Dezernat Zukunft
Institut für Makrofinanzen

Deutscher Bundestag
Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache
21(15)109-E
vom 19.11.2026
öff. Anhörung am 23.11.20236

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (BT-Drucksache 21/8868)

Philippa Sigl-Glöckner
Dezernat Zukunft – Institut für Makrofinanzen · Berlin, 18. November 2026

Zusammenfassung

Die Autobahn GmbH soll sich künftig selbst verschulden dürfen und den Schuldendienst aus Einnahmen der Lkw-Maut leisten, die ihr zugewiesen werden. Damit will die Bundesregierung die Gesellschaft überjährig, flexibel und verlässlich finanzieren – in einem Drei-Säulen-Modell aus Haushaltsmitteln, Nutzerfinanzierung und privatem Kapital.

Das Ziel einer überjährigen, verlässlichen Investitionsfinanzierung ist ökonomisch sinnvoll. Das Drei-Säulen-Modell des Gesetzentwurfs ändert jedoch nichts an den Finanzierungsquellen: Schon bisher finanzierten Steuern, Maut und privates Kapital, das über Bundesanleihen bereitgestellt wird, die Autobahn GmbH. Hinzu käme lediglich ein Steuervorteil der Gesellschaft von knapp einer Milliarde Euro im Jahr. Im Übrigen bestünde der Unterschied darin, dass Teile der Finanzierung künftig nicht mehr über den Bundeshaushalt liefen. Die Autobahn GmbH wäre damit staatsferner.

Von der Staatsferne erhofft man sich offenbar, eine goldene Regel für Autobahninvestitionen einführen zu können, ohne gegen die Schuldenbremse zu verstoßen: Die Autobahn GmbH nimmt Kredite für Investitionen auf und tilgt sie über Jahre aus eigenen Einnahmen. Das soll möglich sein, weil die Gesellschaft nicht dem Bund zugerechnet wird.

Das im Gesetzentwurf vorgesehene Modell weist vier Schwächen auf: Erstens dürfte es Finanzierungslücken nicht schließen, sondern in die Zukunft verschieben. Für eine nachhaltige Finanzierung in dem beschriebenen Kreditmodell wären dauerhaft höhere Einnahmen notwendig, zum Beispiel aus einer Pkw-Maut oder aus Mautmitteln, die heute für die Bahn bestimmt sind.

Zweitens verteuert die Staatsferne die Finanzierung: Gegenüber Bundesanleihen könnte

sie bis 2036 knapp 900 Millionen Euro mehr kosten, eher mehr. Gleichzeitig gelingt die Charakterisierung der Autobahn GmbH als staatsfern aus ökonomischer Perspektive nicht: Der Bund dürfte sich der Verantwortung für die Gesellschaft kaum entziehen können – weder faktisch noch in der Erwartung der Investoren.

Drittens setzt das Modell Fehlanreize bei allen drei Beteiligten. Investoren haben keinen Anreiz, die Kreditvergabe wirksam zu kontrollieren und zu begrenzen, weil sie davon ausgehen können, dass der Bund im Ernstfall hinter der Gesellschaft steht. Die Autobahn GmbH hat zumindest in den ersten Jahren keinen Anreiz, die Neuverschuldung zu begrenzen, weil sich für die Tilgung später Investitionen kürzen oder Einnahmen erhöhen lassen. Der Gesetzgeber hat einen Anreiz, Investitionsausgaben aus dem Haushalt zur Autobahn GmbH zu verschieben, weil ihm die Verlagerung heute Spielräume eröffnet und er die künftigen Lasten im Haushalt nicht ausweisen muss.

Viertens schwächt das Modell die demokratische Kontrolle und Verantwortlichkeit für heutige Entscheidungen ebenso wie für künftige Belastungen. Weder Haushalts- noch Verkehrsausschuss sollen dem neuen Finanz- und Maßnahmenplan zustimmen müssen; der Bundestag erhält ihn nur noch zur Kenntnis. Über die Kreditaufnahme entscheidet die Gesellschaft allein, eine vom Gesetzgeber festgelegte Obergrenze gibt es nicht. Zudem werden weder die aufgenommenen Kredite noch die Tilgungsverpflichtungen der Gesellschaft im Haushalt vermerkt.

Damit dient das Modell nicht nachhaltigen, demokratisch legitimierten Staatsfinanzen. Österreich zeigt, wie es anders ginge: Für die ÖBB-Infrastruktur legt das Parlament per Gesetz fest, bis zu welcher Höhe der Bund Zuschüsse zusagen darf, die künftige Haushalte binden. Die ASFINAG bedient ihre Schulden aus eigenen Mauteinnahmen, einschließlich einer Pkw-Maut.

Die Trennung vom Bundeshaushalt ließe sich auch ohne diese Schwächen erreichen: mit einem Darlehen des Bundes statt eigener Anleihen – oder, falls es bei eigenen Anleihen bleibt, einer Bundesgarantie gegen Entgelt –, einer gesetzlichen Tilgungspflicht, höheren dauerhaften Einnahmen, einer Obergrenze für die Kreditaufnahme, über die der Bundestag entscheidet, und einer Regel für den Notfall.

1. Zentrale Elemente des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf soll eine „überjährige, flexible und verlässliche Finanzierung“ der Autobahn GmbH ermöglichen (S. 1).[1] Dafür ändert er die Finanzierungsflüsse der Gesellschaft in zwei Punkten.

(1) Die Autobahn GmbH wird ab 2027 kreditfähig, ohne gesetzliche Beschränkung des Kreditvolumens.

Das bisherige Verbot, Kredite am Markt aufzunehmen, entfällt. Die Autobahn GmbH darf Kredite aufnehmen und Anleihen begeben (§ 7 Abs. 1a InfrGG-E, ab 2028 § 7 Abs. 1b; Art. 1 und Art. 2 Nr. 8 Buchst. c). Diese Regelung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft, damit die Gesellschaft schon 2027 Fremdkapital aufnehmen kann. Zinsen und Tilgung für diese Kredite dürfen erst ab 2028 zahlungswirksam werden, weil die Gesellschaft erst dann über Mauteinnahmen verfügt.

[1] Seitenangaben ohne weiteren Quellenzusatz beziehen sich auf den Gesetzentwurf, BT-Drs. 21/8868.

Das Fremdkapital ist zweckgebunden: Es darf nur für Neu- und Ersatzinvestitionen sowie die zugehörigen Planungsaufwendungen verwendet werden. Ausgenommen sind Kontokorrentkredite, mit denen die Gesellschaft Liquiditätsengpässe überbrücken darf (§ 7 Abs. 1a Satz 3 InfrGG-E; S. 24).

Die Gesellschaft entscheidet über Höhe und Zeitpunkt der Kreditaufnahme – überjährig und außerhalb des Bundeshaushalts. Eine Obergrenze enthält der Gesetzentwurf nicht. Laut Begründung muss die Gesellschaft die Kreditaufnahme „auf ein Maß [...] begrenzen, das die Erbringung des Schuldendienstes ausschließlich aus den verfügbaren Mauteinnahmen gewährleistet" (S. 12).

Den Finanz- und Maßnahmenplan, der als „Indikation für die Höhe der Aufnahme von Fremdkapital" dient (S. 29), stellt die Gesellschaft auf; das Bundesministerium für Verkehr genehmigt ihn. Der Bundestag erhält den Plan lediglich zur Kenntnis. Der bisherige Zustimmungsvorbehalt des Haushalts- und des Verkehrsausschusses entfällt (§ 8 Abs. 1 InfrGG-E; S. 29).

Der Bund haftet nicht für die Kredite, und die Autobahn GmbH erhält keine Garantie. Die Autobahnen darf sie Kreditgebern nicht als Sicherheit stellen. Allein „der Erlösstrom des Mautaufkommens" dient als Gewähr (S. 24). Haushaltsmittel des Bundes dürfen nicht für den Schuldendienst eingesetzt werden (ab 2028 § 7 Abs. 1a Satz 2 InfrGG-E).

(2) Die Autobahn GmbH erhält ab 2028 den Infrastrukturanteil der Lkw-Maut, um daraus den Schuldendienst zu bestreiten.

Zum 1. Januar 2028 wird die Autobahn GmbH zur Mautgläubigerin. Sie erhält den Mautteilsatz für Infrastrukturkosten auf den Bundesfernstraßen in Bundesverwaltung, deren Baulastträger der Bund ist, reduziert um ihren Anteil an den gesetzlich festgelegten Abzügen, u. a. für die Durchführung des Mautsystems, Förderprogramme und die Kfz-Steuer-Kompensation. Ihr Teilsatz macht rund 37 Prozent des Mautaufkommens aus; nach Abzügen erhält sie 4,6 Milliarden Euro im Jahr 2028 und 4,4 Milliarden Euro in den Jahren 2029 und 2030 (S. 14, 16). Die Mautsätze legt weiterhin der Bund fest; die Autobahn GmbH hat auf die Höhe ihrer Einnahmen keinen Einfluss (S. 13). Die Mauteinnahmen sollen den Schuldendienst sichern. Anzunehmen ist, dass sie zunächst Betriebs- und Zinskosten finanzieren und der Rest in Investitionen fließt. Das Recht auf die Maut ist bis Ende 2057 befristet (§ 5a Abs. 2 InfrGG-E).

Einige wesentliche Fragen der Ausgestaltung sind noch nicht hinreichend geklärt; eine Einschätzung ist daher nur unter Unsicherheit möglich. Offen ist unter anderem, ob Kredite laufend oder endfällig getilgt werden, ob die Gesellschaft Anleihen begeben darf, um bestehende Schulden zu refinanzieren, und wie einer Überschuldung vorgebeugt wird. Für den Bund regelt das jährliche Haushaltsgesetz die Refinanzierung ausdrücklich; im Gesetzentwurf fehlt eine entsprechende Regelung. Überschuldung droht, weil der Investitionsbedarf die Mauteinnahmen deutlich und womöglich dauerhaft übersteigt.

2. Bewertung

2.1 Zur ökonomischen Logik

An der grundlegenden Finanzierung der Autobahn ändert der Gesetzentwurf nichts. Schon bisher speiste sie sich aus drei Quellen: Steuern, Maut und Krediten, die der Bund am

Kapitalmarkt aufnimmt.

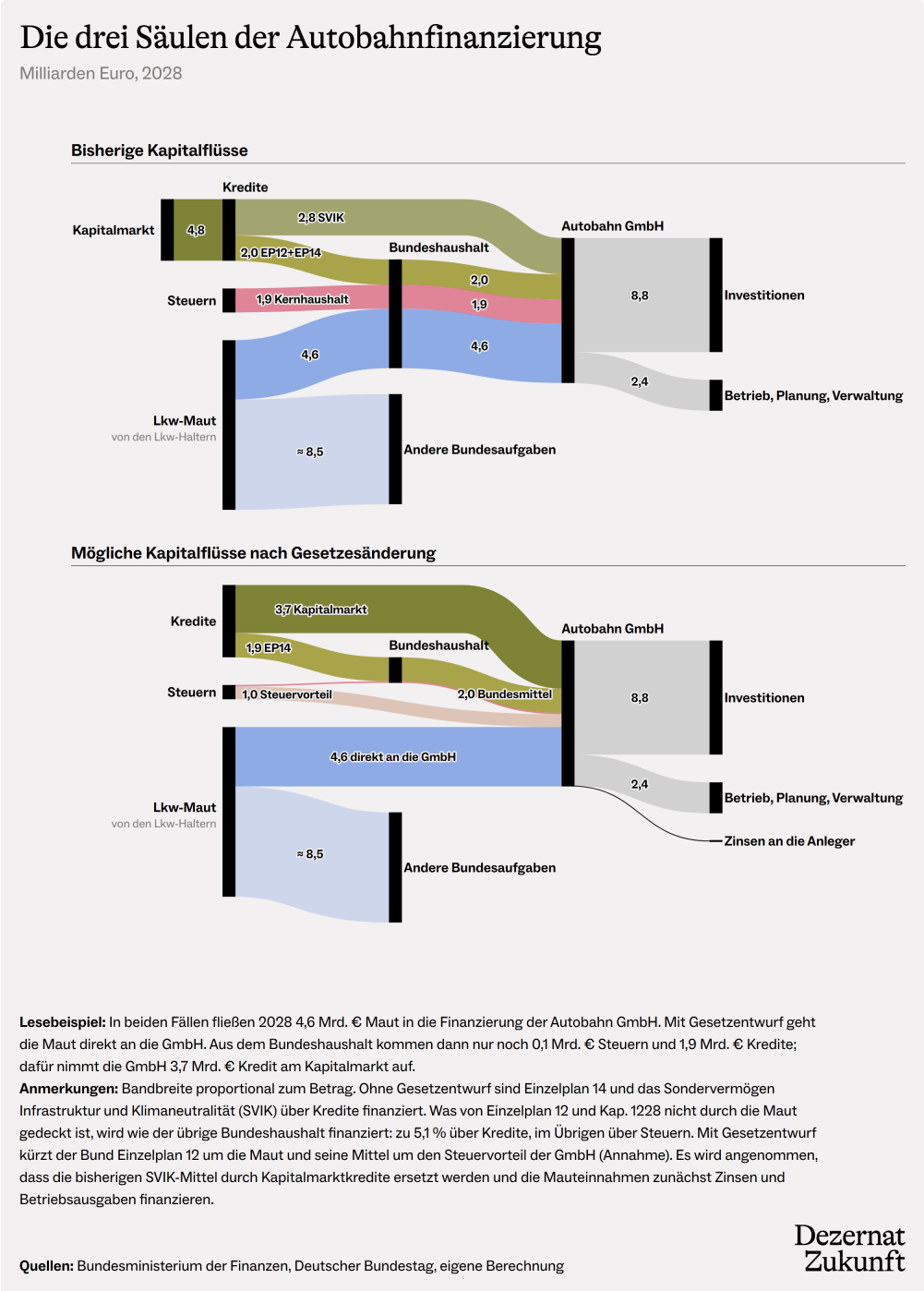


Abbildung 1

Neu ist, dass zwei der Finanzierungsflüsse nicht mehr über den Bundeshaushalt laufen. Private Investoren werden anstelle des Bundes zu Kreditgebern der Autobahn GmbH, und die Maut fließt der Gesellschaft direkt zu. Hinzu kommt nur ein Steuereffekt: Als Mautgläubigerin wird die Autobahn GmbH umsatzsteuerlich zur Unternehmerin und kann Vorsteuer abziehen – 2028 rund 1,5 Milliarden Euro. Dem stehen Umsatz- und Ertragsteuern der Gesellschaft von rund 0,5 Milliarden Euro gegenüber (S. 2 f., 14 f.). Per saldo gewinnt die Gesellschaft 2028 knapp eine Milliarde Euro, bis 2030 sinkt der Betrag auf rund 0,9 Milliarden Euro.

Mit der direkten Kreditaufnahme führt der Entwurf de facto eine goldene Regel für Auto-

bahninvestitionen ein, wie sie für den Bund vor der Reform der Schuldenregel 2009 galt (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F.): Kreditfinanziert werden darf die gesamte Investition, nicht nur der Teil, der über den Ersatz verschlissener Substanz hinausgeht. Mit einer Ausweitung des Kapitalstocks lässt sich die Kreditfinanzierung deshalb nicht rechtfertigen. Der Entwurf begründet sie stattdessen mit Überjährigkeit und Flexibilität: Die Autobahn GmbH soll ihre Investitionen nicht von der kurzfristigen Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln abhängig machen müssen, sondern langfristig verlässlich investieren können. Dieses Ziel rechtfertigt eine Kreditfinanzierung. Zurückgezahlt werden sollen die Kredite aus den Mauteinnahmen.

Diese Logik ist schlüssig, wenn die Mauteinnahmen der Autobahn GmbH mittel- bis langfristig die kreditfinanzierten Investitionen decken. Die Kreditfinanzierung überbrückte dann lediglich den zeitlichen Abstand zwischen heutigen Kosten und über Jahre verteilten Mauteinnahmen.

Bei der vorgesehenen Zuteilung der Mauteinnahmen an die Gesellschaft erscheint das zumindest mittelfristig wenig plausibel. Vermutlich ersetzt der Bund Mittel aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) durch eigene Kredite der Gesellschaft und Mittel für Betriebsausgaben aus dem Einzelplan 12 durch Mauteinnahmen. So gewönne er zusätzliche Spielräume im Haushalt. Die Haushaltsplanung für 2027 geht bereits in diese Richtung (vgl. 2.2.2). Nach Abzug der Betriebskosten blieben ihr aus der Maut ab 2028 2,0 bis 2,5 Milliarden Euro im Jahr (eigene Berechnung auf Basis von S. 16 und Bundesregierung 2026b). Selbst wenn sie diesen Mautrest vollständig investierte, müsste sie jedes Jahr 3,9 bis 4,2 Milliarden Euro aufnehmen, um den in ihrem Finanzierungs- und Realisierungsplan ausgewiesenen Investitionsbedarf zu decken (eigene Berechnung auf Basis von Autobahn GmbH 2025 und Bundesregierung 2026b, 2026c). Für Tilgung bliebe nichts.

Langfristig müssten die eigenen Einnahmen der Autobahn GmbH also deutlich steigen, damit die Investitionen finanziert bleiben und die Gesellschaft sich nicht überschuldet. Möglich wäre, ihr einen größeren Anteil der Mauteinnahmen zuzuweisen. Das ginge jedoch zulasten der übrigen Verkehrsträger, insbesondere der Schiene, die aus dem beim Bund verbleibenden Mautanteil mitfinanziert wird (§ 11 Abs. 4 BFStrMG-E). Einer kräftigen Erhöhung der Mautsätze sind rechtliche Grenzen gesetzt: Sie müsste durch Wegekostengutachten gestützt werden (§ 3 Abs. 5 BFStrMG). Zudem dürfte die wachsende Zahl mautbegünstigter schwerer Elektro-Lkw die Einnahmen zunehmend drücken. So hat sich der Bestand batterieelektrischer Sattelzugmaschinen seit 2023 Jahr für Jahr mindestens verdoppelt und ist von 72 auf 1 779 Fahrzeuge angestiegen (Kraftfahrt-Bundesamt 2023–2026). Deutlich höhere Einnahmen wären daher vor allem von einer Pkw-Maut zu erwarten, die der Gesetzentwurf nicht vorsieht.

2.2 Zu den Finanzierungsmodalitäten

2.2.1 Fremdkapitalaufnahme Bisher finanzieren private Investoren Autobahninvestitionen indirekt, indem sie Bundesanleihen kaufen. Laut Gesetzentwurf sollen sie der Autobahn GmbH künftig direkt Kredit geben.

Das hat einen Vorteil: Die Autobahn GmbH lässt sich trotz Schuldenbremse überjährig finanzieren. Statt dafür Instrumente des Bundeshaushalts zu nutzen, die über das einzelne Haushaltsjahr hinausreichen – etwa finanzielle Transaktionen oder Rücklagen –, umgeht

der Entwurf das Problem: Er trennt die Autobahnfinanzierung vom Bundeshaushalt und verlagert sie in eine rechtlich selbstständige Gesellschaft. Deren Kredite fallen grundsätzlich nicht unter die Schuldenbremse, solange die Gesellschaft nicht allein dazu dient, sie zu umgehen (Kube 2021; Siekmann 2021).

Die eigene Kreditaufnahme der Gesellschaft hat aber einen Preis: Die Autobahn GmbH würde höhere Zinsen zahlen als der Bund. Einen Anhaltspunkt für den Aufschlag gibt die Deutsche Bahn, ein Staatsunternehmen ohne Bundesgarantie. Bei einer Laufzeit von 6,7 Jahren, der durchschnittlichen Restlaufzeit der Anleihen der österreichischen ASFINAG (eigene Berechnung auf Basis von ASFINAG 2026), rentierten Anleihen der Deutschen Bahn am 13. November 2026 rund 0,51 Prozentpunkte über Bundesanleihen (eigene Berechnung auf Basis von Deutsche Bundesbank 2026 und comdirect 2026). Nähme die Autobahn GmbH von 2027 bis 2036 insgesamt 40 Milliarden Euro Kredit auf – etwa so viel, wie nach dem Bedarf ihres Finanzierungs- und Realisierungsplans nötig wäre –, kostete dieser Aufschlag bis 2036 knapp 900 Millionen Euro zusätzlich (eigene Berechnung auf Basis von Autobahn GmbH 2025). Die Renditedifferenz zwischen den Anleihen des Bundes und der Deutschen Bahn steigt mit der Laufzeit und liegt bei 25 Jahren bei rund 0,7 Prozentpunkten. Der Renditeaufschlag der Autobahn GmbH dürfte höher ausfallen, da sie keine etablierte Emittentin ist und ihre Anleihen zumindest anfangs wenig liquide sein dürften.

Diese Konstruktion widerspricht der Grundidee der Schuldenbremse, die nachhaltige Staatsfinanzen sichern soll. Der Gesetzentwurf verlagert Kredite in die Autobahn GmbH, um die Schuldenbremse einzuhalten und Investitionen dauerhaft zu sichern. Dafür nimmt er höhere Finanzierungskosten in Kauf und das Risiko, dass künftige Haushalte belastet werden, sofern die Mauteinnahmen langfristig nicht ausreichen.

Nach den europäischen Fiskalregeln zählen die Kredite der Autobahn GmbH – anders als bei der Schuldenbremse – zur Staatsverschuldung. Die Gesellschaft deckt weniger als die Hälfte ihrer Kosten aus eigenen Einnahmen und bleibt deshalb Teil des Staatssektors (S. 13; Schmidt et al. 2017). Die österreichische ASFINAG dagegen finanziert sich überwiegend aus Mauterlösen und gehört nicht zum Staatssektor (Budgetdienst 2025). Aus dem Staatssektor fiele die Autobahn GmbH nur heraus, wenn die Nutzer deutlich mehr zahlten.

2.2.2 Anreizprobleme Das Modell soll Autobahninvestitionen nachhaltig und verlässlich finanzieren. Es setzt aber Fehlanreize bei allen drei Beteiligten: bei den Investoren, bei der Gesellschaft und beim Gesetzgeber. Auf den Bund dürften deshalb künftig Lasten zukommen, deren Finanzierung nicht gesichert ist.

Erstens haben Investoren keinen Anreiz, die Kreditvergabe an die Gesellschaft zu kontrollieren und zu begrenzen, weil sie von einer impliziten Staatsgarantie ausgehen können. Dieser Fehlanreiz wiegt am schwersten. Rechtlich haftet der Bund nicht. Die Autobahnen sind aber eine kritische Infrastruktur, und kaum jemand dürfte erwarten, dass der Bund die Gesellschaft zahlungsunfähig werden ließe. Teile ihrer Aufgaben gelten sogar als verteidigungsrelevant und werden aus dem Verteidigungshaushalt finanziert (Bundesregierung 2026b, Einzelplan 14, Kap. 1408). Auch der Gesetzentwurf legt nichts anderes nahe: Laut Begründung trägt der Bund weiterhin die „Aufgaben- und Gewährleistungsverantwortung, also die Gesamtverantwortung für diese Infrastruktur“ (S. 25). Zudem wäre der Reputationsschaden enorm, wenn eine Bundesgesellschaft zahlungsunfähig würde und ihren Forderungen nicht nachkäme.

Erst die Erwartung, dass im Zweifel der Bund für ihre Schulden aufkommt, dürfte die Anleihen der Autobahn GmbH investierbar machen: Kaum ein Investor würde einem Unternehmen Geld leihen, dessen Mauteinnahmen die kreditfinanzierten Investitionen wahrscheinlich dauerhaft nicht decken und dessen Mautrecht 2057 endet. Wie stark Ratingagenturen erwartete Staatshilfe gewichten, zeigt die Deutsche Bahn: Allein deshalb liegt ihr Rating sieben Stufen höher, als ihre eigene Finanzkraft rechtfertigen würde (S&P 2025). Wegen der impliziten Garantie tragen weder die Autobahn GmbH noch ihre Gläubiger die Folgen einer zu hohen Verschuldung selbst (*moral hazard*).

Zweitens hat die Gesellschaft zumindest in den ersten Jahren keinen Anreiz, ihre Neuverschuldung zu begrenzen, weil der Gesetzentwurf keine Vorgaben zur Struktur der Verschuldung macht. Am günstigsten dürften endfällige Anleihen sein, wie sie auch die ASFINAG begibt (ASFINAG 2026); getilgt wird dann erst am Ende der Laufzeit. Aus Finanzierungssicht ist das durchaus sinnvoll. Dann aber, spätestens 2057, wenn das Mautrecht der Gesellschaft endet (§ 5a Abs. 2 InfrGG-E), muss genug Liquidität vorhanden sein, um die Anleihen abzulösen. Dafür gibt es nur eine schwache Vorgabe in der Begründung: Die Kreditaufnahme ist so zu begrenzen, dass die Mauteinnahmen für den Schuldendienst reichen (S. 12). Das lässt sich einhalten, indem die Gesellschaft nach einigen Jahren die Investitionen kürzt und die Maut nur noch zur Tilgung verwendet – oder indem später zusätzliche Einnahmen erschlossen werden (vgl. 2.1). Die Vorgabe aus der Begründung dürfte die Kreditaufnahme in den Anfangsjahren also kaum bremsen.

Drittens hat der Gesetzgeber einen starken Anreiz, Ausgaben aus dem Haushalt in die Autobahn GmbH zu verlagern: Er kann den Haushalt heute entlasten, ohne die daraus folgenden Lasten ausweisen zu müssen, auch nicht als Verpflichtungsermächtigungen. Entsprechend sollen die Investitionsmittel für die Autobahn GmbH aus dem Bundeshaushalt bereits 2027 um knapp zwei Milliarden Euro sinken (Bundesministerium der Finanzen 2026). Für die späteren Lasten muss der Haushalt nicht vorsorgen, weil das Parlament über die Kredite nicht mehr entscheidet (vgl. 2.3).

Das vorgesehene Modell setzt einen starken Anreiz, früh möglichst viel zu investieren und Kredite aufzunehmen. Die Tilgung liegt in ferner Zukunft, eine feste Obergrenze gibt es nicht, und den Ausfall trüge im Zweifel der Bund. So sehr das die Investitionen kurzfristig erhöht, so wenig dient es einer nachhaltigen und demokratisch legitimierten Finanzpolitik. Der Gesetzentwurf suggeriert, der Bund stehe für die Schulden der Gesellschaft nicht ein. Faktisch nimmt er dem Bund die Kontrolle über die Verschuldung, entlässt ihn auf Dauer aber nicht aus der Verantwortung dafür.

2.2.3 Ausschluss einer Bundesgarantie Der Gesetzentwurf schließt jede Bürgschaft, Garantie oder sonstige Gewährleistung des Bundes aus (§ 7 Abs. 1a InfrGG-E, ab 2028 § 7 Abs. 1b). Damit verzichtet er ausdrücklich auf ein naheliegendes Mittel, die Kosten der Anleihen zu senken.

Ein Staatsunternehmen mit ausdrücklicher Staatsgarantie bewerten Ratingagenturen wie den Staat selbst. So erhalten ASFINAG und ÖBB-Infrastruktur mit Garantie der Republik Österreich jeweils Aa1 von Moody's (ASFINAG 2026; Moody's 2026). Ohne Garantie liegen vergleichbare Infrastrukturunternehmen meist eine Stufe unter dem Staat, etwa die Deutsche Bahn und die Londoner Verkehrsbetriebe (S&P 2025; S&P 2024). Einen direkten Vergleich erlaubt der Betreiber der Øresundbrücke, der Schulden mit und ohne Garantie hat. Ohne Garantie ist das Rating eine Stufe schlechter. Für seine ersten Kredite ohne Garantie

(2020) schätzte der Betreiber den Zinsaufschlag auf rund 0,25 Prozentpunkte (Øresundsbro Konsortiet 2025). Die ASFINAG schreibt selbst, ein Wegfall der Staatsgarantie würde „erhebliche Mehrkosten nach sich ziehen“ (ASFINAG 2026).

Kostenlos wäre eine Garantie nicht: Beihilferechtlich dürfte dafür ein marktübliches Entgelt nötig sein. Dieses Entgelt flösse aber an den Bund. Für den Staat insgesamt zählt allein der Aufschlag am Markt. ASFINAG-Anleihen rentierten am 13. November 2026 rund 0,17 Prozentpunkte über österreichischen Staatsanleihen gleicher Laufzeit, Anleihen der Deutschen Bahn ohne Garantie rund 0,5 Prozentpunkte über Bundesanleihen (eigene Auswertung auf Basis von comdirect 2026; vgl. 2.2.1). Das ist nur ein grober Anhaltspunkt, denn der Vergleich stützt sich auf zwei Länder und einen einzigen Börsentag. Für den Staat dürfte eine Finanzierung mit Garantie dennoch günstiger sein.

Gegen eine Garantie spricht allein das Ziel, die Autobahn GmbH möglichst staatsfern aufzustellen. Ökonomisch kann das aber kaum gelingen (vgl. 2.2.2).

2.3 Demokratische Legitimation

Heute steuert der Bundestag die Autobahn GmbH an drei Stellen: Er beschließt den Bedarfsplan als Gesetz; Haushalts- und Verkehrsausschuss müssen dem daraus abgeleiteten Finanzierungs- und Realisierungsplan der Gesellschaft zustimmen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 InfrGG). Zudem entscheidet der Bundestag mit dem jährlichen Haushaltsgesetz über ihre Mittel (§ 7 Abs. 1 InfrGG).

Der Gesetzentwurf ändert die beiden letzten Elemente. Den Nachfolger des Finanzierungs- und Realisierungsplans, den Finanz- und Maßnahmenplan, genehmigt künftig das Bundesministerium für Verkehr; der Bundestag erhält ihn nur zur Kenntnis (S. 29). Ab 2028 fließen rund 4,6 Milliarden Euro Maut im Jahr am Haushalt vorbei direkt an die Gesellschaft (S. 16). Über Kredite entscheidet sie „allein“ (S. 29). Zwar bleibt der Bedarfsplan als gesetzliche Grundlage der Steuerung bestehen. Gebaut wird aber „nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel“ (§ 2 FStrAbG). Wer über Geld und Reihenfolge entscheidet, entscheidet damit faktisch, was wann gebaut wird. Diese Entscheidung wandert vom Parlament zur Gesellschaft und zum Bundesministerium für Verkehr.

Schwer wiegt zudem, dass der Entwurf nicht regelt, wie der Bund mit möglichen Zahlungsschwierigkeiten der Gesellschaft umgeht. Weil der Bund die Gesellschaft kaum fallen lassen könnte (vgl. 2.2.2), können daraus künftige Verpflichtungen des Bundes entstehen, die weder im Haushalt noch im Finanzplan stehen. Der Gesetzgeber müsste sie tragen, ohne je über sie entschieden zu haben. Das berührt den Kern des Budgetrechts.

Der Internationale Währungsfonds empfiehlt, alle Investitionsprojekte unabhängig von ihrer Finanzierungsquelle im Haushalt transparent zu machen (IMF 2022). Darf eine Einheit außerhalb des Haushalts Kredite aufnehmen, sehen Fachleute des Währungsfonds darin ein erhebliches Risiko für Schuldentragfähigkeit und Transparenz. Als Mindestanforderung nennen sie, dass Informationen über solche Einheiten in die Haushaltsunterlagen gehören. Ihre Zahlen sollen mit dem Haushalt konsolidiert und vom Parlament gleichwertig beraten werden (Allen und Radev 2010).

Österreich bindet die Finanzierung ausgegliederter Infrastrukturgesellschaften zumindest teilweise an Beschlüsse des Parlaments. Auch dort beschließt der Nationalrat nicht über das Bauprogramm der ASFINAG: Welche Autobahnen und Schnellstraßen gebaut werden, legt

er zwar im Bundesstraßengesetz fest, das jährliche Bauprogramm mit Zeitplan und Kosten genehmigt aber das Verkehrsministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium (ASFINAG 2026). Der Nationalrat legt jedoch im jährlichen Bundesfinanzgesetz fest, bis zu welcher Höhe der Bund für neue ASFINAG-Kredite haften darf. Für 2026 sind es je 0,8 Milliarden Euro für Kapital sowie für Zinsen und Kosten (Art. X Bundesfinanzgesetz 2026). Kredite, für die der Bund haftet, brauchen zudem die Zustimmung des Finanzministers (Art. II § 5 Abs. 2 ASFINAG-Gesetz). Für die ÖBB-Infrastruktur ermächtigt das Parlament den Verkehrsminister per Vorbelastungsgesetz, Zuschüsse bis zu einem Höchstbetrag zuzusagen; für den Rahmenplan 2027–2032 sind das bis zu 72,6 Milliarden Euro, die Raten laufen bis 2081 (Vorbelastungsgesetz 2026; Budgetausschuss des Nationalrates 2026; vgl. Huwe und Illenseer 2026). Der deutsche Entwurf sieht nichts davon vor.

2.4 Prüfung der Alternativen

Laut Gesetzentwurf „bestehen keine Alternativen zu den in diesem Entwurf getroffenen Regelungen“ (S. 2). Für die Schwächen des Entwurfs gibt es in Österreich und der Schweiz jedoch erprobte Alternativen. Sie könnten das Finanzierungsmodell günstiger machen, die Tilgung besser absichern und die Kontrolle stärken, ohne das Grundprinzip eines separaten Infrastrukturhaushalts mit überjähriger Investitionsfinanzierung aufzugeben.

Ein Darlehen des Bundes statt eigener Anleihen. Der Bund könnte sich über die Finanzagentur zu seinen günstigeren Konditionen verschulden und der Autobahn GmbH Darlehen weiterreichen. Die Gesellschaft würde die Darlehen aus der ihr zugeteilten Mauteinnahmen begleichen. Für die Schuldenbremse wäre ein solches Darlehen eine finanzielle Transaktion, sofern die Rückzahlung plausibel ist (Schuster et al. 2024). Österreich finanziert seine Schieneninfrastruktur auf ähnliche Weise: Seit 2017 begibt die ÖBB-Infrastruktur keine eigenen garantierten Anleihen mehr, sondern nimmt über die Finanzierungsagentur Darlehen des Bundes auf (Rechnungshof Österreich 2022), die über eine Annuität des Bundes und eigene Einnahmen bedient werden (siehe unten). Die ASFINAG nutzte dieses Modell von 1998 bis 2003 (ASFINAG 2026). Sie wechselte zu eigenen Anleihen, damit ihre Schulden nicht dem Staatssektor zugerechnet werden (Beckers et al. 2005) – eine Option, die der Autobahn GmbH ohne deutlich umfassendere Nutzerfinanzierung nicht offensteht.

Eine Tilgungspflicht für das Darlehen. Ein Darlehen mit gleichbleibender Jahresrate aus Zins und Tilgung schwächt den Anreiz der Gesellschaft, früh viel zu leihen und die Tilgung aufzuschieben. Beides – die gleichbleibende Rate und die vollständige Tilgung bis Ende 2057, wenn das Mautrecht endet – ließe sich gesetzlich vorschreiben. Beim Kreditpfad aus 2.1 betrüge die Jahresrate ab 2037 allerdings rund 2,4 Milliarden Euro und damit etwa den gesamten Mautrest nach Betriebskosten (eigene Berechnung). Eine Tilgungspflicht setzt deshalb höhere dauerhafte Einnahmen voraus. Sollten aus der Tilgung Verpflichtungen für den Bund erwachsen, wären diese als Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt zu veranschlagen. Österreich wendet dieses Prinzip bei der ÖBB-Infrastruktur auf die Zuschüsse an: Für 80 Prozent ihrer jährlichen Investitionsausgaben zahlt der Bund 30 Jahre lang eine Annuität aus Zins und Tilgung; ihre Kredite refinanziert die Gesellschaft selbst (Rechnungshof Österreich 2021).

Eine Garantie gegen Entgelt. Bleibt es bei eigenen Anleihen, sollte das Garantieverbot durch eine Garantie gegen marktübliches Entgelt ersetzt werden, begrenzt auf einen Höchstbetrag im Haushaltsgesetz. Österreich begrenzt die Haftung des Bundes für die ASFINAG auf diese Weise im jährlichen Bundesfinanzgesetz (vgl. 2.3).

Eine parlamentarische Obergrenze. Der Bundestag sollte jährlich über einen Höchstbetrag der Kreditaufnahme entscheiden. Wer die Lasten später trägt, entschiede dann auch über ihre Höhe. Der Zustimmungsvorbehalt der Ausschüsse für Haushalt und Verkehr sollte für den Finanz- und Maßnahmenplan erhalten bleiben. Die in der Begründung genannte Grenze für die Kreditaufnahme gehört als Kennzahl in den Gesetzestext, etwa als Höchstanteil des Schuldendienstes an den Mauteinnahmen.

Eine Regel für den Notfall. Der Gesetzentwurf lässt offen, was geschieht, wenn das Geld nicht reicht (vgl. 2.3). Die Schweiz regelt das vorab. Ihr Straßenfonds darf sich zwar gar nicht verschulden, muss aber eine angemessene Reserve bilden; wenn die Reserve unter 500 Millionen Franken zu fallen droht, tritt eine bereits beschlossene Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags in Kraft (Art. 9 und Art. 13 Abs. 4 NAFG).

3. Fazit

Das Anliegen des Gesetzentwurfs ist nachvollziehbar. Eine überjährige Investitionsfinanzierung der Autobahn, die institutionell vom Bundeshaushalt getrennt ist, scheint ökonomisch sinnvoll. An der grundlegenden Finanzierungsstruktur aus Steuern, Maut und Krediten ändert der Entwurf jedoch nichts. Er mobilisiert kein zusätzliches Kapital, weder privates noch öffentliches.

Mit Blick auf die Rückzahlung der Kredite wirkt der Gesetzentwurf unvollständig: Er schafft Finanzierungsmöglichkeiten, die zu einer Infrastrukturgesellschaft mit deutlich höheren dauerhaften Einnahmen passen, etwa aus einer Pkw-Maut oder aus Mautmitteln, die heute für die Bahn bestimmt sind. Ökonomisch stimmig wäre es, die Kreditfähigkeit mit höheren Einnahmen zu verbinden. Dann könnte die goldene Regel ihren Zweck erfüllen, Liquidität über die Zeit zu glätten.

Ökonomisch schwer nachvollziehbar ist die Ausgestaltung im Detail: Vermutlich um mit der Schuldenbremse vereinbar zu sein, setzt der Gesetzentwurf auf eigene Anleihen der Gesellschaft ohne Garantie des Bundes. Damit nimmt er zusätzliche Finanzierungskosten in Kauf, nach grober Schätzung knapp 900 Millionen Euro bis 2036 und eher mehr, setzt Fehlanreize und entzieht wesentliche Entscheidungen über künftige Belastungen dem demokratischen Entscheidungsprozess.

Die Trennung vom Bundeshaushalt ließe sich auch ohne diese Schwächen erreichen: mit einem Darlehen des Bundes statt eigener Anleihen – oder, falls es bei eigenen Anleihen bleibt, einer Bundesgarantie gegen Entgelt –, einer gesetzlichen Tilgungspflicht, höheren dauerhaften Einnahmen, einer Obergrenze für die Kreditaufnahme, über die der Bundestag entscheidet, und einer Regel für den Notfall.

Literaturverzeichnis

Allen, R.; Radev, D. (2010): Extrabudgetary Funds, IMF Technical Notes and Manuals 10/09, Washington, D.C. https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1009.pdf

ASFINAG (2026): Jahresfinanzbericht 2025, Wien. https://media.asfinag.at/media/l1phshpg/asfinag_jahresfinanzbericht_2025.pdf

ASFINAG-Gesetz (Österreich), BGBl. Nr. 591/1982 in der geltenden Fassung. https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011551

Autobahn GmbH (2025): Finanzierungs- und Realisierungsplan 2025–2029, Berlin. https://www.autobahn.de/storage/user_upload/qbank/FRP_Autobahn_GmbH_2025-2029.pdf

Beckers, T.; Brenck, A.; von Hirschhausen, C.; Klatt, J. P. (2005): Die ASFINAG und das österreichische Modell der Fernstraßenfinanzierung, Working Paper WP-TR-02, TU Berlin/TU Dresden.

Budgetausschuss des Nationalrates (2026): Bericht und Antrag des Budgetausschusses über den Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem die Begründung von Vorbelastungen durch den Bundesminister für Innovation, Mobilität und Infrastruktur genehmigt wird, 563 der Beilagen XXVIII. GP, Wien. https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVIII/I/563/fname_1768146.pdf

Budgetdienst des Parlaments (2025): Kosten für den Bau und Erhalt von Straßen in Österreich auf allen staatlichen Ebenen, Anfragebeantwortung vom 24.10.2025, Wien. https://www.parlament.gv.at/dokument/budgetdienst/analysen-auf-anfrage/BD-Kosten-fuer-den-Bau-und-Erhalt-von-Strassen-in-Oesterreich.pdf

Bundesfinanzgesetz 2026 (Österreich), BGBl. I Nr. 23/2025. https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR40270136/NOR40270136.html

Bundesministerium der Finanzen (2026): Deckblätter zum Einzelplan 12, Bereinigungsvorlage zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2027, 21.10.2026, Berlin.

Bundesregierung (2026a): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen, BT-Drs. 21/8868 vom 02.11.2026, Berlin. https://dserver.bundestag.de/btd/21/088/2108868.pdf

Bundesregierung (2026b): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2027, BT-Drs. 21/7300, Berlin. https://dserver.bundestag.de/btd/21/073/2107300.pdf

Bundesregierung (2026c): Finanzplan des Bundes 2026 bis 2030, BT-Drs. 21/7301, Berlin. https://dserver.bundestag.de/btd/21/073/2107301.pdf

comdirect (2026): Börsenkurse von Anleihen der ASFINAG, der Deutschen Bahn AG und der Republik Österreich, Tageswerte vom 13.11.2026, Quickborn. https://www.comdirect.de

Deutsche Bundesbank (2026): Zinsstruktur börsennotierter Bundeswertpapiere, Tageswerte vom 13.11.2026, Frankfurt am Main. https://api.statistiken.bundesbank.de

Huwe, V.; Illenseer, N. (2026): Planungssicherheit für die Schiene. Was Deutschland von Österreich und der Schweiz lernen kann, Dezernat Zukunft, Berlin. https://dezernatzukunft.org/media/pages/publikationen/planungssicherheit-fuer-die-schiene/5337c2cbdf-1782818885/huwe-illenseer-2026-planungssicherheit-fuer-die-schiene.pdf

IMF (2022): PIMA Handbook. Public Investment Management Assessment, Washington, D.C. https://www.imf.org/-/media/files/publications/books/2022/english/pimaea.pdf

Kraftfahrt-Bundesamt (2023–2026): Bestand an Kraftfahrzeugen nach Umwelt-Merkmalen (FZ 13), Tabelle FZ 13.1, Stand jeweils 01.01., Flensburg. https://www.kba.de/DE/Statistik/Produktkatalog/produkte/Fahrzeuge/fz13_b_uebersicht.html

Kube, H. (2021): Art. 109, Rn. 121; Art. 115, Rn. 60 f., in: Dürig, G.; Herzog, R.; Scholz, R.: Grundgesetz. Kommentar, C. H. Beck.

Moody's Ratings (2026): Credit Opinion: OeBB-Infrastruktur AG, 31.08.2026. https://infrastruktur.oebb.at/en/unternehmen/investor-relations/rating/credit-opinion.pdf

NAFG (Schweiz): Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr vom 30.09.2016, SR 725.13, Stand 01.01.2018. https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/761/de

Øresundsbro Konsortiet (2025): Annual Report 2024, Kopenhagen/Malmö. https://assets.ctfassets.net/20drd9bf6f7p/6ZiKtZIt5IpMTTPPavkYFd/30a4f2a2c7131a933820503d87d33751/Oresundsbron_Annual_Report_2024_ENG.pdf

Rechnungshof Österreich (2021): Zuschussverträge zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur der ÖBB, Reihe Bund 2021/38, Wien. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Bund_2021-38_Zuschussvertraege_OEBB.pdf

Rechnungshof Österreich (2022): Österreichische Bundesfinanzierungsagentur: Risikomanagement und Finanzierung von Rechtsträgern und Ländern, Reihe Bund 2022/20, Wien. https://rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Bund_2022-20_OeBFA.pdf

S&P Global Ratings (2024): Research Update: Transport for London Upgraded To 'AA-/A-1+', 20.05.2024. https://content.tfl.gov.uk/research-update-transport-for-london-may-20-2024.pdf

S&P Global Ratings (2025): Deutsche Bahn AG, 19.12.2025. https://ir.deutschebahn.com/fileadmin/Deutsch/2025/RatingsDirect_DeutscheBahnAG_3497197_Dec-19-2025.pdf

Schmidt, P.; Heil, N.; Schmidt, D.; Kaiser, J. (2017): Die Abgrenzung des Staatssektors in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Zuordnungskriterien für öffentliche Einheiten, WISTA – Wirtschaft und Statistik 1/2017, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2017/01/abgrenzung-staatssektor-012017.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Schuster, F.; Sigl-Glöckner, P.; Heilmann, F. (2024): Wie wir Bahn und Straßen finanzieren – ohne die Schuldenbremse zu ändern, Dezernat Zukunft Policy Paper, 09.07.2024, Berlin. https://hdl.handle.net/10419/300901

Siekmann, H. (2021): Art. 115, Rn. 7, 70 ff., in: Sachs, M.: Grundgesetz. Kommentar, C. H. Beck.

Vorbelastungsgesetz 2026 (Österreich): Bundesgesetz, mit dem die Begründung von Vor-

belastungen durch den Bundesminister für Innovation, Mobilität und Infrastruktur genehmigt wird, BGBl. I Nr. 77/2026. https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2026_I_77/BGBLA_2026_I_77.pdf

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2024): Zur Frage der Berücksichtigung einer Darlehensvergabe durch den Bund an die Autobahn GmbH im Rahmen der Schuldenbremse, WD 4 - 3000 - 055/24 und 062/24, 05.09.2024, Berlin. https://bundestag.de/resource/blob/1023206/0ab1de3308f9c21ca7a21746cec7da41/WD-4-055-24-WD-4-062-24-pdf.pdf