Deutscher Bundestag
Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache
21(15)109-D
vom 19.11.2026
öff. Anhörung am 23.11.2026

Weimar, 18.11.2026

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (BT-Drs. 21/8868 vom 2. November 2026) im Kontext der öffentlichen Anhörung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages zu diesem Thema am 23. November 2026

Prof. Dr. Thorsten Beckers
Bauhaus-Universität Weimar
Professur
Infrastrukturwirtschaft
und -management (IWM)



Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (BT-Drs. 21/8868 vom 2. November 2026) stellt einen Vorschlag für eine Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der Bundesautobahnen (BAB) dar, welcher ökonomische und verfassungsrechtliche Fragen aufwirft. Eine umfassende Auseinandersetzung mit diesem vom Bundeskabinett am 7. Oktober 2026 beschlossenen Reformvorschlag enthält die Studie …

> Beckers, T. / Hermes, G. / Pfaff, H. (2026): Die von der Bundesregierung geplante Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH: Darstellung, Beurteilung auf Basis ökonomischer und verfassungsrechtlicher Analysen sowie (Reform-)Alternativen, im Auftrag der Vereinten Dienstleistungs-gewerkschaft (ver.di) erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.

…, die ich Ihnen beiliegend als (Haupt-)Bestandteil meiner Stellungnahme im Kontext der öffentlichen Anhörung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages zu diesem Thema am 23. November 2026 übersende.

Die Studie enthält eine dreiseitige Executive Summary (S. vii-ix).

Die wesentlichen Ergebnisse der ökonomischen und verfassungsrechtlichen Analysen in der Studie sind – in aller Kürze – folgende:

- Die Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH wären bei Umsetzung des Reformvorschlags der Bundesregierung im Lichte der (deutschen) Schuldenbremse dem Bund zuzurechnen.
- Der Verzicht auf eine Staatsgarantie, welche im Übrigen für die staatsschuldenrechtliche Beurteilung - anders als es die Bundesregierung behauptet - irrelevant ist, ist ökonomisch nicht sinnvoll (und somit unwirtschaftlich). Die Mehrkosten dürften zumindest im mittleren bis hohen dreistelligen Mio.-EURO-, eher sogar im Mrd.-EURO-Bereich liegen.
- Es wird in der Studie eine (Reform-)Alternative aufgezeigt, bei der die von der Autobahn GmbH zur Investitionsfinanzierung aufgenommenen Kredite im Lichte der (deutschen) Schuldenbremse nicht dem Bund zuzuordnen sind. Außerdem können mithilfe einer Staatsgarantie die Mehrkosten der Kapitalaufnahme gegenüber einer Kapitalaufnahme direkt durch den Bund zumindest sehr deutlich reduziert werden.



Anlage

Die von der Bundesregierung geplante Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH: Darstellung, Beurteilung auf Basis ökonomischer und verfassungsrechtlicher Analysen sowie (Reform-)Alternativen

Prof. Dr. Thorsten Beckers
Bauhaus-Universität Weimar, Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM)

Prof. Dr. Georg Hermes
W2K Rechtsanwälte

Hauke Pfaff
Bauhaus-Universität Weimar, Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM)

Im Auftrag der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) erstellte Studie

12. November 2026

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis ii

Executive Summary v

Vorbemerkungen viii

Verzeichnis der Tabellen ix

Verzeichnis der Abbildungen xi

1 Einleitung und Grundlagen 1

1.1 Ausgangslage sowie Grundzüge der von der Bundesregierung geplanten Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der Bundesautobahnen 1

1.2 Thema und Zielsetzung dieser Studie, Zielsystem für die Beurteilung des vorliegenden Gesetzesentwurfs und von Reformalternativen sowie methodische Fragen 3

1.3 Aufbau dieser Studie 6

2 Derzeitige Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der Bundesautobahnen 7

2.1 Darstellung und Einordnungen 7

2.1.1 Bisherige Mittelbereitstellung im Rahmen der Finanzierung der Bundesautobahnen 7

2.1.2 Bisherige (wirkungslose) Zweckbindungen bei Mineralölsteuer- und Lkw-Maut-Einnahmen sowie fehlende (wirksame) Kreislaufstrukturen im Rahmen der Finanzierung der Bundesautobahnen 10

2.2 Beurteilung 12

3 Von der Bundesregierung geplante Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der Bundesautobahnen 14

3.1 Ergänzende Darstellungen, Erläuterungen und Einordnungen sowie Grobkalkulationen hinsichtlich finanzieller Implikationen 14

3.1.1 Veränderte Finanzströme, Herkunft und Höhe der der Autobahn GmbH zur Verfügung stehenden Mittel sowie Kreditaufnahmen durch diese 14

3.1.1.1 Zielstellung und Vorgehen in diesem Abschnitt 14

3.1.1.2 Gesamtbedarf an Mitteln für die BAB zum einen sowie Lkw-Mauteinnahmen und Mittel aus Kreditaufnahmen zum anderen ab dem Jahr 2027 15

3.1.1.3 Mittelbedarf aus dem Bundeshaushalt in den Jahren 2027 bis 2031 bei Abstraktion von der zukünftigen Bedienung des Fremdkapitals 17

3.1.1.4 Wie viele Mittel wird die Autobahn GmbH zukünftig für die Bedienung des Fremdkapitals einsetzen? Wie hoch wird ihr Bedarf an Haushaltsmitteln ab dem Jahr 2028 sein? 18

3.1.1.5 Einordnung und Diskussion der Ergebnisse der holzschnittartigen (Grob-) Kalkulationen 26

3.1.2 Reduzierte parlamentarische Beteiligung bei der Investitionsplanung und -priorisierung 27

3.1.3 Keine aktive parlamentarische Involvierung in die Entscheidungen zur Aufnahme von Fremdkapital durch die Autobahn GmbH 27

3.1.4 Veränderungen von Erhebungs- sowie Anpassungskosten infolge des direkten Mautzuflusses an die Autobahn GmbH 28

3.1.5 Nicht durch eine Staatsgarantie abgesicherte Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH 29

3.1.5.1 Einordnung des Reformvorschlags der Bundesregierung und weiteres Vorgehen 29
3.1.5.2 Mehrkosten aufgrund einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich mit einer Kapitalaufnahme des Bundes – Gründe und Abschätzung der finanziellen Implikationen 30
3.1.5.3 Mehrkosten aufgrund einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich mit einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahme – Gründe und Abschätzung der finanziellen Implikationen 36
3.1.5.4 Zusammenfassung und Einordnung zentraler Ergebnisse 38
3.2 Beurteilung 40
3.2.1 Weiterhin keine Kreislaufstrukturen – Implikationen für die Frage der dauerhaft verlässlichen Mittelbereitstellung 40
3.2.2 (Fremd-)Kapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH – Ökonomische Einordnung der intertemporalen Verteilungswirkungen und verfassungsrechtliche Frage der Schuldenzuordnung 41
3.2.2.1 Intertemporale Lastenverteilung und deren ökonomische Einordnung 41
3.2.2.2 Kreditfinanzierung ohne Bindung an die Schuldenbremse? (Verfassungsrechtliche Frage der Schuldenzuordnung) 43
3.2.2.2.1 Maßstab: Allgemeine Regeln der Zurechnung von Kreditaufnahmen Dritter zum Bund 44
3.2.2.2.1.1 Grundsatz: Keine Geltung der Schuldenbremse für rechtlich selbständige Sondervermögen mit eigener Sachaufgabe (Aufgabenwahrnehmer) 44
3.2.2.2.1.2 Aber: Missbrauchsverbot - Stand der juristischen Literatur (Missbrauchskonstellationen) und weiterer Konkretisierungsbedarf 45
3.2.2.2.1.3 Anhaltspunkte für Missbrauchskonkretisierung aus Vergleich mit ÖPP 47
3.2.2.2.1.4 Unwirtschaftlichkeit als Indiz für missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse 50
3.2.2.2.1.5 Bedeutung von direktem (nicht den Haushalt tangierendem) Einnahmezufluss sowie von Kreislaufstrukturen und Implikationen von „Verschiebe-Manövern“ 51
3.2.2.2.2 Folgerungen für die geplante Kreditaufnahme durch die Autobahn GmbH 53
3.2.3 Ausgeweitete Möglichkeiten zu Haushaltsjahr-übergreifendem Finanzmanagement – Ausmaß und Relevanz 55
3.2.4 Reduzierte parlamentarische Beteiligung bei der Investitionsplanung und -priorisierung – Rechtliche und ökonomische (Ir-)Rationalität 56
3.2.5 Keine parlamentarische Involvierung in die Entscheidungen zur Aufnahme von Fremdkapital durch die Autobahn GmbH – Rechtliche und ökonomische (Ir-)Rationalität 57
3.2.6 Direkter Mautzufluss an die Autobahn GmbH – Rechtliche und ökonomische (Ir-)Rationalität 58
3.2.7 Keine Gewährung einer Staatsgarantie – Ökonomische (Ir-)Rationalität und Frage der verfassungsrechtlichen Bedeutung im Hinblick auf von der Bundesregierung intendierte Schuldenzuordnung 59
3.2.7.1 Frage der ökonomischen (Ir-)Rationalität 59
3.2.7.2 Verfassungsrechtliche Bedeutung im Hinblick auf von der Bundesregierung intendierte Schuldenzuordnung 60
3.2.7.2.1 Staatsschuldenrechtliche Relevanz der Gewährung staatlicher Bürgschaften und Garantien für die Zurechnung von Krediten zum Staat 60
3.2.7.2.2 Folgerungen für das von der Autobahn GmbH aufgenommene Fremdkapital: Gewährung einer Staatsgarantie für die Schuldenzuordnung ohne Bedeutung 61
3.2.7.2.3 Unwirtschaftlicher Verzicht auf Staatsgarantie als Indiz für Umgehung der Schuldenbremse 61

3.2.8 Fazit 62

4 Alternative Reformlösungen hinsichtlich der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der Bundesautobahnen 64

4.1 Alternative Reformlösung, die eine Kreditaufnahme durch die Autobahn GmbH vorsieht 64

4.1.1 Gesetzliche Abbildung der zukünftigen Belastungen für den Bundeshaushalt infolge einer Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH als Voraussetzung für Nicht-Zurechnung der Kredite zum Bund 64

4.1.2 Zufluss der zweckgebundenen Lkw-Mauteinnahmen über den Haushalt an die Autobahn GmbH als Vorzugslösung, direkter Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH als nachteilige Ersatzlösung 65

4.1.3 Etablierung einer „haushaltsintegrierten Kreislaufstruktur“, die eine Reaktionsmöglichkeit auf Veränderungen des Mittelbedarfs (auch) aufgrund der Notwendigkeit der Bedienung des Fremdkapitals etabliert 66

4.1.4 Absicherung von Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH durch eine Staatsgarantie und diesbezügliches gesetzliches Gebot 68

4.1.5 Fazit 68

4.2 Alternative Reformlösung, die keine Kreditaufnahme durch die Autobahn GmbH vorsieht 69

4.2.1 Zunächst: Beibehaltung des Status Quo als dem Reformvorschlag der Bundesregierung überlegene Alternative 69

4.2.2 Etablierung einer haushaltsintegrierten finanziellen Kreislaufstruktur (mit Ähnlichkeiten zum Schweizer Straßen-Fonds) als dem Status Quo überlegene Reformlösung 70

5 Fazit 72

Literaturverzeichnis 75

Weitere Quellen (zu Mittelbedarfen, -herkunft und -verwendung bei den Bundesautobahnen) 77

Executive Summary

- Am 7. Oktober 2026 hat das Bundeskabinett einen vom Bundesverkehrsminister vorgelegten Entwurf für ein Gesetz zur Änderung der Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Infrastrukturgesellschaftsfinanzierungsänderungsgesetz - InfrGFinÄndG) beschlossen, welches eine Neuordnung der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der Bundesautobahnen (BAB) vorsieht.
- Gemäß dem Reformvorschlag der Bundesregierung für die Finanzierung der Autobahn GmbH soll die Lkw-Maut zukünftig (und zwar ab dem Jahr 2028) direkt an die Autobahn GmbH fließen. In diesem Zusammenhang ist geplant, der Autobahn GmbH ein bis zum Jahr 2057 befristetes öffentlich-rechtliches „Nutzziehungsrecht“ an den BAB zu übertragen und sie zur Mautgläubigerin zu machen. Ferner ist vorgesehen, der Autobahn GmbH (bereits ab dem Jahr 2027) Fremdkapitalaufnahmen zur Investitionsfinanzierung zu erlauben. Die aufgenommenen Kredite dürfen nur aus Lkw-Mauteinnahmen bedient werden und sind bis zum Jahr 2057 vollständig zu tilgen. Allerdings werden auch kurzfristig die Lkw-Mauteinnahmen und die Mittel aus Kreditaufnahmen nicht ausreichen, um den Gesamtbedarf für die Erhaltung, den Neu- und Ausbau sowie den Betrieb der BAB abzudecken. Daher müssen der Autobahn GmbH weiterhin Haushaltsmittel zufließen, damit bei einer Gesamtbetrachtung die als erforderlich angesehenen Mittel zur Verfügung stehen. Dies bedeutet, dass letztendlich auch zukünftig die Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers dafür verantwortlich sein würden, wie viele Mittel für die BAB pro Jahr zur Verfügung stehen werden. Zu beachten ist dabei, dass die Lkw-Mauteinnahmen, die für Zins- und Tilgungszahlungen infolge der Fremdkapitalaufnahme eingesetzt werden, nicht mehr für die Aufgaben des (Aus- und Neu-)Baus, der Erhaltung und des Betriebs der BAB zur Verfügung stehen, was dann entsprechend den Bedarf der Autobahn GmbH an Haushaltsmitteln ansteigen lässt.
- **Die Bundesregierung dürfte mit dem von ihr vorgelegten Reformvorschlag ein wesentliches (Reform-)Ziel nicht erreichen. Denn nach den verfassungsrechtlichen Analysen sprechen gewichtige Gründe dafür, dass das von der Autobahn GmbH aufgenommene Fremdkapital – anders als von der Bundesregierung intendiert – im Lichte der deutschen Schuldenbremse als Verschuldung des Bundes zu qualifizieren ist.** Diese verfassungsrechtliche Beurteilung ergibt sich im Kern daraus, dass das im Entwurf erst auf den zweiten Blick genauer sichtbare Finanzierungskonstrukt finanzielle Lasten in die Zukunft verlagert, ohne diese Verlagerung haushaltsrechtlich ausreichend transparent zu machen und ohne sie ausreichend parlamentarisch zu legitimieren. Damit wird ein Standard unterschritten, der selbst bei – staatsschuldenrechtlich nicht vollkommen unbedenklichen – ÖPP-Projekten im Bereich der BAB sowie bei vielen anderen ÖPP- und ÖÖP-Projekten des Bundes und der Länder selbstverständlich praktiziert wird. Deshalb ist das Finanzierungskonstrukt des Entwurfs verfassungsrechtlich als missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse zu bewerten.
- **Ein sehr gewichtiger Kritikpunkt am Reformvorschlag der Bundesregierung ist, dass bei einer Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH den (privaten) Kapitalgebern vom Bund die Bedienung des bereitgestellten Kapitals nicht zugesichert und damit die Aufnahme von (privatem) Kapital durch die Autobahn GmbH nicht durch eine so genannte „Staatsgarantie“ abgesichert werden soll.** Vielmehr ist vorgesehen, dass dem Bund die Haftung für die von der Autobahn GmbH aufgenommenen Kredite sogar gesetzlich untersagt wird. **Infolge eines derartigen**

Verzichts auf eine Staatsgarantie würden aus Sicht des Bundes letztendlich hohe Mehrkosten (im zumindest mittleren bis hohen dreistelligen Millionen-, aber ggf. sogar im Milliarden-EURO-Bereich) anfallen. Der von der Bundesregierung vorgelegte Reformvorschlag ist damit (gemäß dem Sprachgebrauch der Bundeshaushaltsordnung) unwirtschaftlich und dies in einem nicht unerheblichen Ausmaß.

- **Entgegen der vom BMV zugrunde gelegten Annahme trifft es auch nicht zu, dass die Gewährung einer Staatsgarantie für die Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH ein verfassungsrechtlich ausreichender Grund wäre, die Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH im Lichte der deutschen Schuldenbremse dem Bund zuzurechnen.** Diese Einschätzung wird dadurch gestützt, dass das von der ASFINAG aufgenommene Fremdkapital durch eine bepreiste Staatsgarantie der Republik Österreich abgesichert wird, dass aber die Schulden der ASFINAG im Lichte der europäischen Schuldenregeln, welche grundsätzlich deutlich strengere Regelungen für die Nicht-Zurechnung von Schulden an Staaten vorsehen als die deutsche Schuldenbremse, nicht der Republik Österreich zugeordnet werden.
- Weitere Defizite des Reformvorschlags der Bundesregierung hinsichtlich der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB sind folgende:
  - **Der vorgesehene direkte Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH geht mit Anpassungs- und zusätzlichen Verwaltungs- bzw. Erhebungskosten einher, ohne einen staatsschuldenrechtlichen Vorteil zu erzeugen.** Denn im Hinblick auf die Frage der Zuordnung Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH im Lichte der deutschen Schuldenbremse unterscheidet sich ein direkter Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH nicht von einem Zufluss vollständig zweckgebundener Lkw-Mauteinnahmen über den Bundeshaushalt an die Autobahn GmbH.
  - **Der Reformvorschlag schränkt die parlamentarische Beteiligung des Bundestags bei der Investitionsplanung und -priorisierung speziell für die Vorhaben ein, die von der Autobahn GmbH mit Lkw-Mauteinnahmen und mit Mitteln aus Kreditaufnahmen finanziert werden.** Es ist nicht zu erwarten, dass dies zu verbesserten Priorisierungsentscheidungen führen wird. **Ferner sieht der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzesentwurf keinerlei parlamentarische Mitbestimmungsrechte hinsichtlich der Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH vor.** Dies ist in dieser Form ebenfalls keinesfalls sinnvoll. Diese beiden Defizite stehen im Zusammenhang damit, dass durch den Reformvorschlag die Einflussmöglichkeiten des (Haushalts-)Gesetzgebers durch die direkte Zuweisung der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH zurückgedrängt werden.
  - **Nicht zuletzt sei darauf hingewiesen, dass es auch nach einer Umsetzung des Reformvorschlags keine dauerhaft verlässliche ausreichende Mittelbereitstellung für die Autobahn GmbH und damit für die BAB geben dürfte.** Dies ist insbesondere eine Folge davon, dass der Reformvorschlag keine Etablierung von finanziellen Kreislaufstrukturen vorsieht.
- Vor diesem Hintergrund ist bei einer Gesamtbetrachtung der am 7. Oktober 2026 vom Bundeskabinett beschlossene Entwurf für ein InfrGFinÄndG äußerst kritisch zu beurteilen.
- **Eine alternative Reformlösung, bei der eine Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung bei der Autobahn GmbH vorgesehen ist und bei der – anders als bei dem von der Bundesregierung vorgelegten Reformvorschlag – ein als sehr gering einzustufendes Risiko besteht, dass die**

Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH im Lichte der deutschen Schuldenbremse dem Bund zugerechnet werden, sollte folgende Kernelemente aufweisen:

- **Die Lkw-Maut fließt zunächst an den Bundeshaushalt, ist aber gesetzlich zweckgebunden für die Weiterleitung an die Autobahn GmbH und damit die Finanzierung der BAB. Im Bundeshaushalt wird durch Verpflichtungsermächtigungen und auf sonstigen** (auch bei den ÖPP-Projekten praktizierten) **Wegen festgelegt, für welche Projekte die Autobahn GmbH Kredite aufnehmen darf und welche Belastungen dadurch zukünftig für den Bundeshaushalt anfallen werden.**
- Auf diese Weise wäre auch die weitere (aktive) Einbindung des Bundestages in die Entscheidungen über die Investitionsplanung und -priorisierung bei den gesamten BAB sichergestellt. Ferner würde der Bundestag – entgegen den Vorschlägen im Entwurf für das InfrGFinÄndG – mit einer aktiven Rolle in die Entscheidung über Ausmaß und Verwendung der Fremdkapitalaufnahmen der Autobahn GmbH eingebunden. Damit würde der Bundestag im Übrigen „automatisch" auch über die maximale Kreditaufnahme der Autobahn GmbH mitentscheiden.
- **Um dem verfassungsrechtlichen Risiko zu begegnen, dass nach mehrjährigen Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH in der angedachten Höhe die budgetären Spielräume zukünftiger Haushaltsgesetzgeber zu stark eingeschränkt sind, könnte – z.B. ab dem Jahr 2030 oder ab dem Jahr 2031 – eine finanzielle Kreislaufstruktur im Rahmen des Haushaltssystems etabliert werden, die es erlauben würde, zukünftige Mehrausgaben im Haushalt abzudecken, die aus einer (erhöhten) Mittelbereitstellung an die Autobahn GmbH aufgrund der von ihr vorzunehmenden Bedienung des Fremdkapitals resultieren.** Hierfür könnte es sich anbieten, einen Finanzierungsaufschlag im Rahmen der Kfz-Steuer vorzusehen, der zweckgebunden für die BAB einzusetzen wäre.
- **Zur Vermeidung unnötiger Mehrkosten in einem erheblichen Ausmaß sollte eine zukünftige Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH in jedem Fall durch eine Staatsgarantie abgesichert werden.** Dementsprechend ist das im vorliegenden Entwurf für das InfrGFinÄndG vorgesehene Verbot der Gewährung einer Staatsgarantie zu streichen. **Es empfiehlt sich vielmehr, gesetzlich ein Gebot für die Gewährung einer Staatsgarantie festzulegen.**

- Eine weitere alternative Reformlösung, die mit Verbesserungen gegenüber dem Status Quo (und erst recht gegenüber dem Reformvorschlag der Bundesregierung) einhergehen würde, wäre die nicht mit einer Kreditaufnahmeoption für die Autobahn GmbH zur Investitionsfinanzierung verbundene Etablierung einer haushaltsintegrierten finanziellen Kreislaufstruktur. Diese Reformlösung würde gewisse Ähnlichkeiten zum Schweizer „Straßen-Fonds" aufweisen. Allerdings ist der Schweizer Straßen-Fonds in der dortigen Verfassung „verankert" und weist deshalb eine hohe Stabilität auf, die bei einer lediglich einfachgesetzlichen Verankerung einer analogen Lösung in Deutschland so nicht herzustellen wäre.

Vorbemerkungen

Diese ökonomisch-verfassungsrechtliche Studie ist von der Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM) an der Bauhaus-Universität Weimar (Prof. Dr. Thorsten Beckers und Hauke Pfaff) und W2K Rechtsanwälte (Prof. Dr. Georg Hermes) im Auftrag der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) erstellt worden.

Für die ökonomischen Analysen in dieser Studie sind Thorsten Beckers und Hauke Pfaff verantwortlich. Dabei sind beide gemeinsam (maßgeblich) an den qualitativen ökonomischen Analysen beteiligt gewesen. Die quantitativen Untersuchungen sind federführend von Hauke Pfaff und unter Mitwirkung von Thorsten Beckers durchgeführt worden. Für die ökonomisch-juristische Zusammenarbeit ist federführend Thorsten Beckers verantwortlich gewesen.

Die von Georg Hermes durchgeführten juristischen Analysen in dieser Studie fokussieren sich im Wesentlichen auf die (vor allem in Abschnitt 3.2.2.2 und ergänzend in Abschnitt 3.2.7.2 betrachtete) verfassungsrechtliche Frage, ob von der Autobahn GmbH aufgenommenes Fremdkapital im Lichte der deutschen Schuldenbremse dem Bund und damit den Staatsschulden zuzurechnen ist.

Mit Bezug zu Thorsten Beckers und Hauke Pfaff, die sich als Ökonomen dem Ethikkodex des Vereins für Socialpolitik (VfS) verpflichtet fühlen, können Angaben gemäß Punkt II.5 des Ethikkodexes des VfS („In wissenschaftlichen Arbeiten sollen Sachverhalte benannt werden, die potentiell zu Interessenskonflikten oder Befangenheit der verfassenden Personen führen könnten.“) den jeweiligen persönlichen Webseiten entnommen werden. Die Rechte der Autoren zur Veröffentlichung ihrer Analysen in dieser Studie sind nicht (und dabei weder direkt noch indirekt) eingeschränkt gewesen. Deshalb ist in dieser Studie keine Kenntlichmachung gemäß Punkt II.8 des Ethikkodexes des VfS („Darf eine wissenschaftliche Arbeit, ein Bericht oder ein Gutachten nicht ohne vorherige Zustimmung Dritter zum Inhalt veröffentlicht werden, soll dieser Sachverhalt bei der Veröffentlichung kenntlich gemacht werden.“) erforderlich.

An einigen Stellen dieser Studie sind u. U. einzelne Textpassagen aus anderen Publikationen der beteiligten Autoren in unveränderter oder nur leicht veränderter Form übernommen worden, ohne dass dies unbedingt gemäß den üblichen Zitierregeln angezeigt ist.

Bei der Erstellung dieser Studie sind Künstliche Intelligenz (KI)-Tools unterstützend für die Literaturrecherche sowie zur stilistischen und grammatikalischen Textkorrektur eingesetzt worden. Außerdem ist auf KI-Tools zur Überprüfung der Ergebnisse der durchgeführten quantitativen Analysen zurückgegriffen worden.

Die Tabellenkalkulationsblätter (EXCEL), mit deren Hilfe die quantitativen Analysen durchgeführt worden sind, deren Ergebnisse in dieser Studie abgebildet sind, werden auf Anfrage (per Email an hauke.jonathan.pfaff@uni-weimar.de) zur Verfügung gestellt.

Zum Zweck der besseren Lesbarkeit ist in dieser Studie auf geschlechtsspezifische Schreibweisen verzichtet und das generische Maskulinum verwendet worden.

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Gesamtmittel für die BAB und deren Verwendung in 2022-2026 9

Tabelle 2: Herkunft der Mittel für die BAB (EP 12, EP 14, SVIK) in 2022-2026 10

Tabelle 3: (Abgeschätzte) Gesamtmittel für die BAB in 2027 und deren Verwendung 15

Tabelle 4: Erwartete (Brutto- und Netto-)Einnahmen aus der Lkw-Maut auf den BAB ..... in 2028-2030 16

Tabelle 5: Auf „inoffiziellen Wegen“ verbreitete Planungen der Autobahn GmbH ..... zu Kreditaufnahmen in 2027-2031 17

Tabelle 6: (Grobe) Abschätzung des Haushaltsmittelbedarfs der Autobahn GmbH ..... in 2027-2031 bei Abstraktion von der Bedienung des Fremdkapitals 18

Tabelle 7: Summe der in einzelnen Jahren zu leistenden Annuitätenzahlungen ..... sowie SDDG-3,75 und SDDG-4,5 in Abhängigkeit des Jahres, bis zu dem ..... die Autobahn GmbH neue Kredite aufnimmt, für die Zeitdauer von 2028 bis 2041 22

Tabelle 8: (Grobe) Abschätzung des Haushaltsmittelbedarfs der Autobahn GmbH in 2027-2031 ..... bei Berücksichtigung der Bedienung des Fremdkapitals 23

Tabelle 9: Summe der in einzelnen Jahren zu leistenden Annuitätenzahlungen ..... sowie damit einhergehender Bedarf an jährlichen Haushaltsmitteln ..... (sofern im entsprechenden Jahr auch noch eine Kreditaufnahme ..... in Höhe von 3,5 Mrd. EURO erfolgt) im Zeitraum 2032-2040 24

Tabelle 10: Barwert der zusätzlichen Zinskosten aufgrund einer 2027-2031 (Szenario A) ..... erfolgenden nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH 33

Tabelle 11: Modifikation von Zinsaufschlägen zur Berechnung der Mehrkosten ..... einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH ..... im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme des Bundes 34

Tabelle 12: Barwert der Mehrkosten aufgrund einer in 2027-2031 (Szenario A) erfolgenden ..... nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH ..... im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund 34

Tabelle 13: Barwert der Mehrkosten aufgrund einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahmen ..... der Autobahn GmbH im Zeitraum von 2027 bis 2036, 2038 bzw. 2040 (Szenarien B ..... , C und D) 35

Tabelle 14: Barwert der Mehrkosten aufgrund in 2027-2031 (Szenario A) erfolgenden ..... nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH ..... bei Annahme endfälliger Tilgungen 36

Tabelle 15: Barwert der Mehrkosten aufgrund einer in 2027-2031 (Szenario A) ..... erfolgenden abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich ..... zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund 37

Tabelle 16: Barwert der Mehrkosten aufgrund einer in 2027-2031 erfolgenden ..... nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH ..... im Vergleich zu einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahme..... 38

Tabelle 17: Barwert der Mehrkosten aufgrund einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahmen ..... der Autobahn GmbH im Zeitraum von 2027 bis 2036, 2038 bzw. 2040 ..... (Szenarien B, C und D) im Vergleich zu einer abgesicherten Kapitalaufnahme 38

Tabelle 18: Ergebnisse im Überblick – Barwert von Mehrkosten aufgrund nicht abgesicherten ..... Fremdkapitalaufnahmen der Autobahn GmbH gemäß den Szenarien A, B, C und D 40

Tabelle 19: ÖPP-Projekte nach dem „A-Modell“ und nach dem V-Modell auf den BAB 43

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Kreditneuaufnahme, Bruttokreditvolumen, Summe der Annuitätenzahlungen ..... und Haushaltsmittelbedarf nach Szenario A in 2027-2057 25

Abbildung 2: Kreditneuaufnahme, Bruttokreditvolumen, Summe der Annuitätenzahlungen ..... und Haushaltsmittelbedarf nach Szenario D in 2027-2057 25

1 Einleitung und Grundlagen

1.1 Ausgangslage sowie Grundzüge der von der Bundesregierung geplanten Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der Bundesautobahnen

Im Rahmen der 2017er „Autobahnreform“ und der dabei erfolgten Anpassung von Art. 90 GG ist die Verwaltung der Bundesautobahnen (BAB) von den Bundesländern an den Bund übergegangen. Damit einhergehend hat der Bund die „Autobahn GmbH des Bundes“[1] gegründet und auf diese die Verwaltung der BAB zur Ausführung übertragen. In diesem Zusammenhang sind in Art. 90 Abs. 2 GG auch mehrere sogenannte „Privatisierungsschranken“ etabliert worden, die (u.a.) eine Beteiligung Privater an der Autobahn GmbH (und damit auch einen Verkauf des Eigenkapitalanteils an der Autobahn GmbH durch den Bund) ausschließen. Die Finanzierung der BAB und damit insbesondere die Aufgabenwahrnehmung der Autobahn GmbH im Bereich von Betrieb, Erhaltung sowie Neu- und Ausbau der BAB ist seit 2017 jedoch insofern weitgehend unverändert geblieben, als sie nach wie vor über den Bundeshaushalt erfolgt. Dies bedeutet, dass die Autobahn GmbH aus dem Bundeshaushalt die notwendigen Mittel für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben bei der Verwaltung der BAB erhält. Eine eigene Fremdkapitalaufnahme am Kapitalmarkt ist der Autobahn GmbH bislang gesetzlich untersagt.

Am 7. Oktober 2026 hat das Bundeskabinett einen vom Bundesverkehrsminister vorgelegten Entwurf für ein Gesetz zur Änderung der Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Infrastrukturgesellschaftsfinanzierungsänderungsgesetz - InfrGFinÄndG) beschlossen, welches eine Neuordnung der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB vorsieht.[2] Das InfrGFinÄndG stellt ein Artikelgesetz dar, welches Änderungen insbesondere am Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz - InfrGG) und am Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz - BFStrMG) vorsieht.

Gemäß dem Entwurf für das InfrGFinÄndG soll die Autobahn GmbH zum einen ermächtigt werden, ab dem Jahr 2027 Fremdkapital (in Form von Krediten und Anleihen) am Kapitalmarkt aufzunehmen, um Investitionen im Bereich der BAB zu finanzieren.[3] Die mit dieser Fremdkapitalaufnahme einhergehende

[1] Die „Autobahn GmbH des Bundes“ wird im Folgenden abgekürzt als „Autobahn GmbH“ bezeichnet.

[2] Vgl. dazu die Angaben auf der Homepage des Bundesministeriums für Verkehr (https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2026/093-bilger-neue-finanzierungsstruktur-fuer-die-autobahn.html, abgerufen am 12.10.2026).

[3] Die Autobahn GmbH ist im Übrigen auch insoweit für die Verwaltung der Bundesstraßen zuständig, als Bundesländer gemäß Art. 143e Abs. 2 GG ihre Verwaltungsaufgaben an den Bund übertragen haben. Dies betrifft jedoch ausschließlich die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen und dort auch nur die Abschnitte von Bundesstraßen, die keine Ortsdurchfahrten darstellen. Damit ist die Autobahn GmbH lediglich für die Verwaltung von einer geringen (zweistelligen) Kilometeranzahl an Bundesstraßen zuständig. Die von der Bundesregierung geplante Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH betrifft neben den BAB z.T. auch diese kurzen Abschnitte an Bundesstraßen, die von der Autobahn GmbH verwaltet werden. Aufgrund der geringen Bedeutung dieser wenigen Kilometern an Bundesstraßen wird dieser (Neben-)Aspekt im Rahmen der geplanten Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH in dieser Studie ausgeklammert und die Analysen beziehen sich (explizit) lediglich auf die Finanzierung der BAB.

Verschuldung der Autobahn GmbH soll nach den Vorstellungen der Bundesregierung im Lichte der deutschen Schuldenbremse, deren traditionelle Regelungskerne auf grundgesetzlicher Ebene im Jahr 2009 in Art. 109 Abs. 3 GG und speziell für den Bund in Art. 115 Abs. 2 GG „verankert" worden sind, nicht dem Bund zugerechnet werden.[4] Zum anderen soll ab dem Jahr 2028 die auf den BAB erhobene Lkw-Maut insoweit direkt an die Autobahn GmbH fließen, als die Erhebung der Lkw-Maut durch das Ziel der Abdeckung von Infrastrukturkosten bedingt ist. Die Anteile der auf den BAB erhobenen Lkw-Maut, die der Abdeckung von Luftverschmutzungskosten, Lärmbelastungskosten und Kosten der verkehrsbedingten CO_2-Emissionen dienen sollen, sind von der geplanten Reform nicht betroffen und sollen weiterhin dem Bundeshaushalt zu Gute kommen (und damit der Autobahn GmbH nicht zur Verfügung stehen); auf diese Anteile an der Lkw-Maut wird in dieser Studie im Folgenden im Übrigen nicht weiter eingegangen und Aussagen zur Lkw-Maut beziehen sich – sofern nicht im Einzelfall explizit anders angegeben – stets nur auf den Anteil der Lkw-Maut, der der Abdeckung von Infrastrukturkosten zu dienen hat. Damit die Lkw-Maut direkt (und nicht über den Bundeshaushalt geleitet) an die Autobahn GmbH fließen kann, soll die Autobahn GmbH für die Lkw-Maut eine Einnahmekompetenz erhalten und zur Mautgläubigerin werden. In diesem Zusammenhang ist geplant, dass der Autobahn GmbH ein öffentlich-rechtliches Nutzziehungsrecht an den BAB zugesprochen wird, welches bis zum Jahr 2057 befristet sein soll.

Gemäß dem vom Bundeskabinett beschlossenen Gesetzesentwurf soll die Autobahn GmbH zur Bedienung des Fremdkapitals und damit zur Leistung von Zins- und Tilgungszahlung ausschließlich die ihr zufließenden Einnahmen aus der Lkw-Maut verwenden dürfen. Damit einhergehend ist angedacht gesetzlich auszuschließen, dass der Bund die Bedienung von Fremdkapital durch die Autobahn GmbH durch eine Staatsgarantie absichert. Aufgrund der vorgesehenen zeitlichen Begrenzung des öffentlich-rechtlichen Nutzziehungsrechtes hätte die Autobahn GmbH sämtliches aufgenommenes Fremdkapital bis zum Ende des Jahres 2057 zu tilgen.

Der jährliche Mittelbedarf für die BAB beträgt aktuell in etwa 10,5 Mrd. EURO und dürfte bei einer Realisierung von Bedarfsplanvorhaben des Aus- und Neubaus in einem ähnlichen Ausmaß wie bisher in der sehr nahen Zukunft auf (zumindest) etwa 11 Mrd. EURO pro Jahr ansteigen. Infolge der vorstehend dargelegten Pläne für eine Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH dürften dieser Lkw-Mauteinnahmen in Höhe von etwa knapp 4,5 Mrd. EURO pro Jahr zufließen. Die Diskrepanz (zwischen Mittelbedarfen von etwa 11 Mrd. EURO pro Jahr für die BAB in der sehr nahen Zukunft einerseits und der Autobahn GmbH zur Verfügung stehenden Lkw-Maut-Einnahmen von knapp 4,5 Mrd. EURO pro Jahr andererseits) kann zunächst – allerdings nur temporär – durch eine Fremdkapitalaufnahme reduziert werden. Außerdem sollen der Autobahn GmbH gemäß dem vom Bundeskabinett beschlossenen Entwurf für das InfrGFinÄndG weiterhin Haushaltsmittel zufließen, damit bei einer Gesamtbetrachtung

[4] Dies ergibt sich aus der Antwort des BMV vom 23.06.2026 auf eine Anfrage der Bundestagsabgeordneten Dr. Paula Piechotta sowie (indirekt) aus Angaben auf S. 13 des Begründungsteils des vom Bundeskabinett beschlossenen Entwurfs für das InfrGFinÄndG. Im Lichte der europäischen Schuldenregeln wären nach Angaben der Bundesregierung im Begründungsteil des Entwurfs für das InfrGFinÄndG zukünftige Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH hingegen dem Bund zuzurechnen. Dieser Sichtweise der Bundesregierung ist zuzustimmen. Auf die Frage einer Zuordnung zukünftiger Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH im Lichte der europäischen Schuldenregeln wird in dieser Studie im Übrigen nicht weiter bzw. allenfalls am Rande eingegangen.

die als erforderlich angesehenen Mittel zur Verfügung stehen. Dies bedeutet, dass letztendlich auch zukünftig die Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers dafür verantwortlich sein würden, wie viele Mittel für die BAB pro Jahr zur Verfügung stehen. Zu beachten ist, dass Zins- und Tilgungszahlungen aus Lkw-Mauteinnahmen infolge einer Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH den zukünftigen Bedarf an Haushaltsmitteln ansteigen lassen würden.

1.2 Thema und Zielsetzung dieser Studie, Zielsystem für die Beurteilung des vorliegenden Gesetzesentwurfs und von Reformalternativen sowie methodische Fragen

In dieser Studie wird die dargestellte von der Bundesregierung geplante Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB aus ökonomischer und (rechtlicher und dabei vor allem aus) verfassungsrechtlicher Perspektive untersucht und beurteilt. Ferner werden alternative Reformlösungen hinsichtlich der Finanzierung der BAB herausgearbeitet. Dabei fokussieren sich die Analysen auf die Kernpunkte der geplanten Reform bzw. auf die Grundzüge von alternativen Finanzierungsregimen für die BAB. Nicht betrachtet und nur am Rande thematisiert werden in dieser Studie im Übrigen bisher realisierte und vom Bundesministerium für Verkehr (BMV) für die Zukunft angekündigte Beschaffungsaktivitäten der Autobahn GmbH nach dem ÖPP-Ansatz, die i.d.R. auch eine Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung einschließen und insofern eine Finanzierungskomponente aufweisen.

Bei der ökonomischen Analyse und der Beurteilung der verschiedenen betrachteten Finanzierungsregime für die BAB wird unterstellt, dass diese dazu beitragen sollen, die folgend erläuterten Ziele zu erreichen:

- ***Verlässliche ausreichende Mittelbereitstellung:*** Für die Umsetzung eines politisch beschlossenen Ausmaßes an Aufgaben und Vorhaben im Bereich des Betriebs, der Erhaltung sowie des Aus- und Neubaus von BAB soll das Ziel verfolgt werden, auf eine überjährig verlässliche Weise die erforderlichen Finanzmittel bereitzustellen. Dabei ist denkbar, dass die Zielsetzung der verlässlichen Mittelbereitstellung insbesondere auf die Kernaufgaben des Betriebs und der Erhaltung sowie des Ausbaus von Engpässen im BAB-Netz fokussiert ist, während für etwaige weitere (Aus- und insbesondere Neu-)Bauvorhaben eine reduzierte Verlässlichkeit akzeptiert wird. Die Frage, für welche Aufgaben und Vorhaben bzw. Kernaufgaben bei den BAB eine verlässliche ausreichende Mittelbereitstellung zu gewährleisten ist, kann im Rahmen der vorliegenden Studie nicht weiter beleuchtet werden und wird lediglich am Rande gestreift. Insofern wird auch die Frage der Priorisierung von (Aus- und Neubau-)Maßnahmen des Bedarfsplans nicht genauer betrachtet.[5] Analysen zur Eignung von Finanzierungsregimen im Hinblick auf das Ziel einer verlässlichen ausreichenden Mittelbereitstellung haben auf Basis institutionenökonomischer Erkenntnisse zu erfolgen.[6]

[5] Vgl. dazu z.B. HARTL ET AL. (2025, S. 83 ff).

[6] Vgl. dazu neben den auf die Bundesfernstraßen (und damit auch die Bundesautobahnen) bezogenen entsprechenden Analysen in KLATT (2011) und BECKERS / KLATT / KÜHLING / BÄUML (2011) auch auf die mit einem sektorübergreifenden Fokus durchgeführten Untersuchungen in VORWERK ET AL. (2023a) und VORWERK (2024).

Zu beachten ist im Übrigen, dass eine verlässliche Mittelbereitstellung mittel- und langfristig dazu beitragen wird, dass die Unternehmen, die als Auftragnehmer der Autobahn GmbH insbesondere in die Erhaltung und den (Neu- und Aus-)Bau von BAB eingebunden sind, in adäquater Weise in Kapazitäten investieren werden. Infolgedessen ist davon auszugehen, dass nicht in einer unnötig überzogenen Weise Knappheiten auf den Märkten für Leistungen bestehen werden, auf denen die Autobahn GmbH als Nachfrager tätig ist. Dies wiederum dürfte zur Erreichung des Ziels der Kosteneffizienz bei der Verwaltung (und konkret der Erhaltung, des Neu- und Ausbaus und des Betriebs) der BAB durch die Autobahn GmbH beitragen.

- ***Kosteneffizienz einer Kapitalaufnahme:*** Finanzierungsregime beinhalten (explizite und implizite) Zuordnungen von Rechten und Pflichten an Akteure und dabei auch Regelungen zur Risikoallokation. Dies betrifft insbesondere Vereinbarungen zur Kapitalbereitstellung und damit zur Finanzierung von Investitionen durch Verschuldung. Institutionenökonomische Erkenntnisse weisen darauf hin, dass sich zwischen verschiedenen Finanzierungsregimen, mit denen bestimmte Kapitalaufnahmen umgesetzt werden, die Kosten, die insbesondere aufgrund von Kontrahierungsproblemen sowie Risikozuordnungen, (unterschiedlichen) Risikoeinstellungen von Akteuren und etablierten Anreizwirkungen anfallen, (ggf. sogar deutlich) unterscheiden können.[7] In diesem Kontext ist das Ziel anzustreben, eine etwaige Kapitalaufnahme zur Finanzierung von Investitionen im Bereich der BAB durch Verschuldung insofern auf eine kosteneffiziente Weise vorzunehmen, als die dafür anfallenden Kosten minimiert werden.
- ***Minimierung von Erhebungs- und Anpassungskosten:*** Im Zusammenhang mit der Finanzierung der BAB sind ferner die Kosten zu berücksichtigen, die mit der Erhebung von Einnahmen und in diesem Zusammenhang u.a. mit der Erhebung der Lkw-Maut anfallen. Auch diese Kosten sollen minimiert werden. Dies betrifft nicht zuletzt auch Kosten, die mit Anpassungsmaßnahmen beim Übergang vom derzeitigen Finanzierungsregime zu einem alternativen Finanzierungsregime anfallen. Sofern eine gesamtwirtschaftliche Perspektive eingenommen wird, sind im Übrigen auch Kosten im Zusammenhang mit Einnahmeerhebungen und Anpassungsmaßnahmen zu berücksichtigen, die bei den Nutzern der BAB und sonstigen Akteuren anfallen, die (als Steuerzahler) Zahlungen leisten, die in ein Regime zur Finanzierung der BAB eingebunden sind.

Im Kontext des vorstehend aufgezeigten Zielsystems können die ökonomischen Analysen in dieser Studie im Übrigen als Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) angesehen werden.

Die juristischen Analysen in dieser Studie beschränken sich im Wesentlichen auf die (vor allem in Abschnitt 3.2.2.2 und ergänzend in Abschnitt 3.2.7.2 betrachtete) verfassungsrechtliche Frage, ob von der Autobahn GmbH aufgenommenes Fremdkapital im Lichte der deutschen Schuldenbremse dem Bund und damit den Staatsschulden zuzurechnen ist. Im Rahmen der ökonomischen Analysen wird berücksichtigt, dass die Aufnahme von Fremdkapital durch die Autobahn GmbH zur Finanzierung von

[7] Vgl. dazu auch die grundlegenden (mit Bezug zu Infrastrukturinvestitionen in verschiedenen Sektoren, jedoch nicht mit Bezug speziell zu BAB durchgeführten) Analysen in BECKERS ET AL. (2014) sowie VORWERK ET AL. (2023a) und in VORWERK (2024).

Investitionen im Bereich der BAB, die die von der deutschen Schuldenbremse dem Bund gewährten Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme zur Finanzierung von Ausgaben im Bereich der BAB erweitert, zu einer Verschiebung von Belastungen führt und damit – unabhängig von der Frage, ob als Mittel zur Tilgung von aufgenommenen Krediten zukünftig Mauten von Nutzern, Steuern, die (wie die Kfz-Steuer und die „Mineralölsteuer“[8]) speziell bei Nutzern der Straßeninfrastruktur und damit auch der BAB erhoben werden, oder sonstige Steuern „verwendet“ werden – eine intertemporale Verteilungsfrage darstellt. Derartige intertemporale Verteilungsentscheidungen im Rahmen unterschiedlicher Finanzierungsregime werden zwar nicht bewertet, jedoch aufgezeigt.

Grundsätzlicher Anspruch der vorliegenden Studie ist es, die Analysen und Bewertungen auf einem wissenschaftlichen Niveau und damit auf eine intersubjektiv nachvollziehbare Weise durchzuführen. Allerdings schränkt die (nicht sinnvoll vermeidbare) vielfach qualitative Vorgehensweise bei den Analysen die Möglichkeit ein, den Anspruch der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit vollumfänglich erfüllen zu können. Außerdem führen Ressourcenrestriktionen bei der Erstellung dieser Studie dazu, dass Analysen vielfach nicht in einer Tiefe dargestellt werden können, die im Hinblick auf eine möglichst unkomplizierte intersubjektive Nachvollziehbarkeit wünschenswert wären. In diesem Zusammenhang wird umfangreich auf grundlegende Analysen (bzw. Ergebnisse dieser Analysen) zurückgegriffen, die in den folgenden Publikationen dargestellt sind:

- Beckers, T. / Corneo, G. / Klatt, J. P. / Mühlenkamp, H. (2009): Zeitliche Homogenisierung und Berücksichtigung von Risiko im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Studie im Auftrag des Bundesrechnungshofs, Online-Veröffentlichung.
- Beckers, T. / Klatt, J. P. / Kühling, J. / Bäuml, A. (2011): Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive, im Auftrag des ADAC e.V. erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.[9]
- Beckers, T. / Hermes, G. / Ryndin, A. / Weiß, H. / Becker, T. / Reuße, B. (2016): Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen – Eine institutionenökonomische Analyse unter Berücksichtigung (verfassungs-)rechtlicher Aspekte, im Auftrag des ADAC e.V. erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.
- Beckers, T. / Breuer, R. / Hermes, G. / Müller, I. / Weiß, H. (2017): Politische Steuerung der Investitionspriorisierung, Gründungsverschuldung und zukünftige Investitionsfinanzierung als zentrale Ausgestaltungsfragen bei einer Bundesautobahngesellschaft, im Auftrag des ADAC e.V. erstelltes Kurzgutachten, Online-Veröffentlichung.
- Beckers, T. / Hermes, G. / Weiß, H. (2017): Errichtung einer Bundesautobahngesellschaft: Privatisierungsschranken, Staatsgarantie und Rechtsform als zentrale Ausgestaltungsfragen, im Auftrag des ADAC e.V. erstelltes Gutachten, Online-Veröffentlichung.
- Hermes, G. / Vorwerk, L. / Beckers, T. (2020): Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und

[8] Im Rahmen dieser Studie wird aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung und Klarheit die auf Benzin und Diesel erhobene Energiesteuer als Mineralölsteuer bezeichnet.

[9] Der ökonomische Anteil an dieser interdisziplinären Studie basiert auf KLATT (2011).

Handlungsempfehlungen; Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Online-Veröffentlichung.

1.3 Aufbau dieser Studie

In dieser Studie wird folgend zunächst (in Abschnitt 2) kurz auf die bisherige Finanzierung der BAB eingegangen und dabei auf bestehende Defizite hingewiesen. Sodann wird (in Abschnitt 3) die von der Bundesregierung geplante Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB dargestellt und beurteilt. Daran anknüpfend werden (in Abschnitt 4) alternative Reformlösungen hinsichtlich der Finanzierung der BAB aufgezeigt. Dabei werden Reformmaßnahmen ausgeklammert bzw. allenfalls am Rande thematisiert, welche mit einem verfassungsrechtlichen Anpassungsbedarf einhergehen oder auf der Einführung einer Pkw-Maut basieren. Abschließend wird (in Abschnitt 5) ein Fazit gezogen.

2 Derzeitige Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der Bundesautobahnen

2.1 Darstellung und Einordnungen

2.1.1 Bisherige Mittelbereitstellung im Rahmen der Finanzierung der Bundesautobahnen

RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE FINANZIERUNG DER BAB BIS ZUM JAHR 2024

Traditionell erfolgt die Finanzierung der Bundesfernstraßen, die sich aus den BAB und den sonstigen Bundesfernstraßen (Bundesstraßen) zusammensetzen, über den Bundeshaushalt. Dies hat sich auch infolge der 2017er Autobahnreform und der Etablierung der Autobahn GmbH nicht geändert. Auch wenn seit der 2017er Autobahnreform die Verwaltungszuständigkeit für die Bundesfernstraßen zwischen der Autobahn GmbH, die für die Verwaltung der BAB verantwortlich ist, und den im Rahmen der Auftragsverwaltung mit Zuständigkeit für die Bundesfernstraßen tätigen Bundesländern[10] aufgeteilt ist, bestehen keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen der Finanzierung der BAB und der Bundesstraßen über den Bundeshaushalt. Nachfolgend wird die Finanzierung der BAB in den Mittelpunkt gerückt, bei der die für die BAB vorgesehenen Mittel aus dem (Bundes-)Haushalt an die Autobahn GmbH fließen, welche sie dann im Rahmen ihrer Verwaltungsaufgaben bei den BAB (also Erhaltung, Betrieb, Aus- und Neubauvorhaben etc.) einsetzt. Insofern kann davon gesprochen werden, dass die Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB (vollständig) aus dem Bundeshaushalt erfolgt.

Bis einschließlich zum Haushaltsjahr 2024 hat die deutsche Schuldenbremse einer Kreditaufnahme des Bundes zur Finanzierung der Bundesautobahnen grundsätzlich entgegengestanden. Denn die mit der sogenannten Föderalismusreform II im Jahr 2009 in das Grundgesetz eingefügte (neue) deutsche Schuldenbremse schreibt in Art. 109 Abs. 3 GG vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ sind. Für den Bund ist diese Grundregel in Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG dahin präzisiert worden, dass „[d]iesem Grundsatz […] entsprochen [ist], wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten“. Auf diese geringfügige Verschuldungsoption des Bundes wird im Folgenden nicht weiter eingegangen und es wird von ihr abstrahiert. Ansonsten sehen die im Jahr 2009 etablierten Regelungen zur deutschen Schuldenbremse (in Art. 109 Abs. 3 GG und speziell für den Bund in Art. 115 Abs. 2 GG) für den Bund lediglich in speziellen Situationen eine Erlaubnis zu Kreditaufnahme vor. Dies betrifft insbesondere von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklungen, die durch die sogenannte Konjunkturkomponente in der deutschen Schuldenbremse adressiert werden, sowie Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen.

VERÄNDERTE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE FINANZIERUNG DER BAB AB DEM JAHR 2025

Die deutsche Schuldenbremse ist auf grundgesetzlicher Ebene im Jahr 2025 modifiziert und dabei durch Zusatzregelungen ergänzt worden. Zunächst ist in Art. 143h GG das Sondervermögen Infrastruktur und

[10] Wie in Fußnote 3 bereits angemerkt, haben die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg ihre Verwaltungsaufgaben (als Bundesländer) bei den Bundesstraßen an den Bund abgegeben, was jedoch nur einen sehr kleinen Anteil an den Bundesstraßen betrifft.

Klimaneutralität (SVIK) etabliert worden, für welches eine Verschuldungsoption im Gesamtumfang von 500 Mrd. EURO vorgesehen ist, die innerhalb von 12 Jahren für Investitionen im Bereich Infrastruktur und Klimaschutz verausgabt werden können. Hinsichtlich der Verwendung dieser 500 Mrd. EURO werden – in analoger Weise wie traditionell im Haushaltssystem – Verteilungskämpfe zwischen den verschiedenen Bereichen bestehen, in denen die Mittel eingesetzt werden können. Ferner ist im Jahr 2025 Art. 109 Abs. 3 GG geändert und (u.a.) insofern ergänzt worden als eine „Erlaubnis" für eine Kreditaufnahme für Ausgaben im Bereich der Verteidigung und damit verbundene Sicherheitsausgaben vorgesehen worden ist. Diese Kreditaufnahmeerlaubnis bezieht sich speziell auf den Anteil der Ausgaben des Bundeshaushalts für diese Bereiche, der oberhalb eines Betrags von 1% des BIP liegt.

Bis zum Jahr 2024 sind die für die BAB erforderlichen Finanzmittel nahezu ausschließlich im Einzelplan 12 (EP 12) des Bundeshaushalts und damit im so genannten „Verkehrsetat" des BMV enthalten gewesen. Im Kontext der vorstehend beschriebenen, im Jahr 2025 implementierten ergänzenden Regelungen zur deutschen Schuldenbremse wird seit dem Jahr 2025 zunächst ein Teil der im Bundeshaushalt für Investitionen im Bereich der BAB vorgesehenen Mittel aus dem SVIK zur Verfügung gestellt. Da die Mittel, die aus dem SVIK stammen, am Kapitalmarkt aufgenommen sind, werden diese Investitionen in die BAB somit durch den Bund kreditfinanziert. Seit dem Jahr 2025 werden außerdem Mittel aus dem Einzelplan 14 (EP 14) des Bundeshaushalts und damit aus dem so genannten „Verteidigungsetat" des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) für die Finanzierung der BAB bereitgestellt, was mit deren Bedeutung für die Verteidigungsfähigkeit begründet wird. Dabei scheint die Bundesregierung – so WISSENSCHAFTLICHER DIENST BT (2026)[11] – die Position zu vertreten, dass ein fixer Anteil der (Gesamt-)Ausgaben an den Bundesfernstraßen, der wohl auf (maximal) 16 % angesetzt worden ist, aus dem EP 14 finanziert werden kann. Wenn der entsprechende (Maximal-)Anteil für die BAB dem der Bundesfernstraßen entsprechen sollte, dürften also maximal 16 % der (Gesamt-)Ausgaben für die BAB aus dem EP 14 stammen. Insofern als diese Mittel den Verteidigungsetat weiter erhöhen, kann unterstellt werden, dass sie ebenfalls aus einer Kreditaufnahme des Bundes herrühren, welche durch die Bereichsausnahme für die Verteidigung im Rahmen der (im Jahr 2025 entsprechend ergänzten) deutschen Schuldenbremse legitimiert ist (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG, Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG).

Überblick über die für die BAB zur Verfügung stehenden Gesamtmittel sowie deren Verwendung in den Jahren 2022 bis 2026 …

Die aus dem Bundeshaushalt für die BAB bereitgestellten Mittel können hinsichtlich ihrer Verwendung einem investiven und einem nicht-investiven Bereich zugeordnet werden. Wie in Tabelle 1 dargestellt, umfasst der investive Bereich Investitionen für die Erhaltung, die Bedarfsplanmaßnahmen sowie sonstige Investitionszwecke, während im nicht-investiven Bereich Mittel für den Betrieb, die Planungsleistungen und die Verwaltung verbucht werden. Im betrachteten (Fünfjahres-)Zeitraum vom Jahr 2022 bis zum Jahr 2026 wächst der Mittelbedarf (in einer ähnlichen Weise bei allen Positionen) um etwa ein Drittel an und beträgt im Jahr 2026 etwa 10,5 Mrd. EURO.

[11] Vgl. Wissenschaftlicher Dienst BT (2026, S. 4-7).

	2022 (Ist)	**2023** (Ist)	**2024** (Ist)	**2025** (Abschätzung)	**2026** (Abschätzung)
Investition - Erhaltung	3.348	3.925	4.279	etwa 4.500	etwa 4.800
Investition - Bedarfsplan	1.690	1.716	1.912	etwa 2.200	etwa 2.300
Investition - Sonstige	317	351	471	etwa 600	etwa 700
---	---	---	---	---	---
Investitionen - Summe	**5.355**	**5.992**	**6.662**	etwa **7.300**	etwa **7.800**
Betrieb, Planungsleistungen und Verwaltung	2.450	2.350	2.423	etwa 2.700	etwa 2.700
---	---	---	---	---	---
Gesamt-Summe	**7.805**	**8.342**	**9.085**	**etwa 10.000**	**etwa 10.500**

Tabelle 1: Gesamtmittel für die BAB und deren Verwendung in 2022-2026 [Mio. €][12]

… sowie Überblick über die Herkunft der für die BAB zur Verfügung stehenden (Gesamt-)Mittel in den Jahren 2022 bis 2026

In Tabelle 2 ist die Herkunft der Mittel für die BAB aus dem Bundeshaushalt für die Jahre 2022 bis 2026 abgebildet. Tabelle 2 zeigt an, dass sich die im Jahr 2025 erfolgte Modifikation der deutschen Schuldenbremse direkt auf die Herkunft der Mittel ausgewirkt hat, die der Bundeshaushalt für die BAB bereitstellt. Bis zum Jahr 2024 waren die gesamten Mittel für die BAB im Verkehrshaushalt (Einzelplan 12, Kapitel 1201) enthalten.[13] Seit dem Jahr 2025 stammen die Gesamtmittel neben dem Verkehrshaushalt auch aus dem Verteidigungshaushalt sowie dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK). Aus dem Verkehrshaushalt werden jedoch in den Jahren 2025 und 2026 immer noch jeweils über 60 % der Mittel bereitgestellt.[14]

[12] Die Werte für die Jahre 2022, 2023 und 2024 sind den vom BMV im Nachgang zu den einzelnen Jahren veröffentlichten Verkehrsinvestitionsberichten entnommen und bilden somit die tatsächlich eingesetzten „Ist-Mittel“ ab; vgl. dazu BT-Drs. 20/12000 (2024, S. 167), BT-Drs. 21/125 (2025, S. 176 ff.) und BT-Drs. 21/5910 (2026, S. 191). Die Werte für Investitionen (Erhalt, Bedarfsplan und Sonstige) der Jahre 2025 und 2026 stammen aus dem im Jahr 2025 von der Autobahn GmbH veröffentlichten Finanzierungs- und Realisierungsplan 2025-2029 (vgl. Die Autobahn GmbH des Bundes (2025, S. 9-12)) und bilden den Bedarf an Mitteln aus der Perspektive der Autobahn GmbH ab. Der dort aufgeführte Bedarf für die Jahre 2025 bis 2029 dürfte wohl im Vergleich mit den Planungen im Bundeshaushalt näher an der Realität liegen; in den vergangenen Jahren haben die im Bundeshaushalt vorgesehenen „Plan-Mittel“ die dann tatsächlich eingesetzten (und ex post im Rahmen der Verkehrsinvestitionsberichte abgebildeten) Ist-Mittel systematisch unterschätzt. Aufgrund fehlender Angaben zu einzelnen Jahren im Finanzierungs- und Realisierungsplan 2025-2029 handelt es sich um Abschätzungen. Für den nicht-investiven Bereich in den Jahren 2025 und 2026 wird auf den Entwurf des Bundeshaushalts für das Jahr 2027 zurückgegriffen; vgl. BMF-HHPl. 2027, EPl. 12 (2026, Titel 682 12-790) und BMF-HHPl. 2027, EPl. 14 (2026, Titel 682 51-032).

[13] Von Sondertöpfen (wie bspw. in Kapitel 6002 Maßnahmen zur Stärkung Kohleregionen) wird in dieser Darstellung abstrahiert.

[14] Aus dem EP 14 sollen für die BAB im Jahr 2027 sogar etwa 18 % der Mittel bereitgestellt werden, was leicht über dem entsprechenden Maximalwert liegt, den die Bundesregierung selber definiert hatte.

	2022	2023	2024	2025	2026
Gesamtmittel [Mio. €]	**7.805**	**8.342**	**9.085**	**etwa 10.000**	**etwa 10.500**
Verkehrshaushalt (Kapitel 1201)	100 %	100 %	100 %	etwa 62 %	etwa 63 %
Verteidigungshaushalt (Kapitel 1408)				etwa 12 %	etwa 13 %
Sondervermögen SVIK (Kapitel 6093)				etwa 26 %	etwa 25 %

Tabelle 2: Herkunft der Mittel für die BAB (EP 12, EP 14, SVIK) in 2022-2026 [in %][15]

2.1.2 Bisherige (wirkungslose) Zweckbindungen bei Mineralölsteuer- und Lkw-Maut-Einnahmen sowie fehlende (wirksame) Kreislaufstrukturen im Rahmen der Finanzierung der Bundesautobahnen

Seit langer Zeit existieren Zweckbindungen von bestimmten Einnahmen des Bundeshaushalts für Ausgaben im Bereich der Bundesfernstraßen und damit auch der BAB. So ist seit Jahrzehnten ein Anteil an den Mineralölsteuereinnahmen gesetzlich (und zwar gemäß dem im Jahr 1960 beschlossenen Straßenbaufinanzierungsgesetz) für „Zwecke des Straßenwesens“ zweckgebunden. Allerdings wird diese Zweckbindung, die ohnehin nicht nur die Bundesfernstraßen (und in diesem Zusammenhang insbesondere nicht speziell die BAB) einschließt, seit geraumer Zeit ausgehebelt, indem der Bundestag jährlich mit dem Haushaltsgesetz beschließt, dass sich die Zweckbindung nicht mehr ausschließlich auf den Straßenbereich, sondern den gesamten Verkehrshaushalt bezieht.

Auch für die Einnahmen aus der seit dem Jahr 2005 erhobenen Lkw-Maut bestehen traditionell (und aktuell im Bundesfernstraßenmautgesetz „verankerte“) Zweckbindungen. Ab dem Jahr 2011 waren die Lkw-Maut-Einnahmen für mehrere Jahre vollständig für Ausgaben im Bereich der Bundesfernstraßen zu verwenden. Allerdings lag der Mittelbedarf für die Bundesfernstraßen oberhalb der Lkw-Maut-Einnahmen, weshalb letztlich in den einzelnen Jahren stets die Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers zur Bereitstellung darüberhinausgehender Haushaltsmittel determiniert hatten, wie viele Mittel insgesamt für die Bundesfernstraßen zur Verfügung standen. Zum Zeitpunkt der vollständigen Zweckbindung der Lkw-Mauteinnahmen hatte der Haushaltsgesetzgeber im Übrigen durch eine Reduktion der nicht aus Lkw-Mauteinnahmen stammenden Haushaltsmittel dafür „gesorgt“, dass es keinen sprunghaften Anstieg der im Bundeshaushalt für die Bundesfernstraßen vorgesehenen Mittel gab.

Seit dem Jahr 2023 sind die Lkw-Maut-Einnahmen nur noch anteilig für Ausgaben im Bereich der Bundesfernstraßen und damit auch der BAB zweckgebunden. Zwar sind die Lkw-Mauteinnahmen

[15] Die Zahlen für die Jahre 2022 bis 2026 stammen aus den jeweiligen Bundeshaushalten. Vgl. dazu Einzelplan 12 in den Jahren 2022-2024 in BT-Drs. 20/1000 (2022), BT-Drs. 20/3100 (2022) und BT-Drs. 20/7800 (2023) sowie für den Zeitraum 2025-2026 die Einzelpläne 12, 14 und 60 in BT-Drs. 21/500 (2025) und BT-Drs. 21/600 (2025). Aufgrund diverser bei der Erstellung der Tabellen 1 und 2 durchgeführter Vereinfachungen und in diesem Zusammenhang getroffener Annahmen, aber (vermutlich) auch aufgrund gewisser Inkonsistenzen zwischen den Angaben in den (vom BMF, dem BMV und der Autobahn GmbH) veröffentlichen und herangezogenen Dokumenten können die Verhältnisse in den einzelnen Jahren nicht exakt determiniert werden und dienen der Orientierung.

insbesondere aufgrund der Einführung einer zusätzlichen (Preis-)Komponente zur Abdeckung der Kosten der verkehrsbedingten CO_2-Emissionen in 2024 und außerdem einer Ausweitung der Mautpflicht für Lkw mit einem Gewicht zwischen 7,5 t und 3,5 t in 2024 bei einer Gesamtbetrachtung (und damit unter Berücksichtigung aller Komponenten der Lkw-Maut und damit der Einnahmen, die der Abdeckung von Infrastrukturkosten, von Luftverschmutzungskosten und von Kosten der verkehrsbedingten CO_2-Emissionen dienen) in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen, jedoch determiniert weiterhin die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers zur Bereitstellung darüberhinausgehender Haushaltsmittel die Gesamtmittel, die sowohl für die Bundesfernstraßen im Allgemeinen als auch die BAB im Speziellen zur Verfügung stehen.

Nicht zu beobachten gewesen ist in den vergangenen Jahrzehnten, dass unabhängig von den aufgeführten gesetzlichen Zweckbindungen von Einnahmen des Bundeshaushalts, die bei Nutzern der Bundesfernstraßen erhoben werden, informelle Regelungen und politische Gepflogenheiten existiert haben, nach denen veränderte Mittelbedarfe bei den Bundesfernstraßen speziell durch Anpassungen bestimmter und insbesondere von bei den Nutzern der Bundesfernstraßen erhobenen Einnahmen des Bundeshaushalts ausgeglichen und ansonsten die Mittelbereitstellungen aus dem Bundeshaushalt konstant gehalten worden sind. Durch derartige implizite „finanzielle Kreislaufstrukturen“ hätten Variationen des Mittelbedarfs im Bereich der Bundesfernstraßen ohne Auswirkungen auf die sonstigen Ausgabenbereiche des Haushalts „gelöst“ werden können.

Die Möglichkeiten für derartige Einnahmeanpassungen (bei von den Nutzern der Bundesfernstraßen erhobenen Einnahmen des Bundeshaushalts) bestehen im Übrigen nur bei der Mineralölsteuer und der Kfz-Steuer, jedoch nicht bei der Lkw-Maut. Dies ergibt sich daraus, dass die Höhe der (maximalen) Lkw-Maut durch Vorgaben der so genannten EU-Wegekostenrichtlinie[16] begrenzt ist und dass die Lkw-Maut traditionell in etwa in Höhe dieser erlaubten Maximalhöhe festgesetzt wird. Dabei darf die Höhe der Lkw-Maut gemäß der EU-Wegekostenrichtlinie nicht mit Bezug zu aktuellen Ausgaben, sondern muss mit Bezug zu den aktuellen Kosten, die gerade nicht Investitionsausgaben, sondern vielmehr Zinskosten und Abschreibungen auf das (sich aus den Investitionen der Vergangenheit ergebende) Anlagevermögen enthalten, kalkuliert werden.

Mit Bezug zur Lkw-Maut auf den BAB und deren Ermittlung gemäß der EU-Wegekostenrichtlinie ist ergänzend anzumerken, dass seit der Ausweitung der Pflicht zur Entrichtung der Lkw-Maut (von zunächst nur den Bundesautobahnen und einigen Bundesstraßen) auf alle Bundesstraßen im Jahr 2018 die auf BAB und Bundesstraßen (und damit für alle Bundesfernstraßen) zu entrichtende einheitliche Lkw-Maut mit Bezug zu den Wegekosten auf allen Bundesfernstraßen ermittelt wird. Würde hingegen die Lkw-Maut auf den BAB mit Bezug zu Wegekosten bei den BAB und der dort erwarteten Fahrleistung sowie auf den Bundesstraßen mit Bezug zu Wegekosten bei den Bundesstraßen und der dort erwarteten Fahrleistung kalkuliert werden, dann würde die Lkw-Maut auf den BAB absinken und auf den Bundesstraßen ansteigen.

[16] Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung von Straßeninfrastrukturen durch Fahrzeuge, ABl. L 187 vom 20.07.1999 S. 42, in der zuletzt geänderten Fassung gemäß der Richtlinie (EU) 2025/2459, ABl. L 2459 vom 26.11.2025.

2.2 Beurteilung

Im Rahmen der Finanzierung der BAB über den Bundeshaushalt ist es in den vergangenen Jahrzehnten und auch in der Zeit seit der Autobahnreform im Jahr 2017 bei einer Gesamtbetrachtung grundsätzlich nicht gelungen, auf eine überjährig verlässliche Weise die erforderlichen Finanzmittel bereitzustellen. Dies gilt unabhängig von den in den vergangenen Jahren stark angestiegenen Mitteln, die es jedoch zumindest ermöglicht haben, der Vernachlässigung der Erhaltung des Bestandsnetzes in einem verstärkten Maße entgegenzuwirken. Anzumerken ist, dass eine fehlende Priorisierung insbesondere im Bereich der Bedarfsplanvorhaben des Aus- und Neubaus von BAB dazu beigetragen haben dürfte, dass auch für Kernaufgaben im Bereich der BAB eine derartige verlässliche Mittelbereitstellung nicht dauerhaft umgesetzt werden konnte.[17]

Dieses Defizit ist im Kontext des bestehenden Finanzierungsregimes für die BAB bei Rückgriff auf institutionenökonomische Erkenntnisse keinesfalls überraschend. Insbesondere fehlende mehrjährige Stabilität bei der Finanzmittelplanung und fehlende (explizite oder zumindest implizite) Kreislaufstrukturen im Rahmen der derzeitigen Finanzierung können dieses Defizit – wie umfangreich in BECKERS / KLATT / KÜHLING / BÄUML (2011) und BECKERS ET AL. (2016) sowie HARTL ET AL. (2025) thematisiert – erklären.[18] Auch die seit der Ergänzung der Regelungen zur deutschen Schuldenbremse im Jahr 2025 mögliche Kreditfinanzierung eines Teils des Mittelbedarfs bei den BAB hat den üblichen Kampf um die knappen Haushaltsmittel zwischen den verschiedenen (Ausgaben-)Bereichen letztendlich nicht wirksam abgeschwächt und damit einhergehend die Verlässlichkeit der Finanzmittelbereitstellung keinesfalls grundlegend verändert.

Mit Bezug zum Bundeshaushalt als Bestandteil des Finanzierungsregimes für die BAB ist zumindest positiv anzumerken, dass aufgrund der Konjunkturkomponente in der deutschen Schuldenbremse speziell in Zeiten von Konjunkturschwächen stabile Finanzmittelbereitstellungen grundsätzlich möglich sein sollten. Außerdem sei darauf verwiesen, dass die Zinskosten für vom Bund seit dem Jahr 2025 in größerem Ausmaß (und vorher allenfalls in einem begrenzten und nicht klar bezifferbaren Ausmaß zu Zeiten konjunktureller Schwächephasen) aufgenommene Schulden zur Finanzierung von Investitionen (und auch von nicht-investiven Ausgaben unter Rückgriff auf Mittel aus dem EP 14 (Verteidigungsetat)) aufgrund der eigenen (staatlichen) Kapitalaufnahme minimal sind. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass der Bund weltweit zu den Gläubigern im Allgemeinen und auch zu den Gläubigern im staatlichen Bereich im Speziellen zählt, denen die höchste Kreditwürdigkeit zugesprochen ist. Zum anderen – und dies sind die entscheidenden Aspekte für den (späteren in den Abschnitten 3 und 4 erfolgenden) Vergleich mit alternativen Optionen der Kapitalaufnahme – verfügt der Bund über die Möglichkeit zur extrem

[17] Vgl. dazu z.B. HARTL ET AL. (2025, S. 83 ff)

[18] Vgl. auch VORWERK ET AL. (2023b) für grundlegende und sektorübergreifend relevante Betrachtungen zur Frage der überjährig verlässlichen Mittelbereitstellung zur Umsetzung von Investitionsplanungen in Infrastruktursektoren im Rahmen unterschiedlicher öffentlicher Finanzierungsregime (und dabei zunächst im Rahmen des Haushaltsregimes einerseits und im Rahmen von externen Finanzierungskreisläufen andererseits sowie ferner im Rahmen von zielgerichtet gestalteten (Zwischen-)Lösungen, als welche beispielsweise auch der (aus der (neuen) „Spezialfinanzierung Straßenverkehr“ (SFSV) und dem „Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds“ (NAF) bestehende) Schweizer „Straßen-Fonds“ und der Schweizer Bahninfrastrukturfonds (BIF) eingeordnet werden können).

breiten Risikostreuung und -diversifizierung, weshalb seine Kosten der Risikoübernahme bei spezifischem Risiko als Null und speziell bei systematischem Risiko zumindest als deutlich geringer als bei privaten Wirtschaftssubjekten angesehen werden können. Ferner ist die Minimierung der Zinskosten eine Folge davon, dass der für die kapazitäre Bereitstellung der BAB verantwortliche Bund selber diese Kapitalaufnahme durchführt und damit einhergehend keinerlei (explizite oder implizite) vertragliche Vereinbarungen mit anderen zwischengeschalteten (und insbesondere nicht privaten dritten) Akteuren zu erfolgen haben, die aufgrund ihrer (unvermeidbaren) Unvollkommenheit mit Transaktionskosten einhergehen würden, die (auch) in Form höherer Zinskosten vorliegen (und damit sichtbar werden) würden.

3 Von der Bundesregierung geplante Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der Bundesautobahnen

3.1 Ergänzende Darstellungen, Erläuterungen und Einordnungen sowie Grobkalkulationen hinsichtlich finanzieller Implikationen

In diesem Abschnitt werden die im einleitenden Abschnitt 1 (und dort speziell in Abschnitt 1.1) erfolgten Darstellungen der Reformpläne der Bundesregierung hinsichtlich der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB ergänzt und die Implikationen der Reformpläne werden erläutert und eingeordnet. In diesem Zusammenhang werden z.T. „holzschnittartige“ (Grob-)Kalkulationen durchgeführt, um finanzielle Implikationen der Reformpläne aufzuzeigen.

3.1.1 Veränderte Finanzströme, Herkunft und Höhe der der Autobahn GmbH zur Verfügung stehenden Mittel sowie Kreditaufnahmen durch diese

3.1.1.1 Zielstellung und Vorgehen in diesem Abschnitt

Anknüpfend an die Darstellung der Kernpunkte der Pläne der Bundesregierung für eine Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB im einleitenden Abschnitt 1 (und dort speziell in Abschnitt 1.1) soll in diesem Abschnitt „holzschnittartig“ skizziert werden, wie sich die Finanzströme im Falle einer Umsetzung dieser Reform verändern würden und woher in welchem Umfang die Mittel stammen dürften, die für die BAB zur Verfügung stehen dürften. Dafür kann zunächst auf Informationen aus dem vom Bundeskabinett am 6. Juli 2026 verabschiedeten Entwurf für den Bundeshaushalt des Jahres 2027 und aus dem Begründungsteil des vom Bundeskabinett am 7. Oktober beschlossenen Entwurfs für das InfrGFinÄndG zurückgegriffen werden. Neben von der Bundesregierung veröffentlichten Informationen und den Angaben der Autobahn GmbH im Finanzierungs- und Realisierungsplan zu den Investitionsvorhaben wird auch auf weitere Quellen (wie z.B. auf auf „inoffiziellen Wegen“ verbreitete Planungen der Autobahn GmbH zu geplanten Kreditaufnahmen in den Jahren 2027 bis 2031) zurückgegriffen. Ergänzend werden z.T. auf Basis von Plausibilitätsüberlegungen („grobe“) quantitative Abschätzungen vorgenommen. Auf dieser Basis wird holzschnittartig aufgezeigt, auf welche Weise der Gesamtbedarf an Mitteln für die BAB, der in den kommenden Jahren zu erwarten ist, mithilfe

- von Lkw-Maut-Einnahmen,
- von Mitteln aus von der Autobahn GmbH aufgenommenen Krediten, die allerdings mit Verpflichtungen für Zins- und Tilgungszahlungen in den anschließenden Jahren einhergehen, welche die dann der Autobahn GmbH zufließenden Lkw-Mauteinnahmen (zunehmend) teilweise „absorbieren“ werden (was wiederum zu höheren Bedarfen an Mitteln aus dem Bundeshaushalt führen wird),
- sowie von Mitteln aus dem Bundeshaushalt

abgedeckt werden dürfte. Dabei wird (zumindest implizit) davon ausgegangen und berücksichtigt, dass auch in den zukünftigen Jahren eine ähnliche Knappheit im Bereich der Haushaltsmittel vorliegen wird wie aktuell. Dies dürfte in den einzelnen Jahren einen Anreiz dafür darstellen, dass die Autobahn GmbH

zur Abdeckung eines bestimmten Gesamtbedarfs an Mitteln „nicht nur wenige Kredite“ aufzunehmen hat und damit gleichlaufend der Bedarf an Haushaltsmitteln reduziert werden kann.

3.1.1.2 Gesamtbedarf an Mitteln für die BAB zum einen sowie Lkw-Mauteinnahmen und Mittel aus Kreditaufnahmen zum anderen ab dem Jahr 2027

ABSCHÄTZUNG DES GESAMTBEDARFS AN MITTELN FÜR DIE BAB IM JAHR 2027 UND IN DEN FOLGEJAHREN

In Tabelle 3 ist eine grobe Abschätzung des Mittelbedarfs für die BAB im Jahr 2027 dargestellt. Diese Abschätzung berücksichtigt zum einen Angaben zu investive Mittelbedarfen im von der Autobahn GmbH im Jahr 2025 veröffentlichen Finanzierungs- und Realisierungsplan. Zum anderen werden im Jahr 2025 gemäß Angaben im Entwurf für den Bundeshaushalt für das Jahr 2027 im nicht-investiven Bereich verausgabte Mittel als Indikator für den zukünftigen Bedarf herangezogen. Für das Jahr 2027 kann damit der Gesamtmittelbedarf auf 11,0 Milliarden EURO abgeschätzt werden.[19]

Investition - Erhaltung	5.100
Investition - Bedarfsplan	2.400
Investition - Sonstige	800
----------	**----------**
Investitionen – Summe	**8.300**
Betrieb, Planungsleistungen[20] und Verwaltung	**2.700**
----------	**----------**
Gesamt-Summe	**11.000**

Tabelle 3: (Abgeschätzte) Gesamtmittel für die BAB in 2027 und deren Verwendung [Mio. €]

In den Jahren nach 2027 dürfte der Gesamtmittelbedarf aufgrund (insbesondere im Bereich der Erhaltung) zunehmender Bedarfe und aufgrund von Baupreissteigerungen weiter (und dann über den Betrag von 11 Mrd. EURO hinaus) ansteigen. Dennoch wird bei den nachfolgenden holzschnittartigen (Grob-)Kalkulationen davon ausgegangen, dass der Mittelbedarf für alle Folgejahre ab 2028 mit 11,0 Milliarden EURO zu veranschlagen ist. Somit wird ein insofern sehr vorsichtiger Ansatz gewählt, als der Mittelbedarf mit sehr großer Wahrscheinlichkeit unterschätzt werden dürfte. Es gibt im Übrigen keinerlei Hinweise darauf, dass in den kommenden Jahren eine Investitionsspitze (insbesondere im Bereich der Erhaltung) vorliegt und in anschließenden Jahren der Investitionsbedarf und infolgedessen der Gesamtmittelbedarf (auch bei einer realen Betrachtung und damit bei Ausklammerung von Preissteigerungen) zurückgehen wird.

[19] Im Übrigen sind im Entwurf des Bundeshaushalts für das Jahr 2027 lediglich Mittel in Höhe von etwa 10,3 Mrd. EURO (und nicht von 11,0 Mrd. EURO) vorgesehen, worauf folgend (in Fußnote 22) noch genauer eingegangen werden wird.

[20] Die in dieser Position enthaltenen Planungsleistungen weisen auch investive Bestandteile auf.

LKW-MAUTEINNAHMEN IN DEN JAHREN 2028 BIS 2030 SOWIE IN DEN FOLGEJAHREN

In Tabelle 4 ist die zu erwartende Entwicklung der Einnahmen aus der Lkw-Maut auf den BAB in den Jahren 2028 bis 2030 dargestellt. Dabei werden für die einzelnen Jahre zunächst die von den Nutzern entrichteten Lkw-Maut-Zahlungen angegeben, die als Bruttoeinnahmen eingeordnet werden können. Anschließend werden jeweils die der Autobahn GmbH zur Verfügung stehenden Nettoeinnahmen aufgeführt, die sich aus den Bruttoeinnahmen abzüglich gemäß gesetzlicher Vorgaben zu leistenden Abzügen (für u.a. eine anteilige Tragung der Kosten des Mauterhebungssystems) ergeben.

	2028	**2029**	**2030**
(Brutto-)Einnahmen	4.997	4.801	4.783
(Netto-)Einnahmen	4.585	4.383	4.371

Tabelle 4: Erwartete (Brutto- und Netto-)Einnahmen aus der Lkw-Maut auf den BAB in 2028-2030 [Mio. €][21]

Für die Entwicklung der Lkw-Mauteinnahmen in den kommenden Jahren dürften die folgenden Faktoren von zentraler Bedeutung sein:

- Die EU-Wegekostenrichtlinie etabliert einen klaren Rahmen für die Berechnung der Wegekosten, die wiederum entscheidend sind für die (maximale) Festsetzung der Lkw-Maut und damit die Höhe der zu erwartenden Lkw-Mauteinnahmen auf den BAB. Sprunghafte Erhöhungen bei der Lkw-Maut werden in diesem Kontext nicht zu erwarten sein.
- Die im Rahmen der Wegekosten angesetzten (nominalen) Zinssätze zur Berechnung der Zinskosten weisen einen merklichen Einfluss auf das Ergebnis auf. Ansteigende Zinssätze beeinflussen die Lkw-Mauteinnahmen entsprechend.
- Die beschlossene Befreiung von elektrisch angetriebenen Lkw („E-Lkw“) von der Lkw-Maut bis Ende des Jahres 2031 wird kurzfristig zu gewissen temporären Einnahmerückgängen führen.

In diesem Kontext soll bei den Grobkalkulationen im Folgenden von ab dem Jahr 2031 für die Finanzierung der BAB zur Verfügung stehenden (Netto-)Einnahmen aus der Lkw-Maut in Höhe von 4,5 Mrd. EURO pro Jahr ausgegangen werden. Dieser Wert dürfte wiederum (wie auch der Wert für den angenommenen zukünftigen Gesamtmittelbedarf für die BAB) eine Unterschätzung der zukünftig (zumindest in der langen Frist) zu erwartenden Werte sein. Aussagen zu Lkw-Maut-Einnahmen beziehen sich im Übrigen im Folgenden stets auf die Nettoeinnahmen aus der Lkw-Maut.

MITTEL AUS KREDITAUFNAHMEN IN DEN JAHREN 2027 BIS 2031 SOWIE IN DEN FOLGEJAHREN

Tabelle 5 bildet auf „inoffiziellen Wegen“ verbreitete Planungen der Autobahn GmbH hinsichtlich in den Jahren 2027 bis 2031 vorgesehenen Kreditaufnahmen ab, die dazu beitragen werden, in den einzelnen Jahren den Bedarf an Haushaltsmitteln entsprechend zu reduzieren.

[21] Quelle: S. 2 f. in der Gesetzesbegründung zum vom Bundeskabinett am 7. Oktober 2026 beschlossenen InfrG-FinÄndG.

2027	2028	2029	2030	2031
2.053	2.882	3.779	4.065	3.500

Tabelle 5: Auf „inoffiziellen Wegen“ verbreitete Planungen der Autobahn GmbH zu Kreditaufnahmen in 2027-2031 [Mio. €]

Für die anschließenden Jahre nach 2031 (und somit ab dem Jahr 2032) wird im Rahmen von den Grobkalkulationen folgend davon ausgegangen, dass Kreditaufnahmen weiterhin (wie auch im Jahr 2031) in Höhe von 3,5 Mrd. EURO pro Jahr erfolgen werden.

3.1.1.3 Mittelbedarf aus dem Bundeshaushalt in den Jahren 2027 bis 2031 bei Abstraktion von der zukünftigen Bedienung des Fremdkapitals

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Annahmen und Darstellungen kann damit für die Jahre 2027 bis 2031 von ungefähren Mittelbedarfen und Herkünften der Mittel bei der Finanzierung der BAB gemäß den Angaben in Tabelle 6 ausgegangen werden, wenn von einer Bedienung des Fremdkapitals (und damit von Zins- und Tilgungszahlungen) in diesem Zeitraum abstrahiert wird.[22] Da für das Jahr 2032 und die Folgejahre die getroffenen Annahmen für den gesamten Mittelbedarf für die BAB einerseits sowie für die Lkw-Mauteinnahmen und die Kreditaufnahmen andererseits den für das Jahr 2031 getroffenen Annahmen entsprechen, würde – sofern (realitätsfern) die Annahme aufrechterhalten bleibt, dass keine Bedienung des Fremdkapitals erfolgt – der Bedarf der Autobahn GmbH am Erhalt von Haushaltsmitteln bei 3,0 Mrd. EURO pro Jahr verharren. Um ein adäquates Verständnis von der Funktionsweise der zukünftigen Finanzierung der BAB durch die Autobahn GmbH zu erhalten, ist es jedoch erforderlich, bei den weiteren Grobkalkulationen auch die Bedienung des Fremdkapitals zu berücksichtigen.

[22] Die Diskrepanz zwischen dem demnach für das Jahr 2027 angenommenen (Gesamt-)Mittelbedarf von 11,0 Mrd. EURO und dem im Entwurf für den Bundeshaushalt für das Jahr 2027 vorgesehenen etwa 10,3 Mrd. EURO könnten – abgesehen von den der hier vorgenommenen holzschnittartigen Kalkulationen inhärenten Ungenauigkeiten – eine Folge davon sein, dass im Haushaltsentwurf noch nicht berücksichtigt ist, dass die Autobahn GmbH im Jahr 2027 ihren Mittelbedarf auch aus Krediten abdecken darf. Davon ausgehend, dass die Autobahn GmbH – wie in Tabelle 5 angegeben – im Jahr 2027 einen Kredit in Höhe von 2,053 Mrd. EURO aufnimmt, bestünden dann die folgenden Handlungsoptionen im Hinblick auf die Finanzierung der BAB im Jahr 2027:

- In Höhe des von der Autobahn GmbH aufgenommenen Kredits könnten in gleicher Höhe Haushaltsmittel, die im Entwurf des Haushalts für das Jahr 2027 für die Verwendung im Bereich der BAB vorgesehen waren, (zumindest für diesen Verwendungszweck) eingespart werden. Für die BAB würden dann im Jahr 2027 Mittel in Höhe von 10,3 Mrd. EURO zur Verfügung stehen.
- Die von der Autobahn GmbH als Kredit aufgenommenen 2,053 Mrd. EURO stehen zusätzlich zu den im Entwurf des Bundeshaushalts für das Jahr 2027 eingeplanten Mitteln in Höhe von 10,3 Mrd. EURO zur Verfügung. Damit würden die Gesamtmittel im Jahr 2027 für die BAB 12,3 Mrd. EURO betragen.
- Die dritte (Handlungs-)Option stellt eine Zwischenform zwischen den beiden vorstehend skizzierten (Handlungs-)Optionen dar. In Höhe eines Anteils des Volumens des von der Autobahn GmbH aufgenommenen Kredits werden Haushaltsmittel eingespart. Infolgedessen könnten dann im Jahr 2027 für die Finanzierung der BAB insgesamt ggf. tatsächlich – wie in Tabelle 3 unterstellt – Mittel in Höhe von 11 Mrd. EURO zur Verfügung stehen.

	2027	2028	2029	2030	2031
Mittelbedarf	11.000	11.000	11.000	11.000	11.000
	---	---	---	---	---
Lkw-Maut-Einnahmen	-[23]	4.585	4.383	4.371	4.500
Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH	2.053	2.882	3.779	4.065	3.500
Haushaltsmittel Davon in 2027: • *nicht aus Lkw-Maut* • *Lkw-Maut*	8.947 *4.447* *4.500*	3.533	2.838	2.564	3.000

Tabelle 6: (Grobe) Abschätzung des Haushaltsmittelbedarfs der Autobahn GmbH in 2027-2031 bei Abstraktion von der Bedienung des Fremdkapitals [Mio. €]

3.1.1.4 Wie viele Mittel wird die Autobahn GmbH zukünftig für die Bedienung des Fremdkapitals einsetzen? Wie hoch wird ihr Bedarf an Haushaltsmitteln ab dem Jahr 2028 sein?

EINFLUSSFAKTOREN AUF DEN MITTELBEDARF DER AUTOBAHN GMBH FÜR DIE BEDIENUNG DES FREMDKAPITALS UND ANNAHMEN ZU KREDITKONDITIONEN

Um den Bedarf der Autobahn GmbH an Haushaltsmitteln ab dem Jahr 2027 (realitätsnah) im Rahmen von Grobkalkulationen jahresscharf ermitteln zu können, ist es erforderlich zu klären, wie viele Mittel in den einzelnen zukünftigen Jahren für die Bedienung des Fremdkapitals einzusetzen sind. Dies hängt wie folgt von verschiedenen Faktoren ab:

- Es ist als gesetzt anzusehen, dass die Autobahn GmbH gemäß den Angaben in Tabelle 5 Kreditaufnahmen in den Jahren 2027 bis 2031 durchführen wird. Festzulegen ist, in wie vielen weiteren Jahren (ab dem Jahr 2032) die Autobahn neue Kredite und dann annahmegemäß jeweils in einer Höhe von 3,5 Mrd. EURO pro Jahr aufnehmen wird. Hierauf wird folgend noch vertieft einzugehen sein.
- Die Kreditkonditionen für die in den einzelnen Jahren aufgenommenen Kredite sind von erheblicher Bedeutung für die Zins- und Tilgungszahlungen. Bei den weiteren Grobkalkulationen wird – sofern nicht im Einzelfall anders angegeben – von den folgenden Kreditkonditionen ausgegangen:
    - Der Zinssatz zur Berechnung der Zinsen, die die Autobahn GmbH für das aufgenommene (und jeweils noch ausstehende) Kapital zu entrichten hat, beträgt 4,8 %, welcher sich aus einem risikofreien Zinssatz von 3,8 % (als angenommenem Renditeniveau für Staatsanleihen der Bundesrepublik Deutschland mit einer Laufzeit von 30 Jahren) sowie einem (Zins-)Aufschlag von 1,00 % (100 Basispunkten) ergibt. Im Übrigen werden bei späteren Berechnungen in Abschnitt 3.1.5 Szenario-Betrachtungen mit Bezug zur Höhe des Zinsaufschlags durchgeführt. Im Rahmen der Kalkulationen in diesem Abschnitt 3.1.1 hingegen wird stets von einem Zinssatz von 4,8 % ausgegangen.

[23] Es sei an dieser Stelle (nochmals) darauf verwiesen, dass die Autobahn GmbH zwar ab dem Jahr 2027 gemäß dem Reformvorschlag der Bundesregierung Kredite aufnehmen darf, aber dass erst ab dem Jahr 2028 der Autobahn GmbH die Lkw-Mauteinnahmen zufließen werden.

- Es wird angenommen, dass die Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH durch Annuitätenkredite erfolgt, die eine Laufzeit von 30 Jahren, aber längstens bis zum Jahr 2057 haben.[24] Als Sonderfall wird der im Jahr 2027 aufgenommene Kredit behandelt, da im Jahr 2027 gemäß dem Entwurf für das InfrGFinÄndG durch die Autobahn GmbH noch keine Bedienung des Fremdkapitals erfolgen darf. Für den im Jahr 2027 aufgenommenen Kreditbetrag wird daher angenommen, dass dieser zunächst (mit dem Kreditzinssatz) auf das Jahr 2028 hochdiskontiert wird; der hochdiskontierte Kreditbetrag wird dann als (weiterer) im Jahr 2028 aufgenommener Annuitätenkredit mit einer 30-jährigen Laufzeit (zusätzlich zu dem ohnehin gemäß Tabelle 5 im Jahr 2028 aufzunehmenden Annuitätenkredit in Höhe von 2,882 Mrd. EURO) „behandelt".[25]

VIER SZENARIEN BEZÜGLICH DER FRAGE, BIS WANN DIE AUTOBAHN GMBH NEUE KREDITE AUFNEHMEN KANN BZW. WIRD

Die Möglichkeit zu (neuen) Kreditaufnahmen durch die Autobahn GmbH ist zwar kurzfristig und in der kurzen mittleren Frist noch nicht eingeschränkt, wird jedoch in späteren Jahren eingeschränkt bzw. nicht mehr möglich sein, weil zunächst die Tilgung sämtlicher von der Autobahn GmbH aufgenommener Kredite bis zum Ende des Jahres 2057 abgeschlossen zu sein hat. Denn dann endet das öffentlich-rechtliche Nutzziehungsrecht, das der Autobahn GmbH an den BAB übertragen werden soll. Zu beachten ist ferner, dass in einzelnen zukünftigen Jahren die Summe der zu leistenden Zins- und Tilgungszahlungen unterhalb der Höhe der Einnahmen aus der Lkw-Maut verbleibt. Das Verhältnis von den Lkw-Mauteinnahmen zu den Zins- und Tilgungszahlungen entspricht dem so genannten Schuldendienstdeckungsgrad.

In diesem Kontext werden bei den weiteren holzschnittartigen (Grob-)Kalkulationen vier Szenarien hinsichtlich der Anzahl an weiteren Jahren (nach dem Jahr 2031) berücksichtigt, in denen die Autobahn GmbH neue Kredite (von wiegesagt annahmegemäß jeweils 3,5 Mrd. EURO pro Jahr) aufnimmt. Folgend werden diese vier Szenarien und die Motive für ihre Definition vorgestellt:

- ***Szenario A (Kreditaufnahmen in den Jahren 2027 bis 2031):*** Im Rahmen von Szenario A wird angenommen, dass nur die in Tabelle 5 abgebildeten Kredite in den Jahren 2027 bis 2031 aufgenommen werden. Es wird damit unterstellt, dass ab dem Jahr 2032 von der Autobahn GmbH keine neuen Kredite mehr aufgenommen werden.
- ***Szenario B (Kreditaufnahmen in den Jahren 2027 bis 2036):*** Gemäß Angabe auf S. 16 im Begründungsteil im Entwurf zum InfrGFinÄndG sollen im Einzelplan 12 des Bundeshaushalts (Verkehrsetat) ab dem Jahr 2028 keine Mittel mehr für „Nicht-Investive Kosten" berücksichtigt werden. Die entsprechende Position im Einzelplan 12 beträgt im Entwurf des Bundeshaushalts

[24] Weitere Annahmen bezüglich der Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH sind Folgende:

- Kreditaufnahmen erfolgen stets in voller Höhe am Jahresanfang.
- Zins- und Tilgungszahlungen sind jeweils am Ende der einzelnen Jahre während der Kreditlaufzeit zu leisten.

[25] Damit einhergehend laufen sämtliche aufgenommenen Kredite bis zum Jahr 2057 (und kein Kredit erreicht das Ende seiner 30-jährigen Laufzeit vor dem Jahr 2057).

für das Jahr 2027 (genau 2,043 Mrd. EURO und damit) etwa 2,0 Mrd. EURO. Davon ausgehend, dass diese Mittel zukünftig nicht aus dem Einzelplan 14 (Verteidigungsetat) bereitgestellt werden, und berücksichtigend, dass aus dem SVIK nur Investitionen finanziert werden dürfen, werden in den Jahren ab 2028 also 2,0 Mrd. EURO aus den der Autobahn GmbH zufließenden Mauteinnahmen in Höhe von (annahmegemäß) 4,5 Mrd. EURO pro Jahr zur Abdeckung nichtinvestiver Kosten vorzusehen sein. Damit stehen dann pro Jahr maximal 2,5 Mrd. EURO an Lkw-Mauteinnahmen zur Verfügung, um das aufgenommene Fremdkapital zu bedienen. Mit diesen Mitteln (und bezogen auf diese Mittel lediglich einen Schuldendienstdeckungsgrad von 1,0 „einfordern“) kann die Autobahn GmbH in den Jahren 2027 bis 2036 Kredite aufnehmen).

- ***Szenario C (Kreditaufnahmen in den Jahren 2027 bis 2038):*** Im Rahmen von Szenario C wird davon ausgegangen, dass nur so lange neue Kredite aufgenommen werden, wie der Schuldendienstdeckungsgrad oberhalb von 1,25 ist. Dabei sollen der Berechnung des Schuldendienstdeckungsgrades jedoch lediglich Lkw-Mauteinnahmen in Höhe von 3,75 Mrd. EURO zugrunde gelegt werden, welche – grob überschlagen – gemäß den Ergebnissen der Wegekostenrechnung der Abdeckung der Kapitalkosten und damit den Zins- und Tilgungszahlungen zuzurechnen sind.[26, 27] Demnach kann die Autobahn GmbH Kredite in den Jahren 2027 bis 2038 aufnehmen.[28]

[26] Die Berechnung der Lkw-Mauteinnahmen, die gemäß den Ergebnissen der Wegekostenrechnung der Abdeckung der Kapitalkosten und damit den Zins- und Tilgungszahlungen zuzurechnen sind, ist wie folgt und unter Fällung der folgend dargestellten Annahmen erfolgt:

- Es wird – wie dargestellt – von Lkw-Mauteinnahmen in Höhe von 4,5 Mrd. EURO ausgegangen.
- Die gesamten Wegekosten, die den Lkw auf den BAB im Jahr 2027 anzulasten sind, betragen 4,575 Mrd. EURO (gemäß Angaben des BMV vom 01.09.2026 auf eine Anfrage der Bundestagsabgeordneten Dr. Paula Piechotta vom 28.07.2026). Die in den den Lkw zuzurechnenden Wegekosten der BAB im Jahr 2027 enthaltenen laufenden Kosten betragen exklusive des Kostenanteils für die Lkw-Mauterhebung etwa 0,75 Mrd. EURO (überschlägig kalkuliert auf Basis von Angaben des BMV vom 02.10.2026 auf eine Anfrage der Bundestagsabgeordneten Dr. Paula Piechotta vom 15.09.2026). Damit beträgt bei den den Lkw im Jahr 2027 auf den BAB zuzurechnenden Wegekosten der Anteil laufenden Kosten an den Gesamtkosten etwa 17%. Es wird vereinfacht davon ausgegangen, dass in allen Jahren ab 2027 dieser Anteil konstant bleibt.
- Damit sind 83 % der Lkw-Mauteinnahmen in Höhe von 4,5 Mrd. EURO und somit etwa 3,75 Mrd. EURO der Abdeckung der Kapitalkosten und damit den Zins- und Tilgungszahlungen zuzurechnen.

[27] Die Festlegung, dass nur der „Kapitalkosten-Anteil“ an der Lkw-Maut für die Bedienung des Fremdkapitals eingeplant wird (und damit die gemäß der Wegekostenrechnung der Abdeckung der den Lkw zuzurechnenden laufenden Kosten dienenden Lkw-Mauteinnahmen nicht für Zins- und Tilgungszahlungen verwendet werden dürfen), korrespondiert im Übrigen nicht nur mit Grundgedanken der Wegekostenrechnung, sondern kann ggf. auch eine Bedeutung für die staatsschuldenrechtliche Frage der Zurechnung der (gesamten oder anteiligen) Schulden der Autobahn GmbH aufweisen. Eine weitere Auseinandersetzung mit dieser Thematik erfolgt in dieser Studie nicht.

[28] Bei der Kalkulation der Höhe der im Rahmen der Ermittlung von Schuldendienstdeckungsgraden zu berücksichtigenden Bedienung des Fremdkapitals (und damit der sich aus Zins- und Tilgungszahlungen zusammensetzenden Annuitäten) ist (gemäß den vorstehend dargestellten Annahmen zu Kreditkonditionen) von einem Zinssatz von 4,8 % ausgegangen worden. Damit ist an dieser Stelle bei der Ermittlung der Zeitspanne, in der in dem betrachteten Szenario von der Autobahn GmbH Fremdkapitalaufnahmen erfolgen, der Zusammenhang zwischen der Risikoexposition der Fremdkapitalgeber und der Höhe des Zinssatzes (aus Vereinfachungsgründen) unberücksichtigt geblieben.

Es sei darauf hingewiesen, dass in Abschnitt 3.1.5, wenn erneut auf die Szenarien (A, B, C und D) bezüglich der Zeitspanne der Kreditaufnahmen zurückgegriffen wird, bei weiteren (Grob-)Kalkulationen zwar (im Rahmen von Szenariobetrachtungen bezüglich des Zinssatzes) auch von anderen Zinssätzen ausgegangen wird, aber dass die Szenarien A, B, C und D hinsichtlich der unterstellten Zeitspanne der Kreditaufnahmen unverändert bleiben.

- ***Szenario D (Kreditaufnahmen in den Jahren 2027 bis 2040):*** Szenario D basiert auf der Annahme, dass mit Bezug zu den (gesamten) Lkw-Mauteinnahmen von 4,5 Mrd. ein Schuldendienstdeckungsgrad von oberhalb von 1,25 gewährleistet zu sein hat. Demnach sind Kreditaufnahmen in den Jahren 2027 bis 2040 möglich.

In Tabelle 7 ist zunächst dargestellt, wie sich in Abhängigkeit des Jahres, bis zu dem die Autobahn GmbH neue Kredite aufnimmt, die Summe der (gemäß den vorstehend definierten Kreditkonditionen auf Basis eines Zinssatzes von 4,8 % berechneten) Annuitätenzahlungen (in den einzelnen Jahren) erhöht. Außerdem ist dargestellt, welches der (minimale) Schuldendienstdeckungsgrad ist, der in Abhängigkeit des Jahres, bis zu dem die Autobahn GmbH neue Kredite aufnimmt, „erreicht" wird. Dabei wird der Schuldendienstdeckungsgrad zum einen mit Bezug zu Einnahmen in Höhe von 4,5 Mrd. EURO (und damit den gesamten Lkw-Mauteinnahmen) ermittelt; für diesen Schuldendienstdeckungsgrad wird folgend die Abkürzung „SDDG-4,5" verwendet. Zum anderen wird der Schuldendienstdeckungsgrad mit Bezug zu Einnahmen in Höhe von 3,75 Mrd. EURO (und damit dem „Kapitalkosten-Anteil" an der Lkw-Mauteinnahmen) berechnet; dafür wird im Folgenden die Abkürzung „SDDG-3,75" genutzt.[29]

Gemäß den Angaben in Tabelle 7 liegen die kumulierten Annuitätenzahlungen nur bei Kreditaufnahmen bis längstens zum Jahr 2036 (in diesem Jahr und in Folgejahren) noch unterhalb von 2,5 Mrd. EURO; dies erklärt, dass in Szenario B Kreditaufnahmen nur bis zum Jahr 2036 möglich sind. Ferner ist zu erkennen, dass der SDDG-3,75 letztmalig bei einer (weiteren) Kreditaufnahme im Jahr 2038 oberhalb von 1,25 liegt; aus diesem Grund sind in Szenario C die Kreditaufnahmen auf die Jahre bis 2038 beschränkt. Der SDDG-4,5 unterschreitet den Wert von 1,25 nur dann nicht, wenn nach dem Jahr 2040 keine neuen Kreditaufnahmen erfolgen; dies bedingt, dass in Szenario D Kredite im Zeitraum vom Jahr 2027 bis zum Jahr 2040 aufgenommen werden dürfen.

[29] Während für das Jahr 2031 und die Folgejahren von Lkw-Mauteinnahmen in Höhe von 4,5 Mrd. EURO ausgegangen wird, sind bislang für die Jahre von 2028 bis 2030 spezifische Werte für die einzelnen Jahre (gemäß den Angaben in Tabelle 4) berücksichtigt worden. Bei der Berechnung der SDDG-4,5 wird hingegen aus Vereinfachungsgründen für sämtliche Jahre (und damit auch für die Jahre von 2028 bis 2030) von Lkw-Mauteinnahmen in Höhe von 4,5 Mrd. EURO ausgegangen. Bei der Berechnung der SDDG-3,75 wird in analoger Weise vereinfachend vorgegangen und stets von jährlich für die Fremdkapitalbedienung zur Verfügung stehenden Lkw-Mauteinnahmen in Höhe von 3,75 Mrd. EURO ausgegangen.

Jahr	Summe der jährlich zu leistenden Annuitätenzahlungen	Schuldendienstdeckungsgrad SDDG-3,75	Schuldendienstdeckungsgrad SDDG-4,5
2028	320	11,72	14,06
2029	564	6,65	7,98
2030	831	4,51	5,42
2031	1.065	3,52	4,23
2032	1.303	2,88	3,45
2033	1.547	2,42	2,91
2034	1.796	2,09	2,51
2035	2.050	1,83	2,19
2036	2.311	1,62	1,95
2037	2.579	1,45	1,74
2038	2.856	1,31	1,58
2039	3.140	1,19	1,43
2040	3.435	1,09	1,31
2041	3.741	1,00	1,20

Tabelle 7: Summe der in einzelnen Jahren zu leistenden Annuitätenzahlungen [Mio. €] sowie SDDG-3,75 und SDDG-4,5 in Abhängigkeit des Jahres, bis zu dem die Autobahn GmbH neue Kredite aufnimmt, für die Zeitdauer von 2028 bis 2041

WIE HOCH WIRD DER BEDARF DER AUTOBAHN GMBH AN MITTELN AUS DEM BUNDESHAUSHALT AB DEM JAHR 2028 SEIN?

Unter Berücksichtigung der Mittel, die in Abhängigkeit des Jahres, bis zu dem die Autobahn GmbH Kredite aufnimmt, in den einzelnen Jahren für die Bedienung des Fremdkapitals zu verwenden sind, kann im Rahmen (weiterer) Grobkalkulationen der Bedarf der Autobahn GmbH an Mittel aus dem Bundeshaushalt ermittelt werden. Damit sind die in Tabelle 7 angegebenen Summen der jährlich zu leistenden Annuitätenzahlungen aufgrund aller bis dahin aufgenommenen Kredite bedeutsam, um den Bedarf an Haushaltsmitteln in den Jahren ab dem Jahr 2028 ermitteln zu können.

In Tabelle 8 sind unter der Annahme von Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH in der Zeitspanne von 2027 bis 2031 und damit (auch) gemäß dem Szenario A die jährlichen Bedarfe an Mitteln für die Bedienung des Fremdkapitals sowie an Mitteln aus dem Bundeshaushalt (für die Jahre 2027 bis 2031) abgebildet.[30] Vom Jahr 2032 bis zum Jahr 2057 liegt im Szenario A der jährliche Bedarf der Autobahn

[30] Es wird davon ausgegangen, dass den am Ende eines Jahres fälligen Zins- und Tilgungszahlungen in dem entsprechenden Jahr Mittelzuflüsse gegenüberzustehen haben.

GmbH an Haushaltsmitteln bei 7,565 Mrd. EURO. Dabei entsprechen die Zahlen ab den Jahren 2032 denen des Jahres 2031, aber die weggefallenen Mittel aus Kreditaufnahmen in Höhe von 3,5 Mrd. sind durch (weitere) Haushaltsmittel zu ersetzen.

	2027	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**
Mittelbedarf für die BAB	11.000	11.000	11.000	11.000	11.000
Mittelbedarf für die Fremd-kapital-Bedienung		320	564	831	1.065
	---	---	---	---	---
Lkw-Mauteinnahmen		4.585	4.383	4.371	4.500
Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH	2.053	2.882	3.779	4.065	3.500
Haushaltsmittel Davon in 2027: • *nicht aus Lkw-Maut* • *Lkw-Maut*	8.947 *4.447* *4.500*	3.853	3.402	3.395	4.065

Tabelle 8: (Grobe) Abschätzung des Haushaltsmittelbedarfs der Autobahn GmbH in 2027-2031 bei Berücksichtigung der Bedienung des Fremdkapitals [Mio. €]

Bei den Szenarien B, C und D hinsichtlich der Kreditaufnahmen sind die Bedarfe der Autobahn GmbH an Haushaltsmitteln in den Jahren 2027 bis 2031 mit denen im Szenario A (und damit den Darstellungen in Tabelle 8) identisch. Tabelle 9 kann entnommen werden, wie unter Berücksichtigung zum einen der für die Jahre ab 2032 einheitlichen (und denen des Jahres 2031 entsprechenden) Annahmen (Gesamtmittelbedarf für die BAB von 11,0 Mrd. EURO, Lkw-Mauteinnahmen von 4,5 Mrd. EURO, Kreditaufnahmen in Höhe von 3,5 Mrd. EURO) und zum anderen der (bereits in Tabelle 7 abgebildeten) kumulierten jährlichen Annuitätenzahlungen, die in den angegebenen Jahren bei Kreditaufnahmen bis zum entsprechenden Jahr anfallen, der Bedarf der Autobahn GmbH am Erhalt an Mitteln aus dem Bundeshaushalt entwickelt. Zu beachten ist, dass die Angaben zu jährlichen Haushaltsmittelbedarfen in Tabelle 9 nur für die Jahre „passend" sind, in denen noch Kreditaufnahmen (in Höhe von 3,5 Mrd. EURO) erfolgen. Der Bedarf an Haushaltsmitteln in den einzelnen Jahren nach der letzten Kreditaufnahme ergibt sich aus dem Haushaltsmittelbedarf im letzten Jahr der Kreditaufnahme gemäß Tabelle 9 plus dem (den insofern weggefallenen Mitteln, als keine neuen Kreditaufnahmen erfolgen, entsprechenden) Betrag in Höhe von 3,5 Mrd. EURO. Dabei werden in der Tabelle nur (mögliche) Kreditaufnahmen bis zum Jahr 2040 berücksichtigt, da danach auch im Szenario D keine Kreditaufnahmen mehr vorgesehen sind. Gemäß den Darstellungen in Tabelle 9 betragen im Szenario B in den Jahren 2037 bis 2057 die jährlichen Bedarfe an Haushaltsmitteln (einheitlich) 8.811 Mio. EURO, im Szenario C in den Jahren 2039 bis 2057 (einheitlich) 9.356 Mio. EURO und im Szenario D in den Jahren 2041 bis 2057 (einheitlich) 9.935 Mio. EURO.

Jahr	Summe der jährlich zu leistenden Annuitätenzahlungen	Bedarf an jährlichen Haushaltsmitteln (solange auch noch eine Kreditaufnahme von 3,5 Mrd. EURO erfolgt)
2032	1.303	4.303
2033	1.547	4.547
2034	1.796	4.796
2035	2.050	5.050
2036	2.311	5.311
2037	2.579	5.579
2038	2.856	5.856
2039	3.140	6.140
2040	3.435	6.435

Tabelle 9: Summe der in einzelnen Jahren zu leistenden Annuitätenzahlungen sowie damit einhergehender Bedarf an jährlichen Haushaltsmitteln (sofern im entsprechenden Jahr auch noch eine Kreditaufnahme in Höhe von 3,5 Mrd. EURO erfolgt) im Zeitraum 2032-2040 [Mio. €]

WIE VERLAUFEN BEI ZWEI AUSGEWÄHLTEN SZENARIEN (A UND D) HINSICHTLICH DER KREDITAUFNAHMEN WESENTLICHE FINANZIELLE INDIKATOREN IM ZEITRAUM DER JAHRE 2027 BIS 2057?

Mit Bezug zu den beiden „Rand-Szenarien“ A und D ist in Abbildung 1 (Szenario A) und Abbildung 2 (Szenario D) dargestellt, wie sich jeweils wesentliche finanzielle Indikatoren bezüglich der jeweiligen Kreditaufnahmen sowie der Bedarf an Haushaltsmitteln im Zeitraum der Jahre 2027 bis 2057 entwickeln. Für das Jahr 2027 ist in beiden Abbildungen ergänzend angezeigt, wie hoch der (entsprechend reduzierte) Haushaltsmittelbedarf wäre, wenn die Lkw-Mauteinnahmen – so wie dies ab dem Jahr 2028 dann der Fall sein soll – direkt an die Autobahn GmbH fließen würden. Die Abbildungen zeigen deutlich an, dass im jeweiligen Zeitraum der Kreditaufnahmen die jährlichen (Annuitäten-)Zahlungen kontinuierlich ansteigen, was den Bedarf an Haushaltsmitteln entsprechend erhöht. Jeweils ab dem Jahr, in dem von der Autobahn GmbH keine neuen Kredite mehr aufgenommen werden (also dem Jahr 2032 im Szenario A und dem Jahr 2041 im Szenario D), steigt der Bedarf an Haushaltsmitteln dann sprunghaft an.

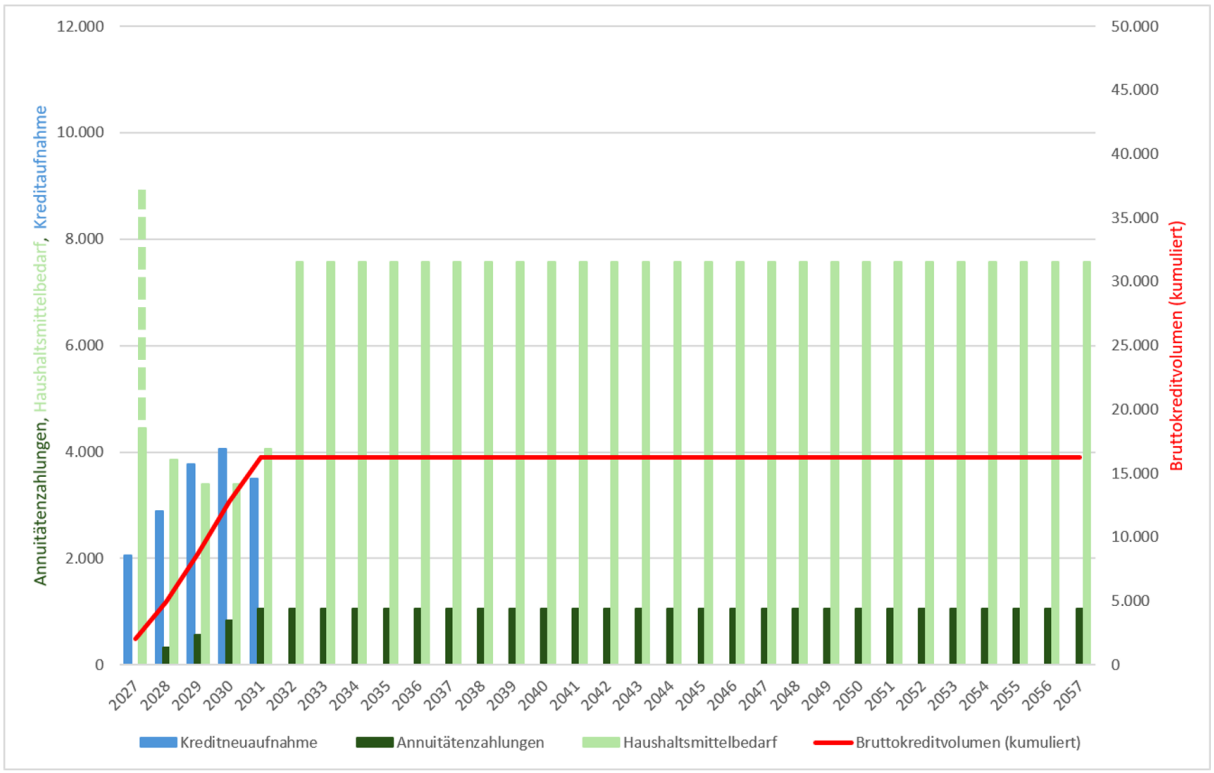


Abbildung 1: Kreditneuaufnahme, Bruttokreditvolumen, Summe der Annuitätenzahlungen und Haushaltsmittelbedarf nach Szenario A in 2027-2057 [Mio. €]

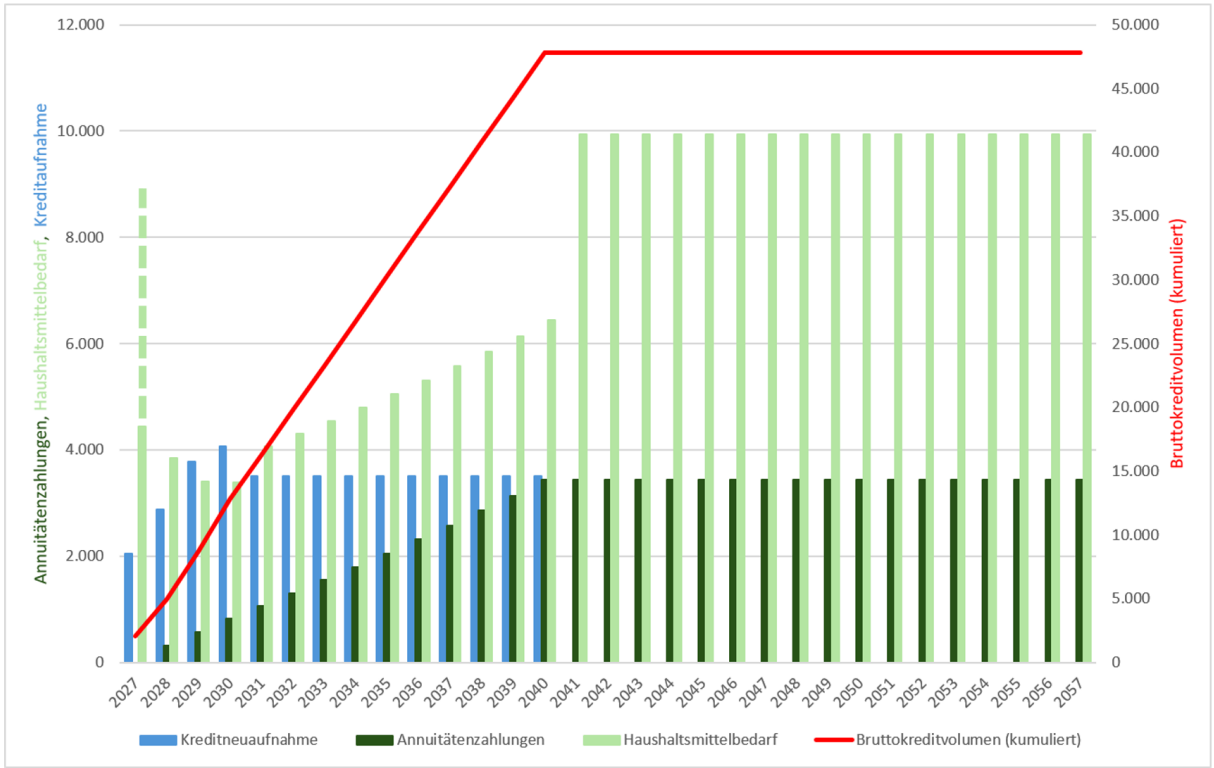


Abbildung 2: Kreditneuaufnahme, Bruttokreditvolumen, Summe der Annuitätenzahlungen und Haushaltsmittelbedarf nach Szenario D in 2027-2057 [Mio. €]

3.1.1.5 Einordnung und Diskussion der Ergebnisse der holzschnittartigen (Grob-) Kalkulationen

Die holzschnittartigen (Grob-)Kalkulationen in diesem Abschnitt (3.1.1) zu den Veränderungen hinsichtlich Finanzströmen sowie Herkunft und Höhe der Mittel, die im Falle einer Umsetzung der von der Bundesregierung beschlossenen Reformpläne der Autobahn GmbH aus Lkw-Mauteinnahmen, Kreditaufnahmen und Mitteln aus dem Bundeshaushalt zufließen würden, haben auf vielen Annahmen basiert, mit denen die Realität und Erwartungen für die Zukunft z.T. sehr stark vereinfacht abgebildet werden. In diesem Zusammenhang ist u.a. anzuführen, dass es als unrealistisch anzusehen ist, dass im Rahmen der durchgeführten Grobkalkulationen trotz des (langen) Betrachtungszeitraums bis zum Jahr 2057 für mehrere jahresbezogene Werte ab Ende der 2020er bzw. Anfang der 2030er Jahre die Annahme getroffen wird, dass sich diese nicht mehr verändern und daher auch nicht weiter ansteigen werden. Diese Annahme ist einerseits hinsichtlich des Gesamtmittelbedarfs der Autobahn GmbH aufgrund wohl zunehmenden Erhaltungsbedarfs und zu erwartender Baupreissteigerung sowie andererseits vermutlich auch hinsichtlich der Lkw-Mauteinnahmen realitätsfern. Insofern betreffen diese (unrealistischen) Annahmen „immerhin“ sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite. Im Kontext der Vorgaben der EU-Wegekostenrichtlinie ist die Entwicklung der Lkw-Mauteinnahmen besonders schwierig zu prognostizieren und es erscheint durchaus denkbar (und wohl sogar eher wahrscheinlich), dass diese weniger stark ansteigen werden als die Gesamtmittelbedarfe der Autobahn GmbH. Außerdem weisen die Lkw-Mauteinnahmen (zumindest aktuell) ein Niveau auf, das noch nicht einmal die Hälfte des Gesamtmittelbedarfs der Autobahn GmbH erreicht. Ansteigende Bedarfe an Haushaltsmitteln wird es bei Abstraktion von der Notwendigkeit der zukünftigen Bedienung des Fremdkapitals durch die Autobahn GmbH demnach auch dann geben, wenn die Lkw-Mauteinnahmen in gleichem Ausmaß oder sogar etwas stärker als die Gesamtmittelbedarfe der Autobahn GmbH ansteigen sollten.

Trotz der thematisierten Realitätsferne der den durchgeführten Grobkalkulationen zugrunde liegenden Annahmen haben diese jedoch einen Effekt sehr deutlich aufgezeigt und ermöglichen, diesen hinsichtlich seiner quantitativen Bedeutung (gerade auch im Verhältnis zu den Gesamtmittelbedarfen der Autobahn GmbH und den Lkw-Mauteinnahmen) einzuordnen: Die aus Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH folgenden Zins- und Tilgungszahlungen sind zwar aus Lkw-Mauteinnahmen abzudecken, aber werden zwangsläufig zu einem erhöhten Bedarf der Autobahn GmbH an Mitteln aus dem Bundeshaushalt führen. Dieser Mehrbedarf an Haushaltsmitteln ist komplett unabhängig davon, ob die Bedienung des Fremdkapitals – wie im Reformvorschlag der Bundesregierung vorgesehen – aus Lkw-Mauteinnahmen oder alternativ aus Haushaltsmitteln (oder aus einer Mischung an Mitteln aus beiden „Quellen“) zu erfolgen hat.

Die durch die Grobkalkulationen aufgezeigte Relevanz der Zeitspanne, in der die Autobahn GmbH (annahmegemäß im Rahmen der Grobkalkulationen in einer identischen Höhe in den Jahren ab dem Jahr 2031) Kredite aufnimmt, und damit des Ausmaßes der Kreditaufnahme für den Bedarf an zukünftigen Haushaltsmitteln ist unmittelbar nachvollziehbar. Aufgrund fixierter Annahmen hinsichtlich der Kreditkonditionen bei den (bisherigen) Grobkalkulationen ist deren Relevanz bislang unberücksichtigt geblieben. Zunächst ist bislang stets von einem Zinssatz von 4,8 % (zur Kalkulation der infolge der Fremdkapitalaufnahme anfallenden Zinszahlungen) ausgegangen worden. Jedoch ist bei einer längeren Zeitspanne der Kreditaufnahme, die insbesondere bei dem berücksichtigten Szenario D (mit einer

Zeitspanne vom Jahr 2027 bis zum Jahr 2040) vorliegt, von einer erhöhten Risikoexposition der Kapitalgeber und damit einhergehend von höheren Zinsforderungen durch diese auszugehen. Außerdem sind für Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH ganz andere zeitliche Strukturen hinsichtlich der Bedienung des Fremdkapitals und der Leistung von Zins- und Tilgungszahlungen (als bei der bislang unterstellten Aufnahme von Annuitätenkrediten) denkbar. Bei Anleihen wird beispielsweise regelmäßig eine endfällige Tilgung vorgesehen, während die Zinszahlungen jährlich erfolgen. Durch eine derart veränderte Tilgungsstruktur könnte (im Vergleich zur Aufnahme von Annuitätenkrediten) kurz- und mittelfristig der Bedarf an Haushaltsmitteln etwas reduziert werden, aber langfristig wird er sich umso stärker erhöhen.

3.1.2 Reduzierte parlamentarische Beteiligung bei der Investitionsplanung und -priorisierung

Gemäß dem Entwurf für das InfrGFinÄndG soll die parlamentarische Beteiligung an der mittelfristigen Investitionsplanung und damit auch an der Priorisierung der (Aus- und Neubau-)Vorhaben des Bedarfsplans angepasst und dabei reduziert werden. Konkret ist vorgesehen, § 8 Abs. 1 InfrGG anzupassen, der bislang wie folgt lautet:

> „Die Gesellschaft privaten Rechts erstellt nach Maßgabe des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen einen Finanzierungs- und Realisierungsplan über alle der Gesellschaft bei Wahrnehmung der Aufgaben nach § 5 entstehenden Ausgaben für einen Zeitraum von regelmäßig jeweils fünf Jahren. Der Finanzierungs- und Realisierungsplan bedarf der Zustimmung der für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages."

Der angepasste § 8 Abs. 1 InfrGG soll nach dem Entwurf für das InfrGFinÄndG in den Sätzen 1 und 3 dann einen Bezug zur Investitionsplanung und -priorisierung aufweisen und wie folgt formuliert sein:

> „Die Gesellschaft privaten Rechts erstellt unter Berücksichtigung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen einen Finanz- und Maßnahmenplan über alle der Gesellschaft bei Wahrnehmung der Aufgaben nach § 5 entstehenden Ausgaben für Investitionen für einen Zeitraum von regelmäßig jeweils fünf Jahren. … Der Finanz- und Maßnahmenplan bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums für Verkehr. Das Bundesministerium für Verkehr leitet den Finanz- und Maßnahmenplan dem Deutschen Bundestag zu."

Somit soll das bisherige Erfordernis der Zustimmung der für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages entfallen und durch eine bloße Pflicht zur Information des Parlaments ersetzt werden.

3.1.3 Keine aktive parlamentarische Involvierung in die Entscheidungen zur Aufnahme von Fremdkapital durch die Autobahn GmbH

Der vorliegende Entwurf für das InfrGFinÄndG enthält für das Parlament lediglich Informationsrechte hinsichtlich geplanter Fremdkapitalaufnahmen durch die Autobahn GmbH. Gemäß dem InfrGFinÄndG-Entwurf würde § 8 Abs. 1 S. 2 InfrGG die Autobahn GmbH verpflichten, im von ihr zu erstellenden und dem BMV zur Zustimmung vorzulegenden Finanz- und Maßnahmenplan darzulegen, aus welcher der drei zur Verfügung stehenden Quellen (Lkw-Maut, Haushaltsmittel, Kreditaufnahmen) die Mittel für die

Finanzierung der einzelnen (im Finanz- und Maßnahmenplan enthaltenen) Investitionsvorhaben stammen. Während das BMV dem Finanz- und Maßnahmenplan jedoch zuzustimmen hat, ist er dem Bundestag lediglich (zur Information) zuzuleiten. Ansatzpunkte dafür, dass der Bundestag die Aufnahme von Fremdkapital durch die Autobahn GmbH direkt regeln und beeinflussen (und dabei z.B. die Höhe der Gesamtverschuldung der Autobahn GmbH deckeln) kann bzw. soll, sind im Entwurf für das InfrGFinÄndG nicht enthalten.

3.1.4 Veränderungen von Erhebungs- sowie Anpassungskosten infolge des direkten Mautzuflusses an die Autobahn GmbH

Der vorgesehene direkte Zufluss der Lkw-Maut (von den mautzahlenden Nutzern) an die Autobahn GmbH erfordert nicht nur rechtliche Anpassungen (wie die Etablierung der Autobahn GmbH als Mautgläubigerin), sondern führt auch zu Umstellungserfordernissen bei den in die Mauterhebung eingebundenen Akteuren (wie dem Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM) und der Toll Collect GmbH) und deren IT-Systemen. Infolge der geplanten Etablierung einer direkten Vertragsbeziehung zwischen der Autobahn GmbH als Mautgläubigerin und den Lkw-Maut zahlenden Nutzern der BAB ergeben sich auch Veränderungen im Bereich der Umsatzsteuer, was mit verschiedenen Anpassungserfordernissen einhergeht.

Im Begründungsteil des vom Bundeskabinett am 7. Oktober beschlossenen Entwurfs für das InfrGFinÄndG wird mit Bezug zu Veränderungen bei derartigen Erhebungskosten sowie Anpassungskosten Folgendes angegeben:

- „Die Ausgaben für die erforderlichen Systemumstellungen im Zusammenhang mit der Änderung der Mautgläubigerstellung betragen einmalig bis zu 21,016 Mio. Euro, die in den Jahren 2026 und 2027 anfallen."
- „Die zusätzlichen jährlichen Ausgaben werden mit einer Höhe von bis zu 6 Mio. Euro geschätzt und fallen ab dem Jahr 2027 an."

Mit Kosten, die bei Lkw-Maut entrichtenden Nutzern der BAB anfallen dürfen, erfolgt in der Gesetzesbegründung keine Auseinandersetzung. Vielmehr wird dort angegeben, dass „[f]ür die Wirtschaft […] durch den Gesetzentwurf kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand zu erwarten [ist]." Dieser Sichtweise wird vom Deutschen Verkehrsforum e.V., dessen Mitglieder insbesondere im Verkehrsbereich tätige Unternehmen sind, in einer dem BMV am 25. September 2026 zugesandten Stellungnahme zu einem Entwurf für das InfrGFinÄndG vom 13. September 2026 wie folgt widersprochen:

> „Die Auswirkungen auf die Wirtschaft werden im Entwurf aus unserer Sicht unterschätzt. Die neue Umsatzsteuerpflicht führt zu Anpassungen der Rechnungs- und Abrechnungssysteme sowie zu zusätzlicher Liquiditätsbindung bis zum Vorsteuerabzug."

Diese Sichtweise des Deutschen Verkehrsforums erscheint nicht unplausibel. Eine weitere und vor allem detaillierte Auseinandersetzung mit den zu erwartenden Veränderungen von Erhebungskosten sowie Anpassungskosten infolge der veränderten (und zukünftig nicht mehr über den Haushalt laufenden) Mautflüsse gemäß dem Reformvorschlag der Bundesregierung für die Finanzierung der Autobahn GmbH kann in dieser Studie jedoch nicht erfolgen.

3.1.5 Nicht durch eine Staatsgarantie abgesicherte Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH

3.1.5.1 Einordnung des Reformvorschlags der Bundesregierung und weiteres Vorgehen

KERNPUNKTE UND EINORDNUNG DES REFORMVORSCHLAGS DER BUNDESREGIERUNG

In Abgrenzung zu dem vom Bund (durch die Emission von Staatsanleihen) aufgenommenen „staatlichen Kapital", welches derzeit im Rahmen der Finanzierung der BAB eingesetzt wird, kann das bei einer Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH am Kapitalmarkt aufgenommene Kapital als „privates Kapital" bezeichnet werden. Im vom Bundeskabinett beschlossenen Entwurf für das InfrGFinÄndG ist jedoch nicht vorgesehen, dass den privaten Kapitalgebern vom Bund (einhergehend mit einer entsprechenden Vereinbarung zwischen Bund und Autobahn GmbH) die Bedienung des von ihnen bereitgestellten Fremdkapitals zugesichert und damit die Aufnahme privaten Kapitals durch die Autobahn GmbH durch eine so genannte „Staatsgarantie" abgesichert wird. Vielmehr ist vorgesehen, dass dem Bund die Haftung für die von der Autobahn GmbH aufgenommenen Kredite[31] sogar gesetzlich untersagt wird. Nach einer vom BMV getätigten Aussage geht es davon aus, dass die Gewährung einer Staatsgarantie für die Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH dazu führen würde, dass die Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH im Lichte der deutschen Schuldenbremse dem Bund zuzurechnen wären. Diese Einschätzung des BMV wird in diesem Abschnitt nicht weiter thematisiert und sodann in Abschnitt 3.2.7 (und dort speziell in Abschnitt 3.2.7.2) hinterfragt. Im Übrigen soll gemäß dem Entwurf für das InfrGFinÄndG damit ein anderes Vorgehen gewählt werden als bei der durch eine Staatsgarantie abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der im vollständigen Eigentum der Republik Österreich befindlichen Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG), deren Schulden im Lichte der europäischen Schuldenregeln[32] nicht der Republik Österreich zugeordnet werden.

WEITERES VORGEHEN UND WEITERE GROBKALKULATIONEN

Die Zinskosten bei der nicht durch eine Staatsgarantie abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH, die im Folgenden verkürzt als „nicht abgesicherte Fremdkapitalaufnahme" bezeichnet wird, werden merklich höher sein als die Zinskosten bei einer durch eine Staatsgarantie abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH, die im Folgenden verkürzt „abgesicherte Fremdkapitalaufnahme" genannt wird, und als die Zinskosten bei der Kapitalaufnahme durch den Bund. Dabei ist davon auszugehen, dass die Zinssätze bei einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH und der Kapitalaufnahme durch den Bund zwar nicht völlig identisch sein werden, aber sich lediglich relativ geringfügig voneinander unterscheiden dürften. Vor diesem Hintergrund wird im (Folge-

[31] An dieser Stelle und auch im Folgenden werden sämtliche Fremdkapitalaufnahmen der Autobahn GmbH als Kreditaufnahmen eingeordnet. Dies erfolgt unabhängig davon, ob für die Fremdkapitalaufnahmen auf Kredite oder Anleihen zurückgegriffen wird (bzw. würde).

[32] Zu den europäischen Schuldenregeln vgl. insb. Art. 121, 126 AEUV i. V. m. Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sowie die VO (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der VO (EG) Nr. 1466/97, ABl. L 2024/1263 vom 30.4.2024. Vgl. ferner den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt), insb. dessen Art. 3. Für die Abgrenzung des Staatssektors und damit insbesondere für die Zurechnung der Verbindlichkeiten rechtlich selbständiger Einheiten sind die Vorgaben des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) gemäß VO (EU) Nr. 549/2013 maßgeblich; vgl. auch Art. 2 RL 2011/85/EU in der durch RL (EU) 2024/1265 geänderten Fassung.

)Abschnitt 3.1.5.2 zunächst auf die erhöhten Zinskosten und die Mehrkosten aus Sicht des Bundes eingegangen, wenn anstelle einer Kapitalaufnahme durch den Bund durch die Autobahn GmbH eine nicht abgesicherte Fremdkapitalaufnahme erfolgt. Anschließend wird in Abschnitt 3.1.5.3 beleuchtet, welche Mehrkosten zunächst bei einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund anfallen. Ferner werden dann die Mehrkosten einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH im Vergleich zu einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahme betrachtet. In Abschnitt 3.1.5.4 werden die Ergebnisse zusammengefasst und eingeordnet.

Auch in diesem Abschnitt (3.1.5) werden Grobkalkulationen durchgeführt, um die quantitative Dimension von Effekten aufzeigen zu können. Dabei geht es in erster Linie um die Frage der Kostenwirkungen, wenn anstelle einer Kapitalaufnahme durch den Bund eine nicht abgesicherte oder abgesicherte Kreditaufnahme durch die Autobahn GmbH erfolgt. Dabei wird an die in Abschnitt 3.1.1 durchgeführten Grobkalkulationen angeknüpft und es werden zunächst die dort getroffenen Annahmen zu Kreditkonditionen (Annuitätenkredit, Laufzeit von 30 Jahren, aber längstens bis zum Jahr 2057, Sonderlösung für Kreditaufnahme im Jahr 2027 etc.) beibehalten. Auch werden weiterhin die vier definierten Szenarien (A, B, C und D) zur Zeitspanne, in der Kreditaufnahmen durchgeführt werden, berücksichtigt. Allerdings wird eine weitere „Szenario-Dimension“ eröffnet: Während bislang stets davon ausgegangen worden ist, dass bei einer als nicht abgesichert angenommenen Kreditaufnahme durch die Autobahn GmbH ein Zinsaufschlag von 1,00 % (auf das Renditeniveau von deutschen Staatsanleihen in Höhe von 3,8 %) anfällt, werden im Folgenden dazu Szenario-Rechnungen durchgeführt, die Zinsaufschläge im Bereich von 0,6 % bis 1,4 % berücksichtigen. Dabei wird bei den Szenario-Berechnungen hinsichtlich des Zinsaufschlags auch auf die Szenarien (A, B, C und D) hinsichtlich der Zeitspanne der Kreditaufnahme zurückgegriffen.[33]

3.1.5.2 Mehrkosten aufgrund einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich mit einer Kapitalaufnahme des Bundes – Gründe und Abschätzung der finanziellen Implikationen

WARUM HÖHERE ZINSKOSTEN AUFGRUND DER AUFNAHME VON PRIVATEM UND NICHT DURCH EINE STAATSGARANTIE ABGESICHERTEM (FREMD-)KAPITAL DURCH DIE AUTOBAHN GMBH?

Die merklich erhöhten Zinskosten der nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund sind zunächst – wie bereits in Abschnitt 2.2 (implizit) angeschnitten – wie folgt bedingt:

- Die Höhe der Lkw-Mauteinnahmen ist risikobehaftet. In diesem Zusammenhang ist zunächst auf die Bedeutung der konjunkturellen Entwicklung für die Verkehrsleistung insbesondere im Güterverkehr zu verweisen. Dabei sind insbesondere kurzfristige konjunkturelle Schwankungen von Relevanz, während aufgrund der Vorgaben der EU-Wegekostenrichtlinien langfristige wirtschaftliche Entwicklungstrends nicht bzw. zumindest nicht zwangsläufig (und nur speziell bei

[33] Dabei werden jedoch die den Szenarien A, B, C und D zugeordneten Zeitspannen der Kreditaufnahmen nicht angepasst und bleiben somit auch dann unverändert, wenn in Szenario-Betrachtungen (hinsichtlich des Zinsaufschlags) andere Zinsaufschläge als der (speziell bei den Szenarien B, C und D) der Ermittlung der Zeitspanne der Kreditaufnahmen in Abschnitt 3.1.1 zugrunde gelegte Zinsaufschlag von 1,0 % verwendet werden.

einem intendierten Nicht-Ausnutzen der Mautsetzungsspielräume gemäß EU-Wegekostenrichtlinie durch den Bund) die Lkw-Mauteinnahmen beeinflussen. Außerdem bestehen Risiken hinsichtlich der Mauthöhenfestsetzung, die sich aus der Entwicklung und Anwendungspraxis bezüglich des (insbesondere unions-)rechtlichen Rahmens und politischen Entscheidungen auf Ebene der Legislative und der Exekutive ergeben können. Auch technische Risiken hinsichtlich der Funktionsfähigkeit des Mauterhebungssystems dürften nicht vollkommen irrelevant sein. Derartige Risiken würden zukünftige Fremdkapitalgeber der Autobahn GmbH zwar nicht direkt betreffen, aber Implikationen für die Bedienung des Fremdkapitals können keinesfalls komplett ausgeschlossen werden. Ein derartiges „Restrisiko" tangiert zwar auch den Bund in dem Fall, dass anstelle einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH eine (zusätzliche) Kapitalaufnahme und -bereitstellung durch den Bund erfolgen würde, aber dies würde mit geringeren Kosten einhergehen, da die Kosten der Risikoübernahme des Bundes bei spezifischem Risiko als Null (und damit als deutlich geringer als bei privaten Wirtschaftssubjekten) und speziell bei systematischem Risiko zumindest als deutlich geringer als bei privaten Wirtschaftssubjekten anzusehen sind, was durch die Möglichkeit des Bundes zur extrem breiten Risikostreuung und -diversifizierung bedingt ist.

- Der Einbezug von privaten Kapitalgebern durch die Autobahn GmbH geht mit vertraglichen Regelungen zwischen der Autobahn GmbH und diesen Fremdkapitalgebern einher und ferner berücksichtigen die Fremdkapitalgeber auch die vorgelagerten (zum Teil in Form von gesetzlichen und sonstigen öffentlich-rechtlichen Regelungen vorliegenden) vertraglichen Beziehungen zwischen dem Bund und der Autobahn GmbH. Diese Vertragsregelungen weisen (zwangsläufig) Unvollkommenheiten auf, die mit Transaktionskosten einhergehen, welche (auch) in Form erhöhter Zinskosten anfallen werden. Wenn hingegen der für die kapazitäre Bereitstellung der BAB verantwortliche Bund selber eine Kapitalaufnahme durchführt, dann fallen diese Transaktionskosten nicht bzw. in einer deutlich reduzierten Weise an. Dies ist auch eine Folge davon, dass der Bund seit Jahrzehnten („komplikationslos") in einer standardisierten und im (Kapital-)Markt bekannten Weise seine Kapitalaufnahmen durchführt.

Ausmaß des Zinsaufschlags aufgrund der Aufnahme von nicht abgesichertem Fremdkapital durch die Autobahn GmbH

Schwierig abzuschätzen ist, um wieviel das Zinsniveau bei einer nicht abgesicherten (Fremd-)Kapitalaufnahme der Autobahn GmbH das Zinsniveau bei einer Kapitalaufnahme durch den Bund überschreitet. Dies wird nicht zuletzt auch dadurch bedingt sein, welche Strategie die Autobahn GmbH bei der Fremdkapitalaufnahme anwendet. Für die Beurteilung entsprechender Strategien der Autobahn GmbH ist in besonderer Weise die Frage von Relevanz, inwieweit in einzelnen Jahren (in der Zeitspanne von 2027 bis 2057) die erwarteten Einnahmen aus der Lkw-Maut, die zur Bedienung des Fremdkapitals zur Verfügung stehen, die zukünftig vorzunehmenden Zins- und Tilgungszahlungen überschreiten. Das damit beschriebene Verhältnis betrifft den (bereits im vorangegangenen Abschnitt 3.1.1 umfangreich thematisierten) Schuldendienstdeckungsgrad. Umso höher der Schuldendienstdeckungsgrad ist, desto

besser sind die Fremdkapitalgeber abgesichert und desto geringer werden die Zinsaufschläge (auf das „Staatsanleihen-Niveau“) sein.[34]

Ferner ist von Relevanz, inwieweit die Autobahn GmbH den Fremdkapitalgebern ihre Strategie und dabei speziell eine vorsichtige Strategie glaubhaft zusichern kann. Insbesondere bedeutsam ist die Abgabe glaubhafter Zusicherungen bei der Fremdkapitalaufnahme in den „frühen Jahren“, denn spätere „Aufweichungen“ der entsprechenden Strategie würden zu einer Verstärkung der Risikoexposition der „frühen Fremdkapitalgeber“ führen. Dabei wird es im Hinblick auf die Begrenzung von Zinsaufschlägen vorteilhaft sein, wenn die Autobahn GmbH den Fremdkapitalgebern entsprechende Zusicherungen in einer möglichst verbindlichen Form geben kann. In diesem Zusammenhang kann die Frage von Relevanz sein, ob und auf welche Weise (z.B. durch gesetzlich definierte Begrenzungen der Kreditaufnahme) der Bund dazu beitragen kann, dass Kapitalgeber eine vorsichtige Strategie der Autobahn GmbH bei ihrer Kapitalaufnahme erkennen und an deren dauerhafte Beibehaltung glauben.

Auch im Falle einer äußerst geeigneten und vorsichtigen Strategie bei der nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH erscheint es unwahrscheinlich, dass der Zinsaufschlag (und damit der Unterschied zwischen dem Zinsniveau von Staatsanleihen und dem Zinsniveau der entsprechenden Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH) unterhalb von 0,6 % (und somit 60 Basispunkten) liegt. Realistischer scheinen (im Kontext des im Entwurf für das InfrGFinÄndG vorgesehenen expliziten Ausschlusses einer Haftung des Bundes) wohl Zinsaufschläge im Bereich von (zumindest) 0,8 % oder (ggf. sogar) 1,0 % zu sein. Aber auch höhere Zinsaufschläge dürften möglich sein und würden insbesondere vorliegen, wenn die Autobahn GmbH keine vorsichtige Strategie bei der Fremdkapitalaufnahme anwendet und / oder ihre Strategie den Kapitalgebern nicht glaubhaft zusichern kann. Im Zusammenhang mit der von der Autobahn GmbH angewandten Strategie ist auf die Relevanz der (umfangreich im vorangegangenen Abschnitt 3.1.1 thematisierten) Zeitspanne der Kreditaufnahmen durch die Autobahn GmbH hinzuweisen. Denn umso länger diese ist, umso höher ist das Volumen der Kreditaufnahmen und umso niedriger sind tendenziell die Schuldendienstdeckungsgrade.

Berechnungen zum Barwert der zusätzlichen Zinskosten einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH in den Jahren 2027 bis 2031 (Szenario A)

In Tabelle 10 sind die Ergebnisse von Szenario-Rechnungen bezüglich der bei einer Barwertbetrachtung mit Bezug zum 1. Januar 2027 anfallenden zusätzlichen Zinskosten dargestellt, die sich aus verschiedenen Annahmen bezüglich der Zinsaufschläge bei einer nicht abgesicherten Aufnahme von Fremdkapital durch die Autobahn GmbH in den Jahren 2027 bis 2031 und damit gemäß dem „Zeitspanne der Kreditaufnahmen“-Szenario A ergeben würden. Für die Szenario-Bildung sind unterschiedliche Zinsaufschläge (und zwar in Höhe von 0,6 %, 0,8 %, 1,0 %, 1,2 % und 1,4 %) auf das

[34] Eine weitere für die Beurteilung der Strategie der Kapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH bedeutsame Frage ist, inwieweit zu einzelnen Zeitpunkten (in der Zeitspanne von 2027 bis 2057) der Barwert der erwarteten Mauteinnahmen bis zum Jahr 2057 den Barwert der noch ausstehenden Zins- und Tilgungszahlungen übertrifft. Die Kennziffer der Project Life Coverage Ratio (PLCR), welche im Rahmen von Projektfinanzierung von Bedeutung ist, berücksichtigt vom Grundsatz her in analoger Weise Finanzierungsflüsse. Dabei gilt (in analoger Weise): Umso mehr der erstgenannte Wert den zweitgenannten Wert überschreitet, umso besser sind die Fremdkapitalgeber abgesichert und umso geringer werden die Zinsaufschläge (auf das „Staatsanleihen-Niveau“) sein. Auf diesen Ansatz zur Beurteilung einer Strategie der Kreditaufnahme der Autobahn GmbH wird im Folgenden jedoch (zumindest explizit) nicht weiter eingegangen. Der Schuldendienstdeckungsgrad und die Project Life Coverage Ratio korrelieren jedoch stark miteinander.

(weiterhin) mit 3,8% angenommene Zinsniveau von (deutschen) Staatsanleihen angewendet worden. Für die Barwertbetrachtung ist damit einhergehend – da die Perspektive des für die Bereitstellung der BAB verantwortlichen Bundes einzunehmen ist – ein Diskontsatz von 3,8% anzusetzen.

Die Ergebnisse der Szenario-Rechnungen zeigen, dass bereits bei einem Zinsaufschlag von 0,6% die zusätzlichen Zinskosten 1.099 Mio. EURO betragen würden. Bei einem Zinsaufschlag von 1,0 % würden zusätzliche Zinskosten in Höhe von 1.853 Mio. EURO und bei einem als sehr hoch anzusehenden Zinsaufschlag von 1,4 % in Höhe von 2.624 Mio. EURO anfallen. Da eine Kreditaufnahme durch die Autobahn GmbH gemäß dem Szenario A (und damit nur in den Jahren 2027 bis 2031) als eine eher vorsichtige Strategie eingeordnet werden kann, ist zu erwarten, dass – vorausgesetzt die Kapitalgeber glauben von Anfang an an die Beibehaltung dieser Strategie während der Kreditlaufzeit bis zum Jahr 2057 – keine hohen oder sehr hohen Zinsaufschläge vorliegen würden.

Zinsaufschlag	0,60 %	0,80 %	1,00 %	1,20 %	1,40 %
Barwert der zusätzlichen Zinskosten in Mio. €	1.099	1.474	1.853	2.236	2.624

Tabelle 10: Barwert der zusätzlichen Zinskosten aufgrund einer 2027-2031 (Szenario A) erfolgenden nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH [Mio. €]

Berechnungen zum Barwert der Mehrkosten einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH in den Jahren 2027 bis 2031 (Szenario A) aus Sicht des Bundes

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die erhöhten Zinskosten bei einer Aufnahme von privatem und nicht durch eine Staatsgarantie abgesicherten Kapital durch die Autobahn GmbH anteilig zur Abdeckung eines erwarteten Verlustes vorgesehen sind. Dies ist bei der Berechnung der Mehrkosten einer derartigen privaten Kapitalaufnahme im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund zu berücksichtigen, was (auf einem indirekten Weg) erfolgen kann, indem der Zinsaufschlag, der beim privaten Kapital im Vergleich zum Zinsniveau bei deutschen Staatsanleihen anfällt, um den eingerechneten erwarteten Verlust reduziert wird.

Wenn die Autobahn GmbH das von ihr aufgenommene Fremdkapital nicht in der vorgesehenen Weise bedienen kann und es zu Verlusten bei ihren Kapitalgebern kommt, dürften jedoch Transaktionskosten aufgrund der vorliegenden „Schieflage“ der Finanzen der Autobahn GmbH und in diesem Zusammenhang zu erwartender Rechtsstreitigkeiten anfallen. Im Übrigen dürften derartige Kosten – wenn auch ggf. in einer reduzierten Höhe – bereits dann vorliegen, wenn eine finanzielle Schieflage der Autobahn GmbH droht und durch eine „Rettungsaktion“ des Bundes, die mit einer einfachgesetzlichen Aufhebung des im von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf für das InfrGFinÄndG vorgesehenen Verbots einer Haftung des Bundes für die von der Autobahn GmbH aufgenommenen Kredite einherzugehen hätte, das Eintreten von Verlusten bei den privaten Kapitalgebern der Autobahn GmbH verhindern würde. Derartige Transaktionskosten könnten bei der Berechnung der Mehrkosten einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund (in einer vereinfachten Weise) berücksichtigt werden, indem der Zinsaufschlag, der

beim privaten (Fremd-)Kapital im Vergleich zum Zinsniveau bei deutschen Staatsanleihen anfällt, nur um einen Anteil des in den Zinsaufschlag eingerechneten erwarteten Verlustes reduziert wird.

Zu beachten ist, dass der bei einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH vorliegende Zinsaufschlag vom erwarteten Verlust für die Kapitalgeber abhängt. Vor diesem Hintergrund werden für eine Berechnung des Barwerts der Mehrkosten einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme des Bundes wie in Tabelle 11 dargestellt modifizierte (reduzierte) Zinsaufschläge auf das Zinsniveau deutscher Staatsanleihen verwendet. Die vorgenommenen Modifikationen der Zinsaufschläge basieren auf sehr groben Abschätzungen hinsichtlich der quantitativen Relevanz der vorstehend erläuterten Einflussfaktoren. Dabei ist angestrebt worden, die Abschätzungen in einer Weise vorzunehmen, die eher zu einer Unterschätzung der Mehrkosten einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme des Bundes führen. In diesem Zusammenhang sind in den in Tabelle 11 abgebildeten modifizierten Zinsaufschlägen implizit jährliche Ausfallwahrscheinlichkeiten bezüglich des nicht abgesicherten Fremdkapitals in Höhe von 0,10 % bis 0,20 % enthalten.

Zinsaufschlag	0,60 %	0,80 %	1,00 %	1,20 %	1,40 %
Modifizierter (reduzierter) Zinsaufschlag für Mehrkostenberechnungen	0,50 %	0,65 %	0,85 %	1,00 %	1,20 %

Tabelle 11: Modifikation von Zinsaufschlägen zur Berechnung der Mehrkosten einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme des Bundes

In Tabelle 12 sind die Ergebnisse von (auf die modifizierten Zinssätze in Tabelle 11 zurückgreifenden) Szenario-Rechnungen bezüglich des Barwerts der Mehrkosten infolge von nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahmen der Autobahn GmbH in den Jahren 2027 bis 2031 (und damit weiterhin gemäß dem „Zeitspanne der Kreditaufnahmen"-Szenario A) im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme des Bundes dargestellt. Dabei werden die Szenarien wiederum mit Bezug zu unterschiedlichen Zinsaufschlägen (im Bereich von 0,6 % bis 1,4 %) für die nicht durch eine Staatsgarantie abgesicherte Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme des Bundes gebildet.

Zinsaufschlag	0,60 %	0,80 %	1,00 %	1,20 %	1,40 %
Barwert der Mehrkosten in Mio. €	913	1.193	1.569	1.853	2.236

Tabelle 12: Barwert der Mehrkosten aufgrund einer in 2027-2031 (Szenario A) erfolgenden nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund [Mio. €]

Bereits bei einem Zinsaufschlag von 0,6% würden die Mehrkosten 913 Mio. EURO betragen. Bei einem Zinsaufschlag von 1,0 % würden Mehrkosten in Höhe von 1.569 Mio. EURO und bei einem als sehr hoch anzusehenden Zinsaufschlag von 1,4 % in Höhe von 2.236 Mio. EURO vorliegen.

Berechnungen zum Barwert der Mehrkosten einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Zeitraum von 2027 bis 2036, 2038 bzw. 2040 (Szenarien B, C und D)

In Tabelle 13 sind weitere Ergebnisse von Szenario-Rechnungen bezüglich des Barwerts der Mehrkosten infolge von nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahmen der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme des Bundes abgebildet. Dabei stellt eine Szenario-Dimension die Zeitdauer der Kreditaufnahme dar. Es werden nun die Szenarien B (Kreditaufnahmen in den Jahren von 2027 bis 2036), C (Kreditaufnahmen in den Jahren von 2027 bis 2038) und D (Kreditaufnahmen in den Jahren von 2027 bis 2040) berücksichtigt. Ergänzend ist nochmal (zu Vergleichszwecken) das bereits vorstehend betrachtete Szenario A (Kreditaufnahmen in den Jahren von 2027 bis 2031) aufgeführt. Die andere Szenario-Dimension stellt die Höhe der (wiederum im Bereich von 0,6 % bis 1,4 % betrachteten) Zinsaufschläge dar. Tabelle 13 kann entnommen werden, dass – wie intuitiv direkt nachvollziehbar – bei längeren Zeitspannen der Kreditaufnahmen durch die Autobahn GmbH, die zu einem höheren Gesamtvolumen der Kreditaufnahme führen, die Mehrkosten ansteigen.

	Zinsaufschlag				
	0,60 %	0,80 %	1,00 %	1,20 %	1,40 %
Szenario A (2027-2031)	913	1.193	1.569	1.853	2.236
Szenario B (2027-2036)	1.622	2.117	2.784	3.288	3.967
Szenario C (2027-2038)	1.840	2.402	3.158	3.730	4.499
Szenario D (2027-2040)	2.026	2.645	3.476	4.106	4.952

Tabelle 13: Barwert der Mehrkosten aufgrund einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Zeitraum von 2027 bis 2036, 2038 bzw. 2040 (Szenarien B, C und D) [Mio. €]

Im Übrigen zeitliche Struktur der Bedienung des Fremdkapitals von hoher Relevanz – Berechnungen mit Bezug zu einer endfälligen (anstatt einer annuitätischen) Kredittilgung bei Kreditaufnahmen in den Jahren 2027 bis 2031 (Szenario A)

Variationen der zeitlichen Struktur der Bedienung des Fremdkapitals führen zu Veränderungen hinsichtlich der Mehrkosten einer nicht durch eine Staatsgarantie abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund. In Tabelle 14 ist dargestellt, welche Mehrkosten (wiederum) aus Sicht des Bundes anfallen würden, wenn in den Jahren 2027 bis 2031 (und damit wiederum gemäß Szenario A hinsichtlich der Zeitspanne der Kreditaufnahmen) die Kreditaufnahmen (nicht durch Annuitätenkredite, sondern) durch Anleihen erfolgen würden, die endfällig zu tilgen wären.[35] Zum Vergleich sind nochmals die (bereits in Tabelle 12 abgebildeten) Mehrkosten bei Annuitätenkrediten aufgeführt. Bei einem unterstellten Zinsaufschlag von 0,6 % steigen die Mehrkosten durch die Veränderung der zeitlichen Struktur der Bedienung des Fremdkapitals von 913 Mio. EURO auf 1.305 Mio. EURO an. Bei einem angenommenen Zinsaufschlag von 1,0 % erfolgt ein Anstieg der Mehrkosten von 1.569 Mio. EURO auf 2.220 Mio. EURO und bei einem unterstellten Zinsaufschlag von 1,4 % von 2.236 Mio. EURO auf 3.136 Mio. EURO.

[35] Die weiteren Annahmen bezüglich der Fremdkapitalaufnahme bleiben unverändert und entsprechen damit den entsprechenden Angaben in Abschnitt 3.1.1.

Zu beachten ist, dass diese Kalkulationen von Bedeutung sind, um die Relevanz der zeitlichen Struktur der Bedienung des Fremdkapitals für die Mehrkosten einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund aufzuzeigen. Die Umsetzung derartiger Anleiheemissionen zur Kapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH in den Jahren 2027 bis 2057 wäre jedoch insofern grundsätzlich keinesfalls sinnvoll, als die bei diesem Vorgehen im Jahr 2057 zu leistenden Tilgungszahlungen die Lkw-Mauteinnahmen dieses Jahres weit übersteigen würden (und somit ein Schuldendienstdeckungsgrad von kleiner 1 vorliegen würde).

Zinsaufschlag	0,60 %	0,80 %	1,00 %	1,20 %	1,40 %
Barwert der Mehrkosten in Mio. € bei endfälliger Tilgung	1.305	1.697	2.220	2.613	3.136
Zum Vergleich: ***Barwert der Mehrkosten in Mio. € bei annuitätischer Tilgung***	913	1.193	1.569	1.853	2.236

Tabelle 14: Barwert der Mehrkosten aufgrund einer in 2027-2031 (Szenario A) erfolgenden nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH bei Annahme endfälliger Tilgungen [Mio. €]

3.1.5.3 Mehrkosten aufgrund einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich mit einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahme – Gründe und Abschätzung der finanziellen Implikationen

ZUNÄCHST: BERECHNUNGEN ZUM BARWERT DER MEHRKOSTEN EINER ABGESICHERTEN FREMDKAPITALAUFNAHME DER AUTOBAHN GMBH IN DEN JAHREN 2027 BIS 2031 (SZENARIO A) IM VERGLEICH ZU EINER KAPITALAUFNAHME DES BUNDES

Aus (institutionen-)ökonomischer Sicht entspricht im Hinblick auf Kostenwirkungen aus der Perspektive des Bundes eine (durch eine Staatsgarantie) abgesicherte Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH sehr weitgehend einer Kapitalaufnahme durch den Bund. Geringfügige Unterschiede dürften lediglich in Form zusätzlicher Transaktionskosten und um wenige Basispunkte erhöhter Zinssätze bei einer durch eine Staatsgarantie abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH vorliegen. Erfahrungen der österreichischen ASFINAG bei ihrer Fremdkapitalaufnahme berücksichtigend kann abgeschätzt werden, dass die jährlich anfallenden Mehrkosten im Bereich von 0,1 % (10 Basispunkte) bis 0,5 % (50 Basispunkte) des ausstehenden Fremdkapitals liegen dürften.

Für eine derartige Kostenbetrachtung ist es im Übrigen nicht von Bedeutung, ob für die Gewährung einer Staatsgarantie eine Gebühr erhoben würde. Denn auch dann, wenn die Autobahn GmbH eine vom Bund erhobene derartige Gebühr aus Lkw-Mauteinnahmen bezahlt, wird dies – wie in Abschnitt 3.1.1 dargelegt – den Bedarf der Autobahn GmbH an Haushaltsmitteln erhöhen. Insofern ist die Erhebung einer „Garantie-Gebühr“ bei der Autobahn GmbH aus Sicht des Bundes letztendlich ein „rechte-Tasche-linke-Tasche“-Geschäft und im Rahmen einer Kostenbetrachtung irrelevant.

In Tabelle 15 sind mit Bezug zu verschiedenen Szenarien von jährlichen Mehrkosten in Höhe von 0,1 % bis 0,5 % des ausstehenden Fremdkapitals die bei einer Barwertbetrachtung mit Bezug zum 1. Januar 2027 vorliegenden (absoluten) Mehrkosten einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn

GmbH in den Jahren 2027 bis 2031 (und damit gemäß dem „Zeitspanne der Kreditaufnahmen"-Szenario A) im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund aus der Perspektive des Bundes abgebildet.[36]

Mehrkosten (relativ, jährlich)	**0,10 %**	**0,20 %**	**0,30 %**	**0,40 %**	**0,50 %**
Barwert der absoluten Mehrkosten in Mio. €	181	362	545	729	913

Tabelle 15: Barwert der Mehrkosten aufgrund einer in 2027-2031 (Szenario A) erfolgenden abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund [Mio. €]

… und daran anknüpfend: Berechnungen zum Barwert der Mehrkosten einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH in den Jahren 2027 bis 2031 (Szenario A) im Vergleich zu einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahme

An die Ausführungen und Berechnungen in Abschnitt 3.1.5.2, die sich auf die erhöhten Zinszahlungen und die Mehrkosten aus Sicht des Bundes bei einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund bezogen haben, anknüpfend (und dabei speziell auf in Tabelle 12 abgebildeten Ergebnisse zurückgreifend), sollen nun die Mehrkosten einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahme betrachtet werden. Dabei wird (das mittlere der vorstehend betrachteten Szenarien berücksichtigt und) von jährlichen Mehrkosten in Höhe von 0,3 % des ausstehenden Fremdkapitals infolge einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund ausgegangen.

In Tabelle 16 sind – dabei zum einen auf die in Tabelle 12 abgebildeten Ergebnisse und zum anderen auf das Ergebnis der Berechnung bezüglich des in Tabelle 15 abgebildeten mittleren Szenarios zurückgreifend – die Ergebnisse von Szenario-Rechnungen bezüglich des Barwerts der Mehrkosten infolge einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH in den Jahren 2027 bis 2031 (gemäß Szenario A) im Vergleich zu einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahmen dargestellt. Dabei werden die Szenarien wiederum mit Bezug zu unterschiedlichen Zinsaufschlägen (im Bereich von 0,6 % bis 1,4 %) für die nicht abgesicherte Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme des Bundes gebildet. Die Szenario-Rechnungen zeigen, dass bereits bei einem Zinsaufschlag von 0,6 % Mehrkosten in Höhe von 369 Mio. EURO anfallen. Bei Zinsaufschlägen von 1,0 % und 1,4 % betragen die Mehrkosten 1.024 Mio. EURO bzw. 1.692 Mio. EURO.

[36] Dabei wird (wiederum) von Kreditaufnahmen ausgegangen, die sowohl hinsichtlich der Höhe als auch der Konditionen und Art der Kreditaufnahmen (Zinssatz von 3,8 % bei Kapitalaufnahme durch den Bund, Annuitätenkredit mit Laufzeit von 30 Jahren, aber maximal bis 2057) den Darstellungen in Abschnitt 3.1.1 entsprechen.

Zinsaufschlag	0,60 %	0,80 %	1,00 %	1,20 %	1,40 %
Barwert der Mehrkosten in Mio. €	369	648	1.024	1.308	1.692

Tabelle 16: Barwert der Mehrkosten aufgrund einer in 2027-2031 erfolgenden nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahme [Mio. €]

Berechnungen zum Barwert der Mehrkosten einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Vergleich zu einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahme im Zeitraum von 2027 bis 2036, 2038 bzw. 2040 (Szenarien B, C und D)

In Tabelle 17 sind die Ergebnisse von modifizierten Berechnungen bezüglich des Barwerts der Mehrkosten infolge von nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahmen der Autobahn GmbH im Vergleich zu abgesicherten Fremdkapitalaufnahmen dargestellt. Dabei werden einerseits die Szenarien B, C und D hinsichtlich der Zeitspanne der Kreditaufnahme berücksichtigt. Zu Vergleichszwecken ist ergänzend nochmals das Szenario A aufgeführt. Andererseits sind wiederum Szenario-Betrachtungen bezüglich der Zinsaufschläge erfolgt.

	Zinsaufschlag				
	0,60 %	**0,80 %**	**1,00 %**	**1,20 %**	**1,40 %**
Szenario A (2027-2031)	369	648	1.024	1.308	1.692
Szenario B (2027-2036)	654	1.149	1.816	2.320	2.999
Szenario C (2027-2038)	742	1.304	2.060	2.631	3.401
Szenario D (2027-2040)	817	1.435	2.267	2.896	3.743

Tabelle 17: Barwert der Mehrkosten aufgrund einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH im Zeitraum von 2027 bis 2036, 2038 bzw. 2040 (Szenarien B, C und D) im Vergleich zu einer abgesicherten Kapitalaufnahme [Mio. €]

3.1.5.4 Zusammenfassung und Einordnung zentraler Ergebnisse

Tabelle 18 enthält im Überblick die zentralen Ergebnisse der (in den vorangegangenen Abschnitten im Detail vorgestellten) „holzschnittartigen“ (Grob-)Kalkulationen zu den (im Rahmen einer auf den 1. Januar 2027 bezogenen Barwertbetrachtung ermittelten) Mehrkosten einer nicht (durch eine Staatsgarantie) abgesicherten Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH, die mit Bezug zu den zwei Szenario-Dimensionen der Zeitspanne der Kreditaufnahmen zum einen und der Höhe der Zinsaufschläge (im Vergleich zum Staatsanleihen-Zinssatz-Niveau) bei der Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH zum anderen durchgeführt worden sind. Dabei sind die Mehrkosten sowohl im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund als auch im Vergleich zu einer (durch eine Staatsgarantie) abgesicherten Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH dargestellt.

Zwischen den zwei berücksichtigten Szenario-Dimensionen besteht insofern ein Zusammenhang, als eine kürzere Zeitspanne der Kreditaufnahme zu einer geringeren Gesamtkreditaufnahme der Autobahn

GmbH führt, was das Risiko der Kapitalbereitstellung reduziert und folglich mit geringeren Zinsforderungen durch die Kapitalgeber einhergehen wird. Insofern ist es (eher) bei einer Zeitspanne der Kreditaufnahme gemäß Szenario A (und damit von Kreditaufnahmen lediglich in den Jahren von 2027 bis 2031) naheliegend bzw. zumindest denkbar, dass die in den Szenario-Berechnungen berücksichtigten relativ niedrigen Zinsaufschläge von 0,6 % und 0,8 % erreicht werden können. Allerdings liegen auch im Szenario eines Zinsaufschlags von 0,6 % bereits Mehrkosten bei einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH im Vergleich zu einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahme in Höhe von 369 Mio. EURO vor. Im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme des Bundes betragen die Mehrkosten sogar 913 Mio. EURO. Bei Zinsaufschlägen von 0,8 % (bzw. 1,0 %) betragen die Mehrkosten im Vergleich zu einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH bereits 648 Mio. EURO (bzw. 1.024 Mio. EURO).

Bei dem anderen Extrem-Szenario hinsichtlich der Zeitspanne der Kreditaufnahme, dem Kreditaufnahmen vom Jahr 2027 bis zum Jahr 2040 vorsehenden Szenario D, ist dementsprechend von deutlich höheren Zinsaufschlägen auszugehen. Wenn diese beispielsweise 1,4 % betragen sollten, dann fallen Mehrkosten durch die nicht abgesicherte Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH in Höhe von 3.743 Mio. EURO im Vergleich zu einer abgesicherten Fremdkapitalaufnahme bzw. in Höhe von 4.952 Mio. EURO im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund an. Die hinsichtlich der Zeitspanne der Kreditaufnahme beiden mittleren Szenarien B und C ordnen sich hinsichtlich der Mehrkosten infolge der jeweils vorliegenden Zinsaufschläge zwischen den beiden Extrem-Szenarien A und D ein.

Aufgrund der Vielzahl der den Grobkalkulationen in diesem Abschnitt zugrundlegenden vereinfachenden Annahmen, die z.T. nur begrenzt mit der Finanzierungspraxis zusammenpassen, sind die vorgestellten Ergebnisse einerseits mit sehr großer Vorsicht zu „genießen“. Andererseits vermitteln sie jedoch ein klares Bild von der Dimension der Kosteneffekte, die mit einer Kapitalaufnahme in unterschiedlichen Kontexten einhergehen. In jedem Fall führt die nicht abgesicherte Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH zu erheblichen Mehrkosten. Diese können durch die Gewährung einer Staatsgarantie für die Autobahn GmbH erheblich reduziert und zu einem großen Anteil eliminiert (aber auch nicht völlig beseitigt) werden. Anzumerken ist, dass grundsätzlich angestrebt worden ist, den Berechnungen eher vorsichtige Annahmen zugrunde zu legen und damit die Mehrkosten einer nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH bei einer Gesamtbetrachtung eher zu unterschätzen als zu überschätzen. In diesem Zusammenhang ist auch eine annuitätische Kredittilgung in den Mittelpunkt der Betrachtungen gestellt worden, denn bei „zeitlich weiter nach hinten geschobenen“ Kredittilgungen würden – wie die (in Tabelle 14 abgebildete) Alternativbetrachtung einer endfälligen Kredittilgung mit Bezug zu dem „Zeitspanne der Kreditaufnahmen“-Szenario A dargelegt hat – die Mehrkosten des Verzichts auf die Gewährung einer Staatsgarantie höher liegen.

	0,60 %	0,80 %	1,00 %	1,20 %	1,40 %
Szenario A (2027-2031) Nicht abgesichert - Bund	913	1.193	1.569	1.853	2.236
Szenario A (2027-2031) Nicht abgesichert - abgesichert	369	648	1.024	1.308	1.692
Szenario B (2027-2036) Nicht abgesichert - Bund	1.622	2.117	2.784	3.288	3.967
Szenario B (2027-2036) Nicht abgesichert - abgesichert	654	1.149	1.816	2.320	2.999
Szenario C (2027-2038) Nicht abgesichert - Bund	1.840	2.402	3.158	3.730	4.499
Szenario C (2027-2038) Nicht abgesichert - abgesichert	742	1.304	2.060	2.631	3.401
Szenario D (2027-2040) Nicht abgesichert - Bund	2.026	2.645	3.476	4.106	4.952
Szenario D (2027-2040) Nicht abgesichert - abgesichert	817	1.435	2.267	2.896	3.743

Tabelle 18: Ergebnisse im Überblick – Barwert von Mehrkosten aufgrund nicht abgesicherter Fremdkapitalaufnahmen der Autobahn GmbH gemäß den Szenarien A, B, C und D [Mio. €]

3.2 Beurteilung

In diesem Abschnitt erfolgt (unter Bezugnahme auf die Darstellungen der Kernpunkte der Reformpläne sowie die Erläuterungen, die Einordnungen und die Grobkalkulationen hinsichtlich finanzieller Implikationen einer Umsetzung dieser Reformpläne in den Abschnitten 1.1 und 3.1) eine Beurteilung des vom Bundeskabinett am 7. Oktober 2026 beschlossenen Entwurfs für das InfrGFinÄndG. Im Rahmen dieser Beurteilung wird (teils implizit und teils explizit) Bezug genommen auf die in Abschnitt 1.2 vorgestellten Ziele, zu deren Erfüllung ein Finanzierungsregime für die BAB beitragen sollte. Die Beurteilung von institutionellen Arrangements – und als solche sind auch Finanzierungsregime für die BAB einzuordnen – erfordert grundsätzlich einen (zumindest impliziten) Abgleich mit anderen (denkbaren) institutionellen Arrangements. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Abschnitt bei der Beurteilung der Reformpläne der Bundesregierung für die Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB sowohl auf die (in Abschnitt 2 thematisierte) derzeitige Finanzierung der BAB als auch auf alternative Reformoptionen für die BAB (explizit oder implizit) Bezug genommen. Damit einhergehend erfolgen z.T. gewisse Vorgriffe auf bzw. Vorarbeiten für die in Abschnitt 4 erfolgende Betrachtung von (Reform-)Alternativen hinsichtlich der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB. Angemerkt sei, dass Abschnitt 3.2.2.2 und Abschnitt 3.2.7.2 verfassungsrechtliche Analysen zu den jeweils betrachteten Fragestellungen enthalten.

3.2.1 Weiterhin keine Kreislaufstrukturen – Implikationen für die Frage der dauerhaft verlässlichen Mittelbereitstellung

Durch die im vom Bundeskabinett beschlossenen Entwurf für das InfrGFinÄndG vorgesehenen Anpassungen bleibt der Zustand unverändert, dass im Rahmen der Finanzierung der BAB keine gesetzlich vorstrukturierte Kreislaufstruktur existiert, die die Entscheidungssituationen für die Politiker in der Exekutive und vor allem in der Legislative relevant beeinflusst und damit einhergehend vorbereitet, dass

veränderten Mittelbedarfen im Bereich der BAB durch Anpassungen von Einnahmen bei den Nutzern der BAB entgegnet werden kann. Eine derartige Kreislaufstruktur könnte dazu beitragen, dass (zusätzliche) Verteilungskonflikte um knappe Haushaltsmittel insbesondere bei Mittelmehrbedarfen für die BAB verhindert werden und effektive Reaktionen auf derartige veränderte Mittelbedarfe (deutlich) wahrscheinlich(er) sind. Als geeignete Einnahmequelle(n), die als Reaktion auf veränderte Mittelbedarfe angepasst werden könnte(n), bietet sich die Lkw-Maut – wie in Abschnitt 2.1.2 thematisiert – nicht an. Jedoch kommen dafür grundsätzlich die Kfz-Steuer und die Mineralölsteuer in Betracht; hierauf wird vertieft noch in Abschnitt 4 (und dort speziell in Abschnitt 4.1.3) eingegangen werden. Aufgrund des fortwährenden Fehlens einer derartigen Kreislaufstruktur ist es eher unplausibel, dass im Falle der Umsetzung der von der Bundesregierung beschlossenen Reform zur Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB das seit langer Zeit bestehende (Grundsatz-)Problem beseitigt wird, dass keine dauerhaft verlässliche Mittelbereitstellung für die BAB erfolgt.

3.2.2 (Fremd-)Kapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH – Ökonomische Einordnung der intertemporalen Verteilungswirkungen und verfassungsrechtliche Frage der Schuldenzuordnung

3.2.2.1 Intertemporale Lastenverteilung und deren ökonomische Einordnung

Durch die gemäß den Reformplänen der Bundesregierung vorgesehene Kreditaufnahme der Autobahn GmbH zur (Kredit-)Finanzierung von Investitionen erfolgt – wie im Rahmen von in Abschnitt 3.1.1 unter Rückgriff auf holzschnittartige Berechnungen verdeutlicht – eine Belastungsverschiebung in die Zukunft. Diese Belastungsverschiebung kann nicht damit begründet werden, dass eine intertemporale Glättung der Belastung von denjenigen erfolgen soll, die (als Lkw-Maut- und / oder Steuerzahler) die Lasten der Ausgaben im Bereich der BAB im Endeffekt tragen, da bei den BAB in den kommenden Jahren keine Investitionsspitze vorliegt.

Die Kreditfinanzierung von Investitionen ist im Wirtschaftssystem üblich und erfolgt insbesondere auch in einer Vielzahl von Infrastrukturbereichen (wie z.B. der Wasserversorgung sowie den Stromübertragungs- und -verteilnetzen), in denen die Nutzer der Infrastrukturen im Rahmen einer haushaltsexternen, d.h. grundsätzlich nicht das Haushaltssystem tangierenden, Kreislaufstruktur in die Finanzierung eingebunden sind. Dem Bund ist gemäß dem (seit dem Jahr 2009 in Art. 109 Abs. 3 GG und speziell für den Bund in Art. 115 Abs. 2 GG „verankerten“) traditionellen Regelungskern der deutschen Schuldenbremse allerdings grundsätzlich eine Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung untersagt.

Das Beispiel der seit Mitte der 2000er Jahre im Bereich der Bundesautobahnen realisierten ÖPP-Projekte zeigt jedoch, dass es – hierauf wird noch genauer im (Folge-)Abschnitt 3.2.2.2 einzugehen sein – praktizierte (und auch in der verfassungsrechtlichen Literatur kaum in Frage gestellte) Wege gibt, die trotz des traditionellen Regelungskerns der deutschen Schuldenbremse eine Kreditfinanzierung von Investitionen in der (Haushalts-)Praxis ermöglichen, obwohl die Mittel zur Bedienung des (im Rahmen der

ÖPP-Projekte) aufgenommenen Kapitals letztendlich aus dem Bundeshaushalt stammen.[37] Dabei werden zu Beginn der einzelnen ÖPP-Projekte die jeweils erwarteten Zahlungsverpflichtungen für den Bund in Form der vertraglich vereinbarten Vergütungszahlungen während der Vertragslaufzeit als Verpflichtungsermächtigung im Haushalt aufgeführt. Die im Rahmen der ÖPP-Projekte auf den BAB durch Kreditaufnahmen finanzierten Investitionen des Aus- und Neubaus und der Erneuerung von BAB dürften inzwischen – siehe in diesem Zusammenhang die Auflistung der im Bereich der BAB insbesondere der Kreditfinanzierung von Investitionen dienenden ÖPP-Projekte nach dem so genannten „A-Modell“ und dem so genannten „V-Modell“ in Tabelle 19 – einen hohen einstelligen oder ggf. sogar einen niedrigen zweistelligen Mrd.-EURO-Betrag erreichen.[38] Die intertemporale Belastungszuordnung bei Kreditfinanzierungen im Rahmen dieser ÖPP-Projekte entspricht letztendlich derjenigen, die im Falle einer Kreditaufnahme der Autobahn GmbH gemäß den Reformplänen der Bundesregierung erfolgen würde.

Allerdings dürfte das Ausmaß der bei der Autobahn GmbH vorgesehenen Kreditfinanzierung, welches im Rahmen der holzschnittartigen Berechnungen in Abschnitt 3.1.1 thematisiert worden ist, innerhalb weniger Jahre das Ausmaß der Kreditfinanzierung bei den ÖPP-Projekten auf den BAB überschreiten sowie mittel- bis langfristig ggf. sogar deutlich höher liegen. Bei diesen ÖPP-Projekten sind i.d.R. Vertragslaufzeiten von etwa 30 Jahren vorgesehen; damit einhergehend steht für die Tilgung von für die Durchführung der Bauinvestitionen zu Vertragsbeginn aufgenommenen Krediten eine Zeitspanne von knapp 30 Jahren zur Verfügung. Wenn die Autobahn GmbH – wie in Abschnitt 3.1.1 thematisiert – bis zum Jahr 2040 (gemäß dem betrachteten Szenario D) neue Kredite aufnehmen sollte, dann sind – aufgrund der Notwendigkeit, alle Kredite bis zum Jahr 2057 zurückzuzahlen – die Tilgungszeiträume z.T. deutlich kürzer. Damit einhergehend kann es bei der Autobahn GmbH – wie auch die holzschnittartigen Berechnungen in Abschnitt 3.1.1 darlegen – in den 2040er und 2050er Jahren zu besonders hohen Belastungen durch die erforderliche Bedienung des Fremdkapitals kommen. Eine derartige „Belastungs-Ballung“ würde nicht in einem derartigen Ausmaß vorliegen, wenn – wie bei den ÖPP-Projekten im Bereich der BAB – bei Kreditaufnahmen stets Tilgungszeiträume von (etwa) 30 Jahren vorgesehen wären.

Vor diesem Hintergrund kann festgehalten werden, dass die gemäß den Reformplänen der Bundesregierung vorgesehene Kreditfinanzierung von Investitionen durch die Autobahn GmbH zunächst dem üblichen Vorgehen in vielen anderen Infrastrukturbereichen entspricht, aber dem Grundgedanken des traditionellen Regelungskerns der deutschen Schuldenbremse entgegensteht. Die auf den BAB realisierten ÖPP-Projekte gehen allerdings mit analogen intertemporalen Verteilungswirkungen einher. Jedoch könnten gemäß den Reformplänen der Bundesregierung bei der Autobahn GmbH mittel- und langfristig ggf. deutlich höhere Kreditfinanzierungen erfolgen, die in den 2040er und 2050er Jahren zu

[37] Im Übrigen sind die ÖPP-Projekte nach dem A- und V-Modell im Bereich der BAB äußerst umstritten aufgrund der Kostenwirkungen, die mit ihnen einhergehen. Es ist davon auszugehen, dass bei den BAB die Kosten der Realisierung von ÖPP-Projekten nach dem A- und dem V-Modell mit nicht nur leicht höheren Kosten als im Rahmen einer Projektrealisierung nach der konventionellen Beschaffungsvariante einhergehen; vgl. dazu u.a. BECKERS (2012) und BRH (2014).

[38] Siehe zur Frage des Zusammenhangs zwischen dem Volumen der Bauinvestitionen zu Projektbeginn und den Gesamtausgaben bei ÖPP-Projekten auch die (kurzen) Ausführungen in Abschnitt 4.1.3.

erheblichen Belastungen aufgrund der Bedienung und Tilgung aller Kredite bis zum Jahr 2057 führen würden.

Projekt	Konzessions-/Vertragsbeginn	Streckenlänge Betrieb / Ausbau [km]	A- oder V-Modell	Gesamtausgaben [Mio. €]
1. Staffel				
A 8 Augsburg/West - München/Allach	Mai 2007	53 km / 37 km	**A-Modell**	1.054 Mio. €
A 4 Herleshausen (LGr. HE/TH) - Gotha	Oktober 2007	44 km / 24,5 km	**A-Modell**	742 Mio. €
A 1 AK Bremen - AD Buchholz	August 2008	65,5 km / 72,5 km	**A-Modell**	924 Mio. €
A 5 AS Offenburg - Malsch	April 2009	59,8 km / 41,5 km	**A-Modell**	715 Mio. €
2. Staffel				
A 8 Ulm/Elchingen - Augsburg/West	Juni 2011	58 km / 41 km	**V-Modell - Einheitsmautmodell**	1.350 Mio. €
A 9 LGr. TH/BY - AS Lederhose	Oktober 2011	46,5 km / 19 km	**V-Modell**	434 Mio. €
A 7 AD Hamburg/ Nordwest - AD Bordesholm	September 2014	58,9 km / 65,1 km	**V-Modell**	1.558 Mio. €
A 94 Forstinning - Marktl	Februar 2016	77 km / 33 km	**V-Modell**	1.184 Mio. €
A 6 Wiesloch/Rauenberg - AK Weinsberg	Januar 2017	47,2 km / 25,5 km	**V-Modell**	1.405 Mio. €
A 7 AS Göttingen - AS Bockenem	Mai 2017	60 km / 29,2 km	**V-Modell**	1.188 Mio. €
„Neue Generation“				
A 10/A 24 AS Neuruppin - AD Pankow	März 2018	64,2 km / 58,8 km	**V-Modell**	1.430 Mio. €
A 3 AK Fürth/Erlangen - AK Biebelried	Mai 2020	76 km / 71 km	**V-Modell**	2.911 Mio. €
A 49 AD Ohmtal (A 5) - AS Fritzlar	September 2020	62 km / 31 km	**V-Modell**	1.523 Mio. €

Tabelle 19: ÖPP-Projekte nach dem „A-Modell“ und nach dem „V-Modell“ auf den BAB[39]

3.2.2.2 Kreditfinanzierung ohne Bindung an die Schuldenbremse? (Verfassungsrechtliche Frage der Schuldenzuordnung)

Bislang (und auch im vorangegangenen Abschnitt 3.2.2.1) ist die Annahme zugrunde gelegt (bzw. nicht thematisiert und geprüft) worden, dass die von der Autobahn GmbH aufgenommenen Kredite bzw. die begebenen Anleihen (Fremdkapital) nicht als „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG und des Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG zu bewerten sind, dass sie also nach Maßgabe der deutschen Schuldenbremse nicht dem Bund zuzurechnen sind. Diese Annahme wird im Folgenden

[39] Die Tabelle führt alle im Rahmen des A- oder V-Modells laufenden ÖPP-Projekte bei BAB auf. Die Werte für die Spalten Konzessions- / Vertragsbeginn sowie für Streckenlänge Betrieb / Ausbau stammen aus dem vom BMV veröffentlichten „Steckbrief der ÖPP-Projekte“. Vgl. BMV (o. J.). Die Gesamtausgaben stammen aus dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans für das Jahr 2027. Vgl. BMF-HHPl. 2027, EPl. 12 Anlage (2026, S. 131-133).

hinterfragt. Die dafür erforderliche Vergewisserung über die verfassungsrechtlichen Kriterien und Maßstäbe, nach denen Kreditaufnahmen „Dritter“ (selbständige Nebenhaushalte, sonstige verselbständigte Organisationseinheiten des Bundes) dem Bund zuzurechnen sind (nachfolgend in Abschnitt 3.2.2.2.1), dient zugleich dazu, mögliche Alternativen (im späteren Abschnitt 4 und dort speziell in Abschnitt 4.1) im Hinblick auf ihre staatsschuldenrechtlichen Auswirkungen zu beurteilen. Ausgeklammert wird dabei zunächst die Frage, welche Bedeutung eine Garantie des Bundes für die staatsschuldenrechtliche Zuordnung einer solchen Verschuldung „Dritter“ zum Bund hat, weil diese Problematik nachfolgend (im späteren Abschnitt 3.2.7.2) gesondert erörtert wird.

3.2.2.2.1 Maßstab: Allgemeine Regeln der Zurechnung von Kreditaufnahmen Dritter zum Bund

3.2.2.2.1.1 Grundsatz: Keine Geltung der Schuldenbremse für rechtlich selbständige Sondervermögen mit eigener Sachaufgabe (Aufgabenwahrnehmer)

Das Verbot struktureller Neuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG (Bund und Länder) und in Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG (Bund) ist bezogen auf die „Haushalte von Bund“ (und Ländern). Aus diesem Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG, der nicht zuletzt vor dem Hintergrund des haushaltsrechtlichen Rechtsträgerprinzips ausgelegt werden muss, wie es auch vom Bundesverfassungsgericht[40] bestätigt wurde, und auch aus der Entstehungsgeschichte leitet die ganz herrschende Auffassung in der Literatur ab, dass der Anwendungsbereich dieser Normen auf den Haushalt des Bundes und die Haushalte der Bundesländer beschränkt ist. Eine Zurechnung der Kreditaufnahmen juristisch selbständiger Personen (mit eigener Rechtsfähigkeit) des öffentlichen oder des privaten Rechts zu den Haushalten von Bund und Ländern im Sinne des Art. 109 Abs. 3 GG wird mit guten Gründen abgelehnt.[41] Das Verbot der Neuverschuldung gilt also nicht für rechtsfähige Anstalten, Körperschaften oder Stiftungen des öffentlichen Rechts auf Bundes- oder auf Landesebene. Auch Gesellschaften des privaten Rechts (GmbH, AG), deren alleiniger Gesellschafter/Aktionär der Bund oder ein Land ist, sind nicht Adressat der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG.[42] Daraus folgt als Ausgangspunkt der weiteren Prüfung, dass Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich von Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG fallen, diese Kreditaufnahmen also nicht dem Bund zugerechnet werden.

Es liegt allerdings auf der Hand, dass die Anwendung des Rechtsträgerprinzips zu Umgehungsmöglichkeiten führt, weil Bund und Länder geneigt sein könnten, Staatsschulden auf selbständige Rechtsträger „auszulagern“, ohne den Bindungen des Art. 109 Abs. 3 GG zu unterliegen. Vor diesem

---

[40] Zum Rechtsträgerprinzip des Haushaltsverfassungsrechts BVerfGE 129, 356 (366 f.) m.w.N. („Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind lediglich solche der Gebietskörperschaft Bund. Nicht erfasst sind die Einnahmen und Ausgaben von bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder von privatrechtlich organisierten Gesellschaften, die im Eigentum des Bundes stehen oder an denen der Bund beteiligt ist“).

[41] S. nur Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Juli 2024, S. 4 m.w.N. Siehe außerdem noch Klepzig, Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Ein Erfolgsmodell?, 2015, S. 230 ff. mit ausführlichen Nachweisen.

[42] Ausführlicher dazu Hermes/Vorwerk/Beckers, Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen, IMK Study Nr. 70, Düsseldorf, Oktober 2020 (abrufbar unter: https://www.imk-boeckler.de/de/faust-de- tail.htm?sync_id=HBS-007865), S. 21 ff.

Hintergrund ist die Kritik daran verständlich, dass Art. 109 Abs. 3 GG an dem formalen Rechtsträgerprinzip festhält, sich damit deutlich von den europäischen Zurechnungsregeln entfernt und zugleich Umgehungsmöglichkeiten eröffnet. Dennoch kann nach nahezu einhelliger Auffassung die klare Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers nicht im Wege einer erweiternden Auslegung korrigiert werden.[43]

Vielmehr können Umgehungen des Art. 109 Abs. 3 GG dadurch verhindert werden, dass dessen Anwendungsbereich mit Hilfe des allgemeinen Verbots des Rechtsmissbrauchs vorsichtig erweitert wird. Das macht es notwendig, mit Hilfe von allgemeinen Kriterien oder durch die Bildung von Fallgruppen die Anforderungen an einen solchen Missbrauch zu konkretisieren oder – umgekehrt – Voraussetzungen zu benennen, die gegen einen Missbrauch sprechen.

Die Suche nach solchen Kriterien oder Fallgruppen hat in der staatsschuldenrechtlichen Literatur allerdings noch nicht zu einem klaren Ergebnis geführt. Einigkeit besteht nur im Hinblick auf die Minimalanforderung, wonach es für eine Nichtanrechnung von Drittschulden erforderlich ist, dass der „Dritte“ über Rechtsfähigkeit verfügt und ihm eine eigene Sachaufgabe zugewiesen ist (deshalb nachfolgend: „Aufgabenwahrnehmer“). Ein Missbrauch wird demnach bejaht in Fällen, in denen kreditaufnehmenden juristischen Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts keine eigene Sachaufgabe zugewiesen ist,[44] ihnen also die erkennbare Funktion zukommt, für den Bund oder ein Land Kredite aufzunehmen, die dem Ausgleich von Haushaltsdefiziten dienen. In der Literatur hat sich als Indikator für eine solche Konstellation die Finanzierungsgesellschaft ohne eigene Sachaufgabe herauskristallisiert.[45] Eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Art. 109 Abs. 3 GG auf rechtlich selbständige Einheiten kommt danach jedenfalls 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 soll“[46].

3.2.2.2.1.2 Aber: Missbrauchsverbot - Stand der juristischen Literatur (Missbrauchskonstellationen) und weiterer Konkretisierungsbedarf

Da diese Minimalanforderung an die Nicht-Zurechnung von Krediten zum Bund im vorliegenden Fall der Autobahn GmbH unproblematisch erfüllt ist, kommt es maßgeblich darauf an, welche weiteren Kriterien oder Konstellationen anerkannt werden, die entweder eine unzulässige Umgehung der Schuldenbremse – und somit eine Zurechnung der Kreditaufnahmen zum Bund – begründen oder umgekehrt als unproblematische Gestaltungsmöglichkeit außerhalb der Reichweite der Schuldenbremse gelten können.

---

[43] S. dazu die ausführlichen Nachweise bei Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Juli 2024, S. 12.

[44] In diesem Sinne wird vertreten, dass der Bund den selbständigen juristischen Personen (des öffentlichen oder des privaten Rechts) nur hinreichend Sachaufgaben zuweisen müsse, um der Schuldenbremse zu entgehen, so etwa Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 24.

[45] Nachweise dazu bei Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Juli 2024, S. 18.

[46] So Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. III, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 65 m.w.N. dieser herrschenden Auffassung.

Deutlich erkennbar ist nämlich in der Literatur die Tendenz, es bei den zuvor genannten Minimalanforderungen nicht bewenden zu lassen. Unter den „Verdacht" eines Missbrauchs geraten insbesondere Fallkonstellationen, in denen der rechtlich selbständige Träger im staatlichen Auftrag tätig wird und Zins und Tilgung für die Kredite, die er aufgenommen hat, aus dem Haushalt geleistet werden. In der Literatur werden in diesem Kontext etwa folgende Fallkonstellationen genannt[47]:

- Kreditaufnahme im Auftrag und für Rechnung des Bundes bei Übernahme des Schuldendienstes durch den Bund,
- Kreditaufnahme auf eigene Rechnung im Falle wesentlicher Beteiligung und der Schuldendienstübernahme des Bundes,
- Übernahme des Schuldendienstes durch den Staat bereits ausreichend (vereinzelt gebliebene Auffassung[48]).

Insgesamt zeigt sich ein eher unübersichtlicher Stand der staatsschuldenrechtlichen Literatur. Verschiedenen Anhaltspunkten, die gegen eine Zurechnung von Kreditaufnahmen eines Aufgabenwahrnehmers sprechen (rechtliche Selbständigkeit, eigene Sachaufgabe, eigene operative Tätigkeit, eigene Einnahmen, eigene wirtschaftliche Rückzahlungsfähigkeit, Finanzierung langfristiger eigener Investitionen) werden andere Merkmale entgegengesetzt, die für eine Zurechnung bzw. für eine missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse sprechen (reine Finanzierungsfunktion, Kreditaufnahme im Auftrag und für Rechnung des Staates, vollständige Übernahme des Schuldendienstes durch den Staat, bloßer Austausch bisheriger Zuschüsse durch Kredite, unrealistische Rückzahlungsperspektive).

Offensichtlich fehlt es in der verfassungsrechtlichen Literatur bislang an einem konsistenten Gesamtkonzept, welches die Prüfung einzelner Ausgestaltungen im Hinblick auf ihren möglichen Umgehungs- oder missbräuchlichen Charakter anleiten könnte. Mit Blick auf Einzelfälle wird eher deren mehr oder weniger augenfällige Evidenz behauptet, was die Gefahr voreiliger Schlüsse nahelegt oder jedenfalls nicht ausreichend sicher ausschließt.

Das erforderliche Gesamtkonzept, mit dessen Hilfe die verfassungsrechtliche Frage der Zurechnung von Kreditaufnahmen Dritter zum Bund konsistenter als bislang beantwortet werden könnte, ist offensichtlich nur im juristisch-ökonomischen Zusammenwirken zu erreichen. Im Rahmen der hier vorgelegten Studie kann dieses Projekt nicht geleistet werden. Immerhin können nachfolgend aber – zunächst von der hier interessierenden Konstellation der Autobahnfinanzierung abstrahierend, wenn auch durch diese angeleitet – einige wesentliche Aspekte und Linien herausgearbeitet werden, die für die staatsschuldenrechtliche Zuordnungsfrage relevant sind, sei es im Sinne eines „Indizes" für eine

[47] Übersicht mit ausführlichen Nachweisen auch der weiteren Ausdifferenzierungen dieser Fallgruppen nach den verschiedenen in der Lit. vertretenen Auffassungen bei Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Juli 2024, S. 18 f.

48 Kube, VerfBlog, 2021/10/20, zur Zulässigkeit der Gründung einer öffentlichen Investitionsgesellschaft: „Die Gesellschaft muss sich durch einen Sachzweck legitimieren und darf nicht allein mit dem Ziel der Kreditaufnahme gegründet worden sein. Auch darf es nicht so sein, dass letztlich der Bund … für die Schulden der Gesellschaft geradesteht oder sogar den Schuldendienst übernimmt." (https://verfassungsblog.de/die-zukunft-der-staatlichen-kreditaufnahme/ abgerufen am 20.11.2024).

missbräuchliche Gestaltung (Umgehung), sei es im Sinne eines staatsschuldenrechtlich „unverdächtigen“ oder „neutralen“ Gestaltungsmerkmals.

3.2.2.2.1.3 Anhaltspunkte für Missbrauchskonkretisierung aus Vergleich mit ÖPP

Anhaltspunkte für die Beurteilung, die in der bisherigen staatsschuldenrechtlichen Diskussion kaum berücksichtigt wurden, können jenseits der zuvor erwähnten Anhaltspunkte insbesondere aus der bisherigen Praxis und der staatsschuldenrechtlichen Bewertung von ÖPP-Projekten gewonnen werden.

3.2.2.2.1.3.1 Vergleichbarkeit von ÖPP und Kreditaufnahme, staatschuldenrechtliche Bewertung von ÖPP und Folgerungen für ÖÖP mit Kreditermächtigung

Die Finanzierungsstruktur von ÖPP-Projekten weist nämlich offensichtlich eine Nähe zu den „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG auf. Sie folgt daraus, dass den insbesondere im Bereich der Verkehrsinfrastruktur verbreiteten Modellen[49] typischerweise eine Vorfinanzierungsfunktion gemeinsam ist. Die praktizierten Modelle einer Vertrags-ÖPP kommen in der Wirkung einem Kredit jedenfalls dann gleich, wenn der private Partner „in Vorleistung“ geht und später aus dem Haushalt Zahlungen erhält, die über den Erhaltungs- und Betriebskosten liegen.[50] Deswegen werden z.B. im Land Berlin solche „ÖPP-Schulden“ gesetzlich als schuldenbremsenrelevant eingestuft[51] und der Bundesrechnungshof beanstandete bei ÖPP im Fernstraßenbau wiederholt „ein problematisches Verhältnis zur Schuldenbremse“[52]. Vereinzelt wird deshalb auch in der juristischen Literatur dafür plädiert, in bestimmten Konstellationen die als kreditähnlich bewertete „Vorleistung“ des privaten Vertragspartners im Rahmen von ÖPP-Vorhaben im Lichte der deutschen Schuldenbremse durchaus als Staatsschulden einzuordnen.[53]

Auf der anderen Seite ist aber eine verbreitete und verfassungsrechtlich nicht erkennbar in Frage gestellte Haushaltspraxis von Bund (und Ländern) festzustellen, die bei ÖPP-Projekten die von dem privaten Vertragspartner zur Investitionsfinanzierung aufgenommenen Kredite im Lichte der Schuldenbremse auch dann nicht als Staatsverschuldung einordnet, wenn die über die Vertragslaufzeit an den Privaten zu leistenden Zahlungen, die dieser (u.a.) für Zins- und Tilgungszahlungen „einsetzt“, aus Haushaltsmitteln stammen. Die juristische Literatur rechtfertigt dies damit, dass der auf die Vorleistungen des Privaten (sog. Verwaltungsschulden) gerichtete Vertrag nach seinem Leistungsgegenstand nicht auf die Überlassung von Geld als Darlehen (sog. Finanzschulden) gerichtet ist, folglich nicht als

[49] Übersicht in: Deutscher Bundestag WD 7 - 3000 - 046/24, Wissenschaftliche Dienste, Öffentlich-Private Partnerschaften im Bereich Verkehrsinfrastruktur (2024).

[50] Zusammenfassend Bauer / Maier (2020, Freie Fahrt für PPP, S. 48); dort (Fn. 75) auch Hinweise auf die Stellungnahmen der Rechnungshöfe zu ÖPP-Projekten.

[51] § 3 Abs. 3 Satz 3 des Gesetzes zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG) vom 25.11.2019 (GVBl. 2019, 742) lautet: „Werden Private in die Finanzierung öffentlicher Aufgaben in Form von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften einbezogen, sind – auch wenn Private nur eine Minderheitenposition in einer Zweckgesellschaft oder Ähnlichem einnehmen – die daraus resultierenden Verbindlichkeiten in vollem Umfang zu den sich nach Absatz 2 ergebenden Nettokreditaufnahmen hinzuzurechnen.“

[52] So zusammenfassend Deutscher Bundestag WD 7 - 3000 - 046/24, Wissenschaftliche Dienste, Öffentlich-Private Partnerschaften im Bereich Verkehrsinfrastruktur (2024), S. 12.

[53] Bauer/Meier, DÖV 2020, S. 41 (48).

Kredit qualifiziert werden kann und somit staatsschuldenrechtlich irrelevant bleibt: “Da der Leistungsgegenstand der verschiedenen Vertrags-PPP nicht in der Überlassung von Geld als Darlehen besteht, sondern die öffentliche Hand auf dieser Grundlage unterschiedliche Sachleistungen gegen Entgelt bezieht, stellen die Verträge nach herrschender Meinung keine Kredite i.S.d. Staatsschuldenrechts dar“[54].

Es kann also festgehalten werden, dass die mit ÖPP-Modellen typischerweise einhergehende Vorfinanzierungsfunktion, die diese in die Nähe staatlicher Kreditaufnahme bringt, nach der nahezu einhelligen Haushaltspraxis und staatsschuldenrechtlichen Literatur nicht als Kreditaufnahme im Sinne der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG gewertet wird.

An dieser staatsschuldenrechtlichen Einordnung von „ÖPP-Schulden“ kann sich nichts dadurch ändern, dass an die Stelle eines privaten Projektpartners ein öffentliches Unternehmen oder eine sonstige – nach öffentlichem oder privatem Recht selbständige Einrichtung der öffentlichen Hand (z.B. AöR, GmbH) tritt. Vielmehr muss aus der staatsschuldenrechtlichen Perspektive für solche ÖÖP-Finanzierungen Gleiches gelten wie für die eingeübten ÖPP-Finanzierungen. Denn anderenfalls würde sich aus Art. 109 Abs. 3 GG mittelbar ein klarer Anreiz für Bund und Länder ergeben, Infrastrukturgesellschaften oder andere rechtlich selbständige Träger öffentlicher Aufgaben zu privatisieren. Ein solcher Privatisierungsimpuls war mit der Schuldenbremse aber weder beabsichtigt noch lässt er sich aus der Funktion der Schuldenbremse herleiten. Besonderheiten von ÖÖP-Modellen, die diese von ÖPP-Modellen unterscheiden, weisen keine Signifikanz im staatsschuldenrechtlichen Kontext auf (näher dazu später in Abschnitt 3.2.7.2). Das gilt etwa für Unterschiede der Rechtsform für die Kooperation (ÖPP: Vertrag; ÖÖP: auch Gesetz möglich) oder für unterschiedliche Vergütungsregeln und Risikoallokationsregeln.

3.2.2.2.1.3.2 Welche Antwort geben ÖPP-/ÖÖP-Modelle auf problematische intertemporale Dimension?

Die verfassungsrechtlich gebilligte Praxis, ÖPP- und folglich auch ÖÖP-„Schulden“ nicht als Staatsschulden zu qualifizieren, spricht also zunächst für die staatsschuldenrechtliche „Unbedenklichkeit“ kreditfinanzierter Infrastrukturinvestitionen öffentlicher Einrichtungen wie der Autobahn GmbH.

Allerdings sollten aus dieser Praxis keine vorschnellen Schlüsse im Sinne staatsschuldenrechtlicher Verallgemeinerungen gezogen werden. Dagegen sprechen bereits die zuvor erwähnten Bedenken, die ihren Niederschlag im Landesrecht von Berlin und auch in der juristischen Literatur gefunden haben. Diese Bedenken finden ihre plausible Grundlage in dem Umstand, dass die ÖPP-/ÖÖP-Modelle nicht anders als die staatliche Kreditaufnahme eine intertemporale Dimension aufweisen und sich je nach Ausgestaltung als funktionales Äquivalent staatlicher Kreditaufnahmen qualifizieren lassen können. Der vergleichende Blick auf ÖPP-/ÖÖP-Modelle räumt also die hier interessierenden Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse keineswegs aus.

Es besteht deshalb Anlass, einen genaueren Blick auf die Eigenheiten von ÖPP-/ÖÖP-Modellen zu werfen, bevor ihre Relevanz für die Frage der Zurechnung von Krediten Dritter zum Haushalt des Bundes bestimmt werden kann. ÖPP- und ÖÖP-Lösungen werden als institutionelle Arrangements

[54] Lammers, DÖV 2018, S. 303 (307) m.w.N.

angesehen, bei denen ein staatlicher Akteur (wie der Bund oder ein Land) für einen längeren Zeitraum (von z.B. 20 bis 30 Jahren) einen mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit und einer Sachaufgabe ausgestatteten Akteur mit der Wahrnehmung einer Aufgabe und der Erbringung von Leistungen beauftragt und diesem dafür Vergütungszahlungen (ggf. aus dem Haushalt) zukommen lässt bzw. den Zufluss von Vergütungszahlungen an ihn (z.B. direkt von den Nutzern bereitgestellter Leistungen) regelt. Bei dem beauftragten Akteur kann es sich um Unternehmen in privatem Eigentum (im Rahmen einer ÖPP-Lösung) oder um ein Unternehmen im staatlichen Eigentum oder eine rechtlich selbständige Organisation des öffentlichen Rechts (im Rahmen einer ÖÖP-Lösung) handeln.

Zu den Eigenheiten dieser ÖPP-/ÖÖP-Lösungen gehört die Langfristigkeit der vertraglichen Bindung und die – auch im staatsschuldenrechtlichen Kontext bereits als bedeutsam hervorgehobenen – „Sachaufgabe“ des Kooperationspartners, die typischerweise in dem Bau, der Erhaltung und oftmals auch in dem Betrieb einer Infrastruktureinrichtung liegt. Diese Sachaufgabe dürfte der maßgebliche Gesichtspunkt sein, der es sowohl bei ÖPP-/ÖÖP-Modellen als auch bei der staatsschuldenrechtlichen Zurechnungsfrage rechtfertigt, der Einschaltung des – privaten oder öffentlichen – Aufgabenwahrnehmers keine reine Finanzierungsfunktion zuzuschreiben und sie somit nicht als Umgehung der Schuldenbremse zu qualifizieren.

Besondere Bedeutung kommt im hier interessierenden Zusammenhang der haushaltsrechtlichen Behandlung von etablierten ÖPP-Modellen zu. Ihnen liegen nämlich Verpflichtungsermächtigungen nach §§ 16, 38 BHO zugrunde.[55] Die Vorbelastung zukünftiger Haushalte wird mit Hilfe dieses haushaltsrechtlichen Instruments abgebildet. Die Verpflichtungsermächtigung schafft die haushaltsrechtliche Befugnis zum Abschluss des langfristigen Vertrages (Ermächtigungsfunktion), weist künftige Belastungen bereits bei Abschluss des Vertrages im Haushaltsplan aus (Transparenzfunktion) und legt die Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang zukünftige Haushalte gebunden werden dürfen, in die Hände des Haushaltsgesetzgebers (Budgetrecht). Mit Blick auf die von einem Aufgabenwahrnehmer aufgenommenen Kredite sorgt also die Verpflichtungsermächtigung in dem Rahmen, den die haushaltsverfassungsrechtlichen Prinzipien der „Jährlichkeit“ und „Jährigkeit“[56] zulassen, eine gesetzliche Vorzeichnung der zukünftigen Mittelbereitstellung für Zins und Tilgung aus dem Haushalt (Tilgungsperspektive).

[55] S. etwa im Bundeshaushalt 2026 (1201 891 11 – 721).

[56] Dazu BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (insb. Rn. 155 ff.).

Vor diesem Hintergrund erweist sich der Blick auf ÖPP- und ÖÖP-Modelle bei der Konkretisierung des staatsschuldenrechtlichen Missbrauchskriteriums als weiterführend: Zwar ist offensichtlich auch im Rahmen dieser Modelle die intertemporale Dimension nicht bewältigt,[57] aber es lassen sich Anforderungen identifizieren, die bei den staatsschuldenrechtlich unbeanstandet gebliebenen ÖPP-Projekten mit Hilfe des Instruments der Verpflichtungsermächtigungen erfüllt sind:

- Ermächtigung zur Begründung der langfristig aus dem Haushalt zu erfüllenden Verpflichtungen,
- Transparenz künftiger Haushaltsbelastungen,
- Entscheidungsbefugnis des Parlaments über Vorbelastung zukünftiger Haushalte.

Im Zentrum steht also die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Verknüpfung zwischen der Möglichkeit, haushaltsrelevante Verbindlichkeiten zu begründen, und der konkreten, Transparenz bewirkenden parlamentarischen Ermächtigung. Diese Struktur der „Einhegung“ der intertemporalen Dimension von ÖPP-/ÖÖP-Modellen kann verallgemeinernd auch auf die Kreditaufnahme von Aufgabenwahrnehmern angewendet werden. Wird dieser Standard dagegen bei der Kreditaufnahme von Aufgabenwahrnehmern unterschritten, so spricht dies dafür, dass hier die Schuldenbremse missbräuchlich umgangen wird.

3.2.2.2.1.4 Unwirtschaftlichkeit als Indiz für missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse

Ein weiterer Anhaltspunkt im Sinne eines Indizes für eine missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse könnte sich aus der Unwirtschaftlichkeit des jeweiligen Finanzierungsmodells ergeben.

Die Verwaltungsvorschrift zu § 7 Bundeshaushaltsordnung[58] adressiert das Problem im Kontext von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (beim Erwerb von Vermögensgegenständen) in der Planungsphase wie folgt: „Ein Mangel an Haushaltsmitteln darf nicht dazu führen, dass nicht die wirtschaftlichste Beschaffung (ggf. auch durch die Verwaltung selbst), sondern eine alternative Beschaffung vorgenommen wird (z. B. Begründung eines Dauerschuldverhältnisses statt Kauf)“. Folgt man der Ansicht, wonach das Wirtschaftlichkeitsgebot Verfassungsrang genießt (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG), ließe sich ein solcher Missbrauchstatbestand damit begründen, dass die Beachtung eines verfassungsrechtlichen Gebotes (hier: Schuldenbremse aus Art. 109 Abs. 3 GG) es nicht rechtfertigt, ein anderes Verfassungsgebot (hier: Wirtschaftlichkeitsgebot aus Art. 114 Abs. 2 GG) zu missachten, wenn das verfolgte Ziel erreicht werden kann, ohne mit einem der beiden Normen in Konflikt zu geraten. Aber auch unabhängig von der Frage seiner verfassungsrechtlichen Qualität genießt das Wirtschaftlichkeitsprinzip eine so wesentliche Bedeutung für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, dass die Inkaufnahme offensichtlich unwirtschaftlicher Finanzierungslösungen einen Missbrauchsverdacht begründet, wenn als Alternative eine wirtschaftlichere Kreditaufnahme durch den Staat zur Verfügung steht, die sich dann allerdings an der Schuldenbremse messen lassen muss.

---

[57] Insbesondere kann sich ein „übermäßiger“ Gebrauch einer durch Verpflichtungsermächtigungen legitimierten Vorbelastung zukünftiger Haushalte als problematisch erweisen im Hinblick auf das parlamentarische Budgetrecht und auf das Demokratieprinzip. In diesem Sinne verlagert sich die verfassungsrechtliche Problematik von den (nicht verletzten) Anforderungen der Schuldenbremse zum (in Gefahr geratenden) Demokratieprinzip/parlamentarischen Budgetrecht.

[58] VV zu § 7 BHO (GMBl 2026, S. 59 ff.), Nr. 2.1 am Ende.

3.2.2.2.1.5 Bedeutung von direktem (nicht den Haushalt tangierendem) Einnahmezufluss sowie von Kreislaufstrukturen und Implikationen von „Verschiebe-Manövern“

Schließlich könnte als Indikator, der gegen eine missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse spricht, von Bedeutung sein, wenn die den Kredit aufnehmende Einheit über „nennenswerte originär eigene Einnahmen verfügte“[59], sich also nicht ausschließlich über den Bundeshaushalt finanziert und deshalb die Kredite zumindest teilweise aus eigenen Einnahmen bedienen kann.

Solche eigenen Einnahmen könnten nämlich zum einen möglicherweise dem Bedenken entgegengehalten werden, der Bund ersetze die eigene Kreditaufnahme durch eine funktional äquivalente Ermächtigung an die selbständige Einrichtung, Kredite aufzunehmen, die der Bund dann – indirekt durch Zahlungen aus dem Haushalt an die selbständige Einrichtung – in ähnlicher Weise aus Bundesmitteln bediene wie er dies mit selbst aufgenommenen Krediten hätte tun müssen.

Zum anderen könnte mit solchen – haushaltsunabhängigen – „originären“ Einnahmequellen auf die bereits im Kontext von ÖPP-/ÖÖP-Modellen und ihren Verpflichtungsermächtigungen angesprochene intertemporale Problemdimension (vgl. oben in Abschnitt 3.2.2.2.1.3.2) geantwortet werden, die sich aus der (zunehmenden) Beschränkung zukünftiger budgetären Handlungsspielräume ergibt (Demokratieprinzip). Wenn es nicht mehr nur um einzelne ÖPP-/ÖÖP-Projekte, sondern um die Investitionsfinanzierung für einen ganzen Sektor (z.B. Bundesautobahnen) geht, nimmt diese Problemdimension konkrete Gestalt an. Denn dann liegt es eher nahe, dass die quantitative Erweiterung der Vorwirkung auf zukünftige Haushalte in eine qualitative Dimension einer unzulässigen Einschränkung demokratischer Entscheidungsspielräume mündet.

Festgehalten werden kann also, dass den „eigenen Einnahmen“ des Aufgabenwahrnehmers durchaus Bedeutung zukommen kann bei der Prüfung von Finanzierungsmodellen, die sich möglicherweise als missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse darstellen. Allerdings fehlt es insoweit offensichtlich noch an erforderlichen Klärungen. Insbesondere stellt sich die Frage, was mit der „originär eigenen“ Eigenschaft der Einkünfte gemeint ist. Die offenbar intendierte Unabhängigkeit dieser Einnahmen zieht die Frage nach sich, wen oder was und gegenüber welchen – nach dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse negativ zu bewertenden – Einflüssen die „originär eigenen“ Einnahmen schützen sollen. Solche Klärungen müssen vertieften ökonomisch-juristischen Untersuchungen vorbehalten bleiben. An dieser Stelle lassen sich nur erste Ansätze formulieren, die ihren Ausgangspunkt bei dem Sinn und Zweck der in Art. 109 Abs. 3 GG normierten Schuldenbremse finden müssen.

Diese Funktion der Schuldenbremse liegt knapp zusammengefasst darin, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern und damit künftige Haushaltsgesetzgeber davor zu schützen, dass gegenwärtige politische Mehrheiten durch übermäßige Kreditaufnahme finanzielle Lasten in die Zukunft verlagern und dadurch künftige politische Gestaltungsspielräume übermäßig einengen. Die Unabhängigkeit, um die es bei den „eigenen Einnahmen“ des Aufgabenwahrnehmers geht, ist somit bezogen auf

[59] So Hellermann, S. 30, für die Konstellation, dass der Bund selbst der Autobahn GmbH ein Darlehen gewährt, das vollständig (indirekt) aus Bundeszuschussmitteln bedient wird. Das „nicht unbeträchtliche Risiko“, dass diese Konstellation als rechtsmissbräuchliche Gestaltung angesehen wird, könne durch die genannten eigenen Einnahmen der Autobahn GmbH „erheblich gemindert“ werden.

die Sachaufgabe und ihre Finanzierung mittels finanzieller Ressourcen außerhalb des Haushalts und sie ist zu sichern gegenüber dem jährlichen politisch-parlamentarischen Verfahren der Vorbereitung und Verabschiedung des Bundeshaushalts. Denn in diesem Verfahren wird die Gefahr virulent, die Art. 109 Abs. 3 GG abwehren will: dass der (Haushalts-)Gesetzgeber bezogen auf eine bestimmte Sachaufgabe weder die Ausgaben reduziert noch die dafür erforderlichen Mittel aus den laufenden Einnahmen bereitstellt, sondern die finanziellen Lasten in die Zukunft verlagert.

Sucht man nun vor diesem Hintergrund nach den Instrumenten, die diese Gefahr nicht nur – mittels der Schuldenbremse – bezogen auf Kredite im Sinne des Art. 109 Abs. 3 GG, sondern auch hinsichtlich der Kredite selbständiger Aufgabenwahrnehmer abwehren, so zeigt sich alsbald, dass eigene Einnahmen im Sinne von nicht aus dem Bundeshaushalt zugewiesenen Mitteln als solche nicht ausreichen dürften. Das zeigen etwa im hier interessierenden Kontext die eigenen Einnahmen des Aufgabenwahrnehmers (Autobahn GmbH), die dadurch bewirkt werden, dass der Bund auf entsprechende Haushaltseinnahmen (Lkw-Maut) verzichtet und die außerdem weder der Bund noch die Autobahn GmbH an den Bedarf anpassen kann, weil die Einnahmen unionsrechtlich determiniert sind. Aus ökonomischer Sicht verändert sich hier die Qualität des Aufkommens (Lkw-Maut) nicht dadurch, dass der Gebührengläubiger ausgetauscht wird. Und die „eigene Einnahme“ ist mangels Veränderbarkeit nicht geeignet, die Bedienung der aufgenommenen Kredite durch zusätzliche Einnahmen zu sichern. Eine Disziplinierung in dem Sinne, den (Haushalts-)Gesetzgeber daran zu hindern oder es ihm zu erschweren, die Inkongruenz von sachlichem Bedarf und verfügbaren Haushaltsmitteln durch Verlagerung der finanziellen Lasten in die Zukunft aufzulösen, ohne gleichzeitig Mehreinnahmen zu erheben oder Ausgabenkürzungen vorzunehmen, um zumindest die mit der Lastenverschiebung einhergehenden Kosten der Kreditbedienung abzudecken, geht von einer solchen Gestaltung nicht aus.

Aus diesen Zusammenhängen lässt sich vorläufig als Anhaltspunkt für die staatsschuldenrechtliche Frage einer missbräuchlichen Umgehung der Schuldenbremse festhalten: Eigene Einnahmen des Aufgabenwahrnehmers können im Sinne eines Indizes gegen eine missbräuchliche Gestaltung sprechen. Das setzt allerdings voraus, dass diese Einnahmen tatsächlich geeignet sind, die Gefahren abzuwehren oder zumindest zu reduzieren, auf die die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG bezogen ist. Dies ist zunächst dann der Fall, wenn die Finanzierung der Sachaufgabe mit Hilfe der „eigenen Einnahmen“ völlig eigenständig in dem Sinne erfolgt, dass weder eine Steigerung der Ausgaben noch eine Minderung der Einnahmen eine unmittelbare oder mittelbare negative Rückwirkung auf den Haushalt hat. Soweit solche Rückwirkungen auf den Haushalt aber bestehen und mit diesen Einnahmen in Zusammenhang stehen, bedarf es zusätzlicher Vorkehrungen, die der Gefahr begegnen, dass der Haushaltsgesetzgeber die finanziellen Lasten (knapper Mittel und/oder steigender Ausgaben) in die Zukunft verlagert. Das kann insbesondere durch die Einbindung in eine Finanzierungsstruktur gelingen, die diese Einnahmen mit der Finanzierung der erforderlichen Sachausgaben in einer Weise verknüpft, die den (Haushalts-)Gesetzgeber in die „Bedrängnis“ bringt, die Verlagerung finanzieller Lasten in die Zukunft mit Einnahmeerhöhungen zur Gewährleistung der Abdeckung dieser Lasten (und damit der Bedienung der Kredite) zu verbinden. Diese Verknüpfung von sachaufgabenbedingtem Bedarf und Einnahmen dürfte wohl am ehesten durch eine institutionelle Vorsorge gelingen, die sich an der bereits thematisierten (vgl. oben in Abschnitt 3.2.1) Kreislaufstruktur orientiert.

3.2.2.2.2 Folgerungen für die geplante Kreditaufnahme durch die Autobahn GmbH

Wendet man die dargelegten Maßstäbe und insbesondere die entwickelten Anhaltspunkte für und gegen eine missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG auf den Entwurf der Bundesregierung an, so ergibt sich Folgendes:

Zunächst ist festzuhalten, dass die Autobahn GmbH nach dem auch für das Staatsschuldenrecht und die Schuldenbremse geltenden Rechtsträgerprinzip nicht in den Anwendungsbereich des Art. 109 Abs. 3 GG fällt und dass sie auch ersichtlich die Minimalanforderungen an die Nichtzurechnung ihrer Kreditaufnahmen erfüllt, nämlich die rechtliche Selbständigkeit und die eigene Sachaufgabe. Die Autobahn GmbH ist offenkundig keine Einrichtung mit allein finanzwirtschaftlicher Funktion ohne Sachaufgabe.

Die bislang in der Literatur entwickelten Kriterien und Fallgruppen, die für eine missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse und deshalb für eine (ausnahmsweise) Zurechnung der Kreditaufnahmen eines Aufgabenwahrnehmers zum Bund sprechen, scheinen auf das im Entwurf der Bundesregierung gewählte Finanzierungskonstrukt jedenfalls nicht zuzutreffen. Die GmbH wird nicht im Auftrag und für Rechnung des Bundes tätig, sondern erfüllt die ihr gesetzlich in § 1 Abs. 1 InfrGG „zur Ausführung“ übertragenen Aufgaben in relativer Selbständigkeit. In dem Gesetzentwurf wird auch ausdrücklich geregelt, dass der Bund für das Fremdkapital weder unmittelbar noch mittelbar den Schuldendienst übernimmt (§ 7 Abs. 1 a Satz 7 InfrGFinÄndG-E).

Zieht man dagegen die Kriterien heran, die hier aus den partiell parallel zu beurteilenden ÖPP- und ÖÖP-Modellen gewonnen wurden (vgl. oben in Abschnitt 3.2.2.2.1.3.2), so stellt sich die staatsschuldenrechtliche Zurechnungsfrage als problematischer dar:

Zwar soll die Autobahn GmbH explizit gesetzlich zur Fremdkapitalaufnahme *ermächtigt* werden (§ 7 Abs. 1 a Satz 1 InfrGFinÄndG-E). Diese Ermächtigung der GmbH ist aber nur durch den Zweck von Investitionen bei der Ausführung ihrer Sachaufgabe (§ 7 Abs. 1 a Satz 2 InfrGFinÄndG-E) begrenzt – nicht dem Umfang des Fremdkapitals nach und auch nicht nach den zu finanzierenden Projekten (anders als bei ÖPP-Projekten).

Was die *Transparenz* künftiger Haushaltsbelastungen angeht, so scheint diese in dem Finanzierungskonstrukt des Regierungsentwurfs nicht gefordert zu sein, weil Mittel aus dem Bundeshaushalt zur Bedienung oder Rückführung von Fremdkapital nicht verwendet werden dürfen (§ 7 Abs. 1a Satz 3 InfrGFinÄndG-E). Wie aber bereits erläutert (vgl. obigen Abschnitt 3.1.1.5), wird die Kreditaufnahme der Autobahn GmbH, auch wenn die Zins- und Tilgungszahlungen allein aus den Lkw-Mauteinnahmen zu decken sind, zwangsläufig zu einem erhöhten Bedarf der Autobahn GmbH an Mitteln aus dem Bundeshaushalt führen. Denn bereits der Erhalt und der Betrieb der Bundesstraßeninfrastruktur wird in Zukunft erhebliche Mittel erfordern und wenn er nicht zum Stillstand kommen soll, wird der Anteil der Lkw-Mauteinnahmen, die für Zins und Tilgung zu verwenden sind, kontinuierlich steigen und muss dann in zukünftigen Haushaltsgesetzen kompensiert werden. Diese zukünftigen Haushaltslasten bleiben in dem Finanzierungskonstrukt des Regierungsentwurfs aber verborgen. Sie sind insbesondere nicht als Verpflichtungsermächtigungen sichtbar, weil die einschlägigen Haushaltsnormen (§ 38 BHO) solche mittelbaren Verpflichtungen in künftigen Haushaltsjahren nicht erfassen.

Damit fehlt es auch an einer *parlamentarischen Entscheidung* über die Vorbelastung zukünftiger Haushalte. Die nach dem Regierungsentwurf ermöglichte Fremdkapitalaufnahme wird einen kontinuierlich steigenden Anteil am Volumen der (unionsrechtlich limitierten) Lkw-Maut „verbrauchen" – mit der Folge, dass in künftigen Haushaltsjahren ein schwindendes Lkw-Mautvolumen zur Verfügung steht und deshalb steigende Haushaltsmittel bereitgestellt werden müssen. Dass diese Vorbelastung ohne (transparante) parlamentarische Entscheidung begründet wird, markiert ein wesentliches Defizit des von der Bundesregierung entworfenen Finanzierungskonstrukt im Vergleich zu bekannten ÖPP-Modellen. Dieses Defizit wiegt umso schwerer, als der Umfang der hier in Rede stehenden Fremdkapitalaufnahme im Vergleich zu traditionellen ÖPP-Projekten erheblich größer ist und geradezu eine andere Dimension erreicht.

Insgesamt ergibt sich aus den bisherigen Analysen des vorgesehenen Finanzierungskonstrukts, dass es keine „Einhegung" im Sinne einer gesetzlich vorgeschriebenen Verknüpfung zwischen der Möglichkeit, haushaltsrelevante Verbindlichkeiten zu begründen, und der konkreten, Transparenz bewirkenden parlamentarischen Ermächtigung enthält. Dies spricht dafür, das von der Autobahn GmbH aufgenommene Fremdkapital dem Bund als Kredit im Sinne des Art. 109 Abs. 3 GG zuzurechnen, weil sich das im Regierungsentwurf vorgesehene Finanzierungskonstrukt insgesamt als missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse erweist.

Der Umstand, dass nach dem Regierungsentwurf die Autobahn GmbH mit dem direkten Zufluss eines Teils des Lkw-Mautaufkommens über „eigene Einnahmen" verfügt, ändert an diesem Zwischenergebnis nichts. Zwar kann nach den Überlegungen im Abschnitt 3.2.2.2.1.5 solchen „eigenen Einnahmen" des Aufgabenwahrnehmers durchaus eine staatsschuldenrechtliche Bedeutung im Sinne eines Anhaltspunktes gegen eine Zurechnung von Kreditaufnahmen zum Staat zukommen. Die zuvor erläuterten Voraussetzungen für eine solche Bedeutung eigener Einnahmen sind aber im vorliegenden Fall nicht erfüllt.

Mit dem neu geschaffenen „öffentlich-rechtlichen Nutzziehungsrecht", das ausschließlich die Vereinnahmung der Maut an den Bundesautobahnen umfasst (§ 5a Abs. 1 Satz 2 InfrGFinÄndG-E), und mit dem neuen Status als Mautgläubigerin verfügt die Autobahn GmbH zwar über Einnahmen. Allein diese rechtliche Konstruktion eines öffentlich-rechtlichen Nutzziehungsrechts und die Verschiebung der Lkw-Maut vom Bundeshaushalt zur Autobahn GmbH wird aber noch nicht dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse gerecht. Denn die Lkw-Maut als „eigene Einnahme" der Autobahn GmbH schafft weder ein eigenständiges Finanzierungsregime ohne Rückwirkungen auf den Haushalt noch enthält es zusätzliche Vorkehrungen, die den Gefahren begegnen, die entstehen, wenn der Haushaltsgesetzgeber die mit der Erhaltung, dem Betrieb sowie dem (Aus- und Neu-)Bau der BAB verbundenen finanziellen Lasten in die Zukunft verlagert, indem er dem Aufgabenwahrnehmer Kreditaufnahmen erlaubt. Insbesondere fehlt es an einer Kreislaufstruktur (dazu oben Abschnitt 3.2.1), die die Einnahmen der Autobahn GmbH mit den erforderlichen Sachausgaben in einer Weise verknüpft, dass die Verlagerung finanzieller Lasten in die Zukunft mit einer für die Bedienung des Fremdkapitals erforderlichen Erhöhung von Einnahmen einhergeht.

Schließlich kommt noch hinzu, dass sich das im Entwurf der Bundesregierung vorgesehene Finanzierungskonstrukt als unwirtschaftlich im haushaltsrechtlichen Sinne erweist und diese Unwirtschaftlichkeit

mit guten Gründen (vgl. Abschnitt 3.2.2.2.1.4) als ergänzend relevantes Indiz für eine missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse herangezogen werden kann.

Insgesamt sprechen deshalb gewichtige Gründe dafür, dass nach dem im Entwurf der Bundesregierung vorgesehenen Finanzierungskonstrukt das von der Autobahn GmbH aufgenommene Fremdkapital als Kredit im Sinne des Art. 109 Abs. 3 GG zu werten ist, also dem Bund zugerechnet werden muss.

3.2.3 Ausgeweitete Möglichkeiten zu Haushaltsjahr-übergreifendem Finanzmanagement – Ausmaß und Relevanz

Gemäß den Reformplänen der Bundesregierung für die Finanzierung der Autobahn GmbH, die den direkten Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH sowie Fremdkapitalaufnahmen der Autobahn GmbH zur Investitionsfinanzierung und außerdem für Aufgaben des Liquiditätsmanagements vorsehen, ergeben sich erweiterte Möglichkeiten für die Autobahn GmbH, ein überjähriges Finanzmanagement zu praktizieren. Welche diesbezüglichen Defizite im Rahmen der Haushaltsfinanzierung der Verwaltungsaufgaben bei den BAB (also Erhaltung, Betrieb, Aus- und Neubauvorhaben etc.) über die Autobahn GmbH bisher vorgelegen haben und inwieweit diese infolge der vorgesehenen Reform (und dies auch noch auf eine geeignetere Weise als durch alternative Reformmaßnahmen) beseitigt werden können, kann in dieser Studie nicht vertieft beleuchtet werden. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass durch die vorgesehene Reform in geeigneter Weise relevante entsprechende Defizite beseitigt und dass (etwaige) Verbesserungen ein Ausmaß erreichen würden, das im Rahmen einer Gesamtbewertung der Reform bedeutsam wäre.

Die Lkw-Mauteinnahmen sind in einzelnen Jahren beeinflusst durch die Verkehrsentwicklung, welche wiederum stark mit der konjunkturellen Lage zusammenhängt. Das Haushaltssystem sollte aufgrund der in der deutschen Schuldenbremse vorgesehenen Konjunkturkomponente grundsätzlich in der Lage sein, konjunkturbedingte Einnahmeschwankungen, die gerade auch die Lkw-Mauteinnahmen betreffen können, auszugleichen. Da die Autobahn GmbH auch zukünftig einen Teil ihrer Finanzmittel aus dem Bundeshaushalt erhalten soll, besteht die Möglichkeit, über diese Mittelbereitstellung gegenzusteuern, wenn zukünftig die an die Autobahn GmbH fließenden Lkw-Mauteinnahmen konjunkturbedingt reduziert sind.

Allerdings wird es der Autobahn GmbH auch möglich sein, durch den Aufbau eines Finanzpuffers aus Lkw-Mauteinnahmen in konjunkturell „guten Zeiten“ (und dessen Nutzung in konjunkturell „schlechten Zeiten“) und / oder durch eine kurzfristige vermehrte Nutzung der ihr eröffneten Kreditaufnahmemöglichkeiten (und ggf. eine Aufnahme von Krediten mit kurzer Laufzeit, die auf die Überbrückung konjunktureller „Delle-Phasen“ ausgerichtet sind) eigenständig ein gewisses Risikomanagement hinsichtlich der Lkw-Mauteinnahmen durchzuführen.[60] Ein derartiges kurzfristiges Risikomanagement ist im Übrigen für die Autobahn GmbH auch vorteilhaft im Hinblick auf die Minimierung der Gefahr, in einzelnen Jahren nicht über ausreichende Lkw-Mauteinnahmen zur Bedienung des Fremdkapitals zu

[60] Im Rahmen des Schweizer Straßen-Fonds, dem bei einer weiteren Betrachtung die (neue) „Spezialfinanzierung Straßenverkehr“ (SFSV) und der „Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds“ (NAF), die miteinander verwoben sind, zuzurechnen sind, sind im Übrigen Puffermechanismen vorgesehen, die es erlauben (sollen), auf konjunkturelle Schwankungen und Einnahmeschwankungen adäquat zu reagieren. Vgl. dazu z.B. BECKER (2022).

verfügen. Letztendlich sind die der Autobahn GmbH durch die vorgesehene Reform eröffneten Möglichkeiten zum überjährigen Finanzmanagement mit Bezug zum Risiko der (jährlichen) Lkw-Mauteinnahmen bedeutsam, um Problemen bzw. Herausforderungen begegnen zu können, die infolge der Reform vorliegen würden. Verbesserungen im Vergleich zum Status quo der Finanzierung der BAB gehen damit jedoch nicht einher.

3.2.4 Reduzierte parlamentarische Beteiligung bei der Investitionsplanung und -priorisierung – Rechtliche und ökonomische (Ir-)Rationalität

Zwar bestehen nicht nur Defizite bei der verlässlichen ausreichenden Mittelbereitstellung für die BAB, sondern auch bei der Priorisierung des Mitteleinsatzes im Allgemeinen und bei den Aus- und Neubauvorhaben des Bedarfsplans im Speziellen., Jedoch ist nicht zu erwarten, dass durch die (in Abschnitt 3.1.2 aufgezeigte) in dem vorliegenden Entwurf für das InfrGFinÄndG vorgesehene reduzierte parlamentarische Beteiligung an der Investitionsplanung Verbesserungen hinsichtlich Priorisierungsentscheidungen erfolgen werden. Zwar würde eine „entpolitisierte“ Priorisierung von Investitionsvorhaben gemäß sinnvoller (Meta-)Regeln verbesserte Priorisierungsentscheidungen erwarten lassen.[61] Allerdings ist nach den Erfahrungen der regelmäßig maßgeblich durch die (verschiedenen) politischen Leitungen beeinflussten (und keinesfalls systematisch den Grundgedanken sinnvoller Meta-Regeln folgenden) Beiträge des BMV zu Investitionspriorisierungen bei den Bundesfernstraßen im Allgemeinen und den BAB im Speziellen in den vergangenen Jahrzehnten nicht zu erwarten, dass durch den vorliegenden Reformvorschlag der Bundesregierung Verbesserungen eintreten würden. Vielmehr erscheinen sogar schlechtere Priorisierungsentscheidungen als im Status Quo denkbar.

Jedoch dürfte die gemäß dem Reformvorschlag der Bundesregierung vorgesehene reduzierte parlamentarische Beteiligung bei der Investitionsplanung und -priorisierung im Bereich der BAB eine notwendige Voraussetzungen dafür sein, dass die Schulden der Autobahn GmbH zukünftig nach Vornahme weiterer (parlamentarisch zu beschließender) denkbarer Reformschritte, zu denen insbesondere eine (zumindest weitgehende bzw. weitergehende) Abkopplung von der Haushaltsfinanzierung und wohl auch zwingend die Einführung einer Pkw-Maut gehören dürften, gemäß den Regelungen des ESVG und damit im Lichte der europäischen Schuldenregeln nicht mehr dem Bund zugerechnet werden. Wenn allerdings zukünftig eine Nicht-Zurechnung der Schulden der Autobahn GmbH zum Bund gemäß ESVG intendiert sein sollte, dann könnte im Rahmen des dann dafür notwendigerweise zu beschließenden Reformpakets auch die reduzierte parlamentarische Beteiligung bei der Investitionsplanung und -priorisierung vorgesehen werden. Es besteht kein Erfordernis, diesen (einzelnen) Reformschritt im Hinblick auf eine veränderte Beurteilung von Schulden der Autobahn GmbH im Lichte des ESVG bereits jetzt „auf Vorrat“ zu beschließen. Somit besteht keinerlei (ökonomische oder unionsrechtliche) Rationalität dafür, die Beteiligung des Bundestags an der Investitionsplanung und -priorisierung im Bereich der BAB gemäß dem vorliegenden Entwurf des InfrGFinÄndG zu reduzieren. Im Übrigen gibt es – vgl. dazu u.a. BECKERS / KLATT /KÜHLING / BÄUML (2011) und BECKERS ET

[61] Derartige Priorisierungsregeln könnten bzw. sollten ggf. mit dem Finanzierungsregime verknüpft sein und für verschiedene Investitions- bzw. Projektkategorien unterschiedliche Finanzierungswege etablieren. Vgl. dazu z.B. BECKERS / KLATT / KÜHLING / BÄUML (2011) und KLATT (2011) sowie BECKERS ET AL. (2016).

AL. (2016) – gewichtige Argumente dafür, dass zukünftig für die BAB nicht (bzw. zumindest nicht unbedingt) eine Finanzierungslösung angestrebt werden sollte, bei der Schulden der Autobahn GmbH im Lichte des ESVG (und damit der europäischen Schuldenregeln) nicht mehr dem Bund zugerechnet werden.

3.2.5 Keine parlamentarische Involvierung in die Entscheidungen zur Aufnahme von Fremdkapital durch die Autobahn GmbH – Rechtliche und ökonomische (Ir-)Rationalität

Dass gemäß dem vorliegenden Entwurf für das InfrGFinÄndG einerseits – wie in Abschnitt 3.1.1 (auch mithilfe von holzschnittartigen Kalkulationen) aufgezeigt – Entscheidungen der Autobahn GmbH bezüglich der Aufnahme von Fremdkapital zugleich ihren Bedarf am Erhalt von zukünftigen Haushaltsmitteln erheblich beeinflussen, aber andererseits wie in Abschnitt 3.1.3 dargelegt – keinerlei Regelungen vorgesehen sind, die eine (wie auch immer geartete) direkte parlamentarische Beeinflussung der Fremdkapitalaufnahmen der Autobahn GmbH vorsehen, hat gemäß den verfassungsrechtlichen Analysen in Abschnitt 3.2.2.2 (auch) eine Relevanz für die Frage der Nicht-Zuordnung bzw. Zuordnung der Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH zum Bund im Lichte der deutschen Schuldenbremse. Jedoch selbst dann, wenn – entgegen der Position der Bundesregierung[62] – diese Frage der Schuldenzuordnung im Lichte der deutschen Schuldenbremse als irrelevant angesehen werden sollte, ist es als äußerst kritisch anzusehen, dass für den Bundestag in dieser Frage keinerlei direkte Einflussmöglichkeiten vorgesehen sind. Denn zunächst ist eine Involvierung des Bundestages – wie auch bereits im Rahmen von Abschnitt 3.2.2.2 angesprochen – aus grundsätzlichen Überlegungen heraus geboten, da die Kreditaufnahmeentscheidungen der Autobahn GmbH den finanziellen Spielraum zukünftige Haushaltsgesetzgeber nicht nur marginal tangieren.[63] Ferner können gesetzliche Regelungen und parlamentarische Kontrolle hinsichtlich einer Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH einen Beitrag dazu leisten, einer zu hohen Verschuldung der Autobahn GmbH entgegenzuwirken und Kapitalgebern „Signale zu geben“, dass die Autobahn GmbH dauerhaft eine vorsichtige Strategie der Kapitalaufnahme anwenden wird.[64]

---

[62] Vgl. in diesem Zusammenhang die diesbezüglichen Ausführungen in Abschnitt 1.1 und insbesondere in Fußnote 4.

[63] Art. 115 Abs. 1 GG, der für die Aufnahme von Krediten eine der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz verlangt, gilt – nicht anders als die in Abschnitt 3.2.2.2 behandelte materielle Schuldenbremse des Art. 115 Abs. 2 GG – nach dem Rechtsträgerprinzip nur für Kreditaufnahmen des Bundeshaushalts; die verfassungsrechtlichen Versuche, Umgehungen einzuhegen, gelten aber auch in Bezug auf Art. 115 Abs. 1 GG (vgl. nur Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Art. 115 (Stand 2024), Rn. 59 m.w.N.

[64] In diesem Kontext sei darauf hingewiesen, dass zwar bereits ausführlich (und insbesondere in Abschnitt 3.1.5.4) die Implikationen bestimmter Strategien bezüglich der Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH auf die Risikoposition ihrer Kapitalgeber und infolgedessen auf die von diesen eingeforderten Zinsaufschläge (speziell bei nicht abgesicherten Fremdkapitalaufnahmen) betrachtet worden sind, aber dass die Relevanz der Abgabe glaubwürdiger Zusicherung, dass eine entsprechende Strategie dauerhaft beibehalten wird, bislang noch nicht weiter beleuchtet worden ist. Insbesondere aufgrund der direkten Verbindungen zwischen Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH und deren kurzfristigem Bedarf am Erhalt von Haushaltsmitteln besteht ein nicht unerhebliches Risiko, dass in zukünftigen Jahren aus dem politischen Bereich Einfluss auf die Autobahn GmbH und deren Geschäftsführung ausgeübt wird, eine etwaige vorsichtige Strategie bezüglich der Kapitalaufnahme „aufzuweichen“. Aufgrund der Relevanz „guter Beziehungen“ zwischen der Geschäftsführung der Autobahn GmbH sowie der politischen Spitze der Bundesregierung im Allgemeinen und des BMV im Speziellen, welche einen erheblichen Einfluss auf die Entscheidungen bezüglich der Auswahl bzw. Verlängerung und Vergütung der Geschäftsführung haben, ist es durchaus denkbar, dass die Autobahn GmbH sich bei ihren Entscheidungen durch „weiche“ Vorgaben bzw. Wünschen aus dem politischen Bereich beeinflussen lässt. Ein derartiges politisches Risiko könnten Kapitalgeber

In diesem Zusammenhang könnte zum einen vorgesehen werden, dass jede Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH zusammen mit einer Festlegung, wofür das aufgenommene Kapital einzusetzen ist, einer parlamentarischen Zustimmung bedarf. Damit wäre nicht nur die parlamentarische Beteiligung an Entscheidungen zur Aufnahme von Fremdkapital durch die Autobahn GmbH sichergestellt, sondern auch – kompatibel mit den Ausführungen im vorangegangenen Abschnitt 3.2.4 – die Mitwirkung des Bundestags an Entscheidungen der Investitionsplanung und -priorisierung gewährleistet. Zum anderen bestünde die Option, dass der Gesetzgeber unabhängig von der Mittelverwendung im Einzelfall Regelungen hinsichtlich der Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH etabliert.[65] Dabei könnte es sich zunächst um gesetzlich definierte Obergrenzen für die Fremdkapitalaufnahme handeln. Auch die Etablierung von Zustimmungserfordernissen für den Bundestag (bzw. für dessen Haushalts- und den Verkehrsausschuss) zu Kreditaufnahmeplanungen der Autobahn GmbH wären denkbar. Derartige Regelungen würden auch zu einer erhöhten Transparenz bezüglich der Kapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH und der diesbezüglichen Strategie beitragen. Dies könnte u.U. wiederum zur Folge haben, dass die Autobahn GmbH ihre Kapitalaufnahmestrategie mit einer erhöhten Glaubwürdigkeit kommunizieren kann und dass Kapitalgeber das (politische) Risiko hinsichtlich einer kurzfristorientierten politischen Einflussnahme auf die Fremdkapitalaufnahmeentscheidungen der Autobahn GmbH als nicht so bzw. weniger hoch ansehen.[66]

3.2.6 Direkter Mautzufluss an die Autobahn GmbH – Rechtliche und ökonomische (Ir-)Rationalität

Der im Reformvorschlag der Bundesregierung vorgesehene direkte Zufluss der Lkw-Mauteinnahmen an die Autobahn GmbH ist gemäß den Ausführungen in Abschnitt 3.2.2.2 von keiner (bzw. allenfalls bei anderen Ausgestaltungsformen einer Reform der Autobahnfinanzierung ggf. von) Relevanz für die Frage der Zuordnung von Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH im Lichte der deutschen Schuldenbremse. Zunächst würde die gesetzliche Zweckbindung von an den Bund und in den Bundeshaushalt fließenden Lkw-Mauteinnahmen für die Finanzierung der BAB die direkte Zuweisung der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH demnach substituieren können. Ansonsten sind – wie in Abschnitt 3.2.2.2 thematisiert – andere Maßnahmen bedeutsam, um das verfassungsrechtliche Risiko zu minimieren, dass die Schulden der Autobahn GmbH im Lichte der deutschen Schuldenbremse dem Bund zugeordnet werden. Ergänzend berücksichtigend, dass – wie in Abschnitt 3.1.4 thematisiert – ein direkter Zufluss der Lkw-Mauteinnahmen an die Autobahn GmbH zu erhöhten Erhebungs- und Anpassungskosten führt, ist davon abzuraten, die Lkw-Maut nicht mehr (zunächst) an den Bund fließen zu lassen.

Zwar dürfte der direkte Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH notwendig sein, um deren Schulden zukünftig und – wie in analoger Weise bereits Abschnitt 3.2.4 angeschnitten – nach der Vornahme

antizipieren und dementsprechend ihre Erwartungen hinsichtlich der gewährten Zinsaufschläge anpassen (und diese erhöhen).

[65] In diesem Fall wäre die (bereits in Abschnitt 3.2.4 beleuchtete) Beteiligung des Parlaments an der Planung und Priorisierung von Investitionen, die die Autobahn GmbH mithilfe von aufgenommenem Fremdkapital finanziert, separat zu regeln.

[66] Zwar könnten derartige einfachgesetzliche Regelungen zur Begrenzung und parlamentarischen Kontrolle der Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH auch wieder modifiziert werden, aber dennoch dürfte von ihrer Etablierung ein gewisses politisches Signal ausgehen.

weiterer Reformschritte gemäß den Regelungen des ESVG und damit im Lichte der europäischen Schuldenregeln nicht mehr dem Bund zuzurechnen. Aber erneut – und genau wie bei der (bereits in Abschnitt 3.2.4 erfolgten) Beurteilung der Frage der vorgesehenen reduzierten parlamentarischen Beteiligung an der Investitionsplanung und -priorisierung – gilt: Es liegt zunächst keine Rationalität vor, im Falle einer angestrebten Nicht-Zuordnung von Schulden der Autobahn GmbH zum Bund im Lichte des ESVG die Veränderung der Lkw-Mautflüsse jetzt „auf Vorrat" zu beschließen. Außerdem ist – wie bereits in Abschnitt 3.2.4 angemerkt – fraglich, ob das „Endziel" der Nicht-Zuordnung von Schulden der Autobahn GmbH zum Bund gemäß den ESVG-Regelungen überhaupt angestrebt werden sollte. Keinesfalls besteht jedenfalls eine Notwendigkeit, eine entsprechende Vorentscheidung (im Hinblick auf das Anstreben eines entsprechenden „Endziels") aktuell zu fällen.

3.2.7 Keine Gewährung einer Staatsgarantie – Ökonomische (Ir-)Rationalität und Frage der verfassungsrechtlichen Bedeutung im Hinblick auf von der Bundesregierung intendierte Schuldenzuordnung

In diesem Abschnitt wird die Frage der Absicherung des von der Autobahn GmbH aufgenommenen Fremdkapitals durch eine Staatsgarantie thematisiert, von der bislang in Abschnitt 3.2 (und vor allem im Rahmen der verfassungsrechtlichen Analysen in Abschnitt 3.2.2.2) noch abstrahiert worden ist. Dabei wird zunächst (in Abschnitt 3.2.7.1) kurz auf die ökonomische (Ir-)Rationalität der nicht durch eine Staatsgarantie abgesicherten Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH eingegangen. Sodann wird (in Abschnitt 3.2.7.2) die verfassungsrechtliche Relevanz der Gewährung bzw. Nicht-Gewährung einer Staatsgarantie für die Frage der Zuordnung der Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH zum Bund betrachtet. Dies erfolgt im Kontext der vom BMV vertretenen Position, dass die Gewährung einer Staatsgarantie dazu führen würde, dass von der Autobahn GmbH infolge einer Umsetzung der Reformpläne der Bundesregierung aufgenommenes Fremdkapital im Lichte der deutschen Schuldenbremse dem Bund zuzurechnen wäre.

3.2.7.1 Frage der ökonomischen (Ir-)Rationalität

Wie in Abschnitt 3.1.5 aufgezeigt, entstehen erhebliche Mehrkosten, wenn die Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH nicht durch eine Staatsgarantie abgesichert wird. Bei einer Absicherung der Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH durch eine Staatsgarantie fallen zwar immer noch Mehrkosten im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme (direkt) durch den Bund an, jedoch sind diese vergleichsweise begrenzt. Sofern eine Kreditfinanzierung von Investitionen durch die Autobahn GmbH gemäß den Reformplänen der Bundesregierung erfolgen soll, ist daher aus ökonomischer Sicht und mit Blick auf das Ziel der Kostenminimierung (bzw. – gemäß dem Sprachgebrauch der BHO – der Wirtschaftlichkeit) unbedingt zu empfehlen, dass der Bund den (privaten) (Fremd-)Kapitalgebern der Autobahn GmbH (infolge einer entsprechenden Vereinbarung zwischen Bund und Autobahn GmbH) die Bedienung des von ihnen bereitgestellten Kapitals zusichert und damit die Aufnahme privaten Kapitals durch die Autobahn GmbH durch eine Staatsgarantie absichert. Folglich ist aus ökonomischer Sicht (und mit Blick auf das Ziel der Minimierung von Kosten) der vorliegende Entwurf für das InfrGFinÄndG, der dem Bund die Absicherung einer Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH untersagt, äußerst kritisch zu sehen.

3.2.7.2 Verfassungsrechtliche Bedeutung im Hinblick auf von der Bundesregierung intendierte Schuldenzuordnung

3.2.7.2.1 Staatsschuldenrechtliche Relevanz der Gewährung staatlicher Bürgschaften und Garantien für die Zurechnung von Krediten zum Staat

Fragt man zunächst nach der allgemeinen staatsschuldenrechtlichen Bedeutung staatlicher Sicherungen für Kredite, die von privaten Unternehmen aufgenommen werden, so geraten staatliche Bürgschaften in den Blick. Insoweit ist daran zu erinnern, dass sowohl vom Bund als auch von den Ländern in unterschiedlichen Kontexten (Wirtschaftsförderung, Exportfinanzierung / -förderung, Erwerb von Schienenfahrzeugen für den Schienenpersonennahverkehr und viele weitere) auf eine direkte und indirekte Weise Bürgschaften gewährt werden. Allerdings finden sich weder in der Staatspraxis noch in der juristischen Literatur Anhaltspunkte dafür, solche Eventualverbindlichkeiten oder die besicherten Verbindlichkeiten selbst als Kredite des Bundes im Sinne der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG zu qualifizieren. In der Staatspraxis von Bund und Ländern erfolgt eine derartige Zurechnung aufgrund der grundgesetzlichen Schuldenbremse – soweit ersichtlich – grundsätzlich nicht. Und auch verfassungsrechtlich ist klar, dass die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen durch den Bund angesichts des eindeutigen Wortlauts von Art. 115 Abs. 1 GG „einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz“ bedürfen, „nicht aber den materiellen Grenzen des Art. 115 Abs. 2 GG“ (Schuldenbremse) unterliegen“[67].

Auch der bereits zuvor bei der staatsschuldenrechtlichen Prüfung vorgenommene Vergleich mit den „kreditähnlichen“ ÖPP- und ÖÖP-Modellen (vgl. Abschnitt 3.2.2.2.1.3) führt zu keinem anderen Ergebnis: Im Rahmen solcher Modelle ist die Gewährung einer Staatsgarantie für vom Aufgabenwahrnehmer aufgenommenes Fremdkapital aus (institutionen-)ökonomischer Sicht als eine Ausgestaltungsfrage der Risikoallokation und des Anreizregimes einzuordnen. Oftmals kann eine derartige Maßnahme im Hinblick auf das Ziel der Kostenminimierung sinnvoll und insofern „wirtschaftlich“ sein. Während die grundgesetzliche Schuldenbremse zum Ziel der finanziellen Nachhaltigkeit beitragen soll, zielt sie vom Grundgedanken her nicht auf die Beeinflussung der Risikoallokation und des Anreizregimes im Rahmen von Beziehungen von staatlichen zu nicht-staatlichen Akteuren. In diesem Zusammenhang stehen vom Grundsatz her bestimmte Formen der Risikoallokation und Ausgestaltung von Anreizregimen in ÖPP- und ÖÖP-Beziehungen in keinem Zusammenhang mit der Frage der Schuldenzuordnung im Lichte der grundgesetzlichen Schuldenbremse.[68] Das gilt auch für die Frage der Gewährung von staatlichen Garantien für Fremdkapital, das im Rahmen von ÖPP- und ÖÖP-Lösungen aufgenommen wird. Damit sind

[67] So WD des Bundestages, Einzelfragen zur Schuldenbremse, 2020 (WD 4 - 3000 - 124/19), S. 8, m.w.N.

[68] Gemäß dem Europäischen System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG), welches die Schuldenzuordnung im Lichte der europäischen Schuldenregeln (auch im Rahmen von ÖPP- und ÖÖP-Lösungen) festlegt, werden hingegen im Rahmen von ÖPP-Projekten aufgenommene Schulden dem Staat zugeordnet, sofern bestimmte Risiken vom Staat übernommen werden. Diese Regelung ist unter Berücksichtigung der originären Zielrichtung von Schuldenbremsen und der dargelegten (institutionen-)ökonomischen Überlegungen äußerst kritisch zu beurteilen. Im Übrigen ist auch auf Anwendungsprobleme und Fehlanreize hinsichtlich Projektausgestaltungen (und speziell hinsichtlich der Risikoallokation in Projekten), die bei dieser Regelung vorliegen bzw. mit ihr einhergehen, hinzuweisen. Aufgrund der entsprechenden Regelungen im ESVG wird bei im Bereich der BAB seit den 2000er Jahren durchgeführten ÖPP-Projekten Kapital, das vom nicht-staatlichen Akteur (als „privatem Partner“) aufgenommen wird, der Verschuldung des Bundes zugerechnet. Im Lichte der deutschen Schuldenbremse hingegen wird dieses im Rahmen der ÖPP-Projekte aufgenommene Kapital nicht der Verschuldung des Bundes zugeordnet.

im Rahmen solcher Lösungen die Schulden des Aufgabenwahrnehmers nach den oben (vgl. wiederum Abschnitt 3.2.2.2) erläuterten Maßstäben für eine missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse keinesfalls deshalb dem Staat zuzurechnen, weil er für das aufgenommene Fremdkapital eine staatliche Garantie gewährt. Vielmehr ist diese Garantie für die staatsschuldenrechtliche Beurteilung im Regelfall nicht von Bedeutung.

3.2.7.2.2 Folgerungen für das von der Autobahn GmbH aufgenommene Fremdkapital: Gewährung einer Staatsgarantie für die Schuldenzuordnung ohne Bedeutung

Aus der dargelegten prinzipiellen staatsschuldenrechtlichen Bedeutungslosigkeit staatlicher Garantien für eine Zurechnung von Kreditaufnahmen zum Staat folgt für die konkrete Konstellation einer Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH infolge einer Umsetzung der Reformpläne der Bundesregierung: Auch in dieser speziellen Konstellation sind keine Besonderheiten ersichtlich, die ein Abweichen vom Ergebnis der vorstehenden allgemeinen Ausführungen geboten erscheinen lassen. Eine Staatsgarantie des Bundes für die Schulden der Autobahn GmbH führt nicht dazu, dass diese Schulden dem Bund zugerechnet werden.

Anzumerken ist, dass auch dann, wenn die Autobahn GmbH eine vom Bund erhobene Gebühr für die Gewährung einer (Staats-)Garantie für das aufgenommene Fremdkapital aus Lkw-Mauteinnahmen bezahlt, diese Gebührenzahlung – insoweit ist auf die Ausführungen zu den Zusammenhängen zwischen der Verwendung der Lkw-Mauteinnahmen durch die Autobahn GmbH und deren Bedarf am Erhalt von Haushaltsmitteln in Abschnitt 3.1.1 und in Abschnitt 3.2.2 zu verweisen – den Bedarf der Autobahn GmbH an Haushaltsmitteln erhöht. Insofern liegt es nahe, dass letztendlich die Garantie-Gebühr faktisch aus Haushaltsmitteln beglichen wird. Aber auch dieser spezielle Aspekt ändert nichts an dem klaren staatsschuldenrechtlichen Ergebnis: Entgegen der vom BMV vertretenen Position gilt, dass die Gewährung einer Staatsgarantie für die Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH nicht dazu führen würde, dass die Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH im Lichte der deutschen Schuldenbremse dem Bund zuzurechnen wären. Dieses Ergebnis wird im Übrigen dadurch gestützt, dass das von der ASFINAG aufgenommene Fremdkapital durch eine bepreiste Staatsgarantie der Republik Österreich abgesichert wird, dass aber die Schulden der ASFINAG im Lichte der europäischen Schuldenregeln, welche grundsätzlich deutlich strengere Regelungen für die Nicht-Zurechnung von Schulden an Staaten vorsehen als die deutsche Schuldenbremse, nicht der Republik Österreich zugeordnet werden.

3.2.7.2.3 Unwirtschaftlicher Verzicht auf Staatsgarantie als Indiz für Umgehung der Schuldenbremse

Der vorgesehene Verzicht auf eine Staatsgarantie verstärkt im Übrigen in der Gesamtschau auf den Reformvorschlag der Bundesregierung sogar den staatsschuldenrechtlichen Missbrauchsverdacht: Denn es handelt sich um ein Finanzierungskonstrukt, das auf eine Kreditfinanzierung von Investitionen trotz einer (letztendlichen) Refinanzierung (im Sinne einer Bedienung des aufgenommenen Kapitals) aus Haushaltsmitteln ausgerichtet ist und damit dem Grundgedanken des traditionellen Regelungskerns der deutschen Schuldenbremse entgegensteht. Wenn nun im Rahmen eines solchen Finanzierungskonstrukts offensichtliche Kostennachteile (und damit Wirtschaftlichkeitsnachteile gemäß dem Sprachgebrauch der BHO) in Kauf genommen werden, so drängt sich dies als „Missbrauchs-Konstellation“ auf, weil mit den höheren Kosten offenbar die Befreiung von den Bindungen der Schuldenbremse

erkauft werden soll. Der Verzicht auf eine Staatsgarantie kann in diesem Sinne als Indiz für eine missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse gewertet werden – mit der Folge, dass die Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH (im Lichte der deutschen Schuldenbremse) dem Bund zuzuordnen sind. Zwar werden auch bei einer durch eine Staatsgarantie abgesicherten Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH – wie in Abschnitt 3.1.5 dargelegt und im vorherigen Abschnitt 3.2.7.1 angeschnitten – Mehrkosten im Vergleich zu einer Kapitalaufnahme durch den Bund anfallen. Jedoch weisen diese ein relativ begrenztes Niveau auf. Die Mehrkosten des Verzichts auf die Absicherung einer Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH durch eine Staatsgarantie weisen hingegen ein deutlich größeres Ausmaß auf und die Unwirtschaftlichkeit eines derartigen Vorgehens wäre offensichtlich. Infolgedessen empfiehlt es sich auch deshalb, eine abgesicherte Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH vorzusehen, um das Risiko zu reduzieren, dass zukünftige Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH dem Bund zugerechnet werden.

3.2.8 Fazit

Gemäß dem Reformvorschlag der Bundesregierung für die Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB soll die Lkw-Maut zukünftig (ab dem Jahr 2028) direkt an die Autobahn GmbH fließen und aus diesen Einnahmen soll die Autobahn GmbH (u.a.) Kredite zurückzahlen, deren Aufnahme ihr zur Investitionsfinanzierung (bereits ab dem Jahr 2027) erlaubt werden soll. Die aus Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH folgenden Zins- und Tilgungszahlungen sind zwar aus Lkw-Mauteinnahmen abzudecken, aber werden zwangsläufig zu einem erhöhten Bedarf der Autobahn GmbH an Mitteln aus dem Bundeshaushalt führen.

Allerdings dürfte die Bundesregierung mit dem von ihr vorgelegten Reformvorschlag ein wesentliches (Reform-)Ziel nicht erreichen. Denn nach den verfassungsrechtlichen Analysen sprechen gewichtige Gründe dafür, dass das von der Autobahn GmbH aufgenommene Fremdkapital – anders als von der Bundesregierung intendiert – im Lichte der deutschen Schuldenbremse als Kreditaufnahmen des Bundes zu qualifizieren ist. Diese verfassungsrechtliche Beurteilung ergibt sich im Kern daraus, dass das im Entwurf erst auf den zweiten Blick genauer sichtbare Finanzierungskonstrukt finanzielle Lasten in die Zukunft verlagert, ohne diese Verlagerung haushaltsrechtlich ausreichend transparent zu machen und ohne sie ausreichend parlamentarisch zu legitimieren. Damit wird ein Standard unterschritten, der selbst bei – staatsschuldenrechtlich nicht vollkommen unbedenklichen – ÖPP-Projekten im Bereich der BAB sowie bei vielen anderen ÖPP- und ÖÖP-Projekten des Bundes und der Länder selbstverständlich praktiziert wird. Deshalb ist das Finanzierungskonstrukt des Entwurfs verfassungsrechtlich als missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse zu bewerten.

Ein sehr gewichtiger Kritikpunkt am Reformvorschlag der Bundesregierung ist, dass bei einer Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH den (privaten) Kapitalgebern vom Bund die Bedienung des bereitgestellten Kapitals nicht zugesichert und damit die Aufnahme von (privatem) Kapital durch die Autobahn GmbH nicht durch eine so genannte „Staatsgarantie“ abgesichert werden soll. Vielmehr ist vorgesehen, dass dem Bund die Haftung für die von der Autobahn GmbH aufgenommenen Kredite sogar gesetzlich untersagt wird. Infolge eines derartigen Verzichts auf eine Staatsgarantie würden aus Sicht des Bundes letztendlich hohe Mehrkosten (im zumindest mittleren bis hohen dreistelligen Millionen-, aber ggf. sogar im Milliarden-EURO-Bereich) anfallen. Der von der Bundesregierung vorgelegte

Reformvorschlag ist damit (gemäß dem Sprachgebrauch der Bundeshaushaltsordnung) unwirtschaftlich und dies in einem nicht unerheblichen Ausmaß.

Entgegen der vom BMV zugrunde gelegten Annahme trifft es auch nicht zu, dass die Gewährung einer Staatsgarantie für die Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH ein verfassungsrechtlich ausreichender Grund wäre, die Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH im Lichte der deutschen Schuldenbremse dem Bund zuzurechnen. Diese Einschätzung wird dadurch gestützt, dass das von der ASFINAG aufgenommene Fremdkapital durch eine bepreiste Staatsgarantie der Republik Österreich abgesichert wird, dass aber die Schulden der ASFINAG im Lichte der europäischen Schuldenregeln, welche grundsätzlich deutlich strengere Regelungen für die Nicht-Zurechnung von Schulden an Staaten vorsehen als die deutsche Schuldenbremse, nicht der Republik Österreich zugeordnet werden.

Weitere Defizite des Reformvorschlags der Bundesregierung hinsichtlich der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB sind folgende:

- Der vorgesehene direkte Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH geht mit Anpassungs- und zusätzlichen Verwaltungs- bzw. Erhebungskosten einher, ohne einen staatsschuldenrechtlichen Vorteil zu erzeugen. Denn im Hinblick auf die Frage der Zuordnung der Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH im Lichte der deutschen Schuldenbremse unterscheidet sich ein direkter Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH nicht von einem Zufluss vollständig zweckgebundener Lkw-Mauteinnahmen über den Bundeshaushalt an die Autobahn GmbH.
- Der Reformvorschlag schränkt die parlamentarische Beteiligung des Bundestags bei der Investitionsplanung und -priorisierung speziell für die Vorhaben ein, die von der Autobahn GmbH mit Lkw-Mauteinnahmen und mit Mitteln aus Kreditaufnahmen finanziert werden. Es ist nicht zu erwarten, dass dies zu verbesserten Priorisierungsentscheidungen führen wird. Ferner sieht der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzesentwurf keinerlei parlamentarische Mitbestimmungsrechte hinsichtlich der Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH vor. Dies ist in dieser Form ebenfalls keinesfalls sinnvoll. Diese beiden Defizite stehen im Zusammenhang damit, dass durch den Reformvorschlag die Einflussmöglichkeiten des (Haushalts-)Gesetzgebers durch die direkte Zuweisung der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH zurückgedrängt werden.
- Nicht zuletzt sei darauf hingewiesen, dass es auch nach einer Umsetzung des Reformvorschlags keine dauerhaft verlässliche ausreichende Mittelbereitstellung für die Autobahn GmbH und damit für die BAB geben dürfte. Dies ist insbesondere eine Folge davon, dass der Reformvorschlag keine Etablierung von finanziellen Kreislaufstrukturen vorsieht.

Vor diesem Hintergrund ist bei einer Gesamtbetrachtung der am 7. Oktober 2026 vom Bundeskabinett beschlossene Entwurf für ein InfrGFinÄndG äußerst kritisch zu beurteilen.

4 Alternative Reformlösungen hinsichtlich der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der Bundesautobahnen

Unter (weiterer) Berücksichtigung der (im einleitenden Abschnitt 1 und dort speziell in Abschnitt 1.1) vorgestellten Ziele, zu deren Erreichung ein Finanzierungsregime für die BAB beitragen soll, sowie anknüpfend an die kritische Auseinandersetzung mit der derzeitigen sowie der gemäß dem Reformvorschlag der Bundesregierung vorgesehenen Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB (in Abschnitt 2 bzw. in Abschnitt 3) werden in diesem Abschnitt alternative Reformlösungen aufgezeigt. Zunächst wird in Abschnitt 4.1 eine alternative Reformlösung skizziert, bei der eine Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung bei der Autobahn GmbH vorgesehen ist und bei der – anders als bei dem von der Bundesregierung vorgelegten Reformvorschlag – ein als sehr gering einzustufendes Risiko besteht, dass die Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH im Lichte der deutschen Schuldenbremse dem Bund zugerechnet werden.[69] Sodann wird in Abschnitt 4.2 kurz auf eine Reformoption für die Finanzierung der BAB hingewiesen, bei der keine (zusätzliche, über die bereits im Einzelplan 14 des Bundeshaushalts und im SVIK mögliche) Kreditfinanzierung von Investitionen vorgesehen ist.

4.1 Alternative Reformlösung, die eine Kreditaufnahme durch die Autobahn GmbH vorsieht

4.1.1 Gesetzliche Abbildung der zukünftigen Belastungen für den Bundeshaushalt infolge einer Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH als Voraussetzung für Nicht-Zurechnung der Kredite zum Bund

Um eine (nicht intendierte) Zurechnung der von der Autobahn GmbH aufgenommenen Kredite zum Bund im Lichte der deutschen Schuldenbremse zu verhindern, ist es – wie im Rahmen der verfassungsrechtlichen Analysen in Abschnitt 3.2.2.2 aufgezeigt – erforderlich, dass der Haushaltsgesetzgeber – so wie dies auch bei den ÖPP-Projekten im Bereich der BAB erfolgt – unter Rückgriff auf die üblichen „Haushaltstechniken“ (Verpflichtungsermächtigungen etc.) entscheidet, dass er den Kreditaufnahmen durch die Autobahn GmbH zur Investitionsfinanzierung bzw. den infolgedessen zukünftigen Belastungen für den Haushalt aufgrund der Notwendigkeit zu Zins- und Tilgungszahlungen zustimmt. Ein unkomplizierter Weg zur gesetzlichen Abbildung der zukünftigen Haushaltsbelastungen ist folgender:

- Die Lkw-Maut fließt zunächst an den Bundeshaushalt, ist aber (hinsichtlich der dem Infrastrukturkostenanteil zuzurechnenden Netto-Einnahmen) gesetzlich zweckgebunden für die Weiterleitung an die Autobahn GmbH und damit die Finanzierung der BAB.

[69] Nicht berücksichtigt wird in dieser Studie im Allgemeinen und in diesem Abschnitt 4.1 im Speziellen im Übrigen die Option, dass der Autobahn GmbH das Fremdkapital, welches sie zur Investitionsfinanzierung benötigt, vom Bund bereitgestellt wird. Eine verfassungsrechtliche Auseinandersetzung mit der Frage, ob bei dieser Vorgehensweise die Verschuldung der Autobahn GmbH im Lichte der deutschen Schuldenbremse dem Bund zuzuordnen ist, erfolgt im Übrigen in HELLERMANN (2024). Ferner wird eine Einbindung der Bundesfinanzagentur in die Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH nicht thematisiert. Nicht zuletzt wird die wirtschaftliche Relevanz und die staatsschuldenrechtliche Beurteilung der Zuführung von Eigenkapital durch den Bund an die Autobahn GmbH nicht betrachtet.

- Der Autobahn GmbH wird gesetzlich das grundsätzliche Recht zugestanden, Kredite zur Investitionsfinanzierung aufzunehmen. Als strategische Priorisierungsmaßnahme könnte diese Kreditaufnahmeerlaubnis auf Investitionen im Bereich der Erhaltung und ggf. auch des Ausbaus (aber gerade nicht auf Vorhaben des Neubaus) bezogen werden. Für den Fall, dass aktuell doch relevante Defizite im Bereich des überjährigen Finanzmanagements vorliegen, die nicht durch das übliche oder ein spezifisch ergänztes haushaltsrechtliches Instrumentarium adressiert werden können, bestünde die Option vorzusehen, eine (zusätzliche) hinsichtlich ihrer absoluten Höhe auf das erforderliche Maß (von z.B. ein oder zwei Mrd. EURO) begrenzte Kreditaufnahmeerlaubnis für Aufgaben des (gerade auch des überjährigen) Liquiditätsmanagements vorzusehen.[70]
- Im Bundeshaushalt wird durch Verpflichtungsermächtigungen und auf sonstigen (auch bei den ÖPP-Projekten praktizierten) Wegen festgelegt, für welche (Investitions-)Projekte die Autobahn GmbH Kredite aufnehmen darf und welche Belastungen dadurch zukünftig für den Bundeshaushalt anfallen werden. Für die Tilgung der einzelnen (zur Investitionsfinanzierung aufgenommenen) Kredite könnte – ähnlich wie bei den ÖPP-Projekten auf den BAB praktiziert – einheitlich eine Zeitdauer von 30 Jahren vorgesehen werden. Es bietet sich an, eine anuitätische Kredittilgung vorzusehen.

Auf diese Weise wäre auch die weitere (aktive) Einbindung des Bundestages in die Entscheidungen über die Investitionsplanung und -priorisierung bei den BAB sichergestellt. Ferner würde der Bundestag – entgegen den Vorschlägen im Entwurf für das InfrGFinÄndG – mit einer aktiven Rolle in die Entscheidung über Ausmaß und Verwendung der Fremdkapitalaufnahmen der Autobahn GmbH eingebunden. Damit würde der Bundestag im Übrigen „automatisch“ auch über die maximale Kreditaufnahme der Autobahn GmbH mitentscheiden.

4.1.2 Zufluss der zweckgebundenen Lkw-Mauteinnahmen über den Haushalt an die Autobahn GmbH als Vorzugslösung, direkter Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH als nachteilige Ersatzlösung

Wenn – anders als im zuvor (in Abschnitt 4.1.1) unterbreiteten Vorschlag – die Lkw-Maut doch gemäß dem Reformvorschlag der Bundesregierung direkt an die Autobahn GmbH fließen soll, wäre zu klären, wie die Erfüllung der Bedingung der gesetzlichen Abbildung der zukünftigen Belastungen für den Bundeshaushalt infolge einer Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH gewährleistet werden könnte. Dies könnte zunächst dadurch erfolgen, dass die Lkw-Maut gerade nicht für die Bedienung des Fremdkapitals vorgesehen wird; diese hätte vielmehr aus den Haushaltszuflüssen zu erfolgen. Dann würde sich jedoch die Frage stellen, worin die Rationalität des direkten Zuflusses der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH liegen soll. Wie (in Abschnitt 3.1.4 und in Abschnitt 3.2.6) thematisiert, geht der direkte Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH mit zusätzlichen Anpassungs- und Verwaltungskosten einher. Außerdem wäre zu berücksichtigen, dass durch den Haushalt eine Absicherung der Autobahn

[70] Die damit einhergehenden staatsschuldenrechtlichen Herausforderungen sind als bewältigbar anzusehen.

GmbH gegen das Risiko (insbesondere konjunkturbedingt) schwankender Lkw-Mauteinnahmen zu erfolgen hätte.[71]

Wenn die direkt an die Autobahn GmbH fließenden Lkw-Mauteinnahmen hingegen doch zur Bedienung des Fremdkapitals vorgesehen werden sollten, wäre es – vgl. hierzu die verfassungsrechtlichen Analysen in Abschnitt 3.2.2.2 – erforderlich, dass der Haushaltsgesetzgeber Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH zustimmt und ihre Konsequenzen im Bundeshaushalt abgebildet werden. Es ist dann die Frage zu klären, wie das Parlament in geeigneter Weise in die Investitionsplanung und -priorisierung für die Vorhaben eingebunden bleibt, die von der Autobahn GmbH unter Rückgriff auf Kreditaufnahmen finanziert werden sollen. Diese Themen dürften adressierbar sein, aber es wären entsprechende spezielle Verfahren zu entwickeln und anzuwenden, was einerseits mit Aufwand und andererseits letztendlich mit keinen Vorteilen gegenüber dem vorstehend (in Abschnitt 4.1.1) skizzierten Vorschlag einhergehen würde.

Somit zeigt sich: Ein direkter Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH lässt keine Vorteile, aber relevante Nachteile erkennen. Berücksichtigend, dass nach den verfassungsrechtlichen Analysen in Abschnitt 3.2.2.2 der direkte Zufluss der Lkw-Mauteinnahmen an die Autobahn GmbH keine Vorteile hinsichtlich der Minimierung des Risikos der Zurechnung der Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH zum Bund im Lichte der deutschen Schuldenbremse erbringt, ist deutlich zu empfehlen, dass die Lkw-Maut weiterhin – allerdings vollständig zweckgebunden, wie bereits vorstehend in Abschnitt 4.1.1 skizziert – über den Bundeshaushalt an die Autobahn GmbH fließt.

4.1.3 Etablierung einer „haushaltsintegrierten Kreislaufstruktur“, die eine Reaktionsmöglichkeit auf Veränderungen des Mittelbedarfs (auch) aufgrund der Notwendigkeit der Bedienung des Fremdkapitals etabliert

Wenn die Fremdkapitalaufnahmen der Autobahn GmbH zur Investitionsfinanzierung in den Jahren 2027 bis 2031 in einem Ausmaß erfolgen sollte, wie es in Abschnitt 3.1.1 (gemäß dem dort definierten Szenario A) umrissen wurde, würde das Bruttokreditvolumen etwa 16 Mrd. EURO betragen. Dies wäre ein ähnliches Volumen, wie das der Gesamtausgaben für die in Tabelle 19 (in Abschnitt 3.2.2.1) aufgeführten 13 ÖPP-Projekte auf den BAB, die im Zeitraum vom Jahr 2007 bis zum Jahr 2020 „gestartet“ worden sind. Dabei ist zu beachten, dass diese Gesamtausgaben für ÖPP-Projekte nicht nur Ausgaben für die anfängliche Bauinvestition, sondern auch für die Erhaltung und den Betriebsdienst sowie für Zins- und Tilgungszahlungen beinhalten dürften. Wenn sehr stark vereinfachend abgeschätzt wird, dass der Anteil der anfänglichen Bauinvestition an diesen Gesamtausgaben 50 % beträgt, dann sind bei den ÖPP-Projekten zu deren jeweiligem Projektbeginn insgesamt etwa 8 Mrd. EURO investiert worden. Damit erreicht die bei der Autobahn GmbH angedachte Kreditaufnahme selbst in dem Fall, dass nur in den Jahren 2027 bis 2031 (und nicht in einem längeren Zeitraum gemäß einem anderen der betrachteten

[71] Alternativ könnte der Autobahn GmbH speziell für das Liquiditätsmanagement im Kontext des Lkw-Mauteinnahme-Risikos eine (sehr begrenzte zusätzliche) Kreditaufnahmeerlaubnis gewährt werden. Dies könnte jedoch auch in Betracht gezogen werden, wenn die Lkw-Maut der Autobahn GmbH über den Haushalt zufließt. Es erscheint jedoch zumindest nicht naheliegend, für diese Aufgabe des Risikomanagements nicht das Haushaltssystem zu nutzen.

Szenarien) Kredite aufgenommen werden sollten, eine größere Dimension als die bisherigen Investitionsfinanzierungen im Rahmen von ÖPP-Projekten. Dies wirft – anknüpfend an die verfassungsrechtlichen Ausführungen in Abschnitt 3.2.2.2 – die Frage auf, ob durch eine Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung in einem derartigen Ausmaß durch die Autobahn GmbH die budgetären Spielräume zukünftiger Haushaltsgesetzgeber nicht zu stark eingeschränkt würden. Zwar bestünde bei den vorgesehenen Kreditaufnahmen, wenn diese nur in den ersten Jahren (also z.B. im Jahr 2027, im Jahr 2028 und im Jahr 2029) erfolgen, ein derartiges Risiko wohl noch nicht. Aber bei weiteren Kreditaufnahmen dürfte es von Jahr zu Jahr nicht nur unwesentlich ansteigen.

Diesem verfassungsrechtlichen Risiko könnte begegnet werden, indem – z.B. (spätestens) ab dem Jahr 2030 oder ab dem Jahr 2031 – eine finanzielle Kreislaufstruktur im Rahmen des Haushaltssystems etabliert wird, die es erlauben würde, zukünftige Mehrausgaben im Haushalt zu decken, die aus einer (erhöhten) Mittelbereitstellung an die Autobahn GmbH aufgrund der von ihr vorzunehmenden Bedienung des Fremdkapitals resultieren. Hierfür könnte es sich anbieten, einen Finanzierungsaufschlag im Rahmen der Kfz-Steuer vorzusehen, der zweckgebunden für die Finanzierung der Bundesautobahnen einzusetzen wäre und der der Abdeckung der aufgrund der Notwendigkeit der Bedienung des von der Autobahn GmbH aufgenommenen Fremdkapitals anfallenden Mehrkosten dienen würde.[72] Sofern – wovon ausgegangen wird – diese Kreislaufstruktur nicht auf Verfassungsniveau, sondern durch (einfach-)gesetzliche Regelungen etabliert wird, stellt sich die Frage der Stabilität dieser Finanzierungslösung. Da im Falle einer zukünftigen gesetzlichen Reform, mit der diese Kreislaufstruktur zerstört wird, die Gefahr droht, dass die Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH (ganz oder anteilig) doch dem Bund zugeordnet werden, dürfte diese Finanzierungslösung doch eine nicht nur geringe Stabilität aufweisen.

Denkbar – aber nicht von Bedeutung für die bislang im Fokus stehende Frage der Nicht-Zurechnung von zukünftigen Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH zum Bund – wäre es, dass die skizzierte Kreislaufstruktur sich nicht nur auf die Abdeckung von Mehrkosten aufgrund der zukünftigen Bedienung des Fremdkapitals beziehen würde, sondern vielmehr auch für ansonsten erforderliche Veränderungen des

[72] Durch die Einbindung der Kfz-Steuer bzw. eines in die Kfz-Steuer integrierten Finanzierungsaufschlags als zweckgebundener Einnahmequelle in die skizzierte Kreislaufstruktur würden veränderte und als erhöht angenommene Mittelbedarfe tendenziell zu höheren Zahlungsverpflichtungen bei denjenigen führen, die (zumindest i.d.R.) die BAB nutzen und insofern auch Vorteile davon haben, wenn mehr Mittel für diese zur Verfügung stehen. Dies ist ein gewichtiges polit-ökonomisches Argument für den Rückgriff auf die Kfz-Steuer als zweckgebundener Einnahmequelle im Rahmen einer Finanzierungslösung für die BAB. Zu klären wäre, ob ein Finanzierungsaufschlag im Rahmen der Kfz-Steuer nur bei Pkw oder auch bei Lkw erhoben werden sollte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Lkw (> 3,5 t) bereits aufgrund der Lkw-Maut einen Beitrag zur Finanzierung der BAB leisten. Ferner zu klären wäre, ob die bis zum Jahr 2035 vorgesehene Befreiung von Pkw mit elektrischem Antrieb von der Kfz-Steuer analog auch für diesen Finanzierungsaufschlag gelten soll. Alternativ zur Kfz-Steuer könnte auch die Mineralölsteuer als bei den Nutzern der BAB erhobene Einnahmequelle in Betracht gezogen werden, die in eine finanzielle Kreislaufstruktur eingebunden wird. Allerdings werden die Mineralölsteuereinnahmen aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Elektromobilität immer weiter zurückgehen, weshalb diese Einnahmequelle als wenig „zukunftsfest" einzuordnen ist. Die Erhebung einer zeitbezogenen Pkw-Maut („Vignette") wäre eine weitere denkbare Option, jedoch weist diese den großen Nachteil auf, dass – ganz anders als bei der Kfz-Steuer – die zur Erzielung von (Mehr-)Einnahmen anfallenden Erhebungskosten keinesfalls niedrig sind. Es ist möglich und erscheint sogar wahrscheinlich, dass die von ausländischen Nutzern der BAB erhobenen Einnahmen geringer wären als die Erhebungskosten, die anfallen würden. Ferner bestünde die (an dieser Stelle hinsichtlich ihrer Relevanz nicht beurteilbare) Gefahr, dass es – speziell wenn die Erhebung nur auf dem Netz der Bundesautobahnen erfolgen sollte – zu relevanten Mautausweichverkehren und den entsprechenden verkehrlichen Nachteilen käme.

Mittelbedarfs für die BAB „genutzt“ werden könnte. Dies würde eine langfristig verlässliche ausreichende Mittelbereitstellung für die BAB deutlich wahrscheinlicher werden lassen.

In diesem Sinne könnte die verfassungsrechtliche Schuldenbremse als Stabilisator einer Kreislaufstruktur wirken, die die Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH in den Ausgleich zwischen Investitions- bzw. Erhaltungsaufwand einerseits und zweckgebundenem (Kfz-)Steuerertrag (in Form des Finanzierungsaufschlags im Rahmen der Kfz-Steuer) andererseits einbindet. Läuft diese Kreislaufstruktur aus der Balance, weil die Gesamtbelastung aus der Bedienung der Kredite und der laufenden Ausgaben durch das verkehrsspezifische Steueraufkommen nicht mehr gedeckt werden kann, müssten die Kredite der Autobahn GmbH als Bundeskredite im Sinne des Art. 109 Abs. 3 GG gewertet werden, weil das Finanzierungsmodell dann als missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse qualifiziert werden kann.

4.1.4 Absicherung von Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH durch eine Staatsgarantie und diesbezügliches gesetzliches Gebot

Zur Vermeidung unnötiger Mehrkosten in einem erheblichen Ausmaß sollte eine zukünftige Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH in jedem Fall durch eine Staatsgarantie abgesichert werden. Dementsprechend ist das im vorliegenden Entwurf für das InfrGFinÄndG vorgesehene Verbot der Gewährung einer Staatsgarantie zu streichen. Es empfiehlt sich vielmehr, gesetzlich ein Gebot für die Gewährung einer Staatsgarantie festzulegen.[73] Im Übrigen führt – entgegen der Sichtweise des BMV – die Gewährung einer Staatsgarantie keineswegs – vgl. dazu die verfassungsrechtlichen Analysen im Rahmen von Abschnitt 3.2.7.2 – zu einer Zurechnung der Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH zum Bund im Lichte der deutschen Schuldenbremse.

4.1.5 Fazit

Die vorstehend skizzierte (alternative) Reformlösung hinsichtlich der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB beseitigt die zentralen Defizite des von der Bundesregierung vorgelegten Reformvorschlags:

- Das verfassungsrechtliche Risiko, dass das von der Autobahn GmbH zur Investitionsfinanzierung aufgenommene Fremdkapital dem Bund als Verschuldung zugerechnet wird, ist bei der vorstehend skizzierten alternativen Reformlösung als gering einzuordnen. Im Gegensatz dazu ist das entsprechende verfassungsrechtliche Risiko beim Reformvorschlag der Bundesregierung als hoch einzustufen.
- Durch den von der Bundesregierung in ihren Reformplänen vorgesehenen Verzicht auf die Absicherung der Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH fallen (unnötige) Mehrkosten im zumindest mittleren bis hohen dreistelligen Millionen-, aber vermutlich sogar im Milliarden-EURO-Bereich an. Damit ist der Vorschlag der Bundesregierung („in der Sprache der BHO“) offensichtlich unwirtschaftlich. Daher sieht die hier skizzierte alternative Reformlösung vor, dass

[73] Vgl. dazu auch BECKERS / HERMES / WEISS (2016) und BECKERS / HERMES / WEISS (2017). Ein konkreter Gesetzesformulierungsvorschlag für ein Gebot hinsichtlich der Gewährung einer Staatsgarantie kann BECKERS / HERMES / WEISS (2017, S. 29 und S. 32 f.) entnommen werden.

Fremdkapitalaufnahmen der Autobahn GmbH durch eine Staatsgarantie abgesichert werden und dass – vorgelagert – ein diesbezügliches gesetzliches Gebot etabliert wird. Gemäß den verfassungsrechtlichen Analysen führt eine derartige Gewährung einer Staatsgarantie – entgegen der vom BMV vertretenen Ansicht – nicht dazu, dass die Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH im Lichte der deutschen Schuldenbremse dem Bund zuzurechnen wären. Dieses Ergebnis wird im Übrigen dadurch gestützt, dass das von der ASFINAG aufgenommene Fremdkapital durch eine Staatsgarantie der Republik Österreich abgesichert wird, dass aber die Schulden der ASFINAG im Lichte der europäischen Schuldenregeln, welche grundsätzlich deutlich strengere Regelungen für die Nicht-Zurechnung von Schulden an Staaten vorsehen als die deutsche Schuldenbremse, nicht der Republik Österreich zugeordnet werden.

Außerdem ist die vorstehend skizzierte alternative Reformlösung als „schlank" anzusehen. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass auf den direkten Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH verzichtet werden kann, welcher mit nicht unerheblichen Anpassungs- und zusätzlichen Verwaltungskosten einhergehen dürfte. Im Übrigen weist – entgegen der Annahme der Bundesregierung – der direkte Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH im Hinblick auf die staatsschuldenrechtliche Beurteilung keine Vorteile (gegenüber dem Zufluss der Lkw-Maut über den Haushalt an die Autobahn GmbH) auf.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die vorstehend skizzierte alternative Reformlösung mit einem geringen Anpassungs- und Umsetzungsaufwand einhergeht und in zwei Schritten wie folgt etabliert werden könnte:

- In einem ersten Schritt werden kurzfristig insbesondere der zweckgebundene Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH (weiterhin über den Bundeshaushalt) sowie die Erlaubnis zur Kreditfinanzierung der Autobahn GmbH und damit einhergehend ein Gebot zur Absicherung ihrer Fremdkapitalaufnahmen durch eine Staatsgarantie gesetzlich geregelt. Einhergehend mit konkreten Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH zur Investitionsfinanzierung sind (unter Rückgriff auf die dafür zur Verfügung stehenden „Haushaltstechniken") die zukünftigen Mittelbedarfe der Autobahn GmbH für die Bedienung des Fremdkapitals (Zins und Tilgung) durch den Haushaltsgesetzgeber transparent abzubilden.
- In einem zweiten Schritt, der z.B. in ein bis zwei Jahren erfolgen könnte, wird die finanzielle Kreislaufstruktur etabliert, die erforderlich ist, um das (ansonsten von Jahr zu Jahr ansteigende) verfassungsrechtliche Risiko zu minimieren, dass bei kumulierten Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH in einem größeren Ausmaß deren Schulden im Lichte der deutschen Schuldenbremse doch dem Bund zugerechnet werden.

4.2 Alternative Reformlösung, die keine Kreditaufnahme durch die Autobahn GmbH vorsieht

4.2.1 Zunächst: Beibehaltung des Status Quo als dem Reformvorschlag der Bundesregierung überlegene Alternative

Eine erste Alternative zu den von der Bundesregierung vorgelegten Reformplänen hinsichtlich der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB, bei der keine zusätzliche, über die bereits im

Einzelplan 14 des Bundeshaushalts und im SVIK mögliche Kreditfinanzierung von Investitionen vorgesehen ist, stellt die Beibehaltung des Status Quo dar. Da gemäß den Ergebnissen der verfassungsrechtlichen Analysen in Abschnitt 3.2.2.2 das Fremdkapital, welches die Autobahn GmbH nach den Reformplänen der Bundesregierung aufnehmen soll, im Lichte der deutschen Schuldenbremse dem Bund zugerechnet werden dürfte, dürften sich beide Alternativen insofern nicht unterscheiden, als sie keine Spielräume für zusätzliche kreditfinanzierte Investitionen im Bereich der BAB eröffnen würden. Allerdings weist der Reformvorschlag der Bundesregierung – wie in Abschnitt 3 (und dort insbesondere in Abschnitt 3.2) herausgearbeitet – größere Defizite gegenüber dem Status Quo auf. Zunächst geht die im Entwurf für das InfrGFinÄndG vorgesehene nicht durch eine Staatsgarantie abgesicherte Aufnahme von Fremdkapital durch die Autobahn GmbH mit deutlichen Mehrkosten gegenüber der Kapitalaufnahme durch den Bund einher. Ferner wird der von der Bundesregierung vorgesehene direkte Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH mit zusätzlichen Anpassungs- und Verwaltungskosten einhergehen. Nicht zuletzt werden die Einflussmöglichkeiten des Bundestags auf die Investitionsplanung und -priorisierung der Autobahn GmbH faktisch eliminiert und es ist keine aktive parlamentarische Beteiligung an Entscheidungen zur Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH vorgesehen. Vor diesem Hintergrund ist die Beibehaltung des Status Quo hinsichtlich der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB eine dem Reformvorschlag der Bundesregierung überlegene (Handlungs-)Alternative.

4.2.2 Etablierung einer haushaltsintegrierten finanziellen Kreislaufstruktur (mit Ähnlichkeiten zum Schweizer Straßen-Fonds) als dem Status Quo überlegene Reformlösung

Eine weitere alternative Reformlösung, die mit Verbesserungen gegenüber dem Status Quo (und damit ohnehin auch gegenüber dem Reformvorschlag der Bundesregierung) einhergehen würde, wäre die Etablierung einer haushaltsintegrierten finanziellen Kreislaufstruktur gemäß den Darstellungen in Abschnitt 4.1.3 Dabei wäre die Kreislaufstruktur auf Anpassungen hinsichtlich der für die BAB verfügbaren Mittel entsprechend den Veränderungen des Mittelbedarfs ausgerichtet und es würde – anders als bei der im vorangegangenen Abschnitt 4.1 skizzierten Reformlösung – keine Kreditaufnahmeoption für die Autobahn GmbH zur Investitionsfinanzierung geben, mit der die aus aktuellen Investitionsfinanzierungen sich ergebenden Belastungen auf die Laufzeit der Bedienung des Fremdkapitals verteilt werden könnten. Diese Reformlösung würde gewisse Ähnlichkeiten zu dem Schweizer „Straßen-Fonds“ aufweisen, der aus der (neuen) „Spezialfinanzierung Straßenverkehr“ (SFSV) und dem „Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds“ (NAF) besteht, der ebenfalls Elemente finanzieller Kreislaufstrukturen aufweist und der – anders als der Schweizer Bahn-Fonds – grundsätzlich über kein Verschuldungsrecht zur Investitionsfinanzierung verfügt, dem jedoch auch noch über die Finanzierung des Schweizer Autobahn-Netzes hinausgehende Funktionen zugeordnet sind.[74]

Die Schweizer Straßen-Fonds-Lösung weist aufgrund ihrer Verankerung in der dortigen Verfassung eine hohe Stabilität auf. Es stellt sich die Frage, wie dies bei einer lediglich auf der einfachgesetzlichen

[74] Vgl. für eine ausführliche Analyse des Schweizer Straßen-Fonds BECKER (2022).

Normenebene abgesicherten Reformlösung für die BAB wäre, die auf einer haushaltsintegrierten finanziellen Kreislaufstruktur basiert. Während bei der (im vorangegangenen Abschnitt 4.1 thematisierten) Verbindung einer haushaltsintegrierten finanziellen Kreislaufstruktur mit Fremdkapitalaufnahmen zur Investitionsfinanzierung durch die Autobahn GmbH die genannte Stabilisierungswirkung der deutschen Schuldenbremse greift, fehlt dieser „politische Disziplinierungsmechanismus“ bei der nun betrachteten Reformlösung. Insofern dürfte lediglich die (institutionen- und polit-ökonomisch erklärbare) Rationalität der Reformlösung stabilisierend wirken. Dies ist als Schwäche dieser Reformalternative anzusehen, die ansonsten gewichtige Vorteile gegenüber dem Status Quo der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB aufweist.

5 Fazit

Gemäß dem am 7. Oktober 2026 vom Bundeskabinett beschlossenen Reformvorschlag für die Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB soll die Lkw-Maut zukünftig (ab dem Jahr 2028) direkt an die Autobahn GmbH fließen und aus diesen Einnahmen soll die Autobahn GmbH (u.a.) Kredite zurückzahlen, deren Aufnahme ihr zur Investitionsfinanzierung (bereits ab dem Jahr 2027) erlaubt werden soll. Die aus Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH folgenden Zins- und Tilgungszahlungen sind zwar aus Lkw-Mauteinnahmen abzudecken, aber werden zwangsläufig zu einem erhöhten Bedarf der Autobahn GmbH an Mitteln aus dem Bundeshaushalt führen.

Die Bundesregierung dürfte mit dem von ihr vorgelegten Reformvorschlag ein wesentliches (Reform-) Ziel nicht erreichen. Denn nach den verfassungsrechtlichen Analysen sprechen gewichtige Gründe dafür, dass das von der Autobahn GmbH aufgenommene Fremdkapital – anders als von der Bundesregierung intendiert – im Lichte der deutschen Schuldenbremse als Verschuldung des Bundes zu qualifizieren ist.

Ein sehr gewichtiger Kritikpunkt am Reformvorschlag der Bundesregierung ist, dass bei einer Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH den (privaten) Kapitalgebern vom Bund die Bedienung des bereitgestellten Kapitals nicht zugesichert und damit die Aufnahme von (privatem) Kapital durch die Autobahn GmbH nicht durch eine so genannte „Staatsgarantie“ abgesichert werden soll. Vielmehr ist vorgesehen, dass dem Bund die Haftung für die von der Autobahn GmbH aufgenommenen Kredite sogar gesetzlich untersagt wird. Infolge eines derartigen Verzichts auf eine Staatsgarantie würden aus Sicht des Bundes letztendlich hohe Mehrkosten (im zumindest mittleren bis hohen dreistelligen Millionen-, aber ggf. sogar im Milliarden-EURO-Bereich) anfallen. Der von der Bundesregierung vorgelegte Reformvorschlag ist damit (gemäß dem Sprachgebrauch der Bundeshaushaltsordnung) unwirtschaftlich und dies in einem nicht unerheblichen Ausmaß.

Entgegen der vom BMV zugrunde gelegten Annahme trifft es auch nicht zu, dass die Gewährung einer Staatsgarantie für die Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH ein verfassungsrechtlich ausreichender Grund wäre, die Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH im Lichte der deutschen Schuldenbremse dem Bund zuzurechnen. Diese Einschätzung wird dadurch gestützt, dass das von der ASFINAG aufgenommene Fremdkapital durch eine bepreiste Staatsgarantie der Republik Österreich abgesichert wird, dass aber die Schulden der ASFINAG im Lichte der europäischen Schuldenregeln, welche grundsätzlich deutlich strengere Regelungen für die Nicht-Zurechnung von Schulden an Staaten vorsehen als die deutsche Schuldenbremse, nicht der Republik Österreich zugeordnet werden.

Weitere Defizite des Reformvorschlags der Bundesregierung hinsichtlich der Finanzierung der Autobahn GmbH und damit der BAB sind folgende:

- Der vorgesehene direkte Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH geht mit Anpassungs- und zusätzlichen Verwaltungs- bzw. Erhebungskosten einher, ohne einen staatsschuldenrechtlichen Vorteil zu erzeugen. Denn im Hinblick auf die Frage der Zuordnung von Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH im Lichte der deutschen Schuldenbremse unterscheidet sich ein direkter Zufluss der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH nicht von einem Zufluss vollständig zweckgebundener Lkw-Mauteinnahmen über den Bundeshaushalt an die Autobahn GmbH.

- Der Reformvorschlag schränkt die parlamentarische Beteiligung des Bundestags bei der Investitionsplanung und -priorisierung speziell für die Vorhaben ein, die von der Autobahn GmbH mit Lkw-Mauteinnahmen und mit Mitteln aus Kreditaufnahmen finanziert werden. Es ist nicht zu erwarten, dass dies zu verbesserten Priorisierungsentscheidungen führen wird. Ferner sieht der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzesentwurf keinerlei parlamentarische Mitbestimmungsrechte hinsichtlich der Fremdkapitalaufnahme durch die Autobahn GmbH vor. Dies ist in dieser Form ebenfalls keinesfalls sinnvoll. Diese beiden Defizite stehen im Zusammenhang damit, dass durch den Reformvorschlag die Einflussmöglichkeiten des (Haushalts-)Gesetzgebers durch die direkte Zuweisung der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH zurückgedrängt werden.
- Nicht zuletzt sei darauf hingewiesen, dass es auch nach einer Umsetzung des Reformvorschlags keine dauerhaft verlässliche ausreichende Mittelbereitstellung für die Autobahn GmbH und damit für die BAB geben dürfte. Dies ist insbesondere eine Folge davon, dass der Reformvorschlag keine Etablierung von finanziellen Kreislaufstrukturen vorsieht.

Vor diesem Hintergrund ist bei einer Gesamtbetrachtung der am 7. Oktober 2026 vom Bundeskabinett beschlossene Entwurf für ein InfrGFinÄndG äußerst kritisch zu beurteilen.

Eine alternative Reformlösung, bei der eine Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung bei der Autobahn GmbH vorgesehen ist und bei der – anders als bei dem von der Bundesregierung vorgelegten Reformvorschlag – ein als sehr gering einzustufendes Risiko besteht, dass die Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH im Lichte der deutschen Schuldenbremse dem Bund zugerechnet werden, sollte folgende Kernelemente aufweisen:

- Die Lkw-Maut fließt zunächst an den Bundeshaushalt, ist aber gesetzlich zweckgebunden für die Weiterleitung an die Autobahn GmbH und damit die Finanzierung der BAB. Im Bundeshaushalt wird durch Verpflichtungsermächtigungen und auf sonstigen (auch bei den ÖPP-Projekten praktizierten) Wegen festgelegt, für welche Projekte die Autobahn GmbH Kredite aufnehmen darf und welche Belastungen dadurch zukünftig für den Bundeshaushalt anfallen werden.
- Auf diese Weise wäre auch die weitere (aktive) Einbindung des Bundestages in die Entscheidungen über die Investitionsplanung und -priorisierung bei den gesamten BAB sichergestellt. Ferner würde der Bundestag – entgegen den Vorschlägen im Entwurf für das InfrGFinÄndG – mit einer aktiven Rolle in die Entscheidung über Ausmaß und Verwendung der Fremdkapitalaufnahmen der Autobahn GmbH eingebunden. Damit würde der Bundestag im Übrigen „automatisch“ auch über die maximale Kreditaufnahme der Autobahn GmbH mitentscheiden.
- Um dem verfassungsrechtlichen Risiko zu begegnen, dass nach mehrjährigen Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH in der angedachten Höhe die budgetären Spielräume zukünftiger Haushaltsgesetzgeber zu stark eingeschränkt sind, könnte – z.B. ab dem Jahr 2030 oder ab dem Jahr 2031 – eine finanzielle Kreislaufstruktur im Rahmen des Haushaltssystems etabliert werden, die es erlauben würde, zukünftige Mehrausgaben im Haushalt abzudecken, die aus einer (erhöhten) Mittelbereitstellung an die Autobahn GmbH aufgrund der von ihr vorzunehmenden Bedienung des Fremdkapitals resultieren. Hierfür könnte es sich anbieten, einen Finanzierungsaufschlag im Rahmen der Kfz-Steuer vorzusehen, der zweckgebunden für die BAB einzusetzen wäre.

- Zur Vermeidung unnötiger Mehrkosten in einem erheblichen Ausmaß sollte eine zukünftige Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH in jedem Fall durch eine Staatsgarantie abgesichert werden. Dementsprechend ist das im vorliegenden Entwurf für das InfrGFinÄndG vorgesehene Verbot der Gewährung einer Staatsgarantie zu streichen. Es empfiehlt sich vielmehr, gesetzlich ein Gebot für die Gewährung einer Staatsgarantie festzulegen.

Eine weitere alternative Reformlösung, die mit Verbesserungen gegenüber dem Status Quo (und erst recht gegenüber dem Reformvorschlag der Bundesregierung) einhergehen würde, wäre die nicht mit einer Kreditaufnahmeoption für die Autobahn GmbH zur Investitionsfinanzierung verbundene Etablierung einer haushaltsintegrierten finanziellen Kreislaufstruktur. Diese Reformlösung würde gewisse Ähnlichkeiten zum Schweizer „Straßen-Fonds“ aufweisen. Allerdings ist der Schweizer Straßen-Fonds in der dortigen Verfassung „verankert“ und weist deshalb eine hohe Stabilität auf, die bei einer lediglich einfachgesetzlichen Verankerung einer analogen Lösung in Deutschland so nicht herzustellen wäre.

Literaturverzeichnis

Hinweis: *Dieses Literaturverzeichnis enthält lediglich Angaben zu den Quellen, die in den nicht-juristischen (und damit einhergehend grundsätzlich ökonomisch ausgerichteten) Teilen dieser Studie zitiert werden. Angaben zu den in den (verfassungs-)rechtlichen Teilen dieser Studie (und damit speziell in Abschnitt 3.2.2.2 und Abschnitt 3.2.7.2) zitierten Quellen sind – gemäß den Gepflogenheiten in rechtswissenschaftlichen Publikationen – in den einzelnen Fußnoten zu finden, in denen die Quellen genannt werden.*

Becker, T. (2022): Institutionenökonomische Analysen zur Bereitstellung und Finanzierung der Schweizer Verkehrsinfrastrukturen, Dissertationsschrift: Online-Veröffentlichung.

Beckers, T. (2012): Zentrale Problembereiche bei der Anwendung des ÖPP-Ansatzes bei den Bundesautobahnen („A-Modell-Projekte"), schriftliche Stellungnahme im Rahmen einer Beteiligung als Sachverständiger an der öffentlichen Anhörung zum Thema Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP) im Deutschen Bundestag (Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) am 24.10.2012, Online-Veröffentlichung.

Beckers, T. / Bieschke, N. / Lenz, A.-K. / Heurich, J. / Kühling, J. / Hertel, W. / Schäfer, D. (2014): Alternative Modelle für die Organisation und die Finanzierung des Ausbaus der Stromübertragungsnetze in Deutschland – Eine (institutionen-)ökonomische Analyse unter Einbezug juristischer und technisch-systemischer Expertise; Gutachten im Rahmen des vom Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (MFW) des Landes Baden-Württemberg, vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (MWEIMH) des Landes Nordrhein-Westfalen und vom Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (TMWAT) beauftragten Projektes „Alternativen zur Finanzierung des Ausbaus der Übertragungsnetze in Deutschland", Online-Veröffentlichung.

Beckers, T. / Klatt, J. P. / Kühling, J. / Bäuml, A. (2011): Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive, im Auftrag des ADAC e.V. erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.

Beckers, T. / Hermes, G. / Ryndin, A. / Weiß, H. / Becker, T. / Reuße, B. (2016): Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen – Eine institutionenökonomische Analyse unter Berücksichtigung (verfassungs-)rechtlicher Aspekte, im Auftrag des ADAC e.V. erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.

Beckers, T. / Hermes, G. / Weiß, H. (2017): Errichtung einer Bundesautobahngesellschaft: Privatisierungsschranken, Staatsgarantie und Rechtsform als zentrale Ausgestaltungsfragen, im Auftrag des ADAC e.V. erstelltes Gutachten, Online-Veröffentlichung.

BRH – Bundesrechnungshof (2014): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau; Haushaltsausschussdrucksache 0822, abgerufen im Internet am 30.10.2026 unter https://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/140616_bericht_bundesrechnungshof_zu_oepp_im_fernstrassenbau.pdf.

Hartl, R. / Beckers, T. / Nagel, K. / Vorwerk, L. / Hermes, G. / Klein, J. / Günnewig, D. / Borken-Kleefeld, J. (2025): Vom BVWP 2030 zur Bundesverkehrswege-und -mobilitätsplanung (BVMP) – Eine interdisziplinäre Analyse der Verkehrsinfrastrukturplanung als Bestandteil der gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Verkehrssystemgestaltung unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt- und Naturschutzaspekten, Studie im Rahmen des vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) beauftragten Forschungsprojektes „Umwelt- und naturschutzorientierte Transformation der Bundesverkehrswegeplanung - Überprüfung der Verfahren und Bewertungsmethodiken des BVWP 2030 und Weiterentwicklung in einen BVMP 2040“, Online Veröffentlichung.

Hellermann, J. (2024). Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.

Hermes, G. / Vorwerk, L. / Beckers, T. (2020): Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen; Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Online-Veröffentlichung.

Klatt, J. P. (2011): Eine institutionenökonomische Analyse von Finanzierungslösungen für die Bundesfernstraßen; Baden-Baden: Nomos.

VORWERK ET AL. (2023a) – Vorwerk, L. / Beckers, T. / Westphal, M. / Bieschke, N. / Hermes, G. (2023): Energiewende, Sektorenkopplung und Infrastrukturen – Eine institutionenökonomische Analyse der zukünftigen (Infrastruktur)Planung und Finanzierung unter Berücksichtigung juristischer Aspekte, im Rahmen des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) bzw. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) beauftragten Projektes „Szenarienbasierte Analyse der Anforderungen an die Infrastrukturen im Rahmen der Energiewende und Auswirkungen auf deren Finanzierung und Planung“ (AIRE) erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.

VORWERK ET AL. (2023b) – Vorwerk, L. / Beckers, T. / Rodi, M. / Weidinger, R. (2023): Investitionsplanung und -finanzierung und deren Zusammenspiel bei der Transformation des deutschen Energiesystems zur Klimaneutralität – Eine (institutionen-)ökonomisch-juristische Analyse, im Auftrag des Instituts für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V. (IKEM) im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten (Kopernikus-)Projekts Ariadne („Evidenzbasiertes Assessment für die Gestaltung der deutschen Energiewende“) erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.

Vorwerk, L. (2024): Wirtschaftssystemdesign und die Bereitstellung und Finanzierung von Energieinfrastrukturen im Kontext der Transformation zur Klimaneutralität - Eine institutionenökonomische Analyse, Dissertationsschrift: Online-Veröffentlichung.

Wissenschaftlicher Dienst BT (2026) – Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Fachbereich WD 4: Haushalt und Finanzen (2026): Verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur – Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, Aktenzeichen WD 4 – 30000-0003-0007, Abschluss der Arbeit: 12.08.2026, Berlin; abgerufen im Internet am 30.10.2026 unter https://www.bundestag.de/resource/blob/1210696/WD-4-0003-0007_verkehrsinfrastruktur.pdf.

Weitere Quellen (zu Mittelbedarfen, -herkunft und -verwendung bei den Bundesautobahnen)

BMF-HHPl. 2027, EPl. 12 – Bundesministerium der Finanzen (2026): Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2027, Einzelplan 12 Bundesministerium für Verkehr; abgerufen im Internet am 30.10.2026 unter https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2027/soll/draft/epl12.pdf.

BMF-HHPl. 2027, EPl. 12 Anlage – Bundesministerium der Finanzen (2026): Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2027, Einzelplan 12 Bundesministerium für Verkehr, Anlage; abgerufen im Internet am 30.10.2026 unter https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2027/soll/draft/epl12_anlage.pdf.

BMF-HHPl. 2027, EPl. 14 – Bundesministerium der Finanzen (2026): Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2027, Einzelplan 14 Bundesministerium der Verteidigung; abgerufen im Internet am 30.10.2026 unter https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2027/soll/draft/epl14.pdf.

BMF-HHPl. 2027, EPl. 60 – Bundesministerium der Finanzen (2026): Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2027, Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung; abgerufen im Internet am 30.102026 unter https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2027/soll/draft/epl60.pdf.

BT-Drs. 20/1000 (2022) – Drucksache des Deutschen Bundestages 20/1000 (2022): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022 – HG 2022); abgerufen im Internet am 30.10.2026 unter https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2022/soll/BHH%202022%20gesamt.pdf.

BT-Drs. 20/3100 (2022) – Drucksache des Deutschen Bundestages 20/3100 (2022): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023 – HG 2023); abgerufen im Internet am 30.10.2026 unter https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2023/soll/Bundeshaushaltsplan_HH_2023.pdf.

BT-Drs. 20/7800 (2023) – Drucksache des Deutschen Bundestages 20/7800 (2023): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024 – HG 2024); abgerufen im Internet am 30.10.2026 unter https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2024/soll/Bundeshaushalt-2024.pdf.

BT-Drs. 20/12000 (2024) – Drucksache des Deutschen Bundestages 20/12000 (2024): Unterrichtung durch die Bundesregierung – Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2022, vom 21.06.2024, zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr vom 17.06.2024; abgerufen im Internet am 30.10.2026 unter https://dserver.bundestag.de/btd/20/120/2012000.pdf.

BT-Drs. 21/125 (2025) – Drucksache des Deutschen Bundestages 21/125 (2025): Unterrichtung durch die Bundesregierung – Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2023, vom 28.04.2025, zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr vom 24.04.2025; abgerufen im Internet am 30.10.2026 unter https://dserver.bundestag.de/btd/21/001/2100125.pdf.

BT-Drs. 21/500 (2025) – Drucksache des Deutschen Bundestages 21/500 (2025): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 – HG 2025); abgerufen im Internet am 30.10.2026 unter https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/Bundeshaushalt-2025.pdf.

BT-Drs. 21/600 (2025) – Drucksache des Deutschen Bundestages 21/600 (2025): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026 (Haushaltsgesetz 2026 – HG 2026); abgerufen im Internet am 30.10.2026 unter https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2026/soll/Bundeshaushalt-2026.pdf.

BT-Drs. 21/5910 (2026) – Drucksache des Deutschen Bundestages 21/5910 (2026): Unterrichtung durch die Bundesregierung – Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2024, vom 29.04.2026, zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr vom 22.04.2026; abgerufen im Internet am 30.10.2026 unter https://dserver.bundestag.de/btd/21/059/2105910.pdf.

BMV - Bundesministerium für Verkehr (o. J.): Steckbriefe der ÖPP-Projekte; Online-Veröffentlichung, abgerufen im Internet am 29.10.2026 unter https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/oepp-projektdaten-steckbriefe-sammel.pdf?__blob=publicationFile).

Die Autobahn GmbH des Bundes (2025): 2. Finanzierungs- und Realisierungsplan (FRP), Laufzeit: 2025 bis 2029, für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung, Stand: 14. August 2025; abgerufen im Internet am 30.10.2026 unter https://www.autobahn.de/storage/user_upload/qbank/FRP_Autobahn_GmbH_2025-2029.pdf.