Fachbereiche WD 3, WD 4 und WD 6

Teilausgliederung der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung auf eine rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts

© 2026 Deutscher Bundestag

Teilausgliederung der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung auf eine rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts

Aktenzeichen:	WD3-30000-0005-0025; WD4-30000-0003-0019; WD6-30000-0012-0024
Abschluss der Arbeit:	22.10.2026 (zugleich letzter Abruf der Links)
Fachbereich:	WD 3: Verfassung und Verwaltung (Abschnitte 1-3) WD 4: Haushalt und Finanzen (Abschnitt 5) WD 6: Arbeit und Soziales (Abschnitt 4)

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.	**Hintergrund und Fragestellung**	**4**
2.	**Wesentliches Ergebnis**	**6**
3.	**Verfassungsrechtliche Aspekte**	**6**
3.1.	Gesetzgebungskompetenzen	7
3.1.1.	Wasserverkehrsrecht	7
3.1.2.	Wasserwegerecht	8
3.2.	Verwaltungskompetenzen und Verwaltungsorganisation	9
3.2.1.	Bundeskompetenz in der WSV	9
3.2.1.1.	Bundeswasserstraßenverwaltung	9
3.2.1.2.	Schifffahrtsverwaltung	10
3.2.2.	Mögliche Übertragungen auf eine AöR	11
3.2.2.1.	Unmittelbare vs. mittelbare Bundesverwaltung	11
3.2.2.2.	Errichtung einer AöR gem. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG	13
3.2.2.3.	Ausgliederung eines Randbereiches	14
3.2.3.	Exkurs: Praxisbeispiele	16
3.3.	Ergebnis	17
4.	**Beamtenrechtliche Aspekte**	**18**
4.1.	Verleihung der Dienstherrnfähigkeit	18
4.2.	Überleitung von Bundesbeamtinnen und Beamten der WSV	20
4.2.1.	Überleitung der Beamtinnen und Beamten durch Gesetz	20
4.2.2.	Überleitung der Beamtinnen und Beamten durch Verwaltungsakt	21
4.2.2.1.	Abordnung (§ 27 BBG)	21
4.2.2.2.	Versetzung (§ 28 BBG)	22
4.2.2.3.	Zuweisung (§ 29 BBG)	22
4.3.	Beschäftigung von Landesbeamten in der WSV	23
4.4.	Ergebnis	24
5.	**Schuldenbremsenrelevanz von Kreditaufnahmen einer AöR**	**24**
5.1.	Regelungen der Schuldenbremse	24
5.2.	Kreditaufnahme durch rechtlich selbstständige juristische Personen	25
5.2.1.	Grundsatz	25
5.2.2.	Zurechnung im Falle einer Umgehung der Schuldenbremse	27
5.2.2.1.	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz und Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin	27
5.2.2.2.	Meinungsstand in der Literatur	28
5.2.2.3.	Keine abschließende Klärung durch das Bundesverfassungsgericht	32
5.3.	Ergebnis	33

1. Hintergrund und Fragestellung

Die Wasserstraßeninfrastruktur wird in Deutschland überwiegend durch die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) verwaltet. Zu ihren Aufgaben gehören u. a. die Unterhaltung, der Betrieb sowie der Aus- und Neubau der Bundeswasserstraßen einschließlich der Schleusen, Wehre, Brücken und Schiffshebewerke.[1] Darüber hinaus ist sie für die Sicherheit und Koordination des Schiffsverkehrs sowie für die Schifffahrtspolizei und die Schifffahrtszeichen verantwortlich.[2]

Die WSV ist dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr zugeordnet,[3] welchem als Mittelbehörde und zentrale Bundesbehörde der WSV die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt nachgeordnet ist.[4] Dementsprechend wird die WSV über den Bundeshaushalt finanziert und ist an die jährlichen Haushaltsmittel gebunden.[5] Die letzte Reform der WSV wurde im Jahr 2021 abgeschlossen und hatte die Zusammenlegung und Neuorganisation der früheren sieben Direktionen zu einer Generaldirektion sowie eine Bündelung der Kompetenzen der bundesweit 39 Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter in 17 neu strukturierte Ämter zum Gegenstand.[6] In den letzten Jahren gab es aufgrund des hohen Investitionsbedarfs immer wieder Diskussionen rund um eine weitere Reform der WSV, etwa in Form der Trennung hoheitlicher und operativer Aufgaben.[7]

---

1 Bundesministerium für Verkehr, Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV), Artikel vom 13. Juni 2016.

2 Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt, Aufgaben der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes.

3 Bundesministerium für Verkehr, Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV), Artikel vom 13. Juni 2016.

4 Ibler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 89 Rn. 48; Im Einzelnen wird die Verwaltung durch folgende Behörden wahrgenommen: Oberste Behörde ist das Bundesministerium für Verkehr. Dem Bundesministerium für Verkehr nachgeordnet ist seit dem 1. Mai 2013 als Mittelbehörde die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (die früheren sieben Wasser- und Schifffahrtsdirektionen sind seither Außenstellen der Generaldirektion). Der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt sind 17 Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter und acht Wasserstraßen-Neubauämter und weitere Dienststellen nachgeordnet.

5 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Bundeshaushaltsplan 2026, Einzelplan 12 - Bundesministerium für Verkehr, Kapitel 1218: Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, S. 246 ff.; § 45 Abs. 1 BHO zur Bindung der Haushaltsmittel an das Haushaltsjahr.

6 Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt, Modernisierung der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung.

7 Binnenschifffahrt - Das Magazin für Technik und Logistik, WSV-Reform: Ringen um höhere Effizienz geht weiter, Artikel vom 2. März 2023; Binnenschifffahrt - Das Magazin für Technik und Logistik, Binnenschiffer für Reorganisation statt Privatisierung der WSV, Artikel vom 21. Februar 2023; siehe etwa zur Ausgliederung des Baubereichs der WSV Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zum Eigentum und zur Verwaltung von Bundeswasserstraßen, 17. April 2023, WD3 - 3000 - 041/23.

Um auch eine überjährige Finanzierung der Wasserstraßeninfrastruktur (durch Kreditaufnahmen[8]) zu ermöglichen, stellt sich daher die Frage nach Möglichkeiten der Neuorganisation der Verwaltungsstruktur, konkret durch die Übertragung des operativen Aufgabenteils der WSV auf eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR). Nicht Gegenstand dieser Ausarbeitung ist die etwaige Möglichkeit einer Privatisierung von Aufgaben.

Als eine rechtsfähige AöR bezeichnet man eine zu einer rechtsfähigen Verwaltungseinheit verselbstständigte Zusammenfassung von Bediensteten und Sachmitteln zur dauerhaften Erfüllung bestimmter Verwaltungsaufgaben.[9] Die AöR soll dabei allein für die Investitionsausgaben (Erhalt, Sanierung, Planung und Ausschreibungen der Wasserstraßen)[10] zuständig sein und keine generelle Strukturreform der WSV auslösen. Beamtenverhältnisse und behördliche Struktur sollen grundsätzlich erhalten bleiben.

Daraus ergeben sich die folgenden hier zu untersuchenden Einzelfragen:

- Kann der Bund aus **verfassungsrechtlicher** Perspektive aus einem Teil seiner nachgeordneten Behörden im Bereich der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung eine Anstalt öffentlichen Rechts für Investitionsausgaben formen? (3.)

- Sprechen **beamtenrechtliche** Aspekte gegen die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts für Investitionsausgaben im Bereich der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung unter Beibehaltung der Beamtenverhältnisse? (4.)

- Unterfällt die Kreditaufnahme durch rechtlich selbstständige juristische Personen des Bundes (wie der hier in Rede stehenden AöR) dem Anwendungsbereich der **Schuldenbremse**? (5.)

Die Darstellung beschränkt sich dabei auf die Konstellation der rechtsfähigen AöR. Eine nichtrechtsfähige AöR besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit, sodass der Bund weiterhin Rechtsträger bleibt.[11] Dementsprechend sind ihre Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich dem Bundeshaushalt zuzurechnen (Art. 110 Abs. 1 Grundgesetz - GG[12]), soweit nicht besondere

---

8 Vgl. Hermes/Vorwerk/Beckers, Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen, IMK Study Nr. 70, Oktober 2020, S. 21.

9 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 86 Rn. 71.

10 Vgl. hierzu auch die konkreten Aufgaben im Bereich der Investitionsausgaben: Unterhaltung, Betrieb sowie Aus- und Neubau von Bundeswasserstraßen samt Anlagen, einschließlich Planfeststellung und Plangenehmigung, Unterhaltung und Betrieb von Schleusen, Wehren, Schiffshebewerken, Brücken und Talsperren, Wasserwirtschaftlicher Ausbau, hydromorphologische Maßnahmen und ökologische Durchgängigkeit, Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt, Aufgaben der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes.

11 Siegel, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 49 Rn. 8; Hermes, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 86 Rn. 30 f.

12 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) 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.

haushaltsrechtliche Regelungen eingreifen.[13] Eine nichtrechtsfähige AöR ermöglicht somit zwar eine organisatorische Verselbstständigung, führt aber nicht zur Schaffung eines eigenständigen, vom Bund rechtlich getrennten Verwaltungsträgers und unterliegt damit in jedem Fall der Schuldenbremse.[14]

2. Wesentliches Ergebnis

Die Gründung einer rechtsfähigen AöR im Bereich der WSV dürfte verfassungsrechtlich **ausgeschlossen sein**. Zwar steht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der WSV zu. Das GG beschränkt die Organisationsform der WSV aber auf eine **unmittelbare Bundesverwaltung**. Daher ist eine Ausgestaltung der Verwaltung durch selbstständige juristische Personen wie eine rechtsfähige AöR unzulässig. Es bedürfte wohl einer Änderung der Verfassung, um für die WSV auch die mittelbare Bundesverwaltung zu ermöglichen.

Die Fragen und Antworten in Hinblick auf die beamten- und finanzverfassungsrechtlichen Strukturen sind daher derzeit **hypothetischer** Natur.

Aus **beamtenrechtlicher** Perspektive sprechen grundsätzlich keine Gründe gegen die Gründung einer AöR für Investitionsausgaben im Bereich der WSV. Die AöR könnte derzeit bei der WSV beschäftigte Beamte übernehmen.

Die Frage, ob eine Kreditaufnahme durch eine rechtsfähige AöR dem Bund zugerechnet werden müsste und damit der **Schuldenbremse** unterläge, lässt sich hingegen nicht abschließend beantworten. Hierbei kommt es auf die konkrete Ausgestaltung des Vorhabens an und ob dadurch die von der Rechtsprechung und Literatur diskutierten maßgeblichen Zurechnungskriterien erfüllt werden.

3. Verfassungsrechtliche Aspekte

Um eine AöR zu gründen und mit Aufgaben der WSV zu betrauen, benötigt der Bund die verfassungsrechtlichen Kompetenzen hierzu. Dabei ist zu beachten, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes die äußerste Grenze seiner Verwaltungszuständigkeit darstellt,[15] sodass die Verwaltungskompetenzen des Bundes nicht weiter reichen können als seine

13 BVerwG, Urteil vom 23. November 2011, 8 C 20.10, Rn. 34 f., DVBl. 2012, 353 (355); BVerfG, Beschluss vom 22. November 2011, 2 BvE 3/08, Rn. 25 f., BVerfGE 129, 356 (365 f.).

14 Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Umwandlung des Informationstechnikzentrums Bund in eine nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 19/22784 vom 23. September 2020, S. 12.

15 BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961, 2 BvG 1, 2/60, Rn. 91, BVerfGE 12, 205 (229).

Gesetzgebungskompetenzen.[16] Daher werden im Folgenden die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Bundes im Bereich der WSV beleuchtet.[17]

3.1. Gesetzgebungskompetenzen

Gemäß der Grundnorm des Art. 70 Abs. 1 GG steht das Recht der Gesetzgebung den Ländern zu, soweit das GG nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse zuweist. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschifffahrt, den Wetterdienst, die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen. Dabei handelt es sich um konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen, d. h. die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung im Bereich dieser Sachmaterien, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).

Dieser „nautische Katalog“ des Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG lässt sich in drei Kompetenztitel untergliedern: **Wasserverkehrsrecht** (Hochsee- und Küstenschifffahrt, Seezeichen und Binnenschifffahrt), Wetterdienst (hier nicht relevant) und **Wasserwegerecht** (Seewasserstraßen und dem allgemeinen Verkehr dienende Binnenwasserstraßen).[18] Die kompetenzrechtliche Zuweisung dieser Materien an den Bund hat eine möglichst umfassende Befugnis der Regelung des Schiffsverkehrs und der Schifffahrtswege und damit einen ordnungsgemäßen Ablauf des Schiffsverkehrs zum Ziel.[19]

3.1.1. Wasserverkehrsrecht

Das **Wasserverkehrsrecht** (Hochsee- und Küstenschifffahrt, Seezeichen und Binnenschifffahrt) betrifft die technische Beschaffenheit und die Ausrüstung der Schiffe, Anforderungen an das

---

16 BVerfG, Urteil vom 30. Oktober 1962, 2 BvF 2/60, 2 BvF 1/61, 2 BvF 2/61, 2 BvF 3/61, Rn. 61, BVerfGE 15, 1 (16).

17 Eine AöR kann auf Bundesebene entweder durch förmliches Gesetz oder – im Fall einer nichtrechtsfähigen AöR – durch Erlass der Bundesregierung, im Fall des Art. 87 Abs. 3 GG nur durch förmliches Bundesgesetz, gegründet werden, vgl. hierzu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Bundesanstalten als nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, 22. Februar 2012, WD3 – 3000 – 046/12, S. 6.

18 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 103; Der Bund hat von seiner ihm zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG sowohl im Bereich des Wasserwegerechts Gebrauch gemacht durch das Bundeswasserstraßengesetz, das Bundeswasserstraßenausbaugesetz und das Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundeswasserstraßen als auch im Bereich des Wasserverkehrsrechts durch das Seesicherheits-Untersuchungs-Gesetz, das Flaggenrechtsgesetz, das Schiffssicherheitsgesetz, das Seeaufgabengesetz, das Gesetz über Rechte an eingetragenen Schiffen und Schiffsbauwerken, die Schifffahrtsrechtliche Verteilungsordnung und das Seearbeitsgesetz, das Binnenschifffahrtsaufgabengesetz und das Binnenschifffahrtsgesetz, vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 74 Rn. 505, 508, 515.

19 Oetker/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 149; Dabei ist die dem Bund zustehende Gesetzgebungszuständigkeit durch ihren Verkehrsbezug begrenzt, vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Oktober 1962, 2 BvF 2/60, 2 BvF 1/61, 2 BvF 2/61, 2 BvF 3/61, Rn. 70 ff., BVerfGE 15, 1 (18); zur Diskussion um die Verkehrsbezogenheit siehe auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit alternativer Betriebsformen bei der Verwaltung von Bundeswasserstraßen mit überwiegend touristischer Nutzung, 19. September 2012, WD 3 – 3000 – 250/12.

Verhalten im Verkehr, an Wasserfahrzeuge, ihre Ausrüstung und ihre Besatzung sowie weitere verkehrsregelnde Vorschriften.[20] Umfasst sind ferner die Vorkehrungen für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs (namentlich das Signalwesen und die Schifffahrtspolizei) sowie Entgeltregelungen.[21]

Das **Wasserverkehrsrecht** betrifft damit diejenigen Aufgabenbereiche der WSV, die sich mit den Anforderungen an Schiffe und Schifffahrtsanlagen sowie der Sicherheit des Schiffsverkehrs beschäftigen. Hierzu zählen etwa Aufgaben der Kennzeichnungen der Fahrwasser durch Schifffahrtszeichen, der Wahrung der Sicherheit und Ordnung auf den Wasserstraßen als Schifffahrtspolizeibehörde und der Koordination des Schiffsverkehrs durch Betrieb von Verkehrszentralen.[22]

3.1.2. Wasserwegerecht

Im Rahmen des **Wasserwegerechts** (Seewasserstraßen und dem allgemeinen Verkehr dienende Binnenwasserstraßen)[23] ermächtigt Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG den Bund zu Maßnahmen zur Erhaltung der Wasserstraßen in einem für den Schiffsverkehr erforderlichen Zustand, einschließlich der Planfeststellung[24] und der damit zusammenhängenden Gegenstände wie Bau, Umbau und Ausbau sowie Unterhaltung der Wasserstraßen.[25]

Zahlreiche Aufgaben der WSV wie etwa die Unterhaltung von Schleusenanlagen und Brücken, der wasserwirtschaftliche Ausbau der Wasserstraßen sowie Unterhaltung, Betrieb, Aus- und Neubau von Bundeswasserstraßen, einschließlich der behördlichen Genehmigungsverfahren (Planfeststellung/Plangenehmigung)[26] sind maßgeblich für die Bewahrung der Schiffbarkeit der Gewässer und fallen somit in die dem Bund zustehende Gesetzgebungskompetenz im Bereich des **Wasserwegerechts.** Insbesondere die unter 1. genannten operativen Aufgaben der WSV lassen sich dabei wohl überwiegend dem Wasserwegerecht zuordnen.

---

20 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 150.

21 BVerfG, Urteil vom 30. Oktober 1962, 2 BvF 2/60, 2 BvF 1/61, 2 BvF 2/61, 2 BvF 3/61, Rn. 48, BVerfGE 15, 1 (12); Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 16. Aufl. 2026, Art. 74 Rn. 289; Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 103.

22 Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt, Aufgaben der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes.

23 Auf einfachgesetzlicher Ebene definiert § 1 Abs. 4 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) Seewasserstraßen als die Flächen zwischen der Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser und der seewärtigen Begrenzung des Küstenmeeres. Binnenwasserstraßen sind diejenigen schiffsverkehrsfähigen Gewässer, die landwärts der Seewasserstraßen liegen, wobei in beiden Fällen lediglich solche erfasst sind, die dem allgemeinen Verkehr dienen, vgl. Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 152.

24 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 152.

25 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 74 Rn. 514, 518; BVerfG, Urteil vom 30. Oktober 1962, 2 BvF 2/60, 2 BvF 1/61, 2 BvF 2/61, 2 BvF 3/61, Rn. 39, BVerfGE 15, 1 (9).

26 Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt, Aufgaben der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes.

3.2. Verwaltungskompetenzen und Verwaltungsorganisation

Zwar steht dem Bund auch die Verwaltungskompetenz für die WSV zu (3.2.1.), jedoch ist die Organisationsform der AöR in diesen Bereichen unzulässig (3.2.2.).

3.2.1. Bundeskompetenz in der WSV

Grundsätzlich sind die Länder für den Vollzug ihrer eigenen Gesetze sowie für den Vollzug von Bundesgesetzen zuständig, soweit das GG nichts anderes bestimmt oder zulässt (Art. 30 GG, Art. 83 GG). In Bezug auf die WSV besteht eine solche Ausnahme nach Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG i. V. m. Art. 89 Abs. 2 GG für die Bundeswasserstraßenverwaltung (3.2.1.1.) und die Schifffahrtsverwaltung (3.2.1.2.).

3.2.1.1. Bundeswasserstraßenverwaltung

Die Verwaltungszuständigkeit des Bundes im Bereich der Bundeswasserstraßen ist in Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG geregelt. Der Bund verwaltet danach die Bundeswasserstraßen durch eigene Behörden (obligatorische Bundeseigenverwaltung; dies gilt sofern nicht die Länder nach Maßgabe von Art. 89 Abs. 2 S. 3, S. 4 GG im Auftrag des Bundes tätig werden).[27] Der Begriff der Bundeswasserstraßen ist verfassungsrechtlich nicht definiert, sodass das GG dem Bund die nähere Regelung durch Gesetz überlässt. Dies hat der Bund insbesondere im Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG)[28] getan: § 1 Abs. 1 untergliedert in Binnenwasserstraßen des Bundes, die dem allgemeinen Verkehr dienen (Nr. 1), und Seewasserstraßen (Nr. 2 bzw. § 1 Abs. 4 WaStrG).[29] Die Kompetenz umfasst die Unterhaltung, die Planung, den Aus- und Neubau von Bundeswasserstraßen, einschließlich der Enteignung und des Betriebs bundeseigener Schifffahrtsanlagen.[30] Dabei

27 Hierfür war die Erwägung maßgebend, dass die Wasserstraßen nicht Stück für Stück verwaltet werden können, sondern einheitlich als Ganzes für ein gesamtes Stromgebiet und Verkehrsnetz betrachtet werden müssen (Abgeordneter Hoch in der 16. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates am 3. Dezember 1948, Stenografische Protokolle, 198 ff.), Friesecke, Bundeswasserstraßengesetz, 7. Aufl. 2020, Rn. 6.

28 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 224) geändert worden ist.

29 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 89 Rn. 47; zur Definition dieser s.o Fn. 26.

30 Vgl. Wahlen, Maritime Sicherheit im Bundesstaat, 1. Aufl. 2012, S. 78; Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 16. Aufl. 2026, Art. 89 Rn. 1; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 89 Rn. 3 f.; Ibler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 89 Rn. 42.

entspricht die Bundeswasserstraßenverwaltung sachlich dem Gehalt des **Wasserwegerechts** nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG.[31]

Die Aufgaben der Unterhaltung, der Planung und des Aus- und Neubaus von Bundeswasserstraßen fallen damit unter die Verwaltungskompetenz des Bundes für die Bundeswasserstraßen nach Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG.

3.2.1.2. Schifffahrtsverwaltung

Für die Schifffahrtsverwaltung normiert Art. 89 Abs. 2 S. 2 GG, dass der Bund die über den Bereich eines Landes hinausgehenden staatlichen Aufgaben der Binnenschifffahrt und die Aufgaben der Seeschifffahrt wahrnimmt, die ihm durch Gesetz übertragen werden (sog. fakultative Bundeseigenverwaltung[32]). Der Gesetzgeber hat hiervon Gebrauch gemacht und dem Bund für die Seeschifffahrt durch das Seeaufgabengesetz (SeeAufgG)[33] und für die Binnenschifffahrt durch das Binnenschifffahrtsaufgabengesetz (BinSchAufgG)[34] weitreichende Verwaltungskompetenzen übertragen.[35]

Der sachliche Gehalt der schifffahrtsrechtlichen Vollzugskompetenz des Art. 89 Abs. 2 S. 2 GG entspricht dem der Gesetzgebungskompetenz für das **Wasserverkehrsrecht** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG).[36] Darunter fallen die Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Wasserstraßenverkehrs, die darauf bezogene Gefahrenabwehr und die damit im Zusammenhang stehenden Nutzungsregeln.[37] Die Aufgaben der WSV wie die Sicherheit und Koordination des Schiffsverkehrs,

---

31 Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 16. Aufl. 2026, Art. 89 Rn. 1; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 89 Rn. 2 f.; Ibler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 89 Rn. 42; die Kompetenz erstreckt sich demgemäß nur auf die Seewasserstraßen sowie Binnenwasserstraßen, die dem allgemeinen Verkehr dienen, vgl. Wahlen, Maritime Sicherheit im Bundesstaat, 1. Aufl. 2012, S. 78; Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 89 Rn. 46; Das bedeutet, dass der Bund zwar Eigentümer von Bundeswasserstraßen sein kann, die nicht (mehr) dem allgemeinen Verkehr dienen, diese aber nicht nach Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG (hoheitlich) verwalten kann; Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 16. Aufl. 2026, Art. 89 Rn. 11; Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 89 Rn. 46.

32 Soweit der Bund von seiner fakultativen Verwaltungskompetenz nicht Gebrauch macht, verbleibt die Verwaltungskompetenz grundsätzlich bei den Ländern, vgl. Hermes, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 86 Rn. 18.

33 Seeaufgabengesetz (SeeAufgG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juni 2016 (BGBl. I S. 1489), das zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 2. Juli 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 156) geändert worden ist.

34 Binnenschiffahrtsaufgabengesetz (BinSchAufgG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 82; 2023 I Nr. 126), das durch Artikel 14 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

35 Bickenbach, in: Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 89 Rn. 67.

36 Wahlen, Maritime Sicherheit im Bundesstaat, 1. Aufl. 2012, S. 81; siehe auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen für Seehäfen, 23. April 2026, WD 3 - 3000 - 027/26; WD 4 - 3000 - 016/26; WD 5 - 3000 - 022/26, S. 19.

37 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 89 Rn. 105 m.w.N.

Schifffahrtspolizei und die Schifffahrtszeichen unterfallen somit ebenfalls der Verwaltungskompetenz des Bundes.

3.2.2. Mögliche Übertragungen auf eine AöR

Da der Bund für die WSV grundsätzlich über eine Verwaltungskompetenz verfügt, hängt die Frage nach der (teilweisen) Verwaltungsorganisation in Form einer AöR davon ab, um welche Form der Bundesverwaltung es sich dabei handelt und ob diese im Rahmen von Art. 89 Abs. 2 GG zulässig ist (3.2.2.1.). Außerdem ist zu prüfen, ob daneben auf die in Art. 87 Abs. 3 GG vorgesehene Möglichkeit der Gründung einer AöR zurückgegriffen werden kann (3.2.2.2.). Zuletzt wird auf die Möglichkeit der Übertragung von Randbereichen auf Dritte eingegangen (3.2.2.3.).

3.2.2.1. Unmittelbare vs. mittelbare Bundesverwaltung

Das Grundgesetz unterscheidet grundsätzlich zwischen „bundeseigener“ Verwaltung (Art. 86 S. 1 Alt. 1 GG, Art. 87 Abs. 1 GG) und Bundesverwaltung durch bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (Art. 86 S. 1 Alt. 2 GG, Art. 87 Abs. 2, Abs. 3 GG), was als Unterteilung in **unmittelbare** und **mittelbare** Bundesverwaltung zu verstehen ist.[38] Demnach kann der Bund die Verwaltung zum einen **unmittelbar** durch Organisationseinheiten des Bundes ohne eigene Rechtspersönlichkeit durchführen (z. B. oberste Bundesbehörden). Zum anderen kann der Bund die Verwaltung (soweit dies verfassungsrechtlich vorgesehen ist) **mittelbar** durch vom Rechtsträger Bund getrennte rechtlich selbständige juristische Personen des öffentlichen Rechts ausführen.[39] Eine rechtsfähige AöR stellt eine solche selbständige juristische Personen des öffentlichen Rechts dar und wird in Art. 86 S. 1 GG als Form der **mittelbaren** Bundesverwaltung genannt („bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts“[40]). Sofern das Grundgesetz vorsieht, dass Aufgaben in **unmittelbarer** Bundesverwaltung ausgeführt werden müssen, ist diese Form der Verwaltungsorganisation somit **ausgeschlossen.**[41]

Der Grund für die strenger geregelte unmittelbare Bundesverwaltung ist, dass hier der Bund Rechtsträger ist. Daraus folgen eine eigene Wahrnehmungskompetenz und umfassende Direktionsmacht des Bundes. Letztere umfasst grundsätzlich die Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht der

---

38 Schliesky/Tischer, Möglichkeiten einer gesetzgeberischen Steuerung von Verwaltungsreformen, DÖV 2013, 361 (366).

39 Winkler, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 87 Rn. 11; Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 86 Rn. 71.

40 Trotz der Bezeichnung „bundesunmittelbare“ Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts handelt es sich um mittelbare Bundesverwaltung, Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 22. Aufl. 2024, Rn. 217.

41 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 86 Rn. 67; Burgi, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 86 Rn. 43; Ehlers, Verwaltung in Privatrechtsform, 1984, S. 119; Vgl. auch Pechstein, Umbau der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung von einer Ausführungsverwaltung zu einer Gewährleistungsverwaltung?, DÖV 2013, 85 (86): „Aufgrund der Anordnung eines eigenen Verwaltungsunterbaus (Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG: „durch eigene Behörden“) ist auch die Einführung einer mittelbaren Verwaltung durch Einschaltung selbständiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts im Bereich der bundeseigenen Verwaltung ausgeschlossen, da diese Einheiten eben nicht mehr „eigen“ sind und die Steuerungsmöglichkeiten im Vergleich zum eigenen Behördenapparat reduziert sind.“

übergeordneten Stellen über die handelnde Stelle.[42] Ein weiterer Grund ist die parlamentarische Budgetverantwortung. Nur der Bundestag entscheidet über die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben des Bundes.[43] Diese demokratische Kontrolle soll nicht dadurch ausgehöhlt werden, dass Finanzierungsentscheidungen in wichtigen Bereichen dauerhaft auf andere Einrichtungen verlagert werden.

Art. 87 Abs. 1 S. 1 und Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG ordnen an, dass der Bund die Bundeswasserstraßen durch eigene Behörden verwaltet. Damit steht dem Bund grundsätzlich die Kompetenz zu, die Wasserstraßen zu verwalten (wie es aktuell auch durch das Bundesministerium für Verkehr und die Behörden der WSV geschieht). Die Art und Weise wie dies zu erfolgen hat, regeln Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG, die für die Bundeswasserstraßenverwaltung die **obligatorische Bundeseigenverwaltung** vorsehen („in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau“/ „durch eigene Behörden“). Die Bundeswasserstraßenverwaltung zählt damit zur **unmittelbaren** Bundesverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau durch Mittel- und Unterbehörden.[44] Eine Verwaltungsorganisation durch eine selbstständige AöR ist in diesem Bereich nicht möglich (s.o.).[45] Verwaltungsaufgaben i. S. d. Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG sind zudem u. a. die Unterhaltung und der Betrieb bestehender und künftiger Bundeswasserstraßen, weshalb auch die Abkopplung nur eines dieser Aufgabenbereiche und dessen Übertragung in mittelbare Bundesverwaltung (AöR) im Rahmen von Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG nicht zulässig sein dürfte.[46]

Art. 89 Abs. 2 S. 2 GG ordnet für die Schifffahrtsverwaltung die **fakultative Bundeseigenverwaltung** an. Auch hier gibt das Grundgesetz eine Aufgabenwahrnehmung durch die **unmittelbare**

---

42 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz 110. El. März 2026, Art. 86 Rn. 55, 67.

43 BVerfGE 130, 318 (345): Budgetrecht als „Königsrecht“ des Parlaments; siehe auch Deutscher Bundestag, Budgethoheit.

44 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 86 Rn. 70; Für bestimmte Verwaltungsbereiche, darunter auch die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt, wird bundeseigene Verwaltung „mit eigenem Verwaltungsunterbau“ vorgesehen. Hierunter ist zu verstehen, dass unterhalb der Zentralebene (oberste Bundesbehörde oder Bundesoberbehörde) ein hierarchisch untergeordneter Behördenapparat besteht, dessen Zuständigkeiten jeweils regional beschränkt sind, vgl. Schliesky/Tischer, Möglichkeiten einer gesetzgeberischen Steuerung von Verwaltungsreformen, DÖV 2013, 361 (366); Zum Verwaltungsunterbau der WSV siehe Fn. 4.

45 Anders wäre dies im Fall einer nichtrechtsfähigen AöR. Diese fällt unter die bundesunmittelbare Verwaltung durch bundeseigene Behörden, Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 86 Rn. 73; Vgl. hierzu auch Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Umwandlung des Informationstechnikzentrums Bund in eine nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 19/22784 vom 23. September 2020, S. 12; Eine Übertragung auf diese wäre also verfassungsrechtlich unbedenklich, würde aber das hier zu behandelnde Problem der überjährigen Finanzierung nicht lösen können.

46 Schliesky/Tischer, Möglichkeiten einer gesetzgeberischen Steuerung von Verwaltungsreformen, DÖV 2013, 361 (367).

Bundesverwaltung vor, sodass eine rechtsfähige AöR nicht mit Aufgaben der Schifffahrtsverwaltung betraut werden könnte.[47]

3.2.2.2. Errichtung einer AöR gem. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG

Fraglich ist, ob sich die Errichtung einer AöR auf andere Verwaltungskompetenztitel des Grundgesetzes stützen ließe. Insoweit könnte Art. 87 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG in Betracht kommen. Art. 87 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG sieht die Möglichkeit zur Errichtung neuer „bundesunmittelbarer" Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz im Bereich der Bundesgesetzgebungskompetenzen vor. Damit erlaubt Art. 87 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG eine **mittelbare** Bundesverwaltung für Angelegenheiten, in denen der Bund gesetzgebungsbefugt ist.[48] Umstritten ist, ob sich dies auch auf die ausdrücklich der **unmittelbaren** Bundesverwaltung unterstehenden Gebiete des Art. 87 Abs. 1 GG (wie die WSV) bezieht, oder ob Abs. 3 nur nachrangig herangezogen werden kann für den Fall, dass das GG keine Kompetenzzuordnung getroffen hat.[49]

Die Literatur nimmt überwiegend eine Subsidiarität des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG an. Danach verdrängen Art. 87 Abs. 1 S. 1 und Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG (Anordnung der **unmittelbaren** Bundesverwaltung für die WSV) die von Art. 87 Abs. 3 GG eröffnete Möglichkeit im Sinne einer Normenkonkurrenz.[50] Dafür spreche, dass die Vorgaben des Art. 87 Abs. 1 GG sonst durch einen Rückgriff auf Abs. 3 S. 1 GG unterlaufen werden könnten.[51] Eine solche Einordnung lege auch der Wortlaut („Außerdem") nahe, denn er zeige, dass Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG eine Bundesverwaltung nur auf Gebieten und für Gegenstände ermögliche, die von den vorangehenden Absätzen nicht erfasst würden.[52]

Gegen diese Auslegung könnte eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 2004 sprechen.[53] Dort ging es um die Errichtung des **Zollkriminalamts** als selbstständige Bundesoberbehörde i. S. v. Art 87 Abs. 3 S. 1 Alt. 1 GG anstelle einer im Wesentlichen auf Koordinationsaufgaben beschränkten Zentralstelle i. S. v. Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG.[54] Das BVerfG hat entschieden, dass Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nicht generell hinter Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG zurücktritt. Art. 87 GG solle sowohl die Verwaltungskompetenzen der Länder schützen als auch eine sachgerechte und leistungsfähige Bundesverwaltung ermöglichen. Dem Bund stünden daher

---

47 Die Übertragung des operativen Aufgabenbereiches betrifft jedoch ohnehin im Schwerpunkt die Bundeswasserstraßenverwaltung.

48 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 87 Rn. 218.

49 Winkler, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 87 Rn. 44.

50 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 87 Rn. 58 f.; Burgi, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 87 Rn. 91; Hermes, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 101.

51 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 87 Rn. 228.

52 Ebd.

53 BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004, 1 BvF 3/92, BVerfGE 110, 33.

54 Ebd.

verschiedene Organisationsformen zur Verfügung, zwischen denen er wählen könne, sofern die jeweiligen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt seien.

Die Entscheidung dürfte auf die vorliegende Konstellation jedoch nicht **übertragbar** sein. Während es dort um die Wahl zwischen zwei Organisationsformen der unmittelbaren Bundesverwaltung (nämlich zwischen einer Bundesoberbehörde und einer Zentralstelle) ging, soll vorliegend eine rechtsfähige AöR und damit ein eigenständiger Träger mittelbarer Bundesverwaltung geschaffen werden. Art. 87 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG schreiben für die Verwaltung der Bundeswasserstraßen aber ausdrücklich die Wahrnehmung durch eigene Bundesbehörden vor. Anders als bei der fakultativen Einrichtung einer Zentralstelle nach Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG („Durch Bundesgesetz können […] eingerichtet werden“) würde durch die Übertragung eines Teils der Wasserstraßenverwaltung auf eine rechtsfähige AöR somit eine verbindliche verfassungsrechtliche Organisationsvorgabe berührt.

Die Zuordnung der WSV zur unmittelbaren Bundesverwaltung ist zudem **historisch** gewachsen: Mit Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung (WRV) begann der Überführungsprozess der Wasserstraßen von den Einzelstaaten auf das Reich: Nach Art. 97 Abs. 1 WRV war es Aufgabe des Reichs, „die dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen in sein Eigentum und seine Verwaltung zu übernehmen“. Während Eigentum und Gesetzgebungskompetenzen in der Folge gänzlich auf das Reich übergingen, erfolgte zunächst nur ein partieller Übergang der Verwaltungskompetenzen. Der per Reichsgesetz vom 29. Juni 1921 umgesetzte Staatsvertrag und die spätere Reichswasserstraßenverordnung sahen eine Art Auftragsverwaltung der Länder vor. Erst Art. 118 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs von Herrenchiemsee ordnete eine bundeseigene Verwaltung an. Trotz Uneinigkeit im Parlamentarischen Rat wurde jene Form der Verwaltung schließlich im GG übernommen.[55]

Bei der unmittelbaren Bundesverwaltung ist die Direktionsmacht des Bundes umfassend, d. h. sie umfasst grundsätzlich die Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht der übergeordneten Stellen über die handelnde Stelle.[56] Dies wurde somit vom Verfassungsgeber bewusst für die WSV geregelt und darf nicht umgangen werden.

3.2.2.3. Ausgliederung eines Randbereiches

Die Pflicht des Bundes, die Bundeswasserstraßen durch eigene Behörden zu verwalten, schließt allerdings nicht die Übertragung bestimmter Funktionen und Hilfstätigkeiten auf andere Organisationsformen aus.[57] Der Bund muss seine einmal übernommenen Aufgaben im Bereich der Verwaltung der Bundeswasserstraßen nicht stets und vollständig durch Stellen bundesunmittelbarer

55 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz 110. El. März 2026, Art. 89 Rn. 2 ff.

56 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz 110. El. März 2026, Art. 86 Rn. 55; Über eine rechtsfähige AöR übt der Bund hingegen regelmäßig nur die Rechtsaufsicht aus, eine Fachaufsicht ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Es findet mithin keine Zweckmäßigkeitskontrolle statt, vgl. Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz 110. El. März 2026, Art. 86 Rn. 56.

57 Schliesky/Tischer, Möglichkeiten einer gesetzgeberischen Steuerung von Verwaltungsreformen, DÖV 2013, 361 (370).

Verwaltung wahrnehmen.[58] Überwiegend diskutiert wird dabei jedoch die Übertragungsmöglichkeit gewisser Randbereiche, die nicht den Kern der dem Bund übertragenen Aufgabe betreffen, auf **Private** als Erfüllungsgehilfen[59] (sog. funktionale Privatisierung). Eine Privatisierung ist jedoch nicht Fragestellung dieser Ausarbeitung.

Davon zu trennen ist die Frage danach, ob eine Abspaltung von Randbereichen auf eine rechtsfähige AöR möglich wäre. Eine solche ist nach derzeitiger verfassungsrechtlicher Lage wohl abzulehnen.[60] Insbesondere unterscheiden sich öffentlich-rechtliche und privatrechtliche juristische Personen in der Art und Weise wie der Bund über sie Kontrolle ausübt. Bei einer funktionalen Privatisierung werden juristische Personen des Privatrechts (z. B. GmbH, AG) von einem öffentlich-rechtlichen Verwaltungsträger beherrscht. Er hält entweder alle Anteile oder die Mehrheit der Anteile, zumindest übt er aufgrund besonderer (auch vertraglicher) Regelung einen bestimmenden Einfluss aus.[61] Bei der Ausgliederung auf eine AöR hingegen agiert diese weitestgehend selbstständig, der Bund übt dann in der Regel nur noch die Rechtsaufsicht aus.[62]

Einfachgesetzlich ermöglichen § 7 Abs. 2 WaStrG und § 12 Abs. 5 WaStrG bereits die Übertragung der Ausführung einzelner Unterhaltungs-, Betriebs-, Ausbau- und Neubaumaßnahmen auf Dritte, wobei die hoheitlichen Befugnisse des Bundes nicht übergehen. Sinn und Zweck der Regelung ist aber auch hier die Übertragung auf private Unternehmer.[63]

---

58 Remmert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 66. Edition, Stand: 15. August 2026, Art. 89 Rn. 16.

59 Siehe etwa: Schliesky/Tischer, Möglichkeiten einer gesetzgeberischen Steuerung von Verwaltungsreformen, DÖV 2013, 361; Pechstein, Umbau der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung von einer Ausführungsverwaltung zu einer Gewährleistungsverwaltung?, DÖV 2013, 85; Die Meinungen stimmen aber im Wesentlichen dahingehend überein, dass ein gewisser Kernbereich der dem Bund zugewiesenen Aufgabe auch bei diesem verbleiben muss. Zu seinen Verwaltungsaufgaben i. S. d. Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG zählen im Kern u. a. die Unterhaltung und der Betrieb bestehender und künftiger Bundeswasserstraßen. Der Bund muss danach die wesentlichen Funktionen erfüllen, die mit dem Bau und der Unterhaltung der Bundeswasserstraßen sowie mit dem Betrieb der zugehörigen Schifffahrtsanlagen zusammenhängen. Eine Übertragung ist damit nur zulässig, solange keine Hoheitsbefugnisse übertragen werden, Remmert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 66. Edition, Stand: 15. August 2026, Art. 89 Rn. 15, 16, Schliesky/Tischer, Möglichkeiten einer gesetzgeberischen Steuerung von Verwaltungsreformen, DÖV 2013, 361.

60 Vgl. etwa Pechstein, Umbau der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung von einer Ausführungsverwaltung zu einer Gewährleistungsverwaltung?, DÖV 2013, 85; Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz 110. El. März 2026, Art. 89 Rn. 98; A.A. wohl Schliesky/Tischer, Möglichkeiten einer gesetzgeberischen Steuerung von Verwaltungsreformen, DÖV 2013, 361 (367), unter Verweis darauf, dass keine Hoheitsaufgaben und -befugnisse übertragen werden dürfen und die für bundeseigene Verwaltung charakteristische Direktionsmacht des Bundes sowie stetige Aufgabenerfüllung ohne Streikgefahr gewährleistet bleiben müssen.

61 Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 22. Aufl. 2024, Rn. 197.

62 Außerdem handelt es sich bei den Investitionsaufgaben wohl um solche des Kernbereichs, die mithin nicht einmal auf Private ausgegliedert werden könnten, siehe Fn. 59.

63 Vgl. Reinhardt/Schäfer, Bundeswasserstraßengesetz, 3. Aufl. 2017, § 7 Rn. 2, § 12 Rn. 4; Eine Grenze ist auch hier die hoheitliche Letztentscheidung. Nach § 14 Abs. 1 WaStrG bleibt beispielsweise die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt für die Planfeststellung und Genehmigung zuständig. Das Gesetz unterscheidet damit bereits zwischen Aufgaben, deren tatsächliche Ausführung Dritten überlassen werden kann, und Entscheidungen, die bestimmten Bundesbehörden vorbehalten bleiben.

3.2.3. Exkurs: Praxisbeispiele

Zur Veranschaulichung der obenstehenden Ausführungen, soll im Rahmen dieses Exkurses ein Blick auf Fälle geworfen werden, in denen eine (teilweise) Ausgliederung auf eine AöR stattgefunden hat:

Das Informationstechnikzentrum des Bundes (ITZBund) etwa erbringt u. a. Leistungen für die Bundesfinanzverwaltung, insbesondere im Zusammenhang mit steuerlichen Fachverfahren.[64] Art. 108 Abs. 1 GG schreibt für bestimmte Bereiche der Steuerverwaltung die unmittelbare Verwaltung durch Bundesfinanzbehörden vor.[65] Die Bundesregierung hielt deshalb die nichtrechtsfähige AöR für die verfassungsrechtlich geeignetere Lösung, weil das ITZBund dadurch Bundesfinanzbehörde und Teil der unmittelbaren Bundesverwaltung bleibt.[66] In der Begründung wird sogar ausdrücklich hervorgehoben, dass bei der Steuerverwaltung die Einschaltung Dritter engen verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt. Zulässig seien vor allem technische Hilfstätigkeiten, die neben die hoheitliche Aufgabenerfüllung treten oder diese ergänzen.[67]

Mit der Postreform II 1994 gründete der Bund durch das Bundesanstalt-Post-Gesetz (BAPostG)[68] die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost.[69] Wegen der damaligen verfassungsrechtlich angeordneten unmittelbaren Bundesverwaltung (Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG in der Fassung bis zum 3. September 1994) wurde hier zuvor das GG geändert.[70] Erst dadurch wurde für die mittelbare Verwaltung durch die AöR der Weg frei.[71]

Der Bund hat mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) einen Teilbereich seiner bisherigen Verwaltung rechtlich verselbstständigt.[72] Der wesentliche Unterschied besteht jedoch

---

64 Vgl. Informationstechnikzentrum des Bundes (ITZBund).

65 Als Verwaltungsform schreiben Art. 108 Abs. 1 S. 1 GG („werden verwaltet“) und Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG eine obligatorische unmittelbare Bundesverwaltung vor, Schenke, in: Sodan, Grundgesetz, 5. Aufl. 2024, Art. 108 Rn. 4.

66 Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Umwandlung des Informationstechnikzentrums Bund in eine nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 19/22784 vom 23. September 2020, S. 12.

67 Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Umwandlung des Informationstechnikzentrums Bund in eine nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 19/22784 vom 23. September 2020, S. 19.

68 Bundesanstalt-Post-Gesetz (BAPostG) vom 14. September 1994 (BGBl. I S. 2325), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 3372) geändert worden ist.

69 Vgl. Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (BAnst PT).

70 Im eingefügten Art. 87f Abs. 3 GG wurde ausdrücklich die Verwaltungsorganisation durch die AöR für bestimmte Bereiche geregelt; Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, in der Fassung des Gesetzes vom 30. August 1994 (BGBl. 1994 I Nr. 58, S. 2245); Eine ähnliche Vorgehensweise wäre auch für die WSV denkbar.

71 Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 12/7269 vom 14. April 1994, S. 4.

72 Vgl. Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA).

darin, dass die Aufgaben der allgemeinen Bundesimmobilienverwaltung nicht derselben speziellen Organisationsbindung nach Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG unterliegen, wie dies bei der WSV der Fall ist.

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)[73] entstand durch Zusammenlegung der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung und des Bundesamts für Ernährung und Forstwirtschaft.[74] Sie ist eine rechtsfähige AöR mit unterschiedlichen Aufgaben, darunter sowohl Finanzierung, Beschaffung und Verwaltung von Sachmitteln als auch hoheitliche Verwaltungsentscheidungen. Dies zeigt, dass grundsätzlich auch finanzielle und operative Aufgaben in einer rechtsfähigen AöR gebündelt werden können. Der Bund kann also durch Gesetz einzelne, sachlich abgrenzbare Verwaltungsaufgaben einer rechtsfähigen Anstalt übertragen und damit aus seiner unmittelbaren Verwaltung ausgliedern. Das gilt grundsätzlich auch für hoheitliche Aufgaben. Voraussetzung bleibt aber, dass die **Verfassung** die Wahrnehmung gerade dieser Aufgaben durch einen selbständigen Verwaltungsträger **zulässt**. Das GG macht für die von der BLE betroffenen Aufgabengebiete keine Vorgaben, die mit denen in Art. 87 Abs. 1 S. 1, Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG vergleichbar wären.

Gleiches gilt für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Die BaFin wurde durch Zusammenlegung dreier zuvor selbständiger Bundesaufsichtsämter geschaffen: der Aufsichtsämter für das Kreditwesen, das Versicherungswesen und den Wertpapierhandel (§ 1 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz - FinDAG)[75]. Die neu gegründete rechtsfähige AöR übernahm die zuvor diesen Bundesbehörden übertragenen Aufgaben.[76] Es handelt sich dabei nicht nur um technische oder administrative Unterstützungsleistungen. Die BaFin nimmt damit selbst hoheitliche Aufsichts- und Entscheidungsbefugnisse wahr. Die Gründung geht allerdings auf die Kompetenznorm des Art. 87 Abs. 3 GG zurück,[77] welche für die WSV ausgeschlossen ist (siehe oben 3.2.2.2).

3.3. Ergebnis

Da für die WSV die unmittelbare Bundesverwaltung von Verfassung wegen angeordnet ist, bedürfte die Ausgliederung des operativen Teils der WSV auf eine AöR wohl einer Verfassungsänderung. Aus dem gleichen Grund kann auch kein „Umweg“ über Art. 87 Abs. 3 GG oder über die Ausgliederung eines „Randbereiches“ genommen werden.

---

73 Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE).

74 Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung einer Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung und zur Änderung von Vorschriften auf den Gebieten der Land- und Ernährungswirtschaft, BR-Drs. 111/94 vom 4. Februar 1994, S. 1.

75 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) vom 22. April 2002 (BGBl. I S. 1310), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 223) geändert worden ist.

76 Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).

77 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Rechtliche Aspekte der Übertragung der Bankaufsicht auf die Deutsche Bundesbank, 13. September 2007, WD 4 - 3000 - 136/07, S. 5; BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1962, 2 BvF 4/61, 2 BvF 5/61, 2 BvF 1/62, 2 BvF 2/62, BVerfGE 14, 197.

Die nachfolgenden Ausführungen in Hinblick auf die beamten- und finanzverfassungsrechtlichen Strukturen sind daher derzeit **hypothetischer** Natur.

4. Beamtenrechtliche Aspekte

Gegen die Gründung einer AöR für Investitionsausgaben im Bereich der WSV unter Beibehaltung der Beamtenverhältnisse sprechen grundsätzlich keine beamtenrechtlichen Gründe.

Einer solchen AöR könnte die Dienstherrnfähigkeit gemäß § 2 Bundesbeamtengesetz (BBG)[78] verliehen werden (siehe dazu 4.1.). Dadurch könnte die AöR derzeit bei der WSV beschäftigte Beamte übernehmen (siehe dazu 4.2.). Daneben erscheint es möglich, auch Beamtinnen und Beamte aus Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltungen der Länder in der AöR zu beschäftigen (siehe dazu 4.3.).

4.1. Verleihung der Dienstherrnfähigkeit

Sofern für die innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens neu zu gründende AöR Beamte tätig sein sollen, bedarf es einer Verleihung der Dienstherrnfähigkeit im Sinne von § 2 BBG. Die Dienstherrnfähigkeit ist das Recht, Beamte zu haben (§§ 2, 3 Abs. 1 BBG).[79] Sie umfasst jedoch nicht das Recht, Beamte zu ernennen. Diese Kompetenz hat für den Bund der Bundespräsident, welcher das Recht regelmäßig an die Bundesregierung, d.h. die jeweiligen Minister, delegiert. Hingegen beinhaltet die Dienstherrnfähigkeit die sogenannte Ämterhoheit, also das Recht, Beamtenstellen im funktionellen Sinne nach eigenem Entschluss einzurichten, abzugrenzen und zu übertragen.[80]

Die Dienstherrnfähigkeit wird „durch oder aufgrund eines Gesetzes“ verliehen (§ 2 BBG). Somit kann der Bund einer Anstalt die Dienstherrnfähigkeit durch formelles Gesetz oder durch Rechtsverordnung verleihen.[81] Eine Verleihung durch Satzung ist hingegen – anders als noch nach

78 Bundesbeamtengesetz (BBG) vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 199) geändert worden ist.

79 Hebeler, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 2 Rn. 2.

80 Hebeler, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 2 Rn. 3; Brinktrine, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 2 BBG Rn. 4.

81 Hebeler, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 2 Rn. 4; Brinktrine, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 2 BBG Rn. 7.

§ 121 Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG)[82] ausdrücklich vorgesehen – nach wohl ganz herrschender Auffassung nicht möglich.[83]

Außerdem bedarf es einer eigenen Rechtsfähigkeit beziehungsweise Rechtspersönlichkeit der jeweiligen Anstalt.[84]

Die Dienstherrnfähigkeit kann im Rahmen von § 2 BBG grundsätzlich nur an juristische Personen des öffentlichen Rechts verliehen werden, konkret an bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.[85] Dies verdeutlichen auch die folgenden beiden Beispiele der Deutschen Bahn und Telekom:

So wurde 1994 im Zuge der sogenannten Bahnreform die Deutsche Bahn AG als privatrechtliche Eisenbahngesellschaft des Bundes gegründet. Die verfassungsrechtlichen „Säulen“ dieser Bahnreform bildeten die neu eingeführten Art. 87e und Art. 143a GG.[86] Art. 143a Abs. 1 S. 2 GG bestimmt seitdem: „Beamte der Bundeseisenbahnen können durch Gesetz unter Wahrung ihrer Rechtsstellung und der Verantwortung des Dienstherrn einer privat-rechtlich organisierten Eisenbahn des Bundes zur Dienstleistung zugewiesen werden.“ Nach diesem Zuweisungsmodell ist Dienstherr der Beamtinnen und Beamten in diesem Fall nicht die Deutsche Bahn AG geworden, sondern der Bund geblieben.[87]

Im Fall der Postreform II wurde indes ein „Beleihungsmodell“ gewählt. In Art. 143b Abs. 3 S. 2 GG wurde im Hinblick auf den Postdienst, die Telekom und die Postbank ausdrücklich

82 Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999 (BGBl. I S. 654), das zuletzt durch Artikel 6 Absatz 1 des Gesetzes vom 23. Mai 2017 (BGBl. I S. 1228) geändert worden ist.

83 Hebeler, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 2 Rn. 4; Brinktrine, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 2 BBG Rn. 7 m.w.N. Das ergibt sich aus der Gegenüberstellung der Wortlaute. So hieß es in § 121 Nr. 2 a.E.: „durch Gesetz, Rechtsverordnung oder Satzung verliehen wird; derartige Satzungen bedürfen der Genehmigung durch eine gesetzlich hierzu ermächtigte Stelle.“ Nunmehr in § 2 BBG stattdessen „durch oder aufgrund eines Gesetzes“; a.A. Thomsen, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 121 BBRG Rn. 1.2: „Die Möglichkeit, dass die Dienstherrnfähigkeit durch Verordnung oder Satzung verliehen wird, besteht auch nach neuem Recht, auch wenn diese beiden Möglichkeiten nun nicht mehr ausdrücklich erwähnt werden.“

84 Brinktrine, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 2 BBG Rn. 8; Hebeler, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 2 Rn. 5.

85 Hebeler, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 2 Rn. 8; Brinktrine, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 2 BBG Rn. 9; Werres, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 4 BBG Rn. 6; vgl. auch Brosius-Gersdorf, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 33 Rn. 151; Kaiser, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 30.

86 Gersdorf, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 87e Rn. 1.

87 BVerwG, Urteil vom 11. Februar 1999, 2 C 28/98, Rn. 19 ff.; Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 143a Rn. 16.

bestimmt, dass die Unternehmen „Dienstherrenbefugnisse“ ausüben.[88] Dienstherrenbefugnisse in diesem Sinne sind die „dem Dienstherrn Bund obliegenden Rechte und Pflichten gegenüber den bei ihnen beschäftigten Beamten“, deren Ausübung den privaten Unternehmen – mangels eigener Dienstherrnfähigkeit – im Wege der Beleihung übertragen ist.[89] Diese Ausgestaltung hat in beiden Fällen nicht zuletzt dem Umstand Rechnung getragen, dass einer juristischen Person des Privatrechts von Verfassung wegen keine (jedenfalls vollumfängliche) eigenständige Dienstherrnfähigkeit verliehen werden kann.[90] Durch die Ausgestaltung der Reformen im Wege der Verfassungsänderungen sollte in jedem Falle – so die Gesetzesbegründung – das „Verfassungsrisiko“ ausgeräumt werden, das im Rahmen einer bloß einfachgesetzlichen Umsetzung bestanden hätte.[91]

4.2. Überleitung von Bundesbeamtinnen und Beamten der WSV

Die Überleitung von Bundesbeamtinnen und -beamten kann durch Gesetz (4.2.1.) oder durch Verwaltungsakt (4.2.2.) erfolgen.

4.2.1. Überleitung der Beamtinnen und Beamten durch Gesetz

Die Bundesbeamten, die bei einer neu zu gründenden AöR beschäftigt werden sollen, können per Gesetz auf diese übergeleitet werden.

Nicht unmittelbar anwendbar auf die vorliegende Konstellation erscheint indes § 134 BBG wonach Beamtinnen und Beamte einer juristischen Person des öffentlichen Rechts mit Dienstherrnfähigkeit, die vollständig in eine andere Körperschaft eingegliedert wird, mit der Umbildung kraft Gesetzes in den Dienst der aufnehmenden Körperschaft übertreten. Abs. 4 regelt eine entsprechende Anwendung des Abs. 1, „wenn eine Körperschaft mit einer oder mehreren anderen Körperschaften zu einer neuen Körperschaft zusammengeschlossen wird, wenn aus einer Körperschaft oder aus Teilen einer Körperschaft eine oder mehrere neue Körperschaften gebildet werden oder wenn Aufgaben einer Körperschaft vollständig oder teilweise auf eine oder mehrere andere Körperschaften übergehen.“ Die Vorschrift des § 134 BBG ist jedoch nicht unmittelbar anwendbar auf die Umbildung einer bundesunmittelbaren Behörde, wie es die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes eine ist. Zwar legt die Norm einen weiten Körperschaftsbegriff an, indem sie normiert, dass eine juristische Person des öffentlichen Rechts mit

88 Umstritten bleibt, ob dies nur deklaratorischer Natur ist oder eine verfassungsrechtliche Ausnahme konstituiert. So etwa Werres, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 4 BBG, Rn. 6; siehe dazu auch Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März, 2026, Art. 143a Rn. 3, 20; Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 143b Rn. 3, 19 ff.; Gersdorf, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 143b Rn. 21 f.

89 Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. El. März 2026, Art. 143b Rn. 15 ff.

90 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19.Aufl. 2026, Art. 143a Rn. 2; Hebeler, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 2 Rn. 8.

91 Begründung des Gesetzesentwurfs der BReg: Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 12/7269 vom 14. April 1994, S. 6; auch zit. in Gersdorf, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 143 Rn. 21.

Dienstherrnfähigkeit eine Körperschaft im Sinne des Abschnitts ist.[92] Allerdings handelt es sich bei unmittelbaren Bundesbehörden wie der WSV nicht um eigenständige juristische Personen.

Wohl auch deswegen hat sich die gesetzgeberische Praxis entwickelt, bei der die Überleitung von Bundesbeamtinnen und -beamten einer zuvor bestehenden Behörde auf eine neu gegründete juristische Person durch ein Spezialgesetz geregelt wird. Als im Zuge der Postreform II durch das BAPostG die BAnst PT gegründet wurde,[93] übernahm diese neu gegründete Bundesanstalt Aufgaben, die zuvor das Bundesministerium für Post und Telekommunikation ausgeführt hatte. § 12 Abs. 1, § 13 BAPostG regelte die „Überleitung“ der Beamtinnen und Beamten von der Bundesbehörde zur Bundesanstalt.

Ebenso wurde die BaFin 2002 als bundesunmittelbare, rechtsfähige AöR errichtet.[94] § 19 FinDAG regelte die Übernahme aller Beschäftigten durch die BaFin. Ähnlich wurde in § 18 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG)[95] von 2005 die Überleitung der Beamtinnen und Beamten durch die neu gegründete BImA geregelt.

4.2.2. Überleitung der Beamtinnen und Beamten durch Verwaltungsakt

Die Überleitung der bei einer umstrukturierten Bundesbehörde beschäftigten Beamtinnen und Beamten kann auch durch Abordnung, Versetzung oder Zuweisung – also durch Verwaltungsakt – erfolgen. Da es sich hierbei jedoch um eine Einzelfallmaßnahme handelt, hat dies zur Folge, dass gegen jede Maßnahme Rechtsschutz ersucht werden kann.

4.2.2.1. Abordnung (§ 27 BBG)

Die Abordnung nach § 27 BBG ist die vorübergehende Übertragung einer dem Amt des Beamten entsprechenden Tätigkeit bei einer anderen Dienststelle desselben oder eines anderen Dienstherrn unter Beibehaltung der Zugehörigkeit zur bisherigen Dienststelle.

In Abgrenzung zur Versetzung (§ 28 BBG) ist die Abordnung stets vorübergehend. In Abgrenzung zur Zuweisung (§ 29 BBG) erfolgt die Tätigkeit bei einer Dienststelle mit Dienstherrnfähigkeit.[96]

Einer Zustimmung bedarf die Abordnung gemäß § 27 Abs. 3 S. 1 BBG bei einer Dauer von mehr als zwei Jahren oder sofern sie zu einem anderen Dienstherrn erfolgt. Nach S. 2 ist die Abordnung zu einem anderen Dienstherrn aber auch ohne Zustimmung zulässig, wenn die Tätigkeit

---

92 Schollendorf, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 134 BBG Rn. 1.

93 Vgl. oben 3.2.2.3.

94 Vgl. oben 3.2.2.3.

95 Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG) vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3235), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2507) geändert worden ist; vgl. oben unter 3.2.2.3.

96 Grigoleit, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 27 Rn. 5 f.; Schollendorf, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 27 BBG Rn. 4, 10 ff.

einem Amt mit demselben Endgrundgehalt auch einer anderen Laufbahn entspricht und nicht länger als fünf Jahre dauert.

4.2.2.2. Versetzung (§ 28 BBG)

Die Versetzung nach § 28 BBG ist die auf Dauer angelegte Übertragung eines anderen Amtes bei einer anderen Dienststelle desselben oder eines anderen Dienstherrn. Die Versetzung ist dabei durch das Merkmal des dauernden Dienststellenwechsels gekennzeichnet.[97] Der neuen Stelle muss demnach die Dienstherrnfähigkeit verliehen worden sein.

Gemäß § 28 Abs. 2 BBG ist eine Versetzung auf Antrag der Beamtin oder des Beamten oder aus dienstlichen Gründen ohne ihre oder seine Zustimmung zulässig, wenn das Amt mit mindestens demselben Endgrundgehalt verbunden ist wie das bisherige Amt, und die Tätigkeit aufgrund der Vorbildung oder Berufsausbildung zumutbar ist.

Gemäß § 28 Abs. 3 BBG können aber bei der Auflösung oder einer wesentlichen Änderung des Aufbaus oder der Aufgaben einer Behörde oder der Verschmelzung von Behörden Beamte, deren Aufgabengebiet davon berührt wird, auch ohne ihre Zustimmung in ein anderes Amt derselben oder einer anderen Laufbahn mit geringerem Endgrundgehalt im Bereich desselben Dienstherrn versetzt werden, wenn eine dem bisherigen Amt entsprechende Verwendung nicht möglich ist.[98] Das Endgrundgehalt muss mindestens dem des Amtes entsprechen, das die Beamtin oder der Beamte vor dem bisherigen Amt wahrgenommen hat. Beamtinnen und Beamte sind verpflichtet, an Qualifizierungsmaßnahmen zum Erwerb der Befähigung für eine andere Laufbahn teilzunehmen. Eine solche statusmindernde Versetzung darf nicht als Mittel der Sanktionierung oder aus anderen in der Person der Beamtin oder des Beamten liegenden Gründen vorgenommen werden, sondern sie muss ausschließlich in den dienstlichen und aufgabenbezogenen Gründen liegen, die zur Umstrukturierung geführt haben.

Eine solche statusmindernde Versetzung ist ein schwerwiegender Eingriff in das Beamtenverhältnis. Dennoch wurde eine solche Versetzung durch die Neuregelung in § 28 Abs. 3 BBG im Vergleich zur vorherigen Rechtslage erleichtert. So musste zuvor die Auflösung der Behörde durch Gesetz oder durch eine Verordnung der Bundesregierung erfolgen. Eine wesentliche Änderung der Behördenaufgaben genügte hingegen nicht.[99]

4.2.2.3. Zuweisung (§ 29 BBG)

Die Zuweisung nach § 29 BBG ermöglicht die vorübergehende Ausübung einer dem Amt entsprechenden Tätigkeit (ganz oder teilweise) bei einer anderen öffentlichen oder privaten Einrichtung.

---

97 Grigoleit, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 28 Rn. 3; Schollendorf, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 28 BBG Rn. 9.

98 Zu den Voraussetzungen inklusive der „wesentlichen Änderung“ von Aufbau oder Aufgaben siehe Schollendorf, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 28 BBG Rn. 49 ff.

99 Grigoleit, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 28 Rn. 21.

Daraus folgt bereits, dass die Dienstherrnfähigkeit keine Voraussetzung für die Zuweisung ist.[100] Dies entspricht dem historischen Sinn und Zweck dieses Instituts, welches ab den 1990er Jahren insbesondere der Privatisierung von Verwaltungsaufgaben dienen sollte.[101] Folglich verbleiben die Beamtinnen und Beamten bei ihrem alten Dienstherrn. Das beinhaltet auch, dass dieser zur Zahlung der Dienstbezüge verpflichtet bleibt.

Eine Zuweisung nach § 29 Abs. 1 BBG erfordert die Zustimmung der Beamtin oder des Beamten. Gemäß § 29 Abs. 2 BBG können Beamtinnen und Beamten einer Dienststelle, die ganz oder teilweise in eine öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtung ohne Dienstherrnfähigkeit oder eine privatrechtlich organisierte Einrichtung der öffentlichen Hand umgewandelt wird, aber auch ohne ihre Zustimmung eine ihrem Amt entsprechende Tätigkeit bei dieser Einrichtung zugewiesen werden, wenn öffentliche Interessen es erfordern.[102]

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die einfachgesetzliche Einführung dieser Form der Zuweisung im BBG bestehen jedoch in der Literatur nicht. Die ausdrückliche Regelung einer Zuweisungsmöglichkeit in Art. 143a Abs. 1 S. 3 GG war nach wohl überwiegender Auffassung verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten.[103]

4.3. Beschäftigung von Landesbeamten in der WSV

Die Beschäftigung von Beamten der Länder wäre unter den Bestimmungen der §§ 13 ff. Beamtenstatusgesetz (BeamtStG)[104] möglich. Mit dem BeamtStG hat der Bund seine Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 GG wahrgenommen und die „Statusrechte und -pflichten der Beamten“ geregelt. Damit bedarf das BeamtStG grundsätzlich keiner landesrechtlichen Umsetzung, sondern gilt unmittelbar für das „Statusrecht“ der Beamtinnen und Beamten der Bundesländer.[105] Da es sich um einen Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung handelt, können die Länder ergänzende Gesetze erlassen.[106]

Für die vorliegende Konstellation kommen insbesondere die Maßnahmen für Wechsel in die Bundesverwaltung (Abschnitt 3) in Betracht. Insbesondere werden in diesem Abschnitt die Abordnung (§ 14) und die Versetzung (§ 15) aus einem Land in die Bundesverwaltung geregelt. § 20 BeamtStG regelt – entsprechend § 29 BBG – die Zuweisung an eine Einrichtung ohne

---

100 Grigoleit, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 29 Rn. 1; Thomsen, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 29 BBG Rn. 1.

101 Grigoleit, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 29 Rn. 2.

102 Thomsen, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 29 BBG Rn. 14 ff.

103 Grigoleit, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 29 Rn. 3.

104 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 389) geändert worden ist.

105 Reich, in: Reich/Masuch, Beamtenstatusgesetz, 4. Aufl. 2025, § 1 Rn. 2.

106 Brinktrine, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 1 BeamtStG Rn. 5 ff.

Dienstherrnfähigkeit.[107] Ebenso entsprechend der Regelung im BBG trifft das BeamtStG in §§ 16 f. Regelungen, die bei der Umbildung einer bereits bestehenden „Körperschaft“ gelten. Auch hier ist der Begriff der Körperschaft definiert als „eine juristische Person des öffentlichen Rechts mit Dienstherrnfähigkeit“.[108]

4.4. Ergebnis

Im Falle einer Abspaltung der operativen Aufgaben der WSV auf eine AöR kann dieser die Dienstherrnfähigkeit verliehen werden. Eine Überleitung der beschäftigten Beamtinnen und Beamten kann dann durch Gesetz oder Verwaltungsakt erfolgen. Auch könnten Landesbeamte in der WSV beschäftigt werden.

5. Schuldenbremsenrelevanz von Kreditaufnahmen einer AöR

5.1. Regelungen der Schuldenbremse

Sowohl der für Bund und Länder geltende **Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG** als auch der nur für den Bund geltende **Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG** sehen einen Haushaltsausgleich „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ vor. Nach Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG ist diesem Grundsatz bereits dann entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 Prozent vom nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten (sog. Strukturkomponente). In dem genannten Umfang sind Einnahmen aus Krediten auf Bundesebene mithin zulässig. Zusätzlich sind nach Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen (sog. Konjunkturkomponente). Hierdurch verändert sich die Höchstgrenze der aufgrund der Strukturkomponente zulässigen Einnahmen aus Krediten.[109]

Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist nach Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG der Betrag abzuziehen, um den 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 1 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen.

Festzuhalten bleibt somit, dass **Einnahmen aus Krediten** nach der Schuldenbremse des Bundes grundsätzlich nur in dem durch Art. 115 Abs. 2 S. 2 bis 4 GG definierten Umfang zulässig sind.

---

107 Thomsen, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 41. Aufl. 2026, § 20 BeamtStG Rn.1.; Reich, in: Reich/Masuch, Beamtenstatusgesetz, 4. Aufl. 2025, § 20 Rn. 1.

108 Reich, in: Reich/Masuch, Beamtenstatusgesetz, 4. Aufl. 2025, § 16 Rn. 3.

109 Vgl. hierzu: § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung von Art. 115 GG (G 115). Dort heißt es: „Wird für das Haushaltsjahr eine von der Normallage abweichende wirtschaftliche Entwicklung erwartet, verändert sich die Höchstgrenze der zu veranschlagenden Einnahmen aus Krediten nach Abs. 1 als Konjunkturkomponente um diejenigen Einnahmen aus Krediten oder um die Haushaltsüberschüsse, die der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt entsprechen“.

Innerhalb des Anwendungsbereichs der genannten Regelungen[110] ist eine Überschreitung der Kreditobergrenzen nur im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen unter den Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 S. 7 GG zulässig.

Unter Einnahmen aus Krediten im Sinne der Art. 109 Abs. 3 S. 1, Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG werden die dem Haushalt aufgrund der Kreditaufnahme zufließenden finanziellen Mittel verstanden, abzüglich des Betrages, welcher zur Tilgung bereits bestehender Kredite eingesetzt wird.[111] Die Schuldenbremse begrenzt somit die Nettoneuverschuldung, also den Betrag, der sich aus der Differenz zwischen den aufgenommenen Krediten einerseits und den damit zusammenhängenden Tilgungsausgaben andererseits ergeben.[112]

5.2. Kreditaufnahme durch rechtlich selbstständige juristische Personen

Eine rechtsfähige, durch Bundesgesetz gegründete AöR, die der Aufsicht des Bundes untersteht, wird den bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Sinne der §§ 105 ff. Bundeshaushaltsordnung (BHO) zugeordnet.[113] Die dort genannten Einrichtungen des Bundes werden zum Teil auch als selbstständige Sondervermögen bezeichnet.[114]

Fraglich ist, ob die Kreditaufnahme durch rechtlich selbstständige juristische Personen des Bundes (wie der hier in Rede stehenden AöR) dem **Anwendungsbereich der Schuldenbremse** unterfällt. Hierauf wird im Folgenden näher eingegangen.

5.2.1. Grundsatz

Zum Teil wird die Auffassung vertreten, dass Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG nicht allein für die Kreditaufnahme des Bundes und der Länder, sondern auch für die Kreditaufnahme der

---

110 Bestimmte Kreditermächtigungen unterfallen aufgrund von verfassungsrechtlichen Sonderregelungen nicht dem Anwendungsbereich der Artt. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG. Eine solche Regelung trifft beispielsweise Art. 143h Abs. 1 GG. Dieser sieht vor, dass der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Mrd. Euro errichten kann (Satz 1). Auf die entsprechenden Kreditermächtigungen sind die Artt. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG nicht anzuwenden (Satz 3).

111 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. El. Mai 2020, Art. 109 GG Rn. 17; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 65; ähnlich: Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 63. Edition, Stand: 15. September 2025, Art. 109 Rn. 55; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 25; Tappe, Wie passt die Schuldenbremse zur staatlichen Doppik?, Wirtschaftsdienst 2010, 269 (269 f.).

112 Tappe, Wie passt die Schuldenbremse zur staatlichen Doppik?, Wirtschaftsdienst 2010, 269 (269 f.).

113 Hentschel, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: November 2021, § 105 BHO Rn. 11, 13, 15; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 53. El. Mai 2020, § 105 BHO Rn. 1 f.; Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 105 BHO Rn. 8 f., 29.

114 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 110. El. März 2026, Art. 110 Rn. 32.

Kommunen, Sozialversicherungsträger und sonstiger rechtlich selbstständiger Sondervermögen gelten.[115] Dabei wird unter anderem mit dem Zweck der genannten Vorschriften sowie mit dem Schutz vor Umgehungen argumentiert.[116]

Die herrschende Meinung im Schrifttum geht dagegen davon aus, dass Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG für die Kreditaufnahme rechtlich selbstständiger juristischer Personen nicht gelten.[117] Hierfür wird insbesondere das **Rechtsträgerprinzip** angeführt.[118] Dabei wird darauf verwiesen, dass rechtlich selbstständige juristische Personen ihren **eigenen Haushalt** haben.[119] Für bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts ergebe sich dies bereits aus § 106 BHO.[120]

Der *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin* führt dementsprechend in einem Beschluss vom 21. März 2003 aus, dass eine Kreditaufnahme durch juristische Personen des öffentlichen Rechts – als rechtlich verselbstständigte Rechtssubjekte mit selbstständiger Wirtschaftsführung – nicht vom Regelungsgehalt der entsprechenden Vorschrift in der Verfassung des Landes Berlin erfasst sei, „und zwar selbst dann nicht, wenn die juristischen Personen vom Land finanziert werden oder das Land kraft ausdrücklicher Garantie oder seiner Anstaltslast für ihre Verbindlichkeiten haftet“.[121]

Ausgehend von der herrschenden Meinung im Schrifttum und den Ausführungen des *Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin* wird die Kreditaufnahme rechtlich selbstständiger juristischer Personen somit grundsätzlich nicht von der Schuldenbremse erfasst.

---

115 Vgl. Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition, Stand: 1. März 2026, Art. 109 Rn. 55 ff.; ders., Machbarkeitsstudie „Kapitalgedeckte Finanzierung Pflegekosten“ (KFP), Untergutachten „Finanzverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und legistische Optionen“ vom 5. Oktober 2020, S. 14 mit weiteren Nachweisen; Kirchhof, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 83 f.

116 Vgl. Reimer, Machbarkeitsstudie „Kapitalgedeckte Finanzierung Pflegekosten“ (KFP), Untergutachten „Finanzverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und legistische Optionen“ vom 5. Oktober 2020, S. 15 mit weiteren Nachweisen.

117 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 110. El. März 2026, Art. 109 Rn. 119; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 36; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 110. El. März 2026, Art. 115 Rn. 61; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 7, 71; Wendt, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 113; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl. 2026, Art. 115 Rn. 2, 7; Tappe, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, DÖV 2009, 881 (889).

118 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 110. El. März 2026, Art. 115 Rn. 61.

119 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 71; Wendt, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 113. Der Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG stellt dagegen auf die „Haushalte von Bund und Ländern“ ab.

120 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 110. El. März 2026, Art. 110 Rn. 32.

121 BerlVerfGH, Beschluss vom 21. März 2003, VerfGH 6/01, Rn. 78.

5.2.2. Zurechnung im Falle einer Umgehung der Schuldenbremse

Allerdings wird die Auffassung vertreten, dass die Nichterfassung rechtlich selbstständiger juristischer Personen erhebliche Gefahren missbräuchlicher Gestaltungen eröffne, welche auf eine **Umgehung der Schuldenbremse** zielten und die zudem gegen die Grundsätze der Klarheit, Wahrheit und Vollständigkeit des Haushalts verstießen.[122] Vor diesem Hintergrund wird die Position eingenommen, dass Kreditaufnahmen rechtlich selbstständiger Einheiten dem Bund zuzurechnen seien, wenn sie sich als Umgehung der verfassungsrechtlichen Vorgaben darstellen. Dieser Ansatz basiert auf einer **teleologischen Auslegung** der Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG.[123] Dabei werden verschiedene Ansätze zur Festlegung möglicher Zurechnungskriterien vertreten, welche im Folgenden dargestellt werden.

5.2.2.1. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz und Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin

Der *Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz* hat in seinem Urteil vom 20. November 1996 ausgeführt, dass der Haushaltsplan „Sachverhalte nicht verschleiern“ dürfe.[124] Deshalb gälten als Einnahmen im Sinne der entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Vorschrift **auch Einnahmen aus Krediten, die von einer juristischen Person, an der das Land maßgeblich beteiligt ist, in dessen Auftrag aufgenommen und ihm zur Verfügung gestellt werden und für die das Land den Finanzierungsdienst übernimmt**.[125] Dabei spricht das Gericht auch von einer „vom Land beherrschten Finanzierungsgesellschaft“.[126]

Der *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin* hat sich in seinem Beschluss vom 21. März 2003 ebenfalls mit der genannten Fragestellung beschäftigt.[127] Unter Bezugnahme auf den Diskussionsstand in der Literatur zum Zeitpunkt der Entscheidung geht das Gericht dabei auf drei Fallkonstellationen ein, in denen eine Zurechnung in Betracht komme.

Eine „missbräuchliche Umgehung der haushaltsverfassungsrechtlichen Vorschriften“ werde zum einen dann angenommen, „wenn besondere Rechtssubjekte z.B. als so genannte Finanzierungsgesellschaften gegründet werden, **die weder eigene Sachaufgaben noch eigenes Vermögen haben**, aber Kredite aufnehmen dürfen, für die der Bund bzw. das Land entweder ausdrücklich die Garantie übernehmen oder kraft der Anstaltslast haften.“[128] Solche juristischen Personen des öffentlichen Rechts, „die überwiegend oder ausschließlich finanzwirtschaftliche Transaktionen

---

122 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 110. El. März 2026, Art. 115 Rn. 61; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 71 ff.

123 Klepzig, Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Ein Erfolgsmodell?, 2015, S. 231.

124 RhPfVerfGH, Urteil vom 20. November 1996, VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 (146).

125 Ebd. (Hervorhebung durch Verf.).

126 Ebd., S. 147.

127 BerlVerfGH, Beschluss vom 21. März 2003, VerfGH 6/01, Rn. 89 – 90.

128 Ebd. (Hervorhebung durch Verf.).

durchführen sollen, seien wie ein integraler Bestandteil des Bundes- bzw. Landeshaushalts zu behandeln“.[129]

Weiterhin werde „die Anwendung der haushaltsverfassungsrechtlichen Schranken für Konstellationen der so genannten **Kreditaufnahme durch Dritte** in Betracht gezogen.“[130] Hierbei seien zwei Fälle zu unterscheiden.[131]

Wenn einem Dritten der **Auftrag** erteilt werde, „für **Rechnung des Bundes bzw. des Landes** Kredite zur Finanzierung von **Bundes- bzw. Landesaufgaben** aufzunehmen, so soll dieser Auftrag der eigenen Verschuldung gleichzusetzen sein und einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfen.“[132]

Die zweite Fallkonstellation betreffe einen „**Auftrag** an einen Dritten, im eigenen Namen und für **eigene Rechnung** Kredite zur Finanzierung von **Bundes- oder Landesaufgaben** unter interner Übernahme des **Schuldendienstes durch den Bund bzw. das Land** aufzunehmen.“[133]

Zwar sei „formalrechtlich“ auch hier der Tatbestand der bundes- bzw. landesverfassungsrechtlichen Norm zur Begrenzung der Staatsverschuldung nicht gegeben.[134] Der Haushaltsplan dürfe „Sachverhalte aber nicht verschleiern.“[135] Deshalb, so das Gericht weiter, „gelten als Einnahmen auch Einnahmen aus Krediten, die von einer juristischen Person, an der das Land **maßgeblich beteiligt** ist, in dessen Auftrag aufgenommen und ihm zur Verfügung gestellt werden und für die das Land den Finanzierungsdienst übernimmt“.[136]

5.2.2.2. Meinungsstand in der Literatur

Die vom *Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz* und vom *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin* genannten Kriterien werden auch in der neueren Literatur thematisiert.

Heun vertritt indes die Auffassung, dass eine Zurechnung allenfalls bei einer „offensichtlich missbräuchlichen Umgehung“ in Betracht komme und selbst dies sei „zweifelhaft und umstritten.“[137] Vor diesem Hintergrund müsse man „die Fälle einer Kreditaufnahme durch private Dritte im Auftrag und für Rechnung des Bundes oder im Auftrag des Bundes, aber auf eigenen Namen

---

129 Ebd.

130 Ebd. (Hervorhebung durch Verf.).

131 Ebd.

132 Ebd. (Hervorhebungen durch Verf.).

133 Ebd. (Hervorhebungen durch Verf.).

134 Ebd.

135 Ebd.

136 Ebd., mit Verweis auf das bereits zitierte Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 20. November 1996 - VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 (146).

137 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 24.

und eigene Rechnung allein zur Finanzierung von Bundesaufgaben“ der Schuldenbremse unterwerfen.[138] Dieser Grundsatz lasse sich „auch auf **juristische Personen des öffentlichen Rechts** erstrecken […], wenn diese **keine eigenen Sachaufgaben wahrnehmen**, sondern allein der Finanzierung des Bundes und der Umgehung“ des Art. 115 Abs. 1 und 2 GG dienten.[139]

„Eine darüber hinausgehende allgemeine Erweiterung“ der Zurechnung sei dagegen „nicht begründbar.“[140] Vor diesem Hintergrund seien etwa die Sozialversicherungsträger von den Bindungen des Art. 115 Abs. 2 GG „völlig befreit“.[141]

Zudem, so die Erwägung von *Heun*, müsse „der Bund den selbständigen juristischen Personen **nur hinreichend Sachaufgaben zuweisen, um der Schuldenbremse zu entgehen**“.[142] Hierin liege „die offene Flanke der verfassungsrechtlichen Schuldenregelung, die auch zur Anwendung und Relevanz des Unionsrechts führen“ könne.[143]

Hermes/Vorwerk/Beckers vertreten die Auffassung, dass sich „in der Literatur als im wesentlichen konsentierter ‚Umgehungsfall‘ nur die Finanzierungsgesellschaft ohne eigene Sachaufgabe herauskristallisiert“ habe.[144] „Eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Art. 109 Abs. 3 GG auf rechtlich selbständige Einheiten“ komme daher „nur dann in Betracht, wenn diese juristische Person des privaten oder des öffentlichen Rechts ‚keine eigenen Sachaufgaben zu erfüllen hat, sondern überwiegend oder ausschließlich finanzwirtschaftliche Funktionen wahrnehmen

138 Ebd.

139 Ebd.

140 Ebd.

141 Ebd.

142 Ebd. Im Anschluss daran: Hermes, Privatisierung der Infrastruktur als Weg aus der Schuldenbremse? Rechtliche Rahmenbedingungen der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen durch öffentliches und privates Kapital im Kontext der Schuldenbremsen, 2016, S. 18; Bezug nehmend auf die zitierte Auffassung von Heun: Hermes/Vorwerk/Beckers, Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen, Oktober 2020, S. 26 (dort Fn. 75).

143 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 24.

144 Hermes/Vorwerk/Beckers, Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen, Oktober 2020, S. 26.

soll'"[145]. Diese „Orientierungsformel" bedürfe indes „aufgabenspezifischer und einzelfallbezogener Konkretisierung".[146]

Das Fehlen einer eigenen Sachaufgabe der rechtlich selbstständigen juristischen Person wird in weiten Teilen der Literatur als Zurechnungskriterium angesehen. Darüber hinaus befürworten einige Stimmen eine Zurechnung jedoch in weiteren Fallkonstellationen, ohne diesbezüglich an das vorgenannte Kriterium anzuknüpfen. Einen wichtigen Aspekt stellt dabei die Frage dar, ob der Bund bzw. das Land den Schuldendienst für den aufgenommenen Kredit übernimmt.

Kube vertritt die Auffassung, dass eine „juristisch selbständige **Investitionsgesellschaft**, sei sie **öffentlichrechtlich (Körperschaft, Anstalt)** oder **privatrechtlich (AG, GmbH)** verfasst, grundsätzlich in der Lage [ist], sich außerhalb der Schuldenbremse zu verschulden."[147] Grenzen ergäben sich diesbezüglich allerdings aus dem „Verbot des Rechtsmissbrauchs."[148]

So müsse sich die Gesellschaft „durch einen **Sachzweck** legitimieren" und dürfe „nicht allein mit dem Ziel der Kreditaufnahme gegründet worden sein."[149] Zudem dürfe „**es nicht so sein, dass letztlich der Bund (oder ein Land) für die Schulden der Gesellschaft geradesteht oder sogar den Schuldendienst übernimmt.**"[150] In einem solchen Fall sei „eine Anrechnung der Verschuldung der Gesellschaft auf die der Schuldenbremse unterfallende Staatsverschuldung geboten."[151]

Darüber hinaus zieht *Kube* folgende Fälle für eine Zurechnung in Betracht: „1. die Kreditaufnahme durch Dritte, wenn der **Dritte im Auftrag und für Rechnung des Bundes handelt** und der Bund den **Schuldendienst** übernimmt […]" und „2. die Kreditaufnahme durch Dritte, wenn der **Dritte zwar auf eigene Rechnung handelt, der Bund aber an diesem Dritten wesentlich beteiligt ist**, wiederum den **Schuldendienst** übernimmt und das **Motiv der formalen Auslagerung** von Schulden für die Gestaltung maßgeblich ist"[152].

---

145 Ebd., mit Verweis auf: Wendt, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 65. Dort heißt es: „Eine missbräuchliche Umgehung der materiellen Grenzen des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 muss hiernach dann angenommen werden, wenn eine selbstständige juristische Person keine eigenen Sachaufgaben zu erfüllen hat, sondern überwiegend oder ausschließlich finanzwirtschaftliche Funktionen wahrnehmen soll – für die der Bund haftet – und zu diesem Zweck Kredite aufnehmen kann." (ebenso: Wendt, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 114.).

146 Hermes/Vorwerk/Beckers, Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen, Oktober 2020, S. 26.

147 Kube, Die Zukunft der staatlichen Kreditaufnahme – Optionen, Grenzen, Kritik, Verfassungsblog.de vom 20. Oktober 2021 (Hervorhebungen durch Verf.).

148 Ebd.

149 Ebd. (Hervorhebung durch Verf.).

150 Ebd. (Hervorhebung durch Verf.).

151 Ebd.

152 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 110. El. März 2026, Art. 115 Rn. 61.

Die beiden vorstehend genannten Grundkonstellationen (erster Fall: Kreditaufnahme eines Dritten im Auftrag und für Rechnung des Bundes, zweiter Fall: Kreditaufnahme eines Dritten für eigene Rechnung) werden auch von anderen Stimmen in der Literatur thematisiert.[153] Hinsichtlich der einzelnen Zurechnungskriterien ergeben sich indes auch Unterschiede.

So gehen einige Stimmen bzgl. des zweiten Falles nicht auf das (u.a. von *Kube* und *Jahndorf* genannte) Kriterium einer **„wesentlichen" bzw. „maßgeblichen" Beteiligung des Bundes** an der selbstständigen juristischen Person ein. Stattdessen wird darauf abgestellt, ob mit den Krediten **staatliche Aufgaben** (Bundes- bzw. Landesaufgaben) finanziert werden.[154] Andere Stimmen sehen beide Aspekte als relevant an.[155]

„Typische Voraussetzungen" für eine Zurechnung der Kreditaufnahme benennt *Gröpl*. Dazu gehöre die „**maßgebliche Beteiligung** des Staates an der juristischen Person". Insoweit sei auf die „**tatsächliche Beherrschung** der juristischen Person dergestalt abzustellen, dass der Staat gegenüber der juristischen Person seinen Willen durchsetzen kann". Weiterhin stellt *Gröpl* auf einen entsprechenden „**Auftrag des Staates zur Schuldenaufnahme**" ab. Dieser Auftrag könne sich „aus einem Gesetz, einer gesellschaftsrechtlichen Satzung oder aus faktisch aufeinander abgestimmtem Verhalten ergeben." Zudem nennt er als Kriterium, dass die „Verwendung der Kreditaufnahmen der **Finanzierung staatlicher Aufgaben**" dient, wobei „auf das einschlägige Gesetz, die relevante gesellschaftsrechtliche Satzung oder auf den im jeweiligen Zusammenhang kundgetanen politischen Willen abzustellen" sei. Ein weiteres Kriterium sei „die **Übernahme der aus der Verschuldung der juristischen Person folgenden Lasten (Zinsen und Tilgungen)** aus dem Staatshaushalt". Dabei sei „die Art und Weise, d.h. die technische Ausgestaltung der Übernahme dieser Lasten unerheblich." Die genannten Voraussetzungen seien zudem „nicht derart ‚kautelarjuristisch' zu verstehen, dass die Zurechnung durch geringe Abwandlung einzelner Bedingungen ihrerseits umgangen werden könnte."[156]

Auf landesrechtlicher Ebene enthält Art. 117 Abs. 3 der Landesverfassung des Landes Rheinland-Pfalz eine Regelung, in welcher die vorstehend genannten Zurechnungskriterien aufgegriffen werden. Dort heißt es:

„Einnahmen aus Krediten im Sinne von [Art. 117] Absatz 1 Satz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, im

153 Ähnlich wie Kube: Jahndorf, Alternative Finanzierungsformen des Staates - Leasingmodelle, Liegenschaftsmodelle, Parklösungen: Verwaltungsschulden, Veräußerungserlöse oder Krediteinnahmen? Zur Auslegung des Kreditbegriffs i.S. Art. 115 I GG, NVwZ 2001, 620 (622) (dort wird bzgl. des ersten Falles allerdings nicht ausdrücklich vorausgesetzt, dass der Bund den Schuldendienst übernimmt); Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl. 2026, Art. 109 Rn. 14 (wie Jahndorf).

154 Vgl. etwa Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 115 Rn. 16; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 73; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 24; Pünder, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 123 Staatsverschuldung Rn. 22.

155 BerlVerfGH, Beschluss vom 21. März 2003, VerfGH 6/01, Rn. 89- 90; Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Mai 2024, Art. 109 GG Rn. 78.

156 Vgl. zu den vorstehenden Ausführungen: Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Mai 2024, Art. 109 GG Rn. 78.

Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden, und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind."[157]

5.2.2.3. Keine abschließende Klärung durch das Bundesverfassungsgericht

Das **Bundesverfassungsgericht (BVerfG)** hat am 17. September 1998 im Wege der einstweiligen Anordnung entschieden, dass das Land Schleswig-Holstein bis zur Entscheidung in der Hauptsache etwaige Einnahmen aus einem sog. „Liegenschaftsmodell" nur so behandeln dürfe, „als seien sie Einnahmen aus Kredit."[158]

Hintergrund waren landesgesetzliche Regelungen, welche das Land dazu ermächtigten, seine Liegenschaften an die Landesinvestitionsbank zu veräußern und (mittelbar) von dieser zurück zu mieten. Dabei war vorgesehen, dass die Landesinvestitionsbank einen Kredit aufnimmt, um den Erwerb der Liegenschaften vom Land zu finanzieren. Der Kaufpreis sollte dem Land als Einnahme zufließen.[159]

Die Antragsteller hatten geltend gemacht, dass die Kreditaufnahme durch die Investitionsbank „**dem Land als eigene Kreditaufnahme zugerechnet** werden" müsse. „Denn die Investitionsbank nehme die zur Finanzierung des Kaufpreises erforderlichen Kredite […] im Auftrag des Landes auf. Sie habe […] die Aufgabe, das Land in dessen Auftrag und nach dessen Weisung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu unterstützen. Die Kreditaufnahme erfolge nach der ausdrücklichen Zielrichtung des Gesetzgebers auch allein für die Rechnung des Landes. Die Investitionsbank werde die Kredite als Kaufpreis an das Land abführen, um den Ausgleich des Landeshaushalts zu ermöglichen. Dies habe zur Folge, dass die Einnahmen aus Krediten die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen erheblich überstiegen." Zudem würden durch den „Schuldendienst in Gestalt von Mietzahlungen" des Landes dessen spätere Haushalte belastet.[160]

Ein Verstoß gegen die landesrechtlichen Regelungen liege aber auch dann vor, „wenn man die Kreditaufnahme durch die Investitionsbank nicht dem Land zurechnete. Denn bei einer Gesamtbetrachtung aller Regelungen sei das Immobiliengeschäft zwischen Land und Investitionsbank

---

157 Art. 117 Abs. 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Verf RP) vom 18. Mai 1947, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Mai 2026 (GVBl. S. 151).

158 BVerfG, Beschluss vom 17. September 1998, 2 BvK 1/98, BVerfGE 99, 57 (58), vgl. die dort wiedergegebene Entscheidungsformel.

159 Zu dem zu Grunde liegenden Sachverhalt vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. September 1998, 2 BvK 1/98, Rn. 1 - 5, BVerfGE 99, 57 (58 - 60).

160 Zum Vortrag der Antragsteller vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. September 1998, 2 BvK 1/98, Rn. 6 ff., BVerfGE 99, 57 (60 f.), (Hervorhebung durch Verf.).

nicht als Kauf, sondern als Kreditaufnahme des Landes zu werten, nämlich als Liquiditätszufluss mit Rückzahlungsverpflichtung.“[161]

Die genannte Entscheidung enthält keine inhaltlichen Ausführungen des BVerfG zu der genannten Rechtsfrage. Allerdings sieht das Gericht den Antrag als „nicht offensichtlich unbegründet“ an. Er werfe „gewichtige und schwierige verfassungsrechtliche Fragen“ auf, „insbesondere im Zusammenhang mit der Auslegung des Merkmals „Kredit“ im Sinne von Art. 53 Satz 1 und Satz 2 erster Halbsatz LV [Landesverfassung].“

Auf Grundlage einer im Verfahren des einstweiligen Rechtschutzes vorzunehmenden Folgeabwägung hat das BVerfG (wie bereits ausgeführt) entschieden, dass die aus dem genannten Modell resultierenden Einnahmen des Landes bis zur Entscheidung im Hauptsacheverfahren als Einnahmen aus Kredit zu behandeln seien.

Im Rahmen der einstweiligen Anordnung hat das Gericht indes nicht zu der Frage Stellung genommen, unter welchen Voraussetzungen die Kreditaufnahme rechtlich selbstständiger juristischer Personen dem Bund zuzurechnen ist.[162]

5.3. Ergebnis

Im Hinblick auf eine Kreditaufnahme der AöR stellt sich die Frage, ob die hieraus erzielten Einnahmen als „Einnahmen aus Krediten“ des Bundes anzusehen sind und damit den Regelungen der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG) unterfallen.

Nach herrschender Meinung gelten die genannten Regelungen für die Kreditaufnahme rechtlich selbstständiger juristischer Personen (zu denen auch die vorliegend in Rede stehende AöR gehört) nicht. Allerdings wird in zwei landesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen und in der Literatur die Auffassung vertreten, dass die Kreditaufnahme rechtlich selbstständiger juristischer Personen unter bestimmten Voraussetzungen dem Bund zuzurechnen ist. Ist eine Zurechnung zu bejahen, werden die aus der genannten Kreditaufnahme resultierenden Einnahmen als „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne der Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG eingeordnet und unterfallen mithin der Schuldenbremse.[163]

---

161 BVerfG, Beschluss vom 17. September 1988, 2 BvK 1/98, Rn. 8, BVerfGE 99, 57 (61); ähnlich: Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 74 (dort wird ausgeführt, dass die Kreditaufnahme der Bank aus wirtschaftlicher Sicht als Kreditaufnahme des Landes zu bewerten sei, „zumal das Land im Wege der Gewährträgerhaftung für die Rückzahlung einzustehen hatte.“); ähnlich: Jahndorf, Alternative Finanzierungsformen des Staates - Leasingmodelle, Liegenschaftsmodelle, Parklösungen: Verwaltungsschulden, Veräußerungserlöse oder Krediteinnahmen? Zur Auslegung des Kreditbegriffs i.S. Art. 115 I GG, NVwZ 2001, 620 (621); Wendt, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 114.

162 Ein Urteil im Hauptsacheverfahren ist nicht ergangen. Stattdessen ist Erledigung „auf andere Weise“ eingetreten, vgl. Jahndorf, Alternative Finanzierungsformen des Staates - Leasingmodelle, Liegenschaftsmodelle, Parklösungen: Verwaltungsschulden, Veräußerungserlöse oder Krediteinnahmen? Zur Auslegung des Kreditbegriffs i.S. Art. 115 I GG, NVwZ 2001, 620 (621).

163 Zu dieser Rechtsfolge vgl. Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Mai 2024, Art. 109 GG Rn. 78.

Folgende Zurechnungskriterien werden in der Rechtsprechung und in der Literatur für den Fall einer Kreditaufnahme durch eine rechtlich selbstständige juristische Person in Betracht gezogen:

Das Fehlen einer eigenen Sachaufgabe der juristischen Person,

deren Kreditaufnahme im Auftrag des Staates,

die „maßgebliche Beteiligung“ des Staates an der juristischen Person,

die Verwendung der Krediteinnahmen zur Finanzierung von staatlichen Aufgaben sowie

die Übernahme des Schuldendienstes durch den Staat.

Die Frage, ob die Kriterien für eine Zurechnung im Hinblick auf die hier in Rede stehende AöR erfüllt sind, hängt vor diesem Hintergrund von der konkreten Ausgestaltung des in Betracht gezogenen Vorgehens ab.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass das BVerfG bisher nicht zu der Frage Stellung genommen hat, unter welchen Voraussetzungen die Kreditaufnahme rechtlich selbstständiger juristischer Personen dem Bund zuzurechnen ist.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen lässt sich die Frage, ob eine Kreditaufnahme durch die hier in Rede stehende AöR dem Bund zugerechnet werden müsste, nicht abschließend beantworten. Wäre angesichts der konkreten Ausgestaltung des Vorgehens eine Zurechnung zu bejahen, würden die entsprechenden Schulden als Krediteinnahmen im Sinne von Art. 109 Abs. 3 S. 1, 115 Abs. 2 S. 1 GG gelten, welche der Schuldenbremse unterfielen.[164]

***

164 Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Mai 2024, Art. 109 GG Rn. 78.