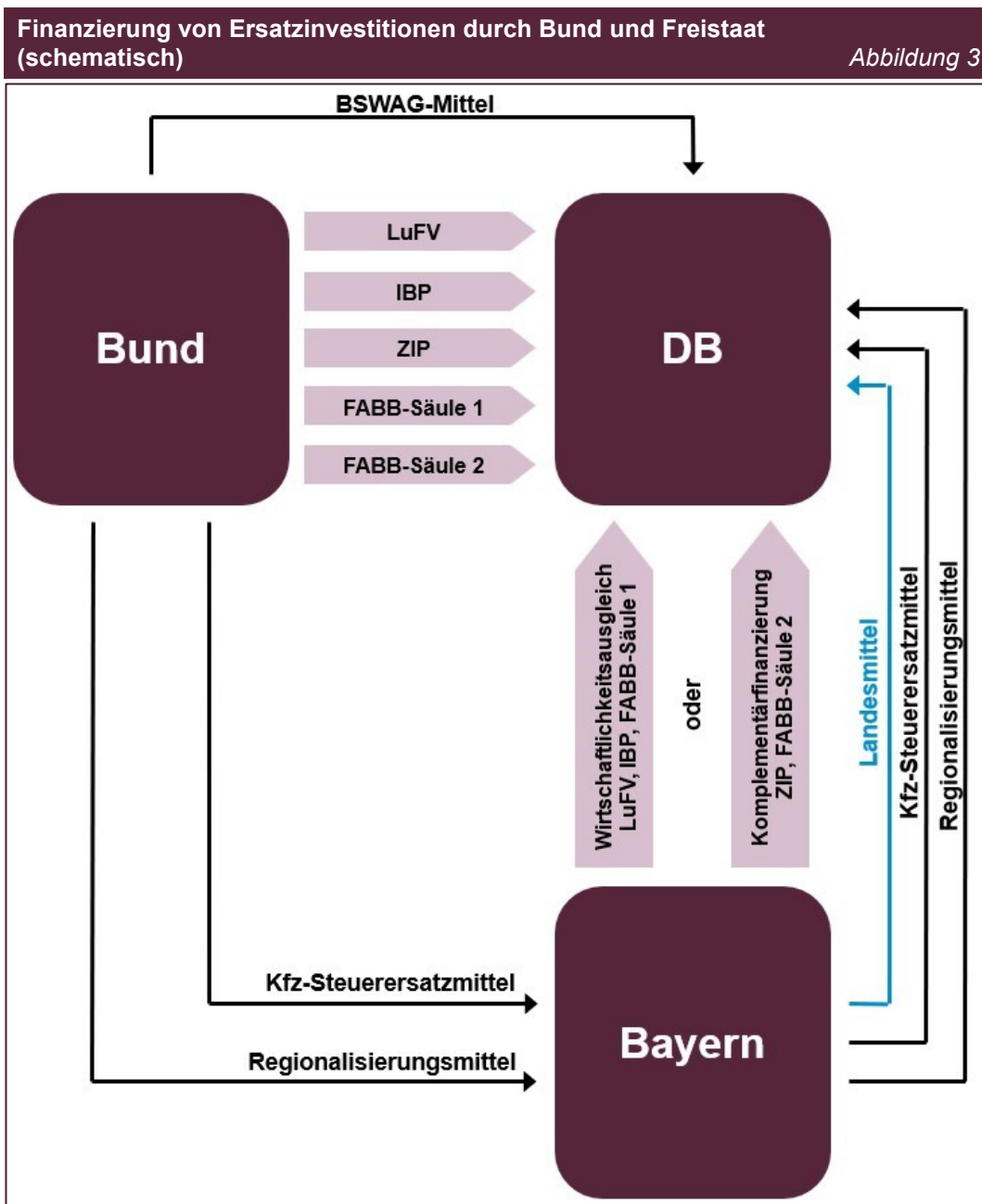
Die Bund/Land-Mischfinanzierung von Ersatzinvestitionen erzeugt beim Freistaat zusätzlichen Verwaltungsaufwand, um die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme und Umsetzung der einzelnen Finanzierungsprogramme des Bundes zu schaffen. Personelle und finanzielle Ressourcen sind zudem nötig für Abschluss und Abwicklung eigener vertraglicher Regelungen mit der DB und die Prüfung der DB-Berechnung der Wirtschaftlichkeitsausgleiche zu den einzelnen Maßnahmen durch unabhängige Wirtschaftsprüfer.

Folgende Abbildung zeigt die gemeinsame Finanzierung von Ersatzinvestitionen sowohl mit Bundesmitteln aus verschiedenen Finanzierungsprogrammen als auch mit freiwilligen Leistungen des Freistaates in Form einer Komplementärfinanzierung bzw. eines einmaligen Wirtschaftlichkeitsausgleichs:

---

<sup>27</sup> Komplementärfinanzierung wird erwartet z. B. bei Maßnahmen des ZIP-Programms oder FABB-Säule 2.

<sup>28</sup> Wirtschaftlichkeitsausgleich wird erwartet z. B. bei LuFV-Maßnahmen, IBP oder FABB-Säule 1.



### 3.3 Finanzierung von Bau- und Ausbauprojekten sowie Ersatzinvestitionen ausschließlich durch den Freistaat

#### 3.3.1 Durchführungs- und Finanzverantwortung

Aufgrund seiner Verantwortung für das Verkehrsangebot im SPNV finanziert der Freistaat zum Teil auch Investitionen in die bundeseigene Schienen- und Bahninfrastruktur,



obwohl sich der Bund an den Maßnahmen nicht finanziell beteiligt. In diesen Fällen fördert ausschließlich der Freistaat die zuwendungsfähigen Planungs- und Baukosten nach BayGVFG/BayÖPNVG.

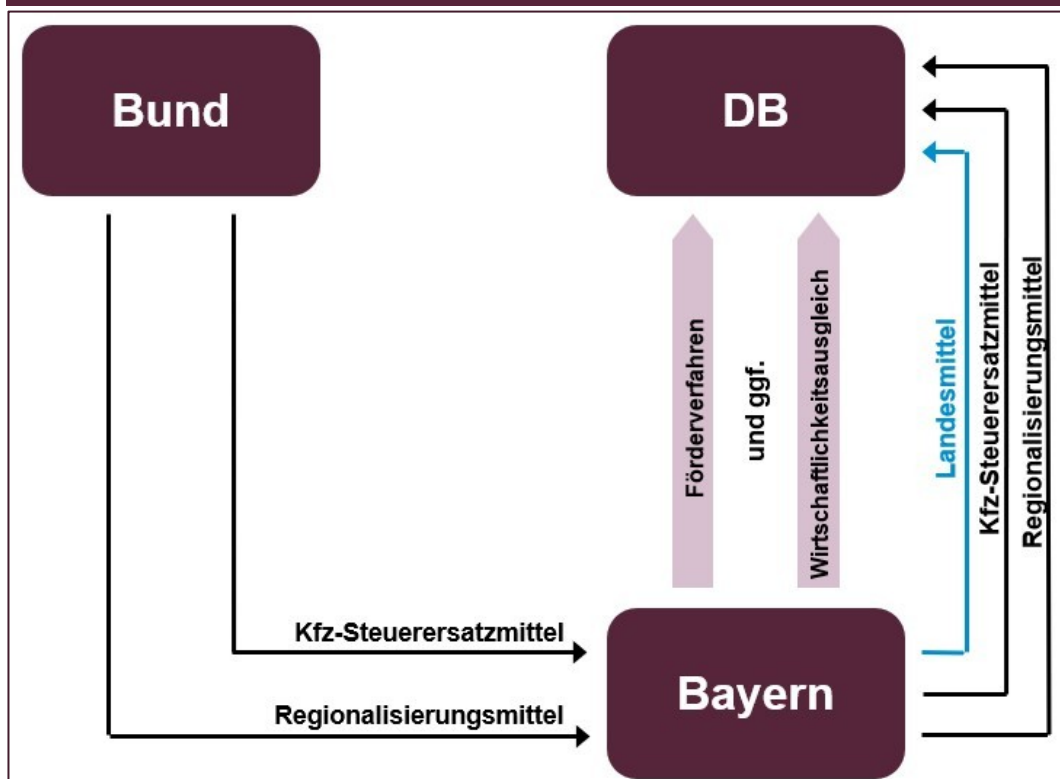
Auch diese Investitionen realisiert die DB nur, wenn die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Maßnahmen für sie sichergestellt ist. Hierfür werden die nicht von der Zuwendung des Freistaates abgedeckten Kosten auf die Entgelte umgelegt (TNr. 1.3.2) und/oder nach Maßgabe projektbezogener ergänzender Finanzierungsverträge vom Freistaat durch Zahlung eines zusätzlichen Wirtschaftlichkeitsausgleichs übernommen.

### **3.3.2 Verwaltungsaufwand**

Obwohl nur der Freistaat diese Maßnahmen finanziert, entsteht doppelter Verwaltungsaufwand sowohl für die staatliche Förderung als auch den Wirtschaftlichkeitsausgleich des Freistaates. Während die jeweilige Bezirksregierung für das staatliche Förderverfahren zuständig ist, werden die projektbezogenen ergänzenden Finanzierungsverträge und Wirtschaftlichkeitsausgleiche vom Bauministerium abgewickelt. Dies macht die Finanzierung der ausschließlich landesfinanzierten Projekte komplex.

Folgende Abbildung zeigt die Finanzierung von Investitionen in die bundeseigene Eisenbahninfrastruktur ausschließlich durch den Freistaat mittels staatlicher Förderung und Wirtschaftlichkeitsausgleich:

Finanzierung von Bau/Ausbau sowie Ersatzinvestitionen durch den Freistaat (schematisch) Abbildung 4



### 3.4 Finanzvolumen der freiwilligen Leistungen des Freistaates

#### 3.4.1 Finanzierungsquellen

Als Finanzierungsquellen für seine freiwilligen Leistungen in die Schienen- und Bahninfrastruktur des Bundes stehen dem Freistaat neben allgemeinen Haushaltsmitteln (Landesmittel, TNr. 3.4.4) auch Bundesmittel zur Verfügung. Diese erhält er vom Bund mit verkehrlicher Zweckbindung (Regionalisierungsmittel, TNr. 3.4.2) bzw. ohne Zweckbindung für Verkehrsvorhaben (Kraftfahrzeugsteuerersatz, TNr. 3.4.3):

#### 3.4.2 Regionalisierungsmittel

Im Rahmen der Bahnreform gingen Teile des ÖPNV, für die vorher der Bund zuständig war, auf die Länder über. Zur Kompensation der dadurch entstehenden Mehrkosten steht den Ländern nach Art. 106a GG seit 1996 jährlich ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Mit diesen Regionalisierungsmitteln ist insbesondere der SPNV zu



finanzieren<sup>29</sup>, die Länder entscheiden aber in eigener Zuständigkeit über die Verwendung der Mittel.

Der Freistaat setzt die Regionalisierungsmittel überwiegend für die Bestellung von Verkehrsleistungen im SPNV durch die BEG ein. Im Jahr 2024 hat er von 1,75 Mrd. €<sup>30</sup> an Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes nach dem Regionalisierungsgesetz (RegG) 1,70 Mrd. €<sup>31</sup> für Verkehrsleistungen ausgezahlt. Daneben verwendet der Freistaat die Regionalisierungsmittel für freiwillige Investitionen in die bundeseigene Eisenbahninfrastruktur.

### **3.4.3 Fördermittel aus dem Kfz-Steuerersatzverbund**

Die Länder erhalten vom Bund jährliche Zuweisungen als Ausgleich für den Übergang der Ertragshoheit der Kfz-Steuer auf den Bund. Eine Zweckbindung seitens des Bundes zur Verwendung dieser Mittel für Verkehrsvorhaben besteht nicht.

Der Freistaat beteiligt die Gemeinden an diesen Mitteln im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (Kommunalanteil am Kfz-Steuerersatzverbund). Sie dürfen teilweise für ÖPNV-Vorhaben zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden verwendet werden.<sup>32</sup> Die Mittel fließen dann in die Komplementärfinanzierung von Maßnahmen, die vom Bund nach GVFG oder vom Freistaat nach BayGVFG gefördert werden.<sup>33</sup> In den Haushaltsjahren 2020 bis 2025 waren bzw. sind dafür jeweils 67,3 Mio. € veranschlagt.<sup>34</sup>

### **3.4.4 Allgemeine Haushaltsmittel**

Weitere Haushaltsmittel für den ÖPNV veranschlagt der Freistaat jährlich nach Bedarf im Haushaltsgesetz.

So werden beispielsweise Landesmittel für Planung und Bau von Eisenbahnausbauprojekten in Kap. 09 06 TG 51 - 56 ausgewiesen (z. B. Leistungen zur Sicherung des Landesanteils am Bundesprogramm „Barrierefreiheit kleiner Schienenverkehrsstationen“ oder Investitionen zur Elektrifizierung von Strecken). Auch Mittel, die im Geschäftsbereich des Bauministeriums 2022 aus dem Corona-Investitionsprogramm zur Verfügung standen, wurden teilweise für Projekte des Ausbaus und der Elektrifizierung des SPNV ausgegeben (Kap.13 18 Tit. 891 72). Seit dem

---

<sup>29</sup> § 6 Abs. 1 RegG.

<sup>30</sup> Ist 2024 Kap. 09 07 Tit. 231 01.

<sup>31</sup> Ist 2024 Kap. 09 07 Tit. 683 51.

<sup>32</sup> Art. 13c Abs. 2 BayFAG.

<sup>33</sup> Art. 21 Abs. 2 BayÖPNVG.

<sup>34</sup> Jeweils Haushaltsplan: Kap. 13 10 Tit. 883 81, 887 81, 891 81, 892 81.



Haushaltsjahr 2023 werden die Haushaltsmittel an die DB für Planung und Bau der 2. S-Bahn-Stammstrecke München in Kap. 09 06 Tit. 891 01 veranschlagt.

### 3.4.5 Gesamtvolumen

Insgesamt investierte der Freistaat im Zeitraum 2020 bis 2024 knapp 1,6 Mrd. € in Vorhaben zur Verbesserung der Schienen- und Bahnhofsinfrastruktur des Bundes; das sind durchschnittlich 314 Mio. € pro Jahr:

Gesamtausgaben 2020 bis 2024 (Mio. €)				Tabelle 1
Ausgaben	Regionalisierungsmittel <sup>1</sup>	Kfz-Steuerersatzmittel <sup>2</sup>	Landesmittel <sup>3</sup>	Summe
2020 - 2024 gesamt	953,3	193,8	422,2	1.569,4
<b>pro Jahr (durchschnittlich)</b>	<b>190,7</b>	<b>38,8</b>	<b>84,4</b>	<b>313,9</b>

<sup>1</sup> Ansatz im Haushalt: 09 07/TG 71 - 77.

<sup>2</sup> Ansatz im Haushalt: Tit. 13 10/883 81, 13 10/887 81, 13 10/891 81, 13 10/892 81.

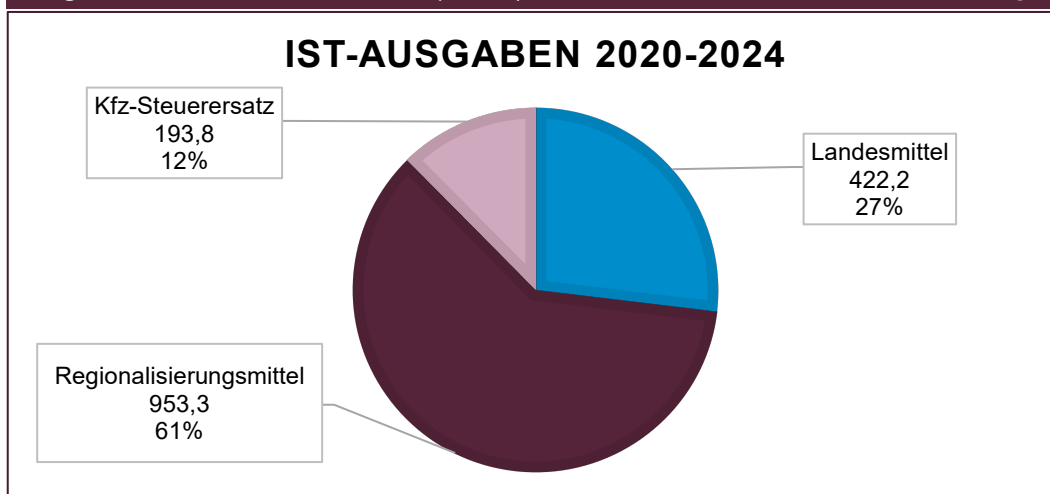
<sup>3</sup> Ansatz im Haushalt: 09 06/TG 51 - 56, Tit. 13 18/891 72 (2022), Tit. 09 06/891 01 (ab 2023).

Zum Vergleich: In den Jahren 2020 bis 2024 investierte Bayern knapp 250 Mio. € pro Jahr in die Bestandserhaltung seiner Staatsstraßen. Für Hochwasserschutzmaßnahmen hat der Freistaat laut Umweltministerium im Jahr 2024 insgesamt 280 Mio. € ausgegeben.

Zur Finanzierung seiner freiwilligen Leistungen in die bundeseigene Eisenbahninfrastruktur verwendete der Freistaat vor allem Mittel, die ihm zuvor vom Bund überlassen wurden. Regionalisierungsmittel und Mittel des Kfz-Steuerersatzes machten rd. 73 % der gesamten Ausgaben aus. Knapp 27 % der eingesetzten Mittel waren Landesmittel:

Eingesetzte Mittel 2020 bis 2024 (Mio. €)

Abbildung 5



#### 4 Bewertung und Empfehlungen des ORH

##### 4.1 Bewertung

##### 4.1.1 Durchführungs- und Finanzverantwortung

Das Grundgesetz weist dem Bund die Verantwortung für Bau, Ausbau und Erhalt seiner Eisenbahninfrastruktur zu. Mit Ausnahme der Neu- und Ausbauprojekte des Bedarfsplans Schiene finanzieren der Bund und die bundeseigene DB Investitionen in ihre Schienen- und Bahnhofsinfrastruktur aber häufig nur anteilig.

Seine Mittel stellt der Bund über das GVFG bzw. einzelne Finanzierungsprogramme mit unterschiedlicher Zielsetzung, verschiedenen Konditionen und Abwicklungsmodalitäten zur Verfügung. Als Voraussetzung für die Realisierung der einzelnen Maßnahmen wird von den Ländern erwartet, dass sie deren Gesamtfinanzierung absichern, eine Komplementärfinanzierung leisten bzw. die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen für die DB sicherstellen. Der Bund schafft damit Anreize für die Länder, zusätzlich eigene Mittel in die Schienen- und Bahnhofsinfrastruktur zu investieren, für die er gemäß Grundgesetz selbst zuständig ist.

Wegen seiner Verantwortung für das Verkehrsangebot im SPNV engagiert sich der Freistaat freiwillig finanziell, um die Realisierung von Vorhaben zum Ausbau und Erhalt der Eisenbahninfrastruktur zu beschleunigen bzw. überhaupt erst zu ermöglichen. Infolgedessen werden Maßnahmen zur Verbesserung der bundeseigenen Schienen- und



Bahnhofsinfrastruktur häufig mit finanzieller Beteiligung (TNrn. 3.1 und 3.2) oder sogar ausschließlich durch den Freistaat (TNr. 3.3) finanziert.

Als Eigentümer der Eisenbahninfrastruktur und Gesellschaft des Bundes liegt die Verantwortung für Durchführung und Projektsteuerung der Maßnahmen bei der DB. Während sich der Bund weitgehend auf die Bereitstellung seiner Mittel beschränkt, übernimmt der Freistaat oft Verantwortung für das finanzielle Risiko: Mit dem Abschluss projektbezogener Bau- und Finanzierungsverträge bzw. ergänzender Finanzierungsverträge trägt er den nicht gedeckten Kostenanteil; Kostensteigerungen gehen einseitig zu seinen Lasten. Der ORH sieht es kritisch, dass in diesen Fällen auf Seiten der DB keine wirksamen Anreize zu Kostendisziplin und Termintreue bei Planung und Realisierung der Projekte bestehen.

#### **4.1.2 Verwaltungsaufwand**

Der bürokratische Aufwand zur Finanzierung der bundeseigenen Eisenbahninfrastruktur, der allein durch die verschiedenen Bundesgesetze und Programme ausgelöst wird, ist bei Bund und Ländern erheblich. Dies stellt auch der Bundesrechnungshof (BRH) in seinem Bericht vom 08.02.2022 zum Einsatz von Bundesmitteln für den ÖPNV<sup>35</sup> fest: Bund-Länder-Verflechtungen und ein vom Bund verursachter stetig wachsender „Förderdschwungel“ beim ÖPNV stünden demnach Transparenz und Wirtschaftlichkeit im Weg. Der Bund habe zahlreiche Gesetze, finanzielle Verflechtungen zwischen staatlichen Ebenen, Vorgaben und Fördertatbestände geschaffen, in deren komplexen Strukturen sich der ÖPNV immer mehr verstricke. Der BRH empfiehlt vordringlich eine „Bereinigung“ der ÖPNV-Finanzierungsinstrumente des Bundes, u. a. durch einen Abbau von Mischfinanzierungen.

Zudem entsteht auch aufseiten des Freistaates erheblicher Verwaltungs- und Begleitenaufwand. Dieser stellt seine Mittel ebenfalls auf Grundlage mehrerer Gesetze (BayGVFG, BayÖPNVG) sowie hierzu ergangener Richtlinien und über eigene Finanzierungsprogramme zur Verfügung. Sofern er für einzelne Maßnahmen zusätzlich einen Wirtschaftlichkeitsausgleich an die DB zahlt, leistet er diesen jeweils auf Basis projektbezogener vertraglicher Vereinbarungen.

Die Gesamtheit der Regelungen auf Bundes- und Landesebene zur Finanzierung und Förderung der Eisenbahninfrastruktur des Bundes führt zu äußerst komplexen, aufwendigen und intransparenten Finanzierungsstrukturen und Verfahren: So werden bei den GVFG-Vorhaben der DB parallel Förderverfahren auf Bundes- und Landesebene nach unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen von verschiedenen Stellen abgewickelt. Auch

<sup>35</sup> BRH-[Bericht nach § 99 BHO über den Einsatz von Bundesmitteln für den ÖPNV](#) vom 08.02.2022.



die Fälle der Mischfinanzierung durch Bundes- und/oder Landesförderung sowie Wirtschaftlichkeitsausgleich binden erhebliche personelle Ressourcen. Zudem entsteht dem Freistaat zusätzlicher Aufwand für die Prüfung der DB-Berechnung der Wirtschaftlichkeitsausgleiche durch unabhängige Wirtschaftsprüfer. Dieser Bürokratieaufwand ist aus Sicht des ORH überflüssig und wäre vermeidbar, wenn der Bund seiner grundgesetzlichen Zuständigkeit nachkommen würde.

#### **4.1.3 Finanzvolumen**

Von 2020 bis 2024 hat der Freistaat im Durchschnitt mehr als 300 Mio. € pro Jahr für Investitionen in die Schienen- und Bahnhofsinfrastruktur des Bundes bereitgestellt. Damit sind in den letzten Jahren deutlich mehr bayerische Mittel freiwillig in die Eisenbahninfrastruktur des Bundes geflossen als etwa in die Bestandserhaltung des sanierungsbedürftigen Staatsstraßennetzes oder den Hochwasserschutz.

Für freiwillige Leistungen in die bundeseigene Eisenbahninfrastruktur verwendete der Freistaat dabei überwiegend Mittel, die ihm zuvor vom Bund zur Finanzierung des SPNV (Regionalisierungsmittel) bzw. ohne Zweckbindung für den SPNV (Kfz-Steuerersatz) überlassen wurden (TNr. 3.4). Vor allem die zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen verwendeten Regionalisierungsmittel fehlen für die Bestellung von SPNV-Verkehrsleistungen und somit für Verbesserungen des Verkehrsangebots.

Trotz der beträchtlichen freiwilligen Ausgaben des Freistaates für die bundeseigene Eisenbahninfrastruktur fehlt eine umfassende und transparente Darstellung des hierfür zur Verfügung stehenden Finanzrahmens. Der ORH hält es für ein erhebliches Versäumnis, dass der Schienennahverkehrsplan entgegen der bisherigen gesetzlichen Vorgaben und mehrerer Landtagsbeschlüsse<sup>36</sup> seit 20 Jahren nicht fortgeschrieben wurde. Dadurch fehlt auch ein Überblick über den künftigen Finanzbedarf, der über den Zeitraum der Finanzplanung eines Doppelhaushalts hinausgeht.

## **4.2 Empfehlungen**

### **4.2.1 Durchführungs- und Finanzverantwortung vollständig bei Bund und DB**

Ein wirtschaftlicher und sparsamer Mitteleinsatz ist am besten gewährleistet, wenn Durchführungs- und Finanzverantwortung für die Vorhaben in einer Hand liegen. Dann bestehen die Anreize für wirtschaftliches Handeln dort, wo auch die maßgeblichen kostenrelevanten Entscheidungen getroffen werden. Die Durchführungs- und

---

<sup>36</sup> Beschlüsse des Landtags vom 04.07.2019 (LT-Drs. 18/2885 Nr. 2b) und des Haushaltsausschusses vom 27.05.2020.



Finanzverantwortung für die bundeseigene Eisenbahninfrastruktur sollte daher einheitlich und vollständig bei Bund und DB liegen. Dies gilt für sämtliche Neu- und Ausbaumaßnahmen, unabhängig davon, ob es sich um Projekte aus dem Bereich des Fern- oder Nahverkehrs handelt, ebenso wie für Ersatzinvestitionen.

- Der ORH empfiehlt dem Bau- und dem Finanzministerium, sich auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass Bund und DB entsprechend ihrer grundgesetzlichen Verantwortung künftig alle Investitionen in die eigene Schienen- und Bahnhofsinfrastruktur selbst planen, bauen und finanzieren. Dies sollte sowohl die bisher nicht im Bedarfsplan Schiene enthaltenen Neu- und Ausbaumaßnahmen aus dem Bereich des Nahverkehrs als auch die Ersatzinvestitionen umfassen.

Der ORH begrüßt in diesem Zusammenhang die EntschlieÙung des Bundesrats vom 21.03.2025 auf Initiative des Freistaates. Die darin enthaltenen Forderungen, insbesondere nach einem Verzicht auf die Zahlung eines Wirtschaftlichkeitsausgleichs durch die Länder, können zu einer stärkeren Kostenbeteiligung der DB an ihren Projekten beitragen. Dies würde Anreize für Wirtschaftlichkeit und Kostentreue erhöhen und die finanziellen Rahmenbedingungen für die Länder verbessern.

- Der Freistaat sollte die zügige Umsetzung der EntschlieÙung des Bundesrats vom 21.03.2025 auf Bundesebene weiter einfordern.

#### **4.2.2 Durch Mischfinanzierung erzeugte Bürokratie vermeiden**

Die Umsetzung der EntschlieÙung allein löst jedoch nicht die komplexen Verflechtungen zwischen Bund, DB und Ländern, die durch die gemeinsame Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur entstehen. Um seine freiwilligen Beiträge zu diesen Mischfinanzierungen zu regeln, müsste der Freistaat auch künftig komplexe Verträge mit Bund und/oder DB verhandeln und im Projektverlauf bedarfsweise nachjustieren. Weiterhin wären parallele Förderverfahren auf Bundes- und Landesebene notwendig. Zudem müsste der Freistaat nach wie vor die Projektdurchführung der DB begleiten, um die vertragsgemäÙe und wirtschaftliche Verwendung seiner Mittel kontrollieren und auf seine Finanzierungsrisiken rechtzeitig Einfluss nehmen zu können.

Um diesen Bürokratieaufwand zu vermeiden, sollte bei Projekten zur Verbesserung der bundeseigenen Eisenbahninfrastruktur das System der Mischfinanzierungen beendet und auf die freiwillige Mitfinanzierung der Länder verzichtet werden. Hierfür sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, die sich aktuell aus der Neuordnung der Infrastrukturfinanzierung auf Bundesebene im Zusammenhang mit der Umsetzung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität ergeben.



- Der ORH empfiehlt, sich im Zuge der aktuell angestrebten Neuordnung der Infrastrukturfinanzierung und des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass Bund und DB künftig die Investitionen in die gesamte bundeseigene Eisenbahninfrastruktur selbst und ohne freiwilligen Kostenbeitrag der Länder finanzieren. Die dafür nötigen Bundesmittel sollten möglichst über lediglich eine Finanzierungsquelle bereitgestellt werden, etwa den im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode angesprochenen „Eisenbahninfrastrukturfonds“.

#### **4.2.3 Forderungen des Freistaates an die Eisenbahninfrastruktur des Bundes**

Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit des Schienenverkehrs werden maßgeblich durch den Zustand der bundeseigenen Eisenbahninfrastruktur bestimmt. Um gegenüber Bund und DB seine Interessen und Ziele für den SPNV in Bayern darzustellen und zu begründen, sollte der Freistaat gesamthaft festlegen, welche Verbesserungen der Eisenbahninfrastruktur er bis wann für erforderlich hält. Dies setzt voraus, dass er infrastrukturell bedingte Schwachstellen systematisch erfasst, deren Ursachen analysiert sowie Folgen beschreibt und Vorschläge für deren Beseitigung aufzeigt.

Der Finanzbedarf des Bundes zur Verbesserung seiner Infrastruktur war in der Vergangenheit regelmäßig deutlich größer als der zur Verfügung stehende Finanzrahmen. Auch mit dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität wird nur ein Teil der in Deutschland für notwendig gehaltenen Maßnahmen umgesetzt werden können. Angesichts der absehbar auch künftig bestehenden starken Konkurrenz dieser Maßnahmen ist es umso wichtiger, dass der Freistaat seine Ziele im SPNV und die hierfür notwendigen Infrastrukturverbesserungen durch Bund und DB darstellt. Unabhängig von einer Berichtspflicht an den Landtag sollten diese Ziele und Maßnahmen auch regelmäßig aktualisiert werden.

- Der Freistaat sollte diejenigen Maßnahmen zur Verbesserung der bundeseigenen Eisenbahninfrastruktur gesamthaft festlegen und in vernünftigem Turnus aktualisieren, deren Planung und Umsetzung er von der DB prioritär innerhalb bestimmter Zeiträume erwartet. Daraus sollte sich auch der künftige Finanzbedarf für die erforderlichen Investitionen ergeben.

#### **4.2.4 Unmittelbar vom Freistaat umsetzbare Empfehlungen**

Die Abkehr von der bisherigen Systematik der Mischfinanzierung der Eisenbahninfrastruktur wird eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Soweit der Freistaat bis dahin freiwillige Leistungen in die Schienen- und Bahnhofsinfrastruktur des Bundes für erforderlich hält, sind die Mittel so wirtschaftlich und sparsam wie möglich einzusetzen.



Finanzierungsverträge, mit denen allein der Freistaat wesentliche finanzielle Risiken trägt, stehen dem entgegen. Der ORH empfiehlt,

- keine einseitig zulasten des Freistaates ausgestalteten Bau- und Finanzierungsverträge bzw. ergänzende Finanzierungsverträge mit der DB abzuschließen,
- den Kostenanteil des Freistaates vertraglich zu fixieren, sodass die finanziellen Risiken möglicher Kostensteigerungen vollständig bei Bund und DB verbleiben,
- eine Infrastrukturmaßnahme nicht gleichzeitig mittels staatlicher Förderung und zusätzlicher Zahlung eines Wirtschaftlichkeitsausgleichs zu finanzieren.

Dr. Florian Schorner  
Ministerialdirigent

Bernhard Wagner  
Ltd. Ministerialrat



# IMPRESSUM

**Herausgeber:**

Bayerischer Oberster Rechnungshof

vertreten durch die

Präsidentin Heidrun Piwernetz

Kaulbachstraße 9

80539 München

Telefon: 089 28626-0

E-Mail: [poststelle@orh.bayern.de](mailto:poststelle@orh.bayern.de)





Bayerischer Oberster Rechnungshof  
Kaulbachstraße 9  
80539 München  
Telefon: 089 28626-0  
E-Mail: [poststelle@orh.bayern.de](mailto:poststelle@orh.bayern.de)

[www.orh.bayern.de](http://www.orh.bayern.de)