Deutscher Bundestag

Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache
21(15)109-F

vom 19.11.2026

öff. Anhörung am 23.11.2026

OBERURSEL

Jens Bernhardt

Prof. Dr. Georg Hermes

Lindenstraße 18
D-61440 Oberursel
Telefon: (06 17) 128 7956-0
Telefax: (07 61) 211 149-45
oberursel@w2k.de

FREIBURG

Prof. Dr. Dominik Kupfer

Dr. Holger Weiß, LL.M.

Prof. Dr. Alexander Wichmann

Dr. Till Götz Karrer

Dr. Björn Reith

Johannes Kupfer
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Christoph Mayer, LL.M.

Dirk Möller

Dr. Manuela Rottmann

Kaiser-Joseph-Straße 247
D-79098 Freiburg
Telefon: (07 61) 211 149-0
Telefax: (07 61) 211 149-45
freiburg@w2k.de

STUTTGART

Alfred Bauer

Bastian Reuße, LL.M.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Jörg Bossenmayer
Fachanwalt für Medizinrecht
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Markus Hasl

Charlottenstraße 21b
D-70182 Stuttgart
Telefon: (07 11) 248 546-0
Telefax: (07 11) 248 546-19
stuttgart@w2k.de

www.w2k.de

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

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages am 23.11.2026

von
Prof. Dr. Georg Hermes

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wirft aus verfassungsrechtlicher Perspektive drei zentrale Fragen auf:

- Sind die durch das Gesetz erlaubten Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH dem Bund im Rahmen der „Schuldenbremse“ (Art. 109 Abs. 2, 115 Abs. 2 GG) zuzurechnen (dazu 1.) ?
- Wie ist es verfassungsrechtlich zu beurteilen, dass der Deutsche Bundestag nach dem Entwurf Steuerungs- und Kontrollrechte bei der Priorisierung und Finanzierung von Investitionen in die Autobahninfrastruktur verliert (dazu 2.) ?
- Hat es eine verfassungsrechtliche (staatschuldenrechtliche) Bedeutung, ob der Bund für die von der Autobahn GmbH aufgenommenen Kredite eine Garantie übernimmt oder dies – wie im Entwurf – explizit ausgeschlossen wird (dazu 3.) ?

Die nachfolgende Stellungnahme zu diesen drei Fragen beruht im Wesentlichen auf den Ergebnissen einer Studie, die ich gemeinsam mit Prof. Dr. Thorsten Beckers und Hauke Pfaff, Bauhaus-Universität Weimar, Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM), im Auftrag der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) erstellt habe: „Die von der Bundesregierung geplante Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH: Darstellung, Beurteilung auf Basis ökonomischer und verfassungsrechtlicher Analysen sowie (Reform-)Alternativen, 12. November 2026 (abrufbar unter https://www.uni-weimar.de/fileadmin/user/fak/bauing/professuren_institute/Infrastrukturwirtschaft_und-management/Forschung/Publikationen/2026/autobahn-finanzierungs-reform_oekonomisch-verfassungsrechtliche-studie.pdf).

1. Staatschuldenrechtliche Zurechnung von Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH zum Bund

Die sogenannte Schuldenbremse aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG und Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG ist, soweit es um die Bundesebene geht, bezogen auf den Haushalt des Bundes. Die Schuldenbremse gilt also zunächst nur für Kredite, die als Einnahmen dem Bundeshaushalt zufließen. Kredite, die juristisch selbständiger Personen (z.B. GmbH) aufnehmen, werden auch dann nicht dem Bundeshaushalt zugeordnet und somit auch nicht den Schuldenregeln unterworfen, wenn der Bund alleiniger Gesellschafter ist.

Es liegt allerdings auf der Hand, dass diese Anwendung des Rechtsträgerprinzips Umgehungsmöglichkeiten eröffnet, Staatsschulden auf selbständige Rechtsträger „auszulagern" und sie auf diese Weise dem Anwendungsbereich der Schuldenregeln zu entziehen. Solche Umgehungen sind dadurch zu verhindern, dass der Anwendungsbereich der Schuldenbremse vorsichtig auf solche Kreditaufnahmen Dritter ausgedehnt wird, die sich als missbräuchliche Umgehungen qualifizieren lassen.

Welche Finanzierungsmodelle in diesem Sinne missbräuchliche Umgehungen darstellen, kann nur nach Maßgabe von Sinn und Zweck der Schuldenbremse in ihrem haushaltsverfassungsrechtlichen Kontext bestimmt werden. Danach sind Kreditaufnahmen zunächst transparent zu machen und demokratisch zu legitimieren, indem sie „einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz" bedürfen (Art. 115 Abs. 1 GG). Sodann begrenzt die Schuldenbremse den Umfang der Kreditaufnahme. Ihre Funktion 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 (Neuverschuldung) finanzielle Lasten in die Zukunft verlagern und dadurch künftige politische Gestaltungsspielräume übermäßig einengen.

Auf dieser Grundlage sprechen bei genauerem Hinsehen gewichtige Gründe dafür, das im Gesetzentwurf ausgeformte Finanzierungskonstrukt als missbräuchliche Umgehung anzusehen und deshalb das von der Autobahn GmbH aufgenommene Fremdkapital als Kreditaufnahme des Bundes zu qualifizieren. Denn das Konstrukt verlagert – mit einengenden Wirkungen für nachfolgende Haushaltsgesetzgeber – die finanziellen Lasten einer funktionsfähigen Autobahninfrastruktur in die Zukunft, ohne diese Verlagerung haushaltsrechtlich ausreichend transparent zu machen und ohne sie ausreichend parlamentarisch zu legitimieren. Dies ergibt sich aus Folgendem:

- Da die Mittel aus der Lkw-Maut und die Mittel aus der Kreditaufnahme der Autobahn GmbH nicht ausreichen werden, um den Gesamtbedarf der Autobahninfrastruktur zu decken, werden auch zukünftig kontinuierlich Mittel aus dem Bundeshaushalt benötigt. Da die Lkw-Mauteinnahmen mit steigender Kreditaufnahme der Autobahn GmbH für Zins- und Tilgungszahlungen gebunden sind, werden *zukünftige Haushaltsgesetzgeber* gezwungen sein, diese Lücke durch ansteigende Haushaltsansätze für die Autobahn GmbH zu decken.

- Diese Verlagerung finanzieller Lasten in die Zukunft gestaltet der Entwurf der Bundesregierung in einer Art und Weise *intransparent* und *ohne ausreichende parlamentarische Beteiligung*, dass Minimalstandards unterschritten werden. Dies zeigt sich insbesondere bei einem Vergleich mit den bekannten ÖPP-Modellen, die typischerweise auch mit einer Vorfinanzierungsfunktion einhergehen und deshalb mit einer Kreditfinanzierung vergleichbar sind. Solche Modelle werden aber nicht als Kreditaufnahme im Sinne der Schuldenbremse gewertet – und zwar auch deshalb, weil ihnen haushaltsrechtlich Verpflichtungsermächtigungen nach §§ 16, 38 BHO zugrunde liegen. Die Vorbelastung zukünftiger Haushalte wird mit Hilfe dieses haushaltsrechtlichen Instruments abgebildet: Die Verpflichtungsermächtigung schafft die haushaltsrechtliche Befugnis zum Abschluss des langfristigen (ÖPP-)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). Keine dieser Funktionen ist im Entwurf der Bundesregierung ausreichend berücksichtigt. Vielmehr wird die parlamentarische Beteiligung des Bundestages an der Kreditaufnahme durch die Autobahn GmbH praktisch vollständig beseitigt ist (näher dazu nachfolgend 2.). Dies ist ein wesentliches Defizit des Entwurfs. Es 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. Damit wird ein Standard unterschritten, der selbst bei – staatsschuldenrechtlich nicht vollkommen unbedenklichen – ÖPP-Projekten im Bereich der Autobahnen und bei vielen anderen ÖPP- und ÖÖP-Projekten des Bundes und der Länder selbstverständlich praktiziert wird. Das spricht für eine missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse.

- Der Verweis darauf, mit dem „öffentlich-rechtlichen Nutzziehungsrecht“ und der Vereinnahmung der Maut an den Bundesautobahnen verfüge die Autobahn GmbH über *eigene Einnahmen*, erweist sich bei näherem Hinsehen als nicht tragfähig. Denn die „eigenen Einnahmen“ der Autobahn GmbH werden dadurch bewirkt, dass der Bund auf Haushaltseinnahmen exakt gleicher Höhe verzichtet. Sie sind auch nicht „eigen“ in dem Sinne, dass die Autobahn GmbH über ihre Höhe (mit-)bestimmen könnte. Denn weder der Bund noch die Autobahn GmbH kann die Lkw-Maut an den Bedarf anpassen, weil die Maut unionsrechtlich durch die Wegekostenrichtlinie determiniert ist. Vor allem aber sind die „eigenen Einnahmen“ aus der Lkw-Maut nicht geeignet, die Gefahren abzuwehren oder zumindest zu reduzieren, auf die die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG bezogen ist. Denn die Lkw-Maut als „eigene Einnahme“ der Autobahn GmbH schafft weder ein eigenständiges Finanzierungsregime ohne Rückwirkungen auf den Haushalt noch ist sie mit zusätzlichen Vorkehrungen verbunden, 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.

- Schließlich stellt sich das Finanzierungskonstrukt des Regierungsentwurfs als unwirtschaftlich dar. Im Vergleich zu einer Kreditaufnahme durch den Bund und auch im Vergleich zu einer

Garantie des Bundes für die Kreditaufnahme durch die Autobahn GmbH (dazu unten 3.) entstehen höheren Kosten. Wenn der Regierungsentwurf dies in Kauf nimmt, tut er das, was die Verwaltungsvorschrift zu § 7 Bundeshaushaltsordnung mit haushalterischer Klarheit missbilligt: „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)“. Dass mit dem Finanzierungskonstrukt höhere Kosten in Kauf genommen werden, kann als Indiz für eine missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse herangezogen werden.

2. Reduzierte parlamentarische Beteiligung bei der Autobahninvestitionsplanung und -priorisierung

Das Finanzierungskonstrukt des Regierungsentwurfs ist mit einem deutlichen Verlust parlamentarischer Kontrolle und Steuerung der Investitionsplanung und –priorisierung für die gesamte Autobahninfrastruktur verbunden.

Die parlamentarische Legitimation beschränkt sich im Wesentlichen auf die initiale gesetzliche Ermächtigung an die Autobahn GmbH, Fremdkapital aufzunehmen (§ 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 (auch insoweit anders als bei ÖPP-Projekten).

Was die Transparenz und damit den zentralen Modus der Vermittlung parlamentarischer Legitimation künftiger Haushaltsbelastungen angeht, so meint der Regierungsentwurfs darauf verzichten zu können, weil formal Mittel aus dem Bundeshaushalt zur Bedienung oder Rückführung von Fremdkapital nicht verwendet werden dürfen (§ 7 Abs. 1a Satz 3 InfrGFinÄndG-E). Allerdings wird die Kreditaufnahme der Autobahn GmbH, auch wenn die Zins- und Tilgungszahlungen allein aus den Lkw-Mauteinnahmen zu decken sind, wie bereits erwähnt zwangsläufig zu einem erhöhten Bedarf der Autobahn GmbH an Mitteln aus dem Bundeshaushalt führen. 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.

Hinzu kommt, dass der Bundestag sein Mitwirkungsrecht nach § 8 Abs. 1 InfrGG verlieren soll. Nach dieser Vorschrift hat die Autobahn GmbH einen Finanzierungs- und Realisierungsplan

über alle Ausgaben für einen Zeitraum von regelmäßig jeweils fünf Jahren zu erstellen. Dieser Finanzierungs- und Realisierungsplan bedarf der Zustimmung des Haushaltsausschusses. Nach dem Entwurf (§ 8 InfrGFinÄndG-E) tritt an die Stelle dieses parlamentarischen Zustimmungsvorbehalts die Zustimmung des Bundesministeriums für Verkehr. Der Bundestag bekommt den „Finanz- und Maßnahmenplan“ nur noch zur Kenntnis zugeleitet.

Diese weitgehende Eliminierung parlamentarischen Einflusses auf die kreditfinanzierten Investitionsentscheidungen der Autobahn GmbH könnte in Zusammenhang stehen mit dem Versuch, das „unternehmerische Risiko für die Bedienung und Rückführung des Fremdkapitals ausschließlich bei der Gesellschaft privaten Rechts“ zu verorten (so die Begründung des Entwurfs, BT-Drs. 21/8868, S. 24). **Aus verfassungsrechtlicher Perspektive erscheint dieser Versuch sehr problematisch**. Wie die Bundesregierung an anderer Stelle der Entwurfsbegründung zu Recht betont, trägt der Bund die Aufgaben- und Gewährleistungsverantwortung für die Bundesfernstraßen und das Grundgesetz schreibt in Art. 90 Abs. 2 Satz 2 GG vor, dass sich der Bund der Autobahn GmbH „bedient“. Ihre Entlassung in „unternehmerische Verantwortung“ unter Ausschluss parlamentarischer Legitimation für wichtige Investitionsentscheidungen dürfte damit verfassungsrechtlich nicht zu vereinbaren sein. Wie unter 1. bereits erwähnt, ist der Ausschluss der parlamentarischen Transparenz und Mitwirkung außerdem ein wesentlicher Anhaltspunkt für die missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse.

3. Verfassungsrechtliche (staatschuldenrechtliche) Bedeutung einer Staatsgarantie

Der Entwurf der Bundesregierung geht offensichtlich davon aus, dass eine staatliche Garantie für die Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH dazu führen könnten oder müssten, dass diese Kreditaufnahmen dem Bund schuldenrechtlich zugerechnet werden. Das trifft nach meiner Einschätzung aber nicht zu.

Zunächst ist daran zu erinnern, dass Bund und Länder in unterschiedlichen Kontexten (Wirtschaftsförderung etc.) auf eine direkte und indirekte Weise privaten Unternehmen Risiken abnehmen durch Bürgschaften und ähnliche Instrumente. 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. Insoweit kann verfassungsrechtlich festgehalten werden, 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“ (WD des Bundestages, Einzelfragen zur Schuldenbremse, 2020, WD 4 - 3000 - 124/19, S. 8, m.w.N.).

An dieser schuldenrechtlichen Irrelevanz einer Staatsgarantie ändert sich auch dann nichts, wenn sie einer bundeseigenen Gesellschaft wie der Autobahn GmbH für ihre Kreditaufnahme gegeben wird. Die vordergründig plausible Annahme, mit einer Garantie mache der Bund die

Aufgabe der Gesellschaft zu „seiner Angelegenheit“ und müsse sich dann auch die von ihm garantierten Kreditaufnahmen zurechnen lassen, überzeugt jedenfalls dann nicht, wenn der Bund schon aus anderen Gründen – völlig unabhängig von einer Garantiegewährung – für die Aufgabe verantwortlich ist. So liegt es hier. Wegen der Gewährleistungsverantwortung des Bundes für eine funktionsfähige Bundesfernstraßeninfrastruktur aus Art. 90 GG muss der Bund für die Handlungs- und finanzielle Leistungsfähigkeit der Autobahn GmbH einstehen – ob er Kreditaufnahmen garantiert oder nicht.

Ihrer Funktion nach betreffen staatliche Garantien die Frage, welche Risiken in welchem Umfang der begünstigte Adressat der Garantie übernehmen muss oder vom Staat abgenommen bekommt. Dagegen ist eine Garantie für die im Rahmen der Schuldenbremse zentrale Frage der Verschiebung von Lasten in die Zukunft ohne Bedeutung. Mit anderen Worten: Die Schuldenbremsenrelevanz von Kreditaufnahmen Dritter sinkt oder steigt nicht mit dem Verzicht oder der Übernahme von staatlichen Garantien. Sie hängt vielmehr davon ab, ob eine Lastverschiebung auf zukünftige Haushalte bewirkt wird.

Bestätigt wird diese Einschätzung durch einen abschließenden Blick auf vergleichbare Konstellationen im In- und Ausland. So könnte etwa der Bund, anstatt eine Kreditaufnahme der Autobahn GmbH durch eine Garantie zu sichern, selbst ein Darlehen an die Autobahn GmbH geben. Nach § 3 G 115 handelt es sich dabei um eine finanzielle Transaktion, die aus den Ausgaben des Bundes herauszurechnen ist. Das theoretische Risiko, dass die GmbH das Darlehen nicht zurückzahlen kann, führt aber anerkanntermaßen keineswegs dazu, dass dieses Ausfallrisiko in irgendeiner Weise relevant wäre im Rahmen der Schuldenbremse. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass das von der ASFINAG aufgenommene Fremdkapital durch eine bepreiste Staatsgarantie der Republik Österreich abgesichert wird. Aber diese Schulden der ASFINAG werden 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.

Oberursel, den 19.11.2026 *Prof. Dr. Georg Hermes*