

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium der Verteidigung über die Prüfung

Militärstraßengrundnetz

Teil 1: Verlagerung von Haushaltsmitteln in den Einzelplan 14



14. August 2026

Geschäftszeichen: IV 1 - 0002957

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkung.....	10
2	Militärstraßengrundnetz	11
3	Haushaltsaufstellung.....	14
4	Haushaltsausführung.....	22
5	Ressortvereinbarung BMVg und BMV.....	27

Abkürzungsverzeichnis

A

Autobahn GmbH *Die Autobahn GmbH des Bundes*

B

BAIUDBw *Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern*

BMV *Bundesministerium für Verkehr*

BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*

Bundesautobahnen *Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung*

Bundesstraßen *Bundesstraßen in Auftragsverwaltung der Länder*

M

MSGN *Militärstraßengrundnetz*

O

OpFüKdoBw *Operatives Führungskommando der Bundeswehr*

R

RRGV *Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung*

V

VV-BHO *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO*

0 Zusammenfassung

Die Bundeswehr ist für ihre Aufgabenerfüllung auch auf zivile Verkehrsinfrastruktur angewiesen. Daher definierte sie innerhalb der zivilen Verkehrsinfrastruktur das Militärstraßengrundnetz (MSGN). Das MSGN ist ein flächendeckendes Verkehrsnetz, das im Wesentlichen auf den Bundesautobahnen und Bundesstraßen basiert. Ausgewählte Straßen des MSGN sind für das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) von besonderer Bedeutung. Diese bezeichnet es als verteidigungswichtige Straßen.

Haushaltsmittel für die Straßen des MSGN waren bis zum Bundeshaushalt 2024 ausschließlich im Einzelplan 12 (Bundesministerium für Verkehr) veranschlagt. Mit dem Bundeshaushalt 2025 verlagerte die Bundesregierung einen Teil der Haushaltsmittel für Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung (Bundesautobahnen) bzw. für die Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH) vom Einzelplan 12 in den Einzelplan 14 bei Kapitel 1408 Titelgruppe 05 und damit in die Bereichsausnahme. Das BMVg ist für die Aufstellung und Ausführung dieser Haushaltsmittel im Haushaltsplan verantwortlich.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof das MSGN und die Verlagerung diesbezüglicher Haushaltsmittel in den Einzelplan 14 geprüft. Dabei hat er im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

0.1

Verteidigungswichtige Ausgaben identifizieren: Das BMVg und das Bundesministerium für Verkehr (BMV) begründeten die Haushaltsmittelveranschlagung im Einzelplan 14 mit der Bedeutung der verteidigungswichtigen Verkehrsinfrastruktur für die Bundeswehr. Die Haushaltsmittelansätze ermittelten sie gemeinsam anhand einer Pauschale. Auch der Bundesrechnungshof hält eine Pauschale hierfür grundsätzlich geeignet, sofern diese sachgerecht und nachvollziehbar ermittelt wird.

Die Datengrundlage der angewandten Pauschale war jedoch nicht nachvollziehbar dargelegt. Das BMV berechnete die zu veranschlagenden Haushaltsmittel auf Grundlage dieser Pauschale. Es wäre Aufgabe des BMVg gewesen, die Berechnung des BMV zu prüfen. Dabei hätte ihm auffallen können, dass das BMV bei der Berechnung des Haushaltstitels für Bundesautobahnen auch Ausgaben für Bundesstraßen in Auftragsverwaltung der Länder (Bundesstraßen) berücksichtigt hatte. Diese fallen jedoch nicht unter die Zweckbestimmung des Haushaltstitels für Bundesautobahnen. Im Ergebnis waren die verlagerten Haushaltsmittel deshalb zu hoch veranschlagt.

Zudem wurden Verpflichtungen in den Einzelplan 14 verlagert, die das BMV zulasten des Einzelplans 12 eingegangen war. Inwieweit diese einen Bezug zur verteidigungswichtigen Verkehrsinfrastruktur aufwiesen, prüfte das BMVg nicht.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, bei Kapitel 1408 Titelgruppe 05

- 1. die Haushaltsmittelansätze stets dem Grunde und der Höhe nach zu überprüfen und diese bei Bedarf zusammen mit dem BMV anzupassen,*
- 2. die Pauschale auf einer validen Datengrundlage nachvollziehbar zu bestimmen und dies zu dokumentieren,*
- 3. die Zweckbestimmungen der Haushaltstitel zu beachten und Haushaltsmittel für Bundesautobahnen und Bundesstraßen getrennt zu veranschlagen und*
- 4. zusammen mit dem BMV zu prüfen, inwieweit die bereits eingegangenen Verpflichtungen des BMV die verteidigungswichtige Infrastruktur ertüchtigen. (Nummer 3)*

Zu Empfehlung 1.: Das BMVg hat mitgeteilt, dass es die Empfehlung, die Haushaltsmittelansätze der Höhe nach zu prüfen und bei Bedarf zusammen mit dem BMV anzupassen, aufgreifen werde. Allerdings hat es einschränkend ausgeführt, dass seine Einwirkungsbefugnisse auf das BMV mangels Subordinationsverhältnis begrenzt seien, eine vertiefte Prüfung der Haushaltsmittelansätze nicht leistbar sei und dies zu Parallelstrukturen im BMVg führen könne. Das BMVg sei auf belastbare Daten und Berechnungen des BMV angewiesen. In Bezug auf die Haushaltsaufstellungsverfahren 2025 und 2026 hat das BMVg darauf hingewiesen, dass es weder eine gezeichnete Ressortvereinbarung noch etablierte Verfahrensabläufe gegeben habe, sodass der Vorwurf, die Ansätze des BMV ungeprüft übernommen zu haben, zumindest in seiner Schärfe nicht gerechtfertigt sei.

Zu Empfehlung 2.: Die Empfehlung, die Pauschale auf einer validen Datengrundlage nachvollziehbar zu bestimmen und zu dokumentieren, sieht das BMVg bereits als erfüllt an. Es hat dargestellt, die Pauschale bereits anhand des strategischen Bereitstellungswertes festgelegt zu haben. Hierzu habe es Verkehrsinfrastrukturdaten ausgewertet und die ermittelte Länge der verteidigungswichtigen Straßen ins Verhältnis zum Bundesfernstraßennetz gesetzt; daraus habe sich die Pauschale von 16 % ergeben.

Zu Empfehlung 3.: BMVg und BMV greifen die Empfehlung zur getrennten Veranschlagung von Mitteln für Bundesautobahnen und Bundesstraßen nicht auf. Das BMV hat erneut bekräftigt, dass das gewählte Vorgehen eine weitergehende Zersplitterung der Titelansätze und damit enormen bürokratischen Aufwand vermeide.

Zu Empfehlung 4.: Das BMV lehnt eine vorhabenbezogene Prüfung der bereits eingegangenen Verpflichtungen im Hinblick auf ihren Bezug zur verteidigungswichtigen Verkehrsinfrastruktur ab. Es hat dargestellt, dies widerspreche einer pauschalen Haushaltsmittelveranschlagung; mit der Pauschale seien 16 % der eingesetzten Mittel per se militärisch relevant. Eine vorhabenbezogene Prüfung sei daher entbehrlich.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMVg die Haushaltsmittelansätze überprüfen und bei Bedarf zusammen mit dem BMV anpassen will. Dies ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Auch wenn die Einwirkungsbefugnisse des BMVg gegenüber dem BMV begrenzt sind, bleibt es für den Entwurf des Einzelplans 14 verantwortlich. Die bloße Übernahme der Daten des BMV ist nicht ausreichend.

Die Einwände des BMV zur getrennten Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Bundesautobahnen und Bundesstraßen überzeugen nicht. Es hat die Haushaltsmittelansätze für die Jahre 2025 und 2026 anhand getrennter Titelansätze für Bundesautobahnen und Bundesstraßen im Einzelplan 12 ermittelt. Insoweit überrascht die abweichende Vorgehensweise im Einzelplan 14. Auch hier wäre eine getrennte Veranschlagung der Titelansätze für Bundesautobahnen und Bundesstraßen angemessen. Dienen die Haushaltsmittelansätze jedoch nur Investitionen in die Bundesautobahnen, wäre die Berechnungsgrundlage für die Haushaltsansätze entsprechend anzupassen. Die Berechnung darf dann nur noch Ausgaben für Bundesautobahnen und nicht für Bundesstraßen umfassen.

Hinsichtlich der bereits eingegangenen Verpflichtungen bleibt unklar, inwieweit diese die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur ertüchtigen. Anders als bei den geplanten Ausgaben sind hier die Einflussmöglichkeiten durch bestehende Verträge eingeschränkt. Eine Prüfung der bereits eingegangenen Verpflichtungen ist daher geboten. Hierfür könnten das BMVg und das BMV auf Verkehrsinfrastrukturdaten zurückgreifen, die das BMVg für die Berechnung der Pauschale genutzt hat.

Im Ergebnis hält der Bundesrechnungshof an seinen Empfehlungen fest. Entscheidend ist, dass das BMVg und das BMV die Haushaltsmittelansätze sachgerecht und nachvollziehbar ermitteln. Um die Pauschale nachvollziehbar zu bestimmen, könnte beispielsweise das BMVg zusammen mit dem BMV prüfen, welcher Anteil der eingesetzten Mittel bei Kapitel 1408 Titelgruppe 05 in den Jahren 2025 und 2026 tatsächlich auf die verteidigungswichtige Infrastruktur entfallen ist.

0.2

Einflussnahme auf die Mittelverwendung verbessern: Im Haushaltsjahr 2025 stellte das BMVg dem BMV die in den Einzelplan 14 verlagerten Haushaltsmittel zur Bewirtschaftung zur Verfügung. Ob das BMV die Haushaltsmittel des Einzelplans 14 zielgerichtet einsetzte, um die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur zu ertüchtigen, blieb unklar. Konkrete Initiativen des BMVg, seinen Einfluss als für den Einzelplan 14 verantwortliches Ressort geltend zu machen und auf die Mittelverwendung durch das BMV hinzuwirken, waren nicht dokumentiert.

Werden Haushaltsmittel ohne erkennbaren Bezug zu der verteidigungswichtigen Verkehrsinfrastruktur verwendet, läuft dies dem Zweck der Bereichsausnahme zuwider. Dies birgt ein verfassungsrechtliches Risiko.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen,

- 5. darauf hinzuwirken, dass das BMV die bei Kapitel 1408 Titelgruppe 05 veranschlagten Haushaltsmittel für die Autobahn GmbH zweckentsprechend einsetzt, um die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur zu ertüchtigen und*
- 6. sich mit dem BMV abzustimmen, um verteidigungswichtige Baumaßnahmen möglichst vorrangig umzusetzen. Hierbei sollte es auch den aktuellen und langfristig absehbaren Zustand der Straßen und Brücken berücksichtigen. (Nummer 4)*

Das BMVg hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass es den Empfehlungen nicht folgen werde. Es hat dargestellt, dass die Zweckbestimmung bei Kapitel 1408 Titelgruppe 05 mit Bezug zur „verteidigungsrelevanten Verkehrsinfrastruktur“ verbindlich sei. Die Pauschale sei lediglich eine interne Berechnungsmethodik und schränke die Verwendung der Mittel nicht ein. Folglich erkenne das BMVg keine zweckwidrige Mittelverwendung.

Das BMV hat dargestellt, dass eine vorhabenbezogene Prüfung, inwieweit es die Mittel für verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur einsetzt, einer pauschalen Haushaltsmittelveranschlagung widerspreche. Durch die pauschale Ermittlung seien die eingesetzten Mittel per se militärisch relevant. Eine vorhabenbezogene Prüfung sei daher entbehrlich.

Der Bundesrechnungshof teilt die Bewertung des BMVg nicht. Die Haushaltsmittelveranschlagung im Einzelplan 14 und die Zuordnung der Ausgaben zur Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“ bedingt, dass diese einen unmittelbaren Bezug zum Einzelplan 14 und zur Verteidigungsfähigkeit aufweisen. Dieser ergäbe sich, sofern das BMVg und das BMV mit den Mitteln die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur ertüchtigen.

Dies gilt auch bei einem pauschalen Haushaltsmittelansatz. Dieser bildet zwar den Ausgaberahmen. Bei der Verwendung der Mittel ist jedoch unverändert der Zusammenhang zum Einzelplan 14 und zur Verteidigungsfähigkeit erforderlich.

Die vom BMVg am Wortlaut der Zweckbestimmung ausgerichtete Haushaltsausführung ist zu weitgreifend. Die verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur umfasst de facto beliebige, auch nicht-verteidigungswichtige Straßen innerhalb des Bundesfernstraßennetzes. Bei diesen fehlt jedoch der unmittelbare Bezug zum Einzelplan 14 und zur Verteidigungsfähigkeit.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seinen Empfehlungen fest. Haushaltsmittel die mit der Ertüchtigung der verteidigungswichtigen Infrastruktur begründet werden, sind auch für diese einzusetzen. Besteht kein unmittelbarer Bezug zur Ertüchtigung verteidigungswichtiger Verkehrsinfrastruktur und zur Verteidigungsfähigkeit, sind die Mittel außerhalb der Bereichsausnahme im Einzelplan 12 zu veranschlagen.

0.3

Ressortvereinbarung nachbessern: Das BMVg und das BMV haben im März 2026 eine Ressortvereinbarung geschlossen. Hierin legen Sie das geplante Verfahren für künftige Haushaltsaufstellungen und die Haushaltsausführung fest. Der Bundesrechnungshof sieht in der Ressortvereinbarung eine wichtige Grundlage für die Zusammenarbeit von BMVg und BMV. Die Festlegungen sind jedoch nicht ausreichend. Zum einen heben sie die verantwortliche Rolle des BMVg nicht deutlich genug hervor. Zum anderen fehlt es bislang an einer Klarstellung, dass zwischen der sachlichen Bindung der Haushaltsmittel und den Bedarfen an ertüchtigter verteidigungswichtiger Verkehrsinfrastruktur ein unauflösbarer Zusammenhang besteht. Nachdem das BMVg seine Bedarfe zusammen mit dem BMV identifiziert und priorisiert hat, ist es seine Aufgabe sicherzustellen, dass die Haushaltsmittel im Einzelplan 14 ordnungsgemäß bewirtschaftet werden.

Das BMVg und das BMV beschreiben in der Ressortvereinbarung auch, wie sie verteidigungswichtige Verkehrsinfrastrukturbedarfe gemeinsam ermitteln und priorisieren wollen. Ein konkretes Verfahren, wie sie die Bedarfe umsetzen wollen, haben sie jedoch noch nicht festgelegt.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, die Ressortvereinbarung mit dem BMV zu überarbeiten und dabei

7. in der Ressortvereinbarung insbesondere seine Pflichten und Rechte als für den Einzelplan 14 verantwortliches Ressort und die Pflichten und Rechte des BMV als Mittelbewirtschafters deutlicher und überprüfbar festzulegen und
8. seine Kommunikations- und Entscheidungswege mit dem BMV festzulegen. Hierbei sollte es ein konkretes Verfahren definieren, wie es die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur bestmöglich ertüchtigen will. (Nummer 5)

Das BMVg und das BMV haben dargestellt, dass sie beabsichtigen, die Ressortvereinbarung gemeinsam anzupassen. Der interministerielle Abstimmungsprozess dauere noch an. In welchen Punkten das BMVg und das BMV die Vereinbarung konkret anpassen wollen, haben sie nicht dargestellt.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMVg und das BMV angekündigt haben, die Ressortvereinbarung anzupassen. Er geht davon aus, dass sie hierbei die Empfehlungen zur Haushaltsaufstellung und Haushaltsausführung berücksichtigen. Es kommt nun darauf an, die Verantwortlichkeiten, Rechte und Pflichten des BMVg und des BMV sowie die Kommunikations- und Entscheidungswege klar zu regeln. Hierdurch könnten das BMVg und das BMV den Defiziten bei der Haushaltsaufstellung und der Haushaltsausführung begegnen und die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur bestmöglich ertüchtigen. Der Bundesrechnungshof bittet das BMVg, die überarbeitete Ressortvereinbarung nach Fertigstellung zu übersenden.

1 Vorbemerkung

Militärstraßengrundnetz

Verteidigung ist der verfassungsmäßige Kernauftrag der Bundeswehr. Laut der Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung (RRGV) ergeben sich für Deutschland aufgrund der geostrategischen Lage neben der Landesverteidigung auch Bündnisverpflichtungen. Deutschland bilde eine Aufmarsch- und Transitzone für verbündete Streitkräfte sowie einen rückwärtigen Operationsraum für NATO-Einsatzoptionen im zentraleuropäischen Raum („Drehscheibe Deutschland“).¹ Daher misst die Bundeswehr der verfügbaren Verkehrsinfrastruktur für ihre Aufgabenerfüllung eine hohe Bedeutung bei.² Die Bundeswehr definierte vorrangig für überörtliche Straßentransporte ein sogenanntes MSGN. Das MSGN umfasst größtenteils Straßen und Brücken des Bundesfernstraßennetzes. Die Haushaltsmittel für die Verkehrsinfrastruktur wurden bisher fast vollständig im Einzelplan 12 des BMV³ veranschlagt.

Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“

Haushaltsmittel für die Straßen des MSGN waren bis zum Bundeshaushalt 2024 ausschließlich im Einzelplan 12 (Bundesministerium für Verkehr) veranschlagt. Seit dem Jahr 2025 sind anteilig auch Haushaltsmittel für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes im Einzelplan 14 veranschlagt.⁴ Diese werden bei der Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“ berücksichtigt.

Hintergrund der Bereichsausnahme ist, dass der Gesetzgeber im März 2025 die Schuldenregel des Grundgesetzes änderte.⁵ Das Grundgesetz ermöglicht es damit, die für die Schuldenregel relevanten Krediteinnahmen u. a. um Ausgaben für Verteidigung, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz, die Nachrichtendienste, den Schutz der informationstechnischen Systeme und die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten zu bereinigen. Dies gilt, soweit diese Ausgaben zusammen mit anderen sicherheitsrelevanten Ausgaben 1 % des Bruttoinlandsprodukts überschreiten (Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz; Bereichsausnahme). Dadurch steigt der Verschuldungsspielraum des Bundes.

¹ Bundesministerium des Innern (BMI), RRGV, Nummer 12, Absatz 3, vom 5. Juni 2024.

² Die Bundeswehr unterscheidet dabei zwischen den Verkehrsarten Straße, Eisenbahn, Binnenwasser, Luft und See.

³ Der Bundeskanzler hat mit seinem Organisationserlass vom 6. Mai 2025 das Bundesministerium für Digitales und Verkehr in BMV umbenannt. Nachfolgend wählt der Bundesrechnungshof durchgängig die Bezeichnung BMV.

⁴ Der Bundeshaushalt 2025 ist am 2. Oktober 2025 in Kraft getreten.

⁵ Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz; Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h), BGBl. 2025, Teil I, Nummer 94.

Prüfungsverlauf

Der Bundesrechnungshof hat organisatorische und haushalterische Aspekte zum MSGN geprüft. In der vorliegenden Abschließenden Mitteilung über die Prüfung Teil 1 thematisiert der Bundesrechnungshof die Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel im Einzelplan 14, die im Zusammenhang mit dem MSGN stehen. Außerdem greift er die Ressortvereinbarung zwischen dem BMVg und dem BMV auf.

Die Sachverhalte hat der Bundesrechnungshof im BMVg, im Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr (BAIUDbw) im Operativen Führungskommando der Bundeswehr (OpFüKdoBw), im Logistikzentrum der Bundeswehr, sowie im BMV erhoben. Die festgestellten Sachverhalte hat er in einem Abschlussgespräch am 17. April 2026 mit dem BMVg abgestimmt. Die vorliegende Abschließende Mitteilung über die Prüfung Teil 1 berücksichtigt die Stellungnahme des BMVg vom 1. Juli 2026 sowie den Beitrag des BMV zur Stellungnahme vom 10. Juli 2026.

2 Militärstraßengrundnetz

Die Bundeswehr ist für ihre Aufgabenerfüllung auf zivile Verkehrsinfrastruktur angewiesen, wenn ihr keine eigene Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung steht. Die Bundeswehr definierte in diesem Kontext innerhalb der zivilen Verkehrsinfrastruktur das MSGN. Das MSGN ist ein flächendeckendes Verkehrsnetz, das in Krise und Verteidigungsfall vorrangig für den überörtlichen militärischen Straßenverkehr genutzt werden soll. Es basiert in Deutschland im Wesentlichen auf dem Bundesfernstraßennetz^{6,7}.

Bedeutung für die Landes- und Bündnisverteidigung

Das BMVg betont in einem internen Dokument die Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur. Demnach sei die Ertüchtigung und der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur aller Verkehrsträger von entscheidender Bedeutung für die Verlegung und Folgeversorgung deutscher und verbündeter Streitkräfte. Falle verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur aus oder werde sie in ihrer Funktionalität beeinträchtigt, könne das die Einsatzbereitschaft und/oder die Auftragserfüllung der Bundeswehr oder verbündeter Streitkräfte erheblich gefährden.

⁶ Das Bundesfernstraßennetz besteht aus den Bundesautobahnen und Bundesstraßen.

⁷ Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 20/12649 vom 27. August 2024, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zu „Das Militärstraßengrundnetz in Deutschland und die „Military Mobility““.

Das BMVg stellte dar, dass das MSGN überwiegend über die notwendige Leistungsfähigkeit für militärische Verkehre verfüge. Daher nutzen die Bundeswehr und verbündete Streitkräfte das MSGN bevorzugt bereits im Grundbetrieb.⁸

Komme es zu einem möglichen Aufmarsch der Truppen, um die Abschreckungs- und Verteidigungsbereitschaft herzustellen, steige die Nutzung des MSGN signifikant an. Das BMVg unterscheide dazu zwischen verteidigungsrelevanten und verteidigungswichtigen Straßen:

→ **Verteidigungsrelevant:** Alle Straßen im MSGN.

→ **Verteidigungswichtig:** Ausgewählte Straßen im MSGN.

Die verteidigungswichtigen Straßen leiten sich aus den NATO-Verteidigungsplänen und den Anforderungen der nationalen Verteidigungsfähigkeit ab. Das OpFüKdoBw identifizierte die verteidigungswichtigen Straßen in Deutschland.⁹ Es handle sich dabei um strategische Verkehrsachsen, die von entscheidender Bedeutung für die grenzüberschreitende Truppenverlegung der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte seien.¹⁰

Zustand der zivilen Verkehrsinfrastruktur

Die Verkehrsministerkonferenz stellte im Jahr 2024 dar, die zivile Verkehrsinfrastruktur befinde sich in einem schlechten Zustand. Jahrzehntlang hätten Bund und Länder zu wenig in sie investiert. Brückensperrungen und unzureichend modernisierte Straßen seien die Folge. Dort, wo Transporte nicht über die Bundesautobahnen möglich sind, kommt es zu Verlagerungen ins nachgelagerte Straßennetz.¹¹

Das BMV gab an, es begegne den Herausforderungen, indem es wichtige Ersatzneubauten und andere Erhaltungsmaßnahmen – insbesondere mit dem Brückenmodernisierungsprogramm und dem Erhaltungsrahmenplan – steuere.¹² Die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen ergäben sich aus der künftigen Zustandsentwicklung des Bundesfernstraßennetzes.¹³

⁸ Unter „Grundbetrieb“ ist der reguläre, planbare logistische Alltag im Frieden, also die Sicherstellung von Versorgung, Lagerung, Transport und Instandsetzung für Truppe und Standorte zu verstehen. Er umfasst damit alle dauerhaft wiederkehrenden logistischen Leistungen im Inland (z. B. Versorgung der Kasernen, Materialbewegungen, Wartung und Bevorratung), die nicht einem Einsatz, einer besonderen Übung oder dem Spannungs- und Verteidigungsfall zugeordnet sind.

⁹ Das OpFüKdoBw spricht von sogenannten Main Supply Routes. Diese ergeben sich aus dem Operationsplan Deutschland. Er bildet die Grundlage für den militärischen Anteil der Gesamtverteidigung im Inland. Er berücksichtigt die Rolle Deutschlands als Operationsbasis, zentrale strategische Drehscheibe, Transitzkorridor sowie Aufmarschgebiet.

¹⁰ Ihr Anteil am Bundesfernstraßennetz beträgt laut BMVg 17 %.

¹¹ Verkehrsministerkonferenz Nordrhein-Westfalen, Pressemitteilung zu „Ergebnisse der Verkehrsministerkonferenz“ vom 18. April 2024.

¹² BMV, Pressemitteilung zur „Erhaltung von Straßen, Brücken und Tunneln“ vom 6. Mai 2025.

¹³ Das BMV fasst die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen in der Erhaltungsbedarfsprognose zusammen. Hierin leitet es auch die notwendigen Finanzbedarfe für die Erhaltungsmaßnahmen ab. BMV, Pressemitteilung zur „Erhaltungsbedarfsprognose für die Bundesfernstraßen“ vom 6. Mai 2025.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Modernisierung von Brücken an Bundesfernstraßen bislang hinter der Zielvorgabe der zu sanierenden Teilbauwerke zurückbleibt. Die Maßnahmen von Bund und Ländern haben bislang nicht genügt, um diese hinreichend zu modernisieren. Aktuell ist weder geplant noch absehbar, wann diese zumindest weitgehend in einem mindestens befriedigenden Zustand sein werden. Angesichts der in den letzten Jahren bereits aufgelaufenen „Bugwelle“ an zu bearbeitenden Brücken wird sich das Problem weiter verschärfen. Weitere Brückensperrungen könnten eine Folge sein.¹⁴

Zuständigkeiten für Baumaßnahmen

Der Bund ist als Baulastträger dafür zuständig, die im Bundesfernstraßennetz liegenden Straßen und Bauwerke des MSGN zu errichten und zu erhalten.¹⁵ Für Bundesautobahnen¹⁶ übertrug der Bund die Verwaltung der Autobahn GmbH¹⁷. Die Straßenbauverwaltungen der Länder verwalten die Bundesstraßen grundsätzlich in sogenannter Auftragsverwaltung¹⁸. Das BMV übernimmt dabei die politische Steuerung und das übergreifende Management.

Das BMV legte in einer Richtlinie fest, dass bei Neu-, Um- und Ausbau von Straßen und Brücken des MSGN grundsätzlich bestimmte technische Standards zu berücksichtigen sind.¹⁹ Diese sollen eine zumindest beschränkte Bewegungsmöglichkeit für militärische Schwerstfahrzeuge ermöglichen. Die technischen Standards beziehen sich z. B. auf die Fahrbahnbefestigung, Kurvenradien, Mindestfahrbahnbreiten oder die Tragfähigkeit.²⁰

Das BMV meldet bei der Aufstellung des Bundeshaushalts für die Bundesfernstraßen in Bundes- und Auftragsverwaltung Haushaltsmittel u. a. im Einzelplan 12 an.²¹ Die Erhaltung der Brücken und Tunnel im Bundesfernstraßennetz finanziert es seit dem Haushaltsjahr 2025 aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität im Einzelplan 60. Identifiziert die Bundeswehr zusätzliche oder neue militärische Anforderungen

¹⁴ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über die Schleppende Modernisierung maroder Brücken an Bundesfernstraßen vom 29. April 2025.

¹⁵ Artikel 90 Grundgesetz und § 5 Bundesfernstraßengesetz. Der Bund ist Träger der Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen, soweit nicht die Baulast anderen nach gesetzlichen Vorschriften oder öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen obliegt. Die Gemeinden mit mehr als 80 000 Einwohnern sind Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen.

¹⁶ Dies betrifft Berlin, Bremen und Hamburg.

¹⁷ Das Fernstraßen-Bundesamt übt die Rechts- und Fachaufsicht über die Autobahn GmbH aus.

¹⁸ Die Ausnahmen sind Berlin, Bremen und Hamburg.

¹⁹ BMV, „Richtlinien für die Anlage und den Bau von Straßen für militärische Schwerstfahrzeuge“ vom 1. August 1996 i. V. m. „Richtlinien für militärische Infrastruktur und Zivile Verteidigung im Straßen- und Ingenieurbau“, Stand: 2025/07.

²⁰ Nach einer Regelung des BMVg sind die Grundsätze der Richtlinie bei allen Neu-, Um- und Ausbauten von Bundesfernstraßen sowie örtlichen Straßen, sofern sie zum MSGN gehören, zu beachten. Die Grundsätze beziehen sich z. B. auf Fahrbahnbefestigungen, Kurvenradien und Mindestfahrbahnbreiten.

²¹ §§ 6 i. V. m. 13 Absatz 2 sowie 27 BHO. Das BMV veranschlagte in den Jahren 2025 und 2026 Haushaltsmittel für den Bau und die Unterhaltung der Bundesfernstraßen im Einzelplan 12 sowie im Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität des Einzelplans 60. Haushaltspläne 2025 und 2026, Einzelplan 12, Anlage „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes“, Teil A 2 Investitionen in die Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung.

an die zivile Verkehrsinfrastruktur, die über die bestimmten technischen Standards hinausgehen, kann die Bundeswehr diese bei den zuständigen Eigentümern bzw. Baulastträgern einbringen.²² Die hierfür notwendigen Haushaltsmittel veranschlagt das BMVg im Einzelplan 14 bei Kapitel 1408 Titelgruppe 04.²³ Voraussetzung ist dabei, dass die Deckung der militärischen Anforderungen für die Aufgabenerfüllung der Bundeswehr notwendig ist.

3 Haushaltsaufstellung

Haushaltsmittel in den Einzelplan 14 verlagert

Im **Bundeshaushalt 2025** waren im Einzelplan 14 erstmalig Haushaltsmittel für die „Realisierung von verteidigungsrelevanten Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen des Bundes“ vorgesehen.²⁴ Diese Ansätze bei Kapitel 1408 Titelgruppe 05, Titel 682 51 „Ausgaben der ‚Die Autobahn GmbH des Bundes‘ für Betrieb und Verkehr der Bundesfernstraßen in Bundesverwaltung“ und 891 51 „Investitionen der ‚Die Autobahn GmbH des Bundes‘ für Erhaltung und Erweiterung der Bundesfernstraßen in Bundesverwaltung“ waren nicht Gegenstand der Ressortanmeldung des BMVg. Die Veranschlagung war das Ergebnis regierungsinterner Abstimmungen²⁵ auf der Grundlage der ursprünglichen Anmeldung des BMV zum 2. Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025.²⁶ Die ursprünglich geplanten Ausgaben im Bereich der Bundesfernstraßen im Einzelplan 12 wurden betragsgleich abgesenkt und als „Ausgaben für verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur des Bundes“ in den Einzelplan 14 verlagert.

Die Verlagerung begründete das BMV damit, dass die Streitkräfte auf die Verfügbarkeit der Verkehrsinfrastruktur zur Erfüllung ihres militärischen Auftrags zwingend angewiesen seien. Das BMVg gab an, dass im Wege einer ersten Schätzung ein Anteil von **mindestens 16 %** der Ausgaben für Erhalt, Instandsetzung und Ausbau des Straßengrundnetzes militärisch begründet sei. Wie es den Anteil bestimmte, war nicht Teil der haushaltsbegründenden Unterlagen im Haushaltsaufstellungsverfahren 2025. Den

²² Nach einer Regelung des BAIUDBw kann die Bundeswehr u. a. bei zusätzlichen oder neuen militärischen Anforderungen an zivile Verkehrsinfrastruktur Maßnahmen für „Zivile Infrastruktur von militärischem Interesse“ fordern.

²³ §§ 6 i. V. m. 13 Absatz 2 und 27 BHO sowie BMI, RRGV, Abschnitt 26.1 Absatz 2. Das BMVg veranschlagte im Bundeshaushalt 2026 Haushaltsmittel im Kapitel 1408 Titelgruppe 04 „Überprüfung und Ausbau öffentlicher Verkehrseinrichtungen und Versorgungsanlagen von militärischem Interesse“.

²⁴ Haushaltsplan 2025, Einzelplan 14, Kapitel 1408 Titelgruppe 05. Neben den Haushaltsmitteln für Bundesautobahnen sah der Haushaltsgesetzgeber im Einzelplan 14, Titelgruppe 05 auch Baukostenzuschüsse für die Schiene vor.

²⁵ § 28 Absatz 1 BHO.

²⁶ Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 21/500, Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025.

Anteil übernahm das BMV in seine haushaltsbegründenden Unterlagen und verwendete diesen für seine Berechnungen.²⁷

In seiner Anmeldung zum **Bundeshaushalt 2026** veranschlagte das BMVg nach dem gleichen Verfahren wie im Vorjahr Haushaltsmittel im Einzelplan 14 für „verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur des Bundes“.²⁸ Es begründete den Haushaltsmittelan-satz mit erhöhten technischen Standards²⁹ und der Ertüchtigung von verteidigungs-wichtiger Verkehrsinfrastruktur. Daraus ergebe sich ein „strategischer Bereitstellungs-wert“.³⁰ Hierdurch seien die Ausgaben des Bundesfernstraßennetzes anteilig militärisch begründet. Den Anteil leitete es aus dem Verhältnis der verteidigungswichtigen Ver-kehrsinfrastruktur zum Bundesfernstraßennetz ab. Das BMVg und das BMV einigten sich daraufhin, pauschal einen Anteil von 16 % der zu veranschlagenden Ausgaben für Betrieb und Verkehr sowie der Investitionen für Erhalt und Erweiterung der **Bundesau-tobahnen** im Einzelplan 14 zu veranschlagen.³¹

Das BMV ermittelte für die Bundeshaushalte 2025 und 2026 die Höhe des Haushalts-mittelansatzes für Titel 682 51 und 891 51 des Kapitels 1408. Als Berechnungsgrund-lage zog es die geplanten Ausgaben für die Erweiterung, die Erhaltung sowie den Be-trieb und Verkehr der **Bundesfernstraßen** von insgesamt 7 000 Mio. Euro (2025) und 8 020 Mio. Euro (2026) heran.³² Das BMV berücksichtigte hierbei sowohl die geplanten Ausgaben für Bundesautobahnen als auch für Bundesstraßen. Ausgehend von dieser Berechnungsgrundlage ermittelte es anhand des Anteils von 16 % den Haushaltsmittel-ansatz. Dieser betrug

- für das **Jahr 2025**: 1 120 Mio. Euro. Hiervon entfallen 781 Mio. Euro auf die Ausgaben für Bundesautobahnen und 339 Mio. Euro für Bundesstraßen,
- für das **Jahr 2026**: 1 283 Mio. Euro. Hiervon entfallen 959 Mio. Euro auf die Ausgaben für Bundesautobahnen und 324 Mio. Euro für Bundesstraßen.

²⁷ Das BMV und das BMVg gaben an, dass sie bei weiteren Berechnungen feststellten, dass die verteidigungswichtigen Straßen einen Anteil am Bundesfernstraßennetz von 17 % umfassen. Daher können sie bis zu 17 % der Ausgaben für Erhalt, Instandsetzung und Ausbau des Bundesfernstraßennetzes als strategisch bedingter Infrastrukturkostenanteil militärisch begründen. Den zugehörigen Schriftverkehr stellten das BMV und das BMVg nicht bereit.

²⁸ § 27 Absatz 1 BHO sowie Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 21/600, Entwurf eines Gesetzes über die Fest-stellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026, Einzelplan 14, Kapitel 1408 Titelgruppe 05.

²⁹ Das BMVg übermittelte dem BMV im Jahr 2025 erhöhte Anforderungen an die Befahrbarkeit der verteidigungswichti-gen Verkehrsinfrastruktur für schwere militärische Verkehre. Das BMV beabsichtigt diese in seiner Richtlinie beim Neu-, Um- und Ausbau von Straßen und Brücken im MSGN zu berücksichtigen. Die Anforderungen betreffen: Anhe-bung der militärischen Lastenklasse für Brückenbauwerke im Begegnungsverkehr von 50/50 auf 70/70 und im ein-spurigen Verkehr von 100 auf 150. Zugleich soll die Breitenklasse von 3,75 m auf 4 m erhöht werden.

³⁰ Als Rational stellte das BMVg dar, dass ein Anteil von 17 % der Ausgaben für Erhalt, Instandsetzung und Ausbau des Bundesfernstraßennetzes militärisch begründet seien.

³¹ Die Ressortvereinbarung bezieht sich im Wortlaut auf Bundesfernstraßen in Bundesverwaltung durch die „Autobahn GmbH des Bundes“. Das BMVg gab an, der Anteil der verteidigungswichtigen Verkehrsinfrastruktur am MSGN be-trage bis zu 17 %. Das BMVg und das BMV einigten sich in der Ressortvereinbarung auf einen Anteil von 16 %.

³² Das BMV ermittelte die Berechnungsgrundlage aus den Haushaltsmittelansätzen der Finanzplanung des 1. Regie-rungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2025. Es bildete hierfür die Summe aus den im Einzelplan 12 geplanten Ausga-ben für die Erweiterung, die Erhaltung, den Betrieb und den Verkehr der Bundesautobahn sowie den Unterhalt, den Ausbau, die Erhaltung und den Betriebsdienst der Bundesstraßen.

Das BMV senkte seine Haushaltsmittelansätze im Einzelplan 12 bei den Ausgaben für Bundesautobahnen entsprechend ab.³³ Im Bereich der Bundesstraßen veränderte es seine Haushaltsmittelansätze nicht. Das BMV stellte dar, dieses Vorgehen vermeide eine weitergehende Zersplitterung der Titelansätze. Andernfalls müsse es die Haushaltsmittel auf die Autobahn GmbH sowie 13 Auftragsverwaltungen aufteilen und zwischen Investitionen in Bundesautobahnen und Bundesstraßen unterscheiden. Das BMV gab an, die Bewirtschaftung der verschiedenen Titel würde einen enormen bürokratischen Aufwand verursachen.

Haushaltsmittelansätze

Die Bundeshaushalte 2025 und 2026 sehen Ausgaben aus dem Einzelplan 14 für Investitionen und Betrieb der Bundesautobahnen (Umsetzung durch die Autobahn GmbH) vor. Die Höhe der in den Einzelplan 14 verlagerten Ausgaben entspricht der Pauschale von 16 %. Ausgaben für verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen bei Bundesstraßen sieht der Bundeshaushalt nach den Zweckbestimmungen der betroffenen Titel im Einzelplan 14 nicht vor.³⁴

Ein Teil der Ausgaben soll für bereits vom BMV eingegangene Verpflichtungen genutzt werden. Hierzu ermächtigte der Haushaltsgesetzgeber das BMVg und das BMV, bestehende Verpflichtungen aus dem Einzelplan 12 in den Einzelplan 14 zu verlagern.³⁵ Das BMV war diese Verpflichtungen von insgesamt 931 Mio. Euro³⁶ für die Jahre 2026 bis 2028 bis zum 31. Dezember 2024 für Investitionen der Autobahn GmbH eingegangen. Das BMVg legte nicht dar, inwieweit es geprüft hatte, ob die Verpflichtungen militärisch begründet seien. Es gab an, dass das Bundesautobahnnetz überwiegend Teil des MSGN und somit verteidigungsrelevant sei. Dies führe dazu, dass die Verpflichtungen gleichzeitig die verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur des Bundes begünstigen.

Hinzu kommen Verpflichtungsermächtigungen für die Autobahn GmbH für die Jahre 2025 und 2026 von 1 250 Mio. Euro und 890 Mio. Euro.

³³ Das BMV senkte die geplanten Ausgaben im Kapitel 1201 Titelgruppe 01 Titel 682 12 „Ausgaben der ‚Die Autobahn GmbH des Bundes‘ für Betrieb, Planungsleistungen und Verwaltung“ sowie Titel 891 11 „Investitionen der ‚Die Autobahn GmbH des Bundes‘“. Haushaltspläne 2025 und 2026, Einzelplan 12, Kapitel 1201 Titelgruppe 01.

³⁴ Haushaltspläne 2025 und 2026, Kapitel 1408 Titelgruppe 05.

³⁵ Haushaltspläne 2025 und 2026, Haushaltsvermerk Nummer 10 zu den Ausgaben im Einzelplan 14 sowie Kapitel 1408 Titelgruppe 05, Kapitel 1408 Titel 891 51, Haushaltsvermerk Nummer 2. Die Haushaltsvermerke beziehen sich auf Einzelplan 12, Kapitel 1201 Titel 891 11 „Investitionen der ‚Die Autobahn GmbH des Bundes‘“.

³⁶ Haushaltspläne 2025 und 2026, Einzelplan 14, Kapitel 1408 Titelgruppe 05.

Tabelle 1

Haushaltsmittel im Einzelplan 14 für Bundesautobahnen

Kapitel 1408 Titelgruppe 05 Titel 682 51 und 891 51 Autobahn GmbH des Bundes	Haushaltsplan	
	2025	2026
	in Mio. Euro	
Ausgaben ^a	1 120	1 283
Verpflichtungsermächtigungen ^b	1 250	890

Erläuterung:

^a Für Betrieb, Verkehr, Erhalt und Erweiterung der Autobahn GmbH.

^b Für die Jahre 2026 bis 2032 (Haushaltsjahr 2025) bzw. 2027 bis 2033 (Haushaltsjahr 2026).

Quelle: Haushaltspläne 2025 und 2026, Einzelplan 14, Kapitel 1408 Titelgruppe 05 Titel 682 51 und 891 51.

Die Haushaltspläne 2025 und 2026 sehen im Einzelplan 14 vor, dass die veranschlagten Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Verkehrsinfrastruktur unter die **Bereichsausnahme** „Verteidigungsausgaben“ fallen.

Würdigung

Prüfungsmaßstab

Im Haushaltsaufstellungsverfahren ist das BMVg dafür verantwortlich, dass die Unterlagen für den Entwurf des Einzelplans 14 nach Form und Inhalt richtig aufgestellt sind und sie rechtzeitig beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorliegen.³⁷

Dabei gilt insbesondere, dass

- nur Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt werden dürfen, die zur Erfüllung der Bundesaufgaben notwendig sind (§ 6 BHO) und die Notwendigkeit nachvollziehbar begründet wird,
- bei der Aufstellung des Haushaltsplans alle voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und benötigten Verpflichtungsermächtigungen berücksichtigt und haushaltssystematisch zutreffend eingeordnet werden müssen (§§ 11 Absatz 2 Nummer 2 und 3 sowie 13 Absatz 3 BHO),

³⁷ § 9 Absatz 2 Satz 1 BHO, Allgemeine Verwaltungsvorschriften Nummer 2.2 zu § 9 BHO. Dem BMF obliegt die Prüfung der Haushaltsvoranschläge auch hinsichtlich der sach- und bedarfsgerechten Veranschlagung sowie die Zuständigkeit für die Erstellung des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt.

→ die Beträge für den Haushaltsvoranschlag genau errechnet oder zumindest möglichst zutreffend geschätzt worden sind (Allgemeine Verwaltungsvorschriften Nummer 1 zu § 11 BHO – VV-BHO).³⁸

Verteidigungswichtige Ausgaben identifizieren

Bereits im Mai 2025 hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass der Einzelplan 14 bei der künftigen Haushaltsaufstellung nicht um „verteidigungsfremde“ Ausgaben erweitert werden sollte. Dies sind Ausgaben, die keinen oder ggf. nur einen mittelbaren Bezug zur Verteidigungsfähigkeit haben. So liegt z. B. der Hauptzweck einer Autobahnbrücke, auch wenn über sie Militärtransporte rollen können, nicht in der Verteidigungsfähigkeit.³⁹ Wenn das BMVg Haushaltsmittel für Verkehrsinfrastruktur veranschlagt, sollte es sicherstellen, dass diese ausschließlich aus verteidigungswichtigen Gründen anfallen. Dass es dazu eine Pauschale zugrunde legte, stellt eine geeignete Vorgehensweise dar. Das BMVg vermeidet dadurch Verwaltungsaufwand. Wichtig ist jedoch, dass die Pauschale auf einer der Sache und der Höhe nach validen Berechnung beruht, die regelmäßig überprüft wird.

Haushaltsaufstellung 2025

Im Haushaltsaufstellungsverfahren 2025 hat die Bundesregierung ohne ausreichenden Nachweis den Einzelplan 14 um Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen und bestehende Verpflichtungen des BMV aus dem Einzelplan 12 erweitert. Sie hat nicht geprüft, wie die vom BMVg und BMV angeführte Pauschale ermittelt wurde, insbesondere nicht, auf welcher Datengrundlage sie beruht. Zudem hat die Bundesregierung versäumt, nachvollziehbar darzulegen, dass die übernommenen Verpflichtungen aus dem Einzelplan 12 der Sache und der Höhe nach „verteidigungswichtig“ sind. Das für den Einzelplan 14 verantwortliche BMVg stand hierbei in einer besonderen Verantwortung (§ 9 Absatz 1 BHO). Gleichwohl hat es in Kauf genommen, dass es sich dabei auch um Mittel handeln könnte, die unabhängig von militärischen Bedarfen für die Verkehrsinfrastruktur anfallen. Unklar bleibt somit, inwieweit die verschobenen Ausgaben sowie die übernommenen Verpflichtungen den verfassungsrechtlichen Zielen der Bereichsausnahme entsprechen.

Das BMVg hätte die im Einzelplan 14 veranschlagten Haushaltsmittel für Bundesautobahnen prüfen müssen. Ihm hätte dabei auffallen können, dass das BMV bei seinen

³⁸ § 6 BHO und VV Nummer 2.4 zu § 9 BHO und § 13 BHO. Demnach sind Haushaltsmittel für beispielsweise „Investitionen der Autobahn GmbH des Bundes“ unter der Gruppe bzw. dem Titel 891, „Betrieb und Verkehr der Autobahn GmbH des Bundes“ unter der Gruppe bzw. dem Titel 682 und „Maßnahmen der Bundesstraßen in Auftragsverwaltung der Länder“ unter der Hauptgruppe 7 zu erfassen. Gruppierungsplan des Bundes ab 1. Januar 2025.

³⁹ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über Handlungsbedarf bei der Bundeswehr – Wiederausrichtung auf Landes- und Bündnisverteidigung erfordert verantwortungsvolle Mittelverwendung und Kurskorrektur bei Organisation und Personal vom 27. Mai 2025.

Berechnungen auch 16 % der Ausgaben für Bundesstraßen einbezogen hatte. Tatsächlich waren die Haushaltsmittel aber nach den Zweckbestimmungen der betroffenen Titel nur für die Autobahn GmbH vorgesehen. Indem das BMVg dies unterließ, hat es dazu beigetragen, dass die Haushaltsmittel für Bundesautobahnen im Einzelplan 14 im Jahr 2025 um 339 Mio. Euro zu hoch veranschlagt wurden.

Haushaltsaufstellung 2026

Auch im Haushaltsaufstellungsverfahren 2026 hätte das BMVg die veranschlagten Mittel der Titelgruppe 05 dem Grunde und der Höhe nach prüfen müssen. Zwar erscheint eine Pauschale grundsätzlich geeignet, um die Haushaltsmittelsätze zu bestimmen. Aufgabe des BMVg wäre es jedoch gewesen nachvollziehbar darzustellen, inwieweit sich die Pauschale der Sache und der Höhe nach auf die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur bezieht.

Zudem hat das BMVg die bereits eingegangenen Verpflichtungen des BMV ungeprüft übernommen. Das BMVg riskiert somit, in den Jahren 2026 bis 2028 insgesamt 931 Mio. Euro auszugeben, ohne die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur zu ertüchtigen.

Auch im Haushaltsjahr 2026 hat das BMVg die Berechnungen des BMV nicht auf ihre Plausibilität überprüft. Das BMV bezog hierbei erneut 16 % der geplanten Ausgaben für Bundesfernstraßen ein. Das BMVg hat hiermit seinen Grundsatz nicht eingehalten, sich ausschließlich an den geplanten Ausgaben für Bundesautobahnen beteiligen zu wollen. Indem es die Berechnungen des BMV nicht prüfte, hat es seinen Haushaltsmittelsatz im Jahr 2026 bereits deshalb um 324 Mio. Euro zu hoch veranschlagt.

Sollte das BMVg feststellen, dass auch die geplanten Ausgaben für Bundesstraßen anteilig militärisch begründet sind, müsste es diese gesondert im Einzelplan 14 und getrennt von den Haushaltsmittelsätzen für die Bundesautobahnen veranschlagen. Grund: Haushaltsmittel für Bundesstraßen fallen nicht unter die Zweckbestimmung der Kapitel 1408 Titel 682 51 und 891 51, da diese nach dem Gruppierungsplan für Zuschüsse an öffentliche Unternehmen, wie die Autobahn GmbH, vorgesehen sind. Das Ziel des BMV, die Haushaltsmittel für Bundesautobahnen und Bundesstraßen aus administrativen Gründen nicht getrennt zu veranschlagen, befreit das BMVg nicht davon, den Gruppierungsplan einzuhalten.

Empfehlungen

Das BMVg ist für die Aufstellung und Ausführung des Einzelplans 14 verantwortlich (§ 9 BHO). Es ist auch dafür verantwortlich, dass die für die Bereichsausnahme

relevanten Ausgaben im Einzelplan 14 stets dem Grunde und der Höhe nach zutreffend ermittelt werden. Es darf dabei die Angaben des BMV nicht ungeprüft übernehmen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg deshalb empfohlen bei Kapitel 1408 Titelgruppe 05,

1. die Haushaltsmittelansätze der Höhe nach zu überprüfen und bei Bedarf zusammen mit dem BMV anzupassen (§ 11 Absatz 2 Nummer 2 und 3 BHO),
2. die Pauschale auf einer validen Datengrundlage nachvollziehbar zu bestimmen und dies zu dokumentieren,
3. die Zweckbestimmungen der Haushaltstitel zu beachten (§§ 17 Absatz 1 und 45 Absatz 1 BHO) und Haushaltsmittel für Bundesautobahnen und Bundesstraßen entsprechend der Veranschlagung im Einzelplan 12 getrennt zu veranschlagen und
4. zusammen mit dem BMV zu prüfen, inwieweit die bereits eingegangenen Verpflichtungen des BMV die verteidigungswichtige Infrastruktur ertüchtigen.

Stellungnahme des BMVg

Zu Empfehlung 1.: Das BMVg hat mitgeteilt, dass es die Empfehlung aufgreifen werde, die Haushaltsmittelansätze der Höhe nach zu prüfen und bei Bedarf zusammen mit dem BMV anzupassen. Es hat einschränkend ausgeführt, dass seine Einwirkungsbefugnisse auf das BMV begrenzt seien. Es könne mangels Subordinationsverhältnis keine Fach- und Rechtsaufsicht gegenüber dem BMV ausüben. Auch die Ressortvereinbarung könne das Ressortprinzip nicht durchbrechen. Sie konkretisiere lediglich die interministerielle Zusammenarbeit bei der Haushaltsaufstellung und Haushaltsausführung.

Das BMVg hat dargestellt, dass eine Prüfung der Haushaltsmittelansätze in dem geforderten Umfang praktisch nicht leistbar wäre. Dies könne zu Parallelstrukturen im BMVg führen. Das BMVg sei darauf angewiesen, dass ihm das BMV belastbare Daten und Berechnungen liefere. Das BMV bleibe als fachzuständiges Ressort für die Ertüchtigung der zivilen Straßenverkehrsinfrastruktur des Bundes sowie die Ermittlung des insoweit bestehenden Gesamtfinanzbedarfs im Bundeshaushalt verantwortlich.

Betreffend die Jahre 2025 und 2026 hat das BMVg darauf hingewiesen, dass mit der Aufstellung der Haushalte noch keine gezeichnete Ressortvereinbarung existierte. Die Verfahrensabläufe und die Überprüfung der Haushaltsmittelansätze seien daher noch nicht etabliert gewesen. Die Bewertung, die Ansätze des BMV ungeprüft übernommen zu haben, sei vor diesem Hintergrund zumindest in Bezug auf die Haushaltsjahre 2025 und 2026 in ihrem Umfang nicht gerechtfertigt.

Zu Empfehlung 2.: Die Empfehlung, die Pauschale auf einer validen Datengrundlage nachvollziehbar zu bestimmen und zu dokumentieren, sieht das BMVg bereits als erfüllt an. Es hat dargestellt, die Pauschale bereits anhand des strategischen

Bereitstellungswertes festgelegt zu haben. Hierzu habe es Verkehrsinfrastrukturdaten ausgewertet und die ermittelte Länge der verteidigungswichtigen Straßen ins Verhältnis zum Bundesfernstraßennetz gesetzt. Hieraus habe sich die Pauschale von 16% ergeben.

Zu Empfehlung 3.: Das BMV hat erneut bekräftigt, dass das gewählte Vorgehen eine weitergehende Zersplitterung der Titelansätze vermeide. Andernfalls müsse es die Haushaltsmittel auf die Autobahn GmbH sowie 13 Auftragsverwaltungen aufteilen und unterjährig bewirtschaften. Dies verursache enormen bürokratischen Aufwand.

Zu Empfehlung 4.: Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen den eingegangenen Verpflichtungen und der verteidigungswichtigen Verkehrsinfrastruktur hat das BMV dargestellt, dass eine vorhabenbezogene Prüfung einer pauschalen Haushaltsmittelveranschlagung widerspreche. Durch die pauschale Veranschlagung seien 16 % der eingesetzten Mittel per se militärisch relevant. Eine vorhabenbezogene Prüfung sei daher irrelevant.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Ankündigung des BMVg, die Haushaltsmittelansätze der Höhe nach zu überprüfen und bei Bedarf zusammen mit dem BMV anzupassen. Dies ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Auch wenn das BMVg keine Fach- und Rechtsaufsicht gegenüber dem BMV ausüben kann, bleibt es dennoch verantwortlich, die Unterlagen für den Entwurf des Einzelplans 14 nach Form und Inhalt richtig aufzustellen. Dazu zählt, die Haushaltsmittelansätze zu begründen, angemessen zu prüfen und haushaltssystematisch zutreffend einzuordnen. Die bloße Übernahme der Daten des BMV reicht nicht aus. Das BMVg sollte diese zusammen mit den zugrunde liegenden Berechnungen im Benehmen mit dem BMV überprüfen. Hierfür ist es nicht notwendig, das Ressortprinzip aufzuweichen. Vielmehr sind das BMVg und das BMV aufgefordert, ihre Zuständigkeiten angemessen wahrzunehmen und sich konstruktiv auszutauschen.

Die Begründung des BMV zur getrennten Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Bundesautobahnen und Bundesstraßen überzeugt nicht. Es hat die Haushaltsmittelansätze für die Jahre 2025 und 2026 anhand der geplanten Ausgaben für Bundesautobahnen und Bundesstraßen ermittelt. Zudem hat das BMV die entsprechenden Titelansätze im Einzelplan 12 und Einzelplan 60 (Sondervermögen Infrastruktur) bereits getrennt veranschlagt. Insoweit überrascht die abweichende Vorgehensweise im Einzelplan 14. Auch hier wäre eine getrennte Veranschlagung der Titelansätze für Bundesautobahnen und Bundesstraßen angemessen. Dienen die Haushaltsmittelansätze jedoch nur Investitionen in die Bundesautobahnen, wäre die Berechnungsgrundlage für die Haushaltsansätze entsprechend anzupassen. Die Berechnung darf dann nur noch Ausgaben für Bundesautobahnen und nicht für Bundesstraßen umfassen.

Hinsichtlich der eingegangenen Verpflichtungen fehlt es bei den Ausführungen des BMV an einer Differenzierung zu den geplanten Ausgaben. Auf die geplanten Ausgaben kann das BMVg und das BMV gezielt einwirken, um die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur zu ertüchtigen. Bei eingegangenen Verpflichtungen ist diese Einwirkung aufgrund bestehender vertraglicher Vereinbarungen zumindest eingeschränkt. Hinzu kommt, dass das BMV diese Verpflichtungen einging, bevor das BMVg die Pauschale festgelegt hatte. Unklar bleibt daher, inwieweit die eingegangenen Verpflichtungen die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur ertüchtigen. Für die Prüfung sollten das BMVg und das BMV auf die Verkehrsinfrastrukturdaten zurückgreifen, die das BMVg für die Berechnung der Pauschale genutzt hat.

Im Ergebnis hält der Bundesrechnungshof an seinen Empfehlungen fest. Entscheidend ist, dass das BMVg und das BMV die Haushaltsmittelsätze sachgerecht und nachvollziehbar ermitteln. Hinsichtlich der Pauschale könnte das BMVg beispielsweise zusammen mit dem BMV prüfen, welcher Anteil der Mittel bei Kapitel 1408 Titelgruppe 05 in den Jahren 2025 und 2026 auf die als verteidigungswichtig deklarierte Infrastruktur entfallen ist.

4 Haushaltsausführung

Haushaltsmittel für Verkehrsinfrastruktur einsetzen

Die Haushaltspläne 2025 und 2026 enthalten jeweils eine Titelerläuterung, dass das BMV die bei Kapitel 1408 Titelgruppe 05 veranschlagten Haushaltsmittel für die Autobahn GmbH bewirtschaften soll.⁴⁰ Hierbei soll es sich eng mit dem BMVg abstimmen. Näheres regelt eine Ressortvereinbarung.⁴¹

Das BMVg wies dem BMV in den Jahren 2025 und 2026 die im Einzelplan 14 für Bundesautobahnen veranschlagten Haushaltsmittel zu.⁴² Das BMV wies die Haushaltsmittel anschließend der Autobahn GmbH zu. In der Anlage zum Einzelplan 12 (Verkehrswegeinvestitionen des Bundes) stellte das BMV dar, für welche Baumaßnahmen es die

⁴⁰ Haushaltspläne 2025 und 2026, Einzelplan 14, Kapitel 1408 Titelgruppe 05, Erläuterungen. Im Wortlaut soll das BMV die Bewirtschaftung der „Ausgaben für die Realisierung von verteidigungsrelevanten Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen des Bundes“ übernehmen. Die betroffenen Titel 682 51 und 891 51 beziehen sich jedoch ausschließlich auf Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die Autobahn GmbH.

⁴¹ Das BMVg und das BMV zeichneten die Ressortvereinbarung am 9. und 18. März 2026.

⁴² Haushaltspläne 2025 und 2026, Einzelplan 14, Kapitel 1408 Titelgruppe 05, Erläuterungen sowie Einzelplan 12.

Haushaltsmittel aus dem Einzelplan 14 für den Erhalt und die Erweiterung der Bundesfernstraßen durch die Autobahn GmbH ansetzen will.⁴³

Das BMV gab an, dass die Autobahn GmbH im Haushaltsjahr 2025 die im Einzelplan 14 für Bundesautobahnen veranschlagten Haushaltsmittel von insgesamt 1 120 Mio. Euro vollständig ausgab.⁴⁴ Neben den Ausgaben für Betrieb und Verkehr führte es Bedarfsplanmaßnahmen und Erhaltungsmaßnahmen durch.⁴⁵ Bedarfsplanmaßnahmen seien für Bundesautobahnen konkret festgelegte Neu- und Ausbauprojekte, die im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen (Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz) verankert sind. Aus dem Einzelplan 14 finanziere das BMV nur Ausbauprojekte. Ausgaben für Erhaltungsmaßnahmen (ohne Grunderwerbskosten) dienen der überwiegenden Sicherung und Qualitätsverbesserung von Straßenbefestigungen, Bauwerken und sonstigen Anlagenteilen der Bundesfernstraßen. Dabei sei zu beachten, dass das BMV die Erhaltung der Brücken und Tunnel im Bestandsnetz der Bundesfernstraßen nicht aus dem Einzelplan 14, sondern aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität finanziere. Das BMV stellte dar, dass es die Maßnahmen auf Strecken umsetze, die Teil der Bundesautobahnen sind; dies ergebe sich schon aus dem verbindlichen Aufgabenkatalog der Autobahn GmbH. Da die Maßnahmen die Autobahnen betreffen, die nahezu vollständig Teil des MSGN seien, dienten die diesbezüglichen Ausgaben der verteidigungsrelevanten Verkehrsinfrastruktur. Das BMV berücksichtigte nicht, inwieweit die Maßnahmen verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur betreffen.

Für das Jahr 2026 will das BMV 257 Mio. Euro für den Betrieb und Verkehr und 1 026 Mio. Euro für Erweiterungs- und Erhaltungsmaßnahmen der Bundesautobahnen ausgeben. Analog zum Vorjahr berücksichtigte es nicht, inwieweit die Maßnahmen verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur betreffen.

Das BMV stellte dar, dass Art, Umfang und Zeitpunkt der Maßnahmen für die beiden Jahre bereits feststanden, bevor der Haushaltsgesetzgeber die entsprechenden Mittel in den Einzelplan 14 verlagerte. Dies begründe sich darin, dass der Haushaltsgesetzgeber den Haushalt 2025 spät verabschiedete und den Haushalt 2026 praktisch parallel aufstellte. Zudem seien die Maßnahmen des Bundes langfristig geplant. Daher könne es eventuelle, über die bisherige Planung hinausgehende Forderungen des BMVg, die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur zu ertüchtigen, kurzfristig nicht berücksichtigen. Künftig wollten das BMV und das BMVg ihren Austausch hinsichtlich der militärischen Bedarfe weiterentwickeln und verstärken. Das BMVg stellte nicht dar, wie es derzeit auf die Maßnahmen des BMV einwirken kann.

⁴³ Haushaltsplan 2026, Einzelplan 12, Anlage „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes“, Teil A 2 Investitionen in die Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung.

⁴⁴ Der Haushaltsmittelansatz war vorgesehen für den Betrieb, den Verkehr, den Erhalt und die Erweiterung der Bundesautobahnen.

⁴⁵ Maßnahmen mit einem Wert von mehr als 5 Mio. Euro führt das BMV als Einzelpositionen auf. Maßnahmen mit einem Wert von weniger als 5 Mio. Euro führt es in einer Sammelposition als „Kleinmaßnahmen“.

Würdigung

Prüfungsmaßstab

Bei der Ausführung des Haushaltsplans ist das BMVg (§ 9 Absatz 1 BHO) dafür verantwortlich, den Haushaltsplan entlang der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze auszuführen. Hierbei muss es die sachliche Bindung der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen berücksichtigen. Diese darf es nur für die im Haushaltsplan bezeichneten Zwecke leisten oder in Anspruch nehmen. Der Zweck einer Ausgabe oder einer Verpflichtungsermächtigung bestimmt sich durch das Ziel, das damit erreicht werden soll.⁴⁶

Seine Aufgaben bei der Haushaltsausführung kann das BMVg auf andere übertragen.⁴⁷ Ihm obliegt aber auch dann weiterhin die Verantwortung für die Haushaltsausführung.

Einflussnahme auf die Mittelverwendung verbessern

Das BMVg hat die Mittelbewirtschaftung an das BMV übertragen. Dies entbindet das BMVg jedoch nicht von der Gesamtverantwortung für die Bewirtschaftung des Einzelplans 14. Zur ordnungsmäßigen Haushaltsausführung gehört insbesondere, den Grundsatz der sachlichen Bindung zu beachten (§ 45 Absatz 1 BHO). Das BMVg begründet die pauschal im Einzelplan 14 veranschlagten Haushaltsmittel für die Autobahn GmbH mit dem strategischen Bereitstellungswert der verteidigungswichtigen Verkehrsinfrastruktur im MSGN. Folglich genügt es nicht, die Haushaltsmittel für verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur einzusetzen. Das BMVg ist daher gefordert, sicherzustellen, dass das BMV die Haushaltsmittel auch für die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur verwendet. Die pauschale Haushaltsmittelveranschlagung entbindet das BMVg nicht davon, die sachliche Bindung der Haushaltsmittel zu berücksichtigen.

Das BMVg hat jedoch im Haushaltsjahr 2025 nicht darauf hingewirkt, dass das BMV die Haushaltsmittel zielgerichtet einsetzt, um die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur zu ertüchtigen. Insbesondere mit Blick auf deren Zustand wäre dies jedoch erforderlich (Nummer 2). Indem das BMVg die sachliche Bindung der Haushaltsmittel vernachlässigt, nimmt es seine haushaltsrechtliche Verantwortung nicht ausreichend wahr. Es vergibt damit auch die Chance, die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur für die Landes- und Bündnisverteidigung gezielt zu ertüchtigen (Nummer 2).

Da die bei Kapitel 1408 Titelgruppe 05 veranschlagten Haushaltsmittel der Bereichsausnahme zugeordnet sind, hat das Versäumnis des BMVg weitere Folgen. Werden die

⁴⁶ §§ 34 bis 87 BHO sowie VV Nummer 1 zu § 45 BHO i. V. m. VV Nummer 1.2 zu § 17 BHO.

⁴⁷ § 9 Absatz 2 Satz 3 BHO.

Haushaltsmittel ohne erkennbaren Bezug zu der verteidigungswichtigen Verkehrsinfrastruktur verwendet, läuft dies der Bereichsausnahme des Artikels 115 Absatz 2 Grundgesetz zuwider. Im Ergebnis würde der Bund auf unzulässige Weise Kredite aufnehmen und damit ein erhebliches verfassungsrechtliches Risiko eingehen.

Solange das BMVg die zweckentsprechende Verwendung der verteidigungswichtigen Haushaltsmittel nicht sicherstellen kann, wäre es geboten, diese wieder im Einzelplan 12 zu veranschlagen (Nummer 2 und 3).

Empfehlungen

Das BMVg steht in der Verantwortung, im Hinblick auf die Ertüchtigung der verteidigungswichtigen Verkehrsinfrastruktur seine Pflichten auch bei der Haushaltsausführung umfassend wahrzunehmen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg deshalb empfohlen,

5. darauf hinzuwirken, dass das BMV die bei Kapitel 1408 Titelgruppe 05 veranschlagten Haushaltsmittel für die Autobahn GmbH zweckentsprechend einsetzt, um die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur zu ertüchtigen und
6. sich mit dem BMV abzustimmen, um verteidigungswichtige Baumaßnahmen möglichst vorrangig umzusetzen. Hierbei sollte es auch den aktuellen und langfristig absehbaren Zustand der Straßen und Brücken berücksichtigen.

Stellungnahme des BMVg

Das BMVg hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass es den Empfehlungen nicht folgen werde. Es hat dargestellt, dass sich die Zweckbestimmung bei Kapitel 1408 Titelgruppe 05 auf „verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur des Bundes“ beziehe. Diese sei für den Haushaltsvollzug normativ verbindlich. Die pauschale Haushaltsmittelveranschlagung stelle lediglich eine verwaltungsinterne Berechnungsmethodik dar, um die Höhe der Haushaltsmittel zu bestimmen. Sie sei kein Bestandteil des Haushaltsgesetzes und entfalte keine normative Bindungswirkung bei der Haushaltsausführung. Daher schränke die Berechnungsmethodik die Verwendung der Haushaltsmittel nicht ein. Folglich erkenne das BMVg in den Jahren 2025 und 2026 keine zweckwidrige Mittelverwendung. Es hat darauf verwiesen, dass das BMV die im Einzelplan 14 veranschlagten Mittel ausschließlich für Projekte der Autobahn GmbH verplant habe.

Das BMV hat dargestellt, dass eine vorhabenbezogene Prüfung, inwieweit es die Mittel für verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur einsetzt, einer pauschalen Haushalts-

mittelveranschlagung widerspreche. Durch die pauschale Ermittlung seien die eingesetzten Mittel per se militärisch relevant. Eine vorhabenbezogene Prüfung sei daher entbehrlich.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof teilt die Bewertung des BMVg nicht. Die Haushaltsmittelveranschlagung im Einzelplan 14 und die Zuordnung der Ausgaben zur Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“ bedingt, dass die eingesetzten Mittel einen unmittelbaren Bezug zum Einzelplan 14 und zur Verteidigungsfähigkeit aufweisen. Anders lässt sich die Zuordnung der Ausgaben zur Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“ nicht begründen. Der geforderte enge Zusammenhang ergäbe sich, sofern das BMVg und das BMV mit den Mitteln die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur ertüchtigen.

Die Stellungnahme des BMV lässt jedoch erkennen, dass es diesen Zusammenhang aufgrund der Pauschale für nicht erforderlich hält. Der pauschale Haushaltsmittelan-satz bildet zwar den haushaltsrechtlichen Ausgaberahmen. Das BMV erkennt jedoch, dass bei der Verwendung dieser Mittel unverändert ein Zusammenhang zum Einzelplan 14 und zur Verteidigungsfähigkeit erforderlich ist. Die Haushaltsmittel sind daher für verteidigungswichtige Infrastruktur einzusetzen, um den haushaltsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Die vom BMVg allein am Wortlaut der Überschrift zur Titelgruppe 05 ausgerichtete Haushaltsausführung und Argumentation greift zu kurz. Zwar kann für die Bundeswehr auch die Ertüchtigung verteidigungsrelevanter Verkehrsinfrastruktur vorteilhaft sein. Dies könnte de facto beliebige, nicht-verteidigungswichtige Straßen innerhalb des Bundesfernstraßennetzes betreffen. Für die Ertüchtigung nicht-verteidigungswichtiger Straßen fehlt jedoch der unmittelbare Zusammenhang der eingesetzten Mittel zum Einzelplan 14 und zur Verteidigungsfähigkeit. Solche Straßen dürfen nicht über die Bereichsausnahme ertüchtigt werden.

Der Bundesrechnungshof stellt zusammenfassend fest: Da Ausgaben, die der Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“ zugeordnet sind, die Verschuldungsmöglichkeiten des Bundes erhöhen, ist hierfür ein strenger Maßstab anzulegen. Die Ausgaben müssen die Zielrichtung der Bereichsausnahme erfüllen und die Verteidigungsfähigkeit unmittelbar stärken. Ohne nachgewiesenen Einsatz der Mittel für die Verteidigungsfähigkeit würde der Bund die Schuldenregel verletzen.

Der Bundesrechnungshof hält daher seine Empfehlungen aufrecht. Haushaltsmittel die mit der Ertüchtigung der verteidigungswichtigen Infrastruktur begründet werden, sind

auch für diese zweckentsprechend einzusetzen. Die Prüfungserkenntnisse zeigen, dass das BMVg und das BMV bislang keinen unmittelbaren Bezug zwischen den geleisteten Ausgaben und der Ertüchtigung verteidigungswichtiger Verkehrsinfrastruktur nachweisen können. Besteht kein unmittelbarer Bezug zwischen den geleisteten Ausgaben und der Ertüchtigung verteidigungswichtiger Verkehrsinfrastruktur, sind die Mittel außerhalb der Bereichsausnahme im Einzelplan 12 zu veranschlagen.

5 Ressortvereinbarung BMVg und BMV

Bewirtschaftung und Priorisierung festlegen

Die Haushaltspläne 2025 und 2026 sehen in den Erläuterungen zu Kapitel 1408 Titelgruppe 05 vor, dass das BMVg und das BMV eine Ressortvereinbarung schließen. Hierin sollen sie festlegen, wie das BMV die Haushaltsmittel für Verkehrsinfrastruktur in enger Konsultation mit dem BMVg bewirtschaften will.⁴⁸ Das BMVg und das BMV zeichnen eine Ressortvereinbarung im März 2026.

Das BMVg und das BMV gehen in der Ressortvereinbarung auf das geplante Verfahren der Haushaltsaufstellung und Haushaltsausführung ein. Demnach berechnet das BMV jährlich die zu veranschlagenden Haushaltsmittel für Verkehrsinfrastruktur im Kapitel 1408 Titelgruppe 05. Diese betragen 16 % der im Einzelplan 12 zu veranschlagenden Ausgaben für Betrieb und Verkehr sowie der Investitionen für Erhalt und Erweiterung der Bundesautobahnen. Die 16 % ergeben sich, analog zum Haushaltsmittelansatz des BMVg im Jahr 2026 (Nummer 4), aus dem strategischen Bereitstellungswert als Anteil der verteidigungswichtigen Verkehrsinfrastruktur am MSGN. Das BMVg soll die entsprechend berechneten Ansätze bei der Haushaltsanmeldung für den Einzelplan 14 berücksichtigen. Es soll dem BMV die Haushaltsmittel ohne gesonderte Anforderung zu Beginn des Haushaltsjahres zuweisen. Das BMV bewirtschaftete diese anschließend. Das BMVg und das BMV führen in der Ressortvereinbarung nicht aus, wie das BMV die Haushaltsmittel bewirtschaften oder wie es sich mit dem BMVg diesbezüglich abstimmen soll. Zudem enthält sie keine Ausführungen, die dem BMV vorgegeben, die Haushaltsmittel ausschließlich für die gemeinsam priorisierten Bedarfe der verteidigungswichtigen Verkehrsinfrastruktur einzusetzen.

Das BMVg und das BMV beschreiben in der Ressortvereinbarung ihre bisherige Zusammenarbeit. Sie vereinbaren, diese zu vertiefen und weiterzuentwickeln. Hierzu wollen sie verteidigungsrelevante und verteidigungswichtige Verkehrsinfrastrukturbedarfe

⁴⁸ Haushaltspläne 2025 und 2026, Einzelplan 14, Kapitel 1408 Titelgruppe 05, Erläuterungen.

gemeinsam ermitteln und priorisieren. Das BMV überprüfe anschließend, inwieweit es die gemeinsam priorisierten Bedarfe unter Beachtung der Rahmenbedingungen in der Bundesverkehrswegeplanung berücksichtigen kann. Sofern es dies nicht kann, solle es zusammen mit dem BMVg ein Verfahren entwickeln, um den Bedarf außerhalb der Bundesverkehrswegeplanung umzusetzen. Die Ressortvereinbarung enthält keine Ausführungen dazu, dass das BMV die gemeinsam priorisierten Bedarfe an verteidigungswichtiger Verkehrsinfrastruktur mit den im Einzelplan 14 veranschlagten Haushaltsmitteln für die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur im MSGN umsetzen muss.

Würdigung

Ressortvereinbarung nachbessern

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMVg und das BMV nun eine Ressortvereinbarung geschlossen haben. Er sieht darin eine wichtige Grundlage für die Zusammenarbeit. Die aufgezeigten Defizite beim Haushaltsaufstellungsverfahren (Nummer 3) und bei der Ausführung des Haushaltsplans (Nummer 4) verdeutlichen, dass eine Ressortvereinbarung erforderlich ist.

Die Festlegungen in der Ressortvereinbarung sind jedoch nicht ausreichend. Zum einen heben sie die verantwortliche Rolle des BMVg nicht deutlich genug hervor. Zum anderen fehlt es bislang an einer Klarstellung, dass zwischen der sachlichen Bindung der Haushaltsmittel und den Bedarfen an ertüchtigter verteidigungswichtiger Verkehrsinfrastruktur ein unauflöslicher Zusammenhang besteht (Nummer 2).

Zudem wollen BMVg und BMV verteidigungsrelevante und verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur identifizieren und priorisieren. Ein konkretes Verfahren, wie sie die Bedarfe umsetzen wollen, haben sie jedoch nicht festgelegt. Das BMVg riskiert damit, dass es auch im Jahr 2026 mit den im Einzelplan 14 veranschlagten Haushaltsmitteln keinen Einfluss auf die Ertüchtigung der verteidigungswichtigen Verkehrsinfrastruktur ausüben kann.

Empfehlungen

Das BMVg und das BMV stehen in der Verantwortung, die Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“ angemessen und sachgerecht zu nutzen und damit die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur zügig zu ertüchtigen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg deshalb empfohlen, die Ressortvereinbarung mit dem BMV noch einmal zu überarbeiten und dabei

7. in der Ressortvereinbarung insbesondere seine Pflichten und Rechte als für den Einzelplan 14 verantwortliches Ressort und die Pflichten und Rechte des BMV als Mittelbewirtschafter deutlicher und überprüfbar festzulegen und
8. seine Kommunikations- und Entscheidungswege mit dem BMV festzulegen. Hierbei sollte es ein konkretes Verfahren definieren, wie es die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur bestmöglich ertüchtigen will.

Stellungnahme des BMVg

Das BMVg und BMV haben in ihren Stellungnahmen dargestellt, dass sie beabsichtigen die Ressortvereinbarung gemeinsam anzupassen. Der interministerielle Abstimmungsprozess dauere noch an. In welchen Punkten das BMVg und das BMV die Vereinbarung konkret anpassen wollen, haben sie nicht dargestellt.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMVg und das BMV angekündigt haben, die Ressortvereinbarung anzupassen. Er geht davon aus, dass sie hierbei die Empfehlungen zur Haushaltsaufstellung und Haushaltsausführung berücksichtigen. Es kommt nun darauf an, die Ressortvereinbarung in den entscheidenden Punkten anzupassen. Ziel des BMVg sollte sein, die verteidigungswichtige Verkehrsinfrastruktur bestmöglich zu ertüchtigen. Gleichzeitig sollte es den Defiziten bei der Haushaltsaufstellung und der Haushaltsausführung begegnen. Indem das BMVg in der Ressortvereinbarung die ministeriellen Rechte und Pflichten sowie Kommunikations- und Entscheidungswege festlegt, kann es die notwendige Grundlage für die Zusammenarbeit mit dem BMV schaffen.

Der Bundesrechnungshof bittet das BMVg, die überarbeitete Ressortvereinbarung nach Fertigstellung zu übersenden.

Reinert

Kopp

Beglaubigt: Korthaus, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.