



Fachbereich WD 4

Verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur
Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur

Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Aktenzeichen: WD 4 – 30000-0003-0007
Abschluss der Arbeit: 12.08.2026
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Bereichsausnahmen für Verteidigungsausgaben, Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG	4
3.	Gesetzliche Ausgestaltung	5
4.	Äußerungen zur Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben	6
4.1.	Literatur	6
4.2.	Bundesrechnungshof	6
4.3.	Äußerungen der Bundesregierung	7
4.3.1.	Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 15. Juli 2025	7
4.3.2.	Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 31. März 2026	8
5.	Zusammenfassung	8

1. Fragestellung

Im Bundeshaushaltsplan 2025 und 2026 werden Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur aus dem Einzelplan 12 des Bundesministeriums für Verkehr (BMV) in den Einzelplan 14 des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) verschoben, damit diese unter die Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“ fallen können. Für die im Haushalt 2026 vorgesehenen sonstigen Investitionen in die verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur wurde eine Ansatzhöhe von 16 Prozent im Bereich der Bundesfernstraßen und von 23,5 Prozent im Bereich der Schieneninfrastruktur für einen strategischen Bereitstellungswert ermittelt.¹

Vor diesem Hintergrund wird um die Erörterung der Frage gebeten, ob es verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Festlegung des jeweiligen strategischen Bereitstellungswertes gibt und ob ein solcher auch für andere Verkehrsinfrastruktur möglich wäre. Hierzu werden zunächst die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Bereichsausnahmen für Verteidigungsausgaben nach Art. 109 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG)² erörtert (dazu nachfolgend 2.). Anschließend erfolgt eine Darstellung der gesetzlichen Konkretisierungen (dazu nachfolgend 3.) und der hierzu ergangenen Äußerungen (dazu nachfolgend 4.). Abschließend folgt ein zusammenfassendes Fazit (dazu nachfolgend 5.).

2. Bereichsausnahmen für Verteidigungsausgaben, Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG

Mit Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025³ wurden Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG dahingehend neu geregelt, dass Verteidigungsausgaben, Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten, die 1 von Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen, von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten abzuziehen sind.⁴

Damit werden die erweiterten Verteidigungsausgaben, soweit sie 1 Prozent der Wirtschaftsleistung eines Jahres übersteigen, von der auf die Schuldenbremse angerechneten Nettokreditaufnahme abgesetzt, was den Verschuldungsspielraum vergrößert.⁵ Nach der Gesetzesbegründung soll die limitierte Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel

-
- 1 Bundesrechnungshof, Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 (Bundesministerium der Verteidigung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 vom 22.09.2025, S. 20 f.
 - 2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist.
 - 3 BGBl. 2025 I Nr. 94 vom 24.03.2025.
 - 4 Zu Ausgaben für den Schutz der informationstechnischen Systeme siehe auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausgaben des Bundes für den Schutz informationstechnischer Systeme im Rahmen der Bereichsausnahme von der Schuldenbremse, Fachbereich WD 4 vom 03.06.2026, WD 4 - 3000 - 017/26.
 - 5 Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2025 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes vom 10.12.2025, BT-Drs. 21/3200, S. 26.

den fiskalischen Spielraum zur weiteren Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr erweitern.⁶ Die Verteidigungsausgaben sollen dabei die im Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) des jeweiligen Haushaltsgesetzes veranschlagten Ausgaben sein.⁷

3. Gesetzliche Ausgestaltung

Mit Art. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2025 vom 30. September 2025⁸ wurde § 1a des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (G 115)⁹ eingefügt. Ausgaben der Bereichsausnahme sind gemäß § 1a Abs. 1 Satz 1 G 115 die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten, soweit es sich bei diesen Ausgaben nicht um finanzielle Transaktionen gemäß § 3 G 115 handelt. Die nähere Bestimmung der davon umfassten Ausgaben erfolgt nach § 1a Abs. 1 Satz 2 G 115 im Haushaltsgesetz.

Nach der Gesetzesbegründung soll die Bestimmung der Ausgaben der Bereichsausnahme im Einzelnen auf Ebene der Einzelpläne, Kapitel oder Titel im Haushaltsgesetz erfolgen. Dies ermögliche eine transparente Ausweisung und eine sachgerechte Veranschlagung, die den Schwerpunkten der jeweiligen Ausgaben hinreichend Rechnung trage. Gleichzeitig bleibe die Möglichkeit sachgerechter Veränderungen in der Veranschlagung erhalten, soweit diese von Wortlaut, Sinn und Zweck der Regelung sowie von der Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers gedeckt seien. Eine rein formale Betrachtungsweise sei demgegenüber ausgeschlossen. Verteidigungsausgaben seien dabei die im Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) veranschlagten Ausgaben.¹⁰

Im Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) des Bundeshaushaltsplans 2025 und 2026 finden sich die Ausgaben und Investitionen für verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur des Bundes im Kapitel 1408, Titelgruppe 05. Die Erläuterungen weisen jeweils darauf hin, dass es sich um Ausgaben für die Realisierung von verteidigungsrelevanten Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen des Bundes handle und das Nähere eine Ressortvereinbarung mit dem Bundesministerium für Verkehr regele. Hinsichtlich der Baukostenzuschüsse für Investitionen des Bedarfsplans Schiene wird erläutert, dass aus dem Titel Verkehrsprojekte finanziert würden, die im Bedarfsplan für die Bundesschienenwege enthalten seien und auch der militärischen Mobilität dienten.

6 BT-Drs. 20/15096, S. 3.

7 BT-Drs. 20/15096, S. 12 f.

8 BGBl. 2025 I Nr. 231 vom 02.10.2025.

9 Artikel 115-Gesetz vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. September 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 231) geändert worden ist.

10 BT-Drs. 21/778, S. 21.

4. Äußerungen zur Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben

4.1. Literatur

In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass zwar ein Verfassungsinterpret die Verfassung nicht nach Maßgabe einfacher Gesetze interpretieren dürfe, ein verfassungsändernder Gesetzgeber aber frei darin sei, für die Interpretation der von ihm verwendeten Begriffe auf einfaches Recht zu verweisen. Insoweit spreche nichts dagegen, hinsichtlich der Definitionsfragen auf ein Ausführungsgesetz zu verweisen.¹¹

Nach einer weiteren Ansicht sind Verteidigungsausgaben die Ausgaben, die in unmittelbarem Veranlassungszusammenhang mit der Staatsaufgabe Verteidigung stehen.¹² Die bereichsspezifischen Öffnungsklauseln des fünfgliedrigen Katalogs verteidigungsbezogener Ausgaben änderten aber nichts an der Schuldenbremse im Übrigen. Daraus folge die Notwendigkeit einer klaren und eindeutigen Abgrenzung dieser fünf Ausgabenfelder von sämtlichen anderen Ausgaben des Bundes, die vollständig justiziabel sei. Eine Zuordnungsprärogative des Haushaltsgesetzgebers sei allenfalls in engen Grenzen anzuerkennen. Gemischte Aufwendungen seien nicht insgesamt von den Ausnahmetatbeständen umfasst, sondern allenfalls anteilig.¹³ Dies gelte etwa für Ausgaben für Planung, Bau und Unterhalt ziviler Straßen, die an Kasernen oder Einrichtungen des Zivil- und Bevölkerungsschutzes oder der Nachrichtendienste vorbeiführten, aber auch dem allgemeinen Verkehr dienten.¹⁴

4.2. Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof (BRH) stellte bereits für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025 fest, dass die Bundesregierung Ausgaben für verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur aus dem Einzelplan 12 (Bundesministerium für Verkehr) in den Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) verschieben wolle, damit diese unter die Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“ fallen können. Hinsichtlich der Bundesfernstraßen führe die Bundesregierung an, dass sich mindestens 16 Prozent der Ausgaben für Erhaltung und Ausbau des Militärstraßengrundnetzes sowie der zugehörigen Ausgaben für Betrieb und Verkehr militärisch begründen ließen. Wie sich der Anteil von 16 Prozent bestimme, sei für den BRH aber ebenso wenig offen wie die Berechnung der zu verschiebenden Mittel für die Schieneninfrastruktur.¹⁵ Das Militärstraßengrundnetz bestehe laut der Bundesregierung größtenteils aus den Bundesautobahnen und Bundesstraßen. Im Einzelplan 14 soll jener Anteil der Ausgaben für die Bundesfernstraßen sowie für die Bundeschienenwege veranschlagt sein, der die militärische Nutzung bzw. den militärisch-strategischen Bereitstellungswert ausdrücke. Der BRH weist dabei darauf hin, dass hierzu aber nicht ausgeführt

11 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 109 Rn. 85.

12 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition, Stand: 01.03.2026, Art. 109 Rn. 91a.

13 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition, Stand: 01.03.2026, Art. 109 Rn. 93.

14 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition, Stand: 01.03.2026, Art. 109 Rn. 94.

15 Bundesrechnungshof, Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 (Bundesministerium der Verteidigung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025 vom 07.07.2025, S. 9 ff.

werde, wie sich dieser Wert ergebe und wie sich die Mittel auf Erhaltung, Ausbau sowie Betrieb und Verkehr aufteilen.¹⁶

Die Mittel hätten nur einen mittelbaren Bezug zur Verteidigungsfähigkeit, so der BRH, auch wenn ein Teil der Mittel für die Verkehrsinfrastruktur militärisch begründet und für die Verteidigung relevant sein könne. Allenfalls solche Mittel könnten aber von der Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“ erfasst sein. Hierzu wäre laut BRH eine nachvollziehbare Begründung darzulegen.¹⁷

In seiner Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 wird dieser Punkt erneut aufgegriffen.¹⁸ Nach den Erläuterungen zum Titel seien die sechs durch Deutschland führenden Schienengüterverkehrskorridore (SGV-Korridore) Hauptstrecken des Militäreisenbahngrundnetzes. Diese SGV-Korridore entsprächen 23,5 Prozent des Gesamtschienennetzes. Dieser prozentuale Anteil der SGV-Korridore sei die Grundlage für die Ermittlung der Ansatzhöhe. Der Anteil der Ausgaben, die als Bereichsausnahme in den Einzelplan 14 verlagert worden seien, drücke die militärische Nutzung bzw. den militärisch-strategischen Bereitstellungswert aus, der als Pauschale ermittelt worden sei.¹⁹ Sowohl das Militärstraßengrundnetz als Teil des Bundesfernstraßennetzes als auch das Militäreisenbahngrundnetz als Teil der Bundes-schienenwege seien zivile verteidigungsrelevante Infrastruktur, die aufgrund ihres Doppelnutzens nur anteilig hinsichtlich des im Haushalt zu berücksichtigenden strategischen Bereitstellungswertes zum Ansatz gebracht werden könne.²⁰ Diese pauschale Berechnung stellt für den BRH aber lediglich eine Scheingenauigkeit dar, und es fehle weiterhin eine nachvollziehbare Darlegung.²¹

4.3. Äußerungen der Bundesregierung

4.3.1. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 15. Juli 2025

Auf eine Kleine Anfrage antwortet die Bundesregierung, dass mit dem Bundeshaushalt 2025 bei Kapitel 1408 erstmals Titelgruppe 05 – Ausgaben und Investitionen für verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur des Bundes veranschlagt werde. Dort werde der Anteil für Erhaltung, Ausbau und die Instandsetzung der Verkehrsinfrastruktur veranschlagt, der sich aus der

16 Bundesrechnungshof, Information über die Entwicklung des Einzelplans 12 (Bundesministerium für Verkehr) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025 vom 08.07.2025, S. 12 f.

17 Bundesrechnungshof, Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 (Bundesministerium der Verteidigung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025 vom 07.07.2025, S. 9 ff.

18 Bundesrechnungshof, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 vom 17.09.2025, S. 23 ff.

19 Bundesrechnungshof, Information über die Entwicklung des Einzelplans 12 (Bundesministerium für Verkehr) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 vom 18.09.2025, S. 25 f.

20 Bundesrechnungshof, Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 (Bundesministerium der Verteidigung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 vom 22.09.2025, S. 21.

21 Bundesrechnungshof, Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 (Bundesministerium der Verteidigung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 vom 22.09.2025, S. 5, 20 ff.

militärischen Nutzung der zivilen Infrastruktur ergebe, da die Streitkräfte für die Erfüllung ihrer Aufgaben auf deren militärische Nutzbarkeit und Verfügbarkeit angewiesen seien.²²

4.3.2. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 31. März 2026

In einer Antwort auf eine weitere Kleine Anfrage äußert sich die Bundesregierung dahingehend, dass die Veranschlagung der Ausgaben, die eine strategische Relevanz für die Verteidigungsfähigkeit hätten, im Einzelplan 14 erforderlich sei. Deshalb sei der jeweilige Anteil für den militärisch-strategischen Bereitstellungswert der Bundesfernstraßen und Bundesschienenwege im Einzelplan 14 veranschlagt. Dieser Wert sei vom BMVg prozentual ermittelt worden und betrage für die Bundesschienenwege 23,5 Prozent. Diese pauschalen Ansätze hätten buchungstechnisch jeweils auf die einzelnen Projekte und in die Investitionsplanung übertragen werden müssen. Hierzu sei der Pauschalansatz zunächst ohne weitere Differenzierung auf die einzelnen Vorhaben und die Investitionsplanung übertragen worden. Weiter wird darauf hingewiesen, dass der Ausbau, Neubau und Ersatzneubau von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (BSWAG)²³ der öffentlichen Sicherheit diene.²⁴

Weiter heißt es, dass aus europäischer Perspektive das gesamte deutsche Schienennetz Dual-Use-Charakter habe und daher grundsätzlich für militärische Verkehre im Rahmen der Landes- und Bündnisverteidigung nutzbar sei.²⁵ Bei der Abwicklung des Bundeshaushalts 2025 habe sich aber herausgestellt, dass die Finanzierung der Bedarfsplanvorhaben mit einem pauschalen Anteil aus dem Einzelplan 14 nicht praktikabel sei. Die Mittel des Einzelplans 14 würden deshalb konzentriert bei auf dem Militäreisenbahngrundnetz liegenden Großvorhaben eingesetzt. Sich hinsichtlich des Mitteleinsatzes ergebende Änderungen würden im Rahmen der jährlichen Fortschreibung der Anlage Verkehrswege-Investitionen des Bundes (VWIB) zum Einzelplan 12 abgebildet.²⁶

5. Zusammenfassung

Nach den Gesetzesmaterialien soll die Bestimmung der Ausgaben der Bereichsausnahme im Einzelnen auf Ebene der Einzelpläne, Kapitel oder Titel im Haushaltsgesetz für die Verteidigungsausgaben im Einzelplan 14 erfolgen, wobei eine rein formale Betrachtungsweise ausgeschlossen sein soll. Vielmehr sollen die Ausgaben vom Wortlaut, Sinn und Zweck der Regelung sowie von der Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers gedeckt sein.²⁷ In der Literatur wird diese

22 BT-Drs. 21/908, S. 4.

23 Bundesschienenwegeausbaugesetz vom 15. November 1993 (BGBl. I S. 1874), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 224) geändert worden ist.

24 BT-Drs. 21/5168, S. 2.

25 BT-Drs. 21/5168, S. 3.

26 BT-Drs. 21/5168, S. 4.

27 BT-Drs. 21/778, S. 21.

Verweisung für die Bestimmung der Begriffe auf ein Ausführungsgesetz für möglich gehalten,²⁸ aber auch darauf hingewiesen, dass die Zuordnung von Ausgaben zur Bereichsausnahme eine klare und eindeutige Abgrenzung von sämtlichen anderen Ausgaben des Bundes erfordere. Gemischte Aufwendungen, wie etwa Ausgaben für den Verkehr, seien allenfalls anteilig umfasst. Dies sei vollständig justiziabel.²⁹

Auch der BRH stimmt zu, dass ein Teil der Mittel für die Verkehrsinfrastruktur militärisch begründet und für die Verteidigung relevant sein könne, fordert aber eine nachvollziehbare Begründung für die Ansatzhöhe des jeweiligen militärisch-strategischen Bereitstellungswertes. Die Stellungnahme des BMVg, dass das Militärstraßengrundnetz als Teil des Bundesfernstraßennetzes und das Militäreisenbahngrundnetz als Teil der Bundesschienenwege zivile verteidigungsrelevante Infrastruktur seien und der Anteil der grenzüberschreitenden strategischen Verbindungsachsen bei der Straßeninfrastruktur 16 Prozent, sowie der Anteil der durch Deutschland führenden europäischen Schienengüterverkehrskorridore 23,5 Prozent betrage, hält er für nicht ausreichend.³⁰ Im Ergebnis dürfte beim bisherigen Vorgehen der Widerspruch zwischen einem pauschalen prozentualen Ansatz anhand der Anteile grenzüberschreitender Verkehrskorridore einerseits und dem grundsätzlichen Doppelnutzen für zivile und militärische Zwecke der gesamten Verkehrsinfrastruktur andererseits aufgrund der bisherigen Informationen unaufgelöst bleiben. Eine klare und eindeutige Abgrenzung der Verteidigungsausgaben von anderen Ausgaben des Bundes ist damit nur schwer vorstellbar. Die Höhe der unter die Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben fallenden Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur dürfte letztlich von einer tragfähigen Begründung abhängen, die den Wortlaut, Sinn und Zweck der Regelung sowie die Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG berücksichtigt.³¹

28 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 109 Rn. 85.

29 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 65. Edition, Stand: 01.03.2026, Art. 109 Rn. 93 f.

30 Bundesrechnungshof, Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 (Bundesministerium der Verteidigung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 vom 22.09.2025, S. 21 f.

31 BT-Drs. 21/778, S. 21.