KREDITFÄHIGKEIT DER AUTOBAHN GMBH UND SCHULDENBREMSE

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

PROF. DR. MICHAEL RODI

A. GEGENSTAND UND REGELUNGSINHALT DES ENTWURFS

Gegenstand dieser Expertise ist der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (BT-Drs. 21/8868 vom 02.11.2026, erste Lesung am 06.11.2026).

Die Untersuchung ist strikt auf zwei verfassungsrechtliche Fragen begrenzt:

1. Sind die Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH trotz des Rechtsträgerprinzips dem Bund als missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG) zuzurechnen?
2. Ist die im Gesetzentwurf der Bundesregierung ausgeschlossene Staatsgarantie für die Zurechnung der Schulden relevant oder nicht?

FLANKIERENDE HAUSHALTSENTSCHEIDUNG ZUM BUNDESHAUSHALT 2027

In seiner Bereinigungssitzung zum Bundeshaushalt 2027 hat der Haushaltsausschuss am 13.11.2026 den Ansatz für die Investitionen der Autobahn GmbH (Kap. 1201) gegenüber dem Regierungsentwurf um 1,98 Mrd. Euro auf 2,38 Mrd. Euro gekürzt und die im Regierungsentwurf vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 5,51 Mrd. Euro vollständig gestrichen. Als Hintergrund nennt die Berichterstattung des Bundestages ausdrücklich die geplante Neuordnung der Finanzierung, nach der die Gesellschaft ab 2027 eigenständig Kredite und Anleihen aufnehmen können soll (hib 939/2026 vom 13.11.2026; hib 943/2026 vom 16.11.2026). Die Haushaltsentscheidung nimmt die Kreditfähigkeit der Gesellschaft damit vorweg, bevor das Gesetz beschlossen ist.

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

Wissenschaftlicher und geschäftsführender Direktor
IKEM – Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität

Präsident
European Association of Climate Law (EACL)

Professor
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Greifswald

Mitglied des Präsidiums
Leibniz-Sozietät der Wissenschaften zu Berlin

DIE SELBSTEINSCHÄTZUNG DER BUNDESREGIERUNG

Die Begründung versichert, „dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Artikel 90 und 115 GG eingehalten werden“. Die Gesellschaft habe die Kreditaufnahme auf ein Maß zu begrenzen, das den Schuldendienst ausschließlich aus Mauteinnahmen ermöglicht (S. 12). Diese Begrenzung steht nur in der Begründung, nicht im Normtext.

Unionsrechtlich räumt die Begründung selbst ein, dass die Autobahn GmbH nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) dem Sektor Staat zuzurechnen ist und Nichtmarktproduzentin bleibt, weil sie weniger als 50 Prozent ihrer Kosten aus eigenen Einnahmen deckt (S. 13). Für die europäischen Fiskalregeln zählen die Kredite also ohnehin zum Staat. Die Reform zielt allein auf die nationale Schuldenbremse.

Dass eine Staatsgarantie die Zurechnung auslösen würde, sagt der Entwurf nicht ausdrücklich. Die Annahme ergibt sich aus der Verknüpfung von Haftungsausschluss und Art. 115 GG in der Begründung (S. 12, 24 f., 28 f.) und wird vom BMV ausdrücklich bestätigt. In seinem Bericht vom 23.06.2026 auf eine Berichtsanforderung der Bundestagsabgeordneten Dr. Paula Piechotta heißt es: „Die neue Finanzarchitektur wird staatsschuldenrechtlich neutral aufgesetzt. Ausgehend von den verfassungsrechtlichen Schuldenregeln nach Art. 109, 115 GG ist daher eine unmittelbare und mittelbare Haftung des Bundes für Kreditschulden der Autobahn GmbH ausgeschlossen.“ (BMV, Bericht vom 23.06.2026 zur Berichtsanforderung der Abg. Dr. Paula Piechotta vom 04.06.2026, S. 1). Nach demselben Bericht wurde das Finanzierungsmodell der österreichischen ASFINAG einschließlich der dort praktizierten staatlichen Garantie im Rahmen der Untersuchungen „grundsätzlich berücksichtigt“ (ebd., S. 1).

Die Kosten des Garantieverzichts hat die Bundesregierung dagegen nicht ermittelt. Auf die Fragen, ob abgeschätzt worden sei, um wie viel die Zinskosten der Gesellschaft wegen des Garantieverzichts höher liegen, und ob der Verzicht im Lichte des Wirtschaftlichkeitsgebots untersucht worden sei, antwortet das BMV: „Der Bundesregierung liegen hierzu keine gesonderten Abschätzungen vor. Das Finanzierungsmodell der Autobahn GmbH unterscheidet sich bewusst vom österreichischen Ansatz, da auf eine staatliche Garantie verzichtet wird; ein direkter Vergleich ist daher nicht sachgerecht. Vor diesem Hintergrund wurden entsprechende Analysen nicht durchgeführt und sind derzeit auch nicht geplant.“ (ebd., S. 2, Antwort zu den Fragen 3 bis 6). Der Ausschluss einer Staatsgarantie beruht damit auf einer verfassungsrechtlichen Annahme, nicht auf einer Abwägung seiner Kosten.

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

GRUNDLAGE DIESER EXPERTISE

Ausgewertet wurden der Entwurf, die Studie von Beckers/Hermes/Pfaff vom 12.11.2026 und die kurzgutachtliche Einschätzung von Kempny vom 14.11.2026 (beide im Auftrag von ver.di), die Stellungnahme von Hermes für die Anhörung des Verkehrsausschusses (19.11.2026), das Kurzgutachten von Hellermann für das BMF (Juli 2024) sowie weitere Literatur und Rechtsprechung (Quellenverzeichnis).

B. MAßSTAB: SCHULDENBREMSE, RECHTSTRÄGERPRINZIP UND MISSBRAUCHSVORBEHALT

Die Schuldenbremse bindet nach ihrem Wortlaut die Haushalte von Bund und Ländern. Kredite rechtlich selbständiger Dritter werden dem Bund deshalb nicht schon wegen seiner Beteiligung, seiner Aufgabenverantwortung oder einer politischen Einstandserwartung zugerechnet. Eine Zurechnung kommt jedoch in Betracht, wenn die rechtliche Verselbständigung nach einer Gesamtwürdigung dazu eingesetzt wird, eine wirtschaftlich dem Bund zuzurechnende Kreditaufnahme der haushaltsverfassungsrechtlichen Bindung zu entziehen. Maßgeblich ist damit eine Verbindung aus Rechtsträgerprinzip und objektivem Missbrauchsvorbehalt.

1. NORMTEXT

- Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG: „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen."
- Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG wiederholt das für den Bund als lex specialis. Strukturelle Kredite sind bis 0,35 Prozent des BIP zulässig (S. 2), daneben gelten Konjunkturkomponente, finanzielle Transaktionen (S. 3, 5) und die Ausnahmen nach der Grundgesetzänderung vom 22.03.2025 (BGBl. I Nr. 94).
- Art. 115 Abs. 1 GG: „Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

2. GRUNDSATZ: RECHTSTRÄGERPRINZIP

Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind grundsätzlich nur solche der Gebietskörperschaft Bund. Bundesunmittelbare juristische Personen und Gesellschaften im Bundeseigentum sind nicht allein wegen ihrer staatlichen Beherrschung Teil des Bundeshaushalts (BVerfGE 129, 356 [366 f.]). Die Schuldenbremse knüpft insoweit nicht an eine wirtschaftliche Gesamtrechnung des öffentlichen Sektors, sondern grundsätzlich an den Rechtsträger an. Die bewusste Unterscheidung zum ESVG-Sektorkonzept darf nicht durch eine pauschale wirtschaftliche Betrachtung überspielt werden.

Die ganz herrschende Meinung lehnt es deshalb ab, Kredite rechtsfähiger Anstalten, Körperschaften oder Eigengesellschaften (GmbH, AG) dem Bund zuzurechnen (Hellermann 2024, S. 4, 12 f.; Klepzig 2015, S. 230 ff.; Beckers/Hermes/Pfaff, S. 44). Die Abweichung vom ESVG, das auf den Sektor Staat abstellt, ist bewusst gewählt und wird kritisiert (Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 115 Rn. 60). Sie kann aber nicht durch erweiternde Auslegung korrigiert werden (Nachweise bei Hellermann 2024, S. 12).

Die Autobahn GmbH ist eine rechtsfähige Gesellschaft mit eigener Sachaufgabe (Art. 90 Abs. 2 GG, § 1 InfrGG). Art. 90 Abs. 2 GG erlaubt dem Bund ausdrücklich, sich zur Erledigung seiner Aufgaben der Bundesautobahnverwaltung einer Gesellschaft privaten Rechts zu bedienen, und ordnet deren unveräußerliches Eigentum des Bundes an. Daraus folgt zunächst die verfassungsrechtlich anerkannte Möglichkeit einer organisatorischen und rechtlichen Trennung. Art. 90 GG enthält aber weder eine ausdrückliche Ausnahme von Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG noch eine Ermächtigung, die Grenzen der Schuldenbremse durch die Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform zu umgehen. Die rechtliche Selbständigkeit ist daher ein gewichtiges Gegenindiz, beendet die Prüfung des Missbrauchsvorbehalts aber nicht.

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

Wissenschaftlicher und geschäftsführender Direktor
IKEM – Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität

Präsident
European Association of Climate Law (EACL)

Professor
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Greifswald

Mitglied des Präsidiums
Leibniz-Sozietät der Wissenschaften zu Berlin

3. AUSNAHME: MISSBRAUCHSVORBEHALT

Anerkannt ist, dass formal fremde Kredite dem Bund hinzuzurechnen sind, wenn die Gestaltung die Schuldenbremse missbräuchlich umgeht (Hellermann 2024, S. 16 ff.; Wendt, in: Huber/Voßkuhle, Art. 115 Rn. 114; WD 4 – 3000 – 055/24 und 062/24). Maßgeblich ist eine objektive Umgehungsgefahr. Ein subjektiver Missbrauchswille ist nicht erforderlich (Kempny, S. 6).

In der Literatur haben sich folgende Fallgruppen herausgebildet (Übersicht bei Hellermann 2024, S. 18 ff.):

Fallgruppe	**Kennzeichen**	**Vertreten u. a. von**
Reine Finanzierungsgesellschaft	Keine eigene Sachaufgabe, überwiegend finanzwirtschaftliche Funktion	h. M.; Wendt, in: Huber/Voßkuhle, Art. 115 Rn. 114
Kreditaufnahme für Rechnung des Bundes	Kredit im Auftrag des Bundes, Schuldendienst durch den Bund	h. M.; Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, Art. 109 Rn. 108
Kreditaufnahme auf eigene Rechnung mit Schuldendienstübernahme	Wesentliche Beteiligung des Bundes und Bedienung aus dem Haushalt	Teile der Literatur; Siekmann, in: Sachs, Art. 115 Rn. 73
Schuldendienstübernahme oder Einstehen des Bundes genügt	Bund steht letztlich für die Schulden gerade	Kube, VerfBlog 20.10.2021 (vereinzelt)

Daneben werden Indizien gegen eine Umgehung genannt: rechtliche Selbständigkeit, eigene Sachaufgabe, operative Tätigkeit, eigene Einnahmen und eine realistische Rückzahlungsperspektive (Beckers/Hermes/Pfaff, S. 46). Ein konsistentes Gesamtkonzept fehlt bislang. Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage nicht entschieden.

Für die Anwendung des Missbrauchsvorbehalts ist ein mehrdimensionaler, auf die tatsächliche Finanzierungs- und Belastungsstruktur bezogener Maßstab sachgerecht. Zu würdigen sind insbesondere (1) die rechtliche und operative

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

Wissenschaftlicher und geschäftsführender Direktor
IKEM – Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität

Präsident
European Association of Climate Law (EACL)

Professor
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Greifswald

Mitglied des Präsidiums
Leibniz-Sozietät der Wissenschaften zu Berlin

Eigenständigkeit des Aufgabenwahrnehmers, (2) die Qualität und Beeinflussbarkeit seiner eigenen Einnahmen, (3) die Quelle, aus der Zins und Tilgung realistischerweise geleistet werden, (4) die planmäßig oder strukturell zu erwartenden künftigen Belastungen des Bundeshaushalts, (5) deren Transparenz und parlamentarische Absicherung im Haushalt, insbesondere durch Verpflichtungsermächtigungen, sowie (6) die wirtschaftliche Plausibilität der gewählten Konstruktion. Keines dieser Merkmale ist für sich allein entscheidend. Erst die Gesamtwürdigung zeigt, ob die Gesellschaft tatsächlich auf eigene Rechnung wirtschaftet oder ob sie funktional als Instrument einer vom Bund veranlassten Kreditfinanzierung eingesetzt wird.

Maßgeblich sind dabei die erwartbaren künftigen Belastungen des Bundeshaushalts, nicht die bloße Verteilung von Ausfall- und Haftungsrisiken. Die Schuldenbremse schützt künftige Haushaltsgesetzgeber vor Vorbelastungen, die heute begründet werden, aber später finanziert werden müssen. Ein Risiko, das sich nur im Krisenfall realisiert, erfasst Art. 115 Abs. 1 GG über den Ermächtigungsvorbehalt für Gewährleistungen; für sich genommen ist es kein Zurechnungsgrund (dazu D.). Ebenso wenig ist es per se schädlich, wenn ein Aufgabenträger künftig Mittel aus dem Bundeshaushalt erhält. Problematisch wird es, wenn faktisch feststeht, dass der Bund künftig Mittel bereitstellen muss, die die Kreditbedienung wirtschaftlich erst ermöglichen, ohne dass diese Vorbelastung im Haushalt – insbesondere durch Verpflichtungsermächtigungen (§ 38 BHO) – abgebildet und parlamentarisch legitimiert ist.

4. LEITGEDANKEN AUS DER RECHTSPRECHUNG

Für die Konkretisierung des Missbrauchsvorbehalts ist das Urteil zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 wegweisend (BVerfGE 167, 86). Der Zweite Senat betont die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit sowie deren Schutzfunktion für das parlamentarische Budgetrecht (insb. Rn. 155 ff., 159–162). Der Haushaltsgesetzgeber soll nicht durch fortwirkende Vorfestlegungen früherer Entscheidungen in seiner künftigen Gestaltungsfreiheit unangemessen beschränkt werden. Ergänzend betont das Bundesverfassungsgericht, dass die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages als Teil des Demokratieprinzips gewahrt bleiben muss (BVerfGE 129, 124 [177 ff.]; 135, 317 [399 ff.]; 142, 123 [195 Rn. 138]).

Diese Rechtsprechung betrifft nicht unmittelbar die Kreditaufnahme einer rechtlich selbständigen GmbH. Ihre Maßstäbe können deshalb nicht schematisch übertragen werden. Sie konkretisieren aber den Zweck der Schuldenbremse und sind bei der Frage zu berücksichtigen, ob eine Gestaltung mit formal außerhalb des Bundeshaushalts aufgenommenen Krediten objektiv dieselbe Gefahr einer verdeckten,

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

parlamentarisch nicht hinreichend legitimierten Vorbelastung künftiger Haushalte erzeugt. Der Missbrauchsvorbehalt ist dabei nicht als freies wirtschaftliches Zurechnungskorrektiv zu verstehen, sondern als eng begrenzte Sicherung gegen eine funktionale Umgehung der verfassungsrechtlichen Haushaltsbindung.

C. FRAGE 1: ZURECHNUNG DER KREDITAUFNAHMEN DER AUTOBAHN GMBH ZUM BUND

Die Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH sind nach dem Entwurf mit gewichtigen Gründen dem Bund als „Einnahmen aus Krediten“ zuzurechnen. Das Finanzierungsmodell verlagert Lasten verdeckt in künftige Bundeshaushalte und löst sich gezielt von den haushaltsrechtlichen Sicherungen. Es erfüllt damit den Missbrauchsvorbehalt, auch wenn keine der herkömmlichen Fallgruppen exakt einschlägig ist.

1. WAS GEGEN EINE ZURECHNUNG SPRICHT

Die Mindestanforderungen an eine Nichtzurechnung sind erfüllt: Die Gesellschaft ist rechtsfähig und nimmt mit Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb der Bundesautobahnen eine echte Sachaufgabe wahr (Art. 90 Abs. 2 GG, § 1 Abs. 1 InfrGG). Sie verfügt über eigene Organe und eine eigene Rechtspersönlichkeit; die Kreditaufnahme soll im eigenen Namen erfolgen. Der Entwurf schließt eine unmittelbare oder mittelbare Schuldendienstübernahme durch den Bund ausdrücklich aus und weist der Gesellschaft die Lkw-Maut als eigene Einnahme zu. Diese Merkmale sind ernst zu nehmende Gegenargumente. Sie verbieten es, die Kredite allein wegen des Bundesbesitzes oder der öffentlichen Aufgabe automatisch dem Bund zuzurechnen.

Beckers/Hermes/Pfaff räumen ein, dass die bislang entwickelten Fallgruppen auf den Entwurf nicht unmittelbar zutreffen (S. 53). Wer den Missbrauchsvorbehalt eng an diese Fallgruppen bindet, wird eine Zurechnung ablehnen. Das ist das stärkste Gegenargument. Es spricht jedoch nicht gegen eine Gesamtwürdigung der objektiven Finanzierungsstruktur: Die Fallgruppen beschreiben typische Konstellationen, in denen der Rechtsträgerwechsel die staatliche Kreditaufnahme funktional verdeckt; sie müssen nicht abschließend sein.

2. WAS FÜR EINE ZURECHNUNG SPRICHT

Die Fallgruppen sind aber nur Ausdruck eines allgemeineren Maßstabs: ob die Gestaltung die Gefahren herbeiführt, gegen die Art. 109 Abs. 3 GG schützen soll. Daran

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

gemessen sprechen mehrere Gesichtspunkte in ihrer Gesamtheit für eine Umgehung.

A) ZENTRALER GESICHTSPUNKT: VERDECKTE, PARLAMENTARISCH NICHT ABGESICHERTE VORBELASTUNG KÜNFTIGER BUNDESHAUSHALTE

Das tragende Argument ist nicht, dass jede Kreditaufnahme einer bundeseigenen Gesellschaft einer Zustimmung des Bundestages bedürfte. Das wäre mit dem Rechtsträgerprinzip und der organisatorischen Eigenständigkeit der Gesellschaft nicht vereinbar. Entscheidend ist vielmehr das Zusammenwirken dreier Umstände: Die Konstruktion erzeugt erwartbare künftige Belastungen des Bundeshaushalts (aa); diese werden weder im Haushaltsplan abgebildet noch parlamentarisch abgesichert (bb); und die Kreditfinanzierung tritt bereits jetzt an die Stelle bisheriger, durch Verpflichtungsermächtigungen abgesicherter Haushaltsfinanzierung (cc). Das berührt den Kern der Budgetverantwortung: Der Bundestag muss die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben eigenverantwortlich steuern können und darf nicht auf die nachträgliche Bewältigung faktisch vorgegebener Belastungen verwiesen werden (BVerfGE 129, 124 [177 ff.]; 135, 317 [399 ff.]; 142, 123 [195 Rn. 138]).

(AA) ERWARTBARE BELASTUNGEN DES BUNDESHAUSHALTS

Der Ausschluss, Haushaltsmittel unmittelbar für Zins und Tilgung einzusetzen, beantwortet nicht die Frage nach der wirtschaftlichen Gesamtwirkung. Die Lkw-Maut fließt künftig nicht mehr dem Bundeshaushalt zu; der Entwurf beziffert die Mindereinnahmen selbst auf rund 4,4 bis 4,6 Mrd. Euro jährlich (Begr. S. 3, 15 f.). Soweit die Maut für den Schuldendienst eingesetzt wird, steht sie nicht mehr für Erhaltung, Betrieb und weitere Investitionen zur Verfügung. Soll die gesetzliche Aufgabe ohne Leistungseinbußen erfüllt werden, entsteht deshalb ein zusätzlicher Bedarf an Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt. Der Bund bedient die Kredite damit zwar nicht formal, wird aber durch Einnahmeverzicht und die Notwendigkeit ergänzender Haushaltsmittel wirtschaftlich belastet. Anders als ein bloßes Ausfallrisiko hängt diese Belastung nicht vom Eintritt eines Krisenfalls ab; sie ist in der Konstruktion strukturell angelegt. Hermes weist zudem darauf hin, dass die Kreditaufnahme einen kontinuierlich steigenden Anteil der unionsrechtlich begrenzten Lkw-Maut für Zins und Tilgung bindet; künftige Haushaltsgesetzgeber werden deshalb gezwungen sein, die entstehende Lücke durch steigende Haushaltsansätze zu schließen (Stellungnahme, S. 2, 4).

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

(BB) FEHLENDE HAUSHALTSRECHTLICHE ABBILDUNG UND PARLAMENTARISCHE EINHEGUNG

Künftige Haushaltsmittel für die Gesellschaft wären für sich genommen unbedenklich, wenn die daraus folgenden Vorbelastungen im Haushalt abgebildet und durch Verpflichtungsermächtigungen parlamentarisch legitimiert würden. Gerade das sieht der Entwurf nicht vor. Die Gesellschaft kann in erheblichem Umfang langfristige Verbindlichkeiten begründen; ein Volumen- oder Projektlimit enthält der Normtext nicht, die Begrenzung auf ein aus Mauteinnahmen bedienbares Maß steht nur in der Begründung (S. 12). Der Finanz- und Maßnahmenplan wird dem Bundestag nur noch zur Kenntnis gegeben, die Zustimmungsvorbehalte des Haushalts- und des Verkehrsausschusses entfallen, und über die Aufnahme von Fremdkapital entscheidet „allein“ die Gesellschaft (§ 8 Abs. 1 InfrGG-E, Begr. S. 29). Die Begründung rechtfertigt zudem die Streichung der bisherigen Bindung an das Haushaltsrecht (§ 7 Abs. 3 InfrGG) ausdrücklich damit, die Fremdkapitalaufnahme mit Art. 115 GG vereinbar auszugestalten (Begr. S. 28). Ein subjektiver Umgehungswille ist nicht erforderlich. Die ausdrückliche Abkopplung von haushaltsrechtlichen Sicherungen ist aber ein objektives Indiz dafür, dass gerade die verfassungsrechtlich relevanten Kontroll- und Transparenzmechanismen vermieden werden.

Wie weit der Entwurf damit hinter etablierten Standards zurückbleibt, zeigt der Vergleich mit ÖPP-Modellen (Hermes, Stellungnahme, S. 3). Auch ÖPP-Projekte haben eine Vorfinanzierungsfunktion und sind insoweit einer Kreditfinanzierung vergleichbar. Dass sie nicht als Kreditaufnahme im Sinne der Schuldenbremse gewertet werden, beruht auch darauf, dass ihnen Verpflichtungsermächtigungen nach §§ 16, 38 BHO zugrunde liegen. Diese erfüllen drei Funktionen: Sie ermächtigen haushaltsrechtlich zum Abschluss des langfristigen Vertrages, weisen die künftigen Belastungen bereits bei Vertragsschluss im Haushaltsplan aus und legen die Entscheidung über die Bindung künftiger Haushalte in die Hand des Haushaltsgesetzgebers. Keine dieser Funktionen ist im Entwurf gewahrt. Die gesetzliche Ermächtigung zur Fremdkapitalaufnahme ist nur durch den Investitionszweck begrenzt (§ 7 Abs. 1a S. 2 InfrGG-E), nicht nach Volumen oder Projekten; die mittelbaren Folgelasten für den Bundeshaushalt erfasst § 38 BHO nicht (Hermes, ebd., S. 3 f.). Der Entwurf unterschreitet damit einen Standard, der bei ÖPP- und ÖÖP-Projekten von Bund und Ländern selbstverständlich praktiziert wird, und dies bei einem Finanzierungsvolumen, das traditionelle ÖPP-Projekte erheblich übersteigt. Hermes hält die Entlassung der Gesellschaft in „unternehmerische Verantwortung“ unter Ausschluss parlamentarischer Legitimation für wichtige Investitionsentscheidungen darüber hinaus für

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

unvereinbar mit Art. 90 Abs. 2 GG, nach dem sich der Bund der Gesellschaft „bedient“ (ebd., S. 5); diese Frage liegt außerhalb der beiden hier untersuchten Prüffragen.

(CC) SUBSTITUTION VON HAUSHALTSMITTELN DURCH KREDITE

Dass die Kreditaufnahme bisherige Haushaltsfinanzierung ersetzt und Finanzierungslasten in die Zukunft verschiebt, zeigt die Entscheidung zum Bundeshaushalt 2027 (oben A.). Der Haushaltsausschuss hat die Investitionsmittel der Gesellschaft um 1,98 Mrd. Euro gekürzt und die Verpflichtungsermächtigungen von 5,51 Mrd. Euro vollständig gestrichen, und zwar ausdrücklich mit Blick auf die künftige Kreditfähigkeit der Gesellschaft (hib 943/2026). Damit wird der Mechanismus sichtbar: Investitionen, die bislang aus dem Haushalt finanziert und durch Verpflichtungsermächtigungen für künftige Jahre parlamentarisch abgesichert waren, sollen künftig über Kredite der Gesellschaft finanziert werden. Zugleich entfällt mit den Verpflichtungsermächtigungen genau das Instrument, das künftige Vorbelastungen im Haushalt abbildet. Die Entlastung des Haushalts 2027 wird mit Belastungen künftiger Jahre erkauft, die im Haushaltsplan nicht mehr erscheinen. Hinzu kommt: Mautgläubigerin wird die Gesellschaft erst ab dem 01.01.2028. Soweit sie bereits 2027 Kredite aufnimmt, um die Kürzung auszugleichen, stehen diesen Krediten im Aufnahmejahr noch keine eigenen Einnahmen gegenüber.

(DD) ERGÄNZEND: VOLLSTÄNDIGKEITSGRUNDSATZ

Gestützt wird dieser Befund durch den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans (Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG), auch wenn dieser für sich genommen keine Zurechnung trägt. Art. 110 Abs. 1 GG erfasst nur Einnahmen und Ausgaben des Bundes und setzt die Zurechnungsfrage damit voraus; die Ausgliederung rechtlich selbständiger Träger mit eigenem Wirtschaftskreislauf lässt das Grundgesetz grundsätzlich zu. Die vorgesehene Konstruktion verlagert aber einen vollständigen Finanzierungskreislauf – Mauteinnahmen, Kreditaufnahme, Schuldendienst und Investitionen – aus dem Haushaltsplan heraus, während dessen wirtschaftliche Folgen beim Bund verbleiben. Der Schutzzweck des Vollständigkeitsgrundsatzes, dem Parlament einen vollständigen Überblick über Finanzvolumen und Vorbelastungen zu sichern und einer „Haushaltsflucht“ vorzubeugen (vgl. BVerfGE 82, 159; 108, 186), deckt sich insoweit mit dem der Schuldenbremse. Er verstärkt daher das Gewicht des Kriteriums parlamentarischer Einhegung im Rahmen von Art. 115 GG, ohne einen eigenständigen Verstoß zu begründen.

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

B) NUR EINGESCHRÄNKT AUTONOME EIGENE EINNAHMEN

Die Mauteinnahmen werden der Gesellschaft zwar rechtlich zugeordnet. Ihre Qualität als wirtschaftlich eigenständige Einnahme hängt aber nicht allein vom Wechsel des Gläubigers ab. Die Autobahn GmbH kann die Mautsätze nicht frei festlegen und das Aufkommen nicht unabhängig vom unionsrechtlichen Rahmen und der Verkehrsentwicklung steuern. Die Mautsätze sind durch die Wegekostenrichtlinie unionsrechtlich determiniert und können weder vom Bund noch von der Gesellschaft dem Bedarf angepasst werden. Zudem entstehen die „eigenen Einnahmen“ der Gesellschaft allein dadurch, dass der Bund auf Haushaltseinnahmen in gleicher Höhe verzichtet (Hermes, Stellungnahme, S. 3). Das Aufkommen ist außerdem konjunktur- und nutzungsabhängig. Eigene Einnahmen sind als Indiz gegen eine Umgehung umso aussagekräftiger, je stärker der Aufgabenwahrnehmer sie eigenständig erwirtschaften, beeinflussen und bei steigendem Finanzierungsbedarf anpassen kann. Diese Voraussetzungen sind hier nur begrenzt erfüllt. Die ESVG-Einstufung als Nichtmarktproduzentin ist hierfür ein ergänzender tatsächlicher Hinweis, aber kein selbständiger Zurechnungsmaßstab des nationalen Verfassungsrechts.

C) KEINE EIGENSTÄNDIG ABGESICHERTE RÜCKZAHLUNGSPERSPEKTIVE

Eine rechtlich selbständige Gesellschaft kann Kredite außerhalb des Bundeshaushalts aufnehmen, wenn sie die Bedienung aus einer tragfähigen eigenen Finanzierungsbasis leisten kann. Hierfür genügt nicht, dass ihr ein Teil des bisherigen Bundesaufkommens als eigene Einnahme zugewiesen wird. Es fehlt eine Struktur, in der sich steigender Mittelbedarf für die Autobahnen und die hieraus resultierende Kreditbedienung durch eine korrespondierende, rechtlich gesicherte Einnahmeanpassung ausgleichen. Die Gesellschaft bleibt deshalb auf ergänzende Bundesmittel angewiesen. Damit wird die behauptete wirtschaftliche Selbständigkeit als Gegenindiz zur Zurechnung deutlich abgeschwächt (Beckers/Hermes/Pfaff, S. 51 f.). Daraus folgt nicht, dass jede Bedienung von Gesellschaftskrediten mit Hilfe künftiger Bundesmittel eine Zurechnung auslöste. Eine solche Struktur kann verfassungsrechtlich tragfähig sein, wenn die künftigen Zahlungen des Bundes im Haushalt durch Verpflichtungsermächtigungen abgesichert und damit parlamentarisch legitimiert sind. Gerade daran fehlt es hier; die bestehenden Verpflichtungsermächtigungen sind sogar gestrichen worden (oben a] bb und cc).

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

D) UNWIRTSCHAFTLICHKEIT ALS ZUSÄTZLICHES MISSBRAUCHSINDIZ

Ohne Staatsgarantie muss die Gesellschaft voraussichtlich höhere Zinsen zahlen als der Bund. Beckers/Hermes/Pfaff modellieren Zinsaufschläge von 0,6 bis 1,4 Prozentpunkten und erhebliche Barwertmehrkosten (S. 30 ff.). Die Szenarien sind keine gesicherten Prognosen; sie verdeutlichen aber den strukturellen Kostennachteil einer Finanzierung über einen zusätzlichen, weniger bonitätsstarken Rechtsträger. Die Bundesregierung hat diesen Nachteil nicht einmal abgeschätzt. Nach dem Bericht des BMV liegen ihr zu den Mehrkosten des Garantieverzichts und zu seiner Beurteilung nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot „keine gesonderten Abschätzungen vor"; entsprechende Analysen „wurden […] nicht durchgeführt und sind derzeit auch nicht geplant" (BMV, Bericht vom 23.06.2026 zur Berichtsanforderung der Abg. Dr. Paula Piechotta vom 04.06.2026, S. 2). Begründet wird dies allein damit, dass ein Vergleich mit dem österreichischen Garantiemodell „nicht sachgerecht" sei, weil auf eine Garantie gerade verzichtet werde (ebd.). Diese Begründung ist zirkulär: Ob der Verzicht wirtschaftlich ist, lässt sich nur durch einen Vergleich mit der Alternative beurteilen. Der Hinweis, die Finanzierungsbedingungen würden „fortlaufend auch im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit beobachtet" (ebd.), ersetzt eine solche Untersuchung nicht. Haushaltsrechtlich sind bei allen finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 S. 1 BHO). Die Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO missbilligen gerade die hier gewählte Ausweichbewegung: „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" (VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO). Wählt der Bund eine absehbar teurere Finanzierung, obwohl er selbst günstiger Kapital aufnehmen könnte, und verzichtet er darauf, die Mehrkosten zu ermitteln, spricht dies dafür, dass nicht Effizienzgründe, sondern die Platzierung der Kredite außerhalb der Schuldenbremse den Ausschlag gegeben haben. Die Unwirtschaftlichkeit ist dabei kein selbständiger Zurechnungstatbestand, sondern ein ergänzendes Indiz.

E) FEHLENDE BESONDERE INVESTITIONSSPITZE

Die Kreditfinanzierung lässt sich nicht ohne Weiteres mit einer zeitlichen Glättung außergewöhnlicher Investitionslasten rechtfertigen. Nach der ökonomischen Analyse ist bei den Bundesautobahnen keine vorübergehende Investitionsspitze erkennbar, auf die in späteren Jahren ein sinkender Bedarf folgen würde. Vielmehr besteht ein dauerhaft hoher und voraussichtlich weiter steigender Erhaltungs- und Finanzierungsbedarf. Die Kreditaufnahme verlagert damit nicht lediglich eine

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

außergewöhnliche Belastung über die Nutzungsdauer eines langlebigen Vermögensgegenstands, sondern ermöglicht eine längerfristige Verschiebung laufend anfallender Infrastrukturfinanzierung in künftige Haushalte. Auch dies verstärkt die Bedenken im Hinblick auf den Schutz künftiger Haushaltsgesetzgeber (Beckers/Hermes/Pfaff, S. 41 f.). Die Substitution laufender Haushaltsfinanzierung im Haushalt 2027 (oben a] cc) bestätigt diesen Befund.

3. ABGRENZUNG: KEINE ZURECHNUNG AUS BLOßER EINSTANDSERWARTUNG

Nicht tragend ist demgegenüber die Erwägung, der Bund werde die Gesellschaft im Krisenfall faktisch auffangen müssen. Zwar steht die Gesellschaft im unveräußerlichen Eigentum des Bundes (Art. 90 Abs. 2 S. 3 GG), und die Bundesverwaltung bleibt für die Erledigung der Bundesautobahnaufgabe verantwortlich. Gerät die Gesellschaft in eine existenzielle finanzielle Schieflage, kann der Bund die Funktionsfähigkeit der Autobahnen nicht ohne Weiteres preisgeben. Eine solche Rettungserwartung betrifft aber das Ausfallrisiko und liegt damit auf derselben Ebene wie eine ausdrückliche Garantie. Wenn schon eine ausdrückliche Garantie für sich genommen keine Zurechnung begründet (dazu D.), kann eine bloß faktische Einstandserwartung dies erst recht nicht.

Bedeutung hat die fortbestehende Aufgabenverantwortung des Bundes nur in anderer Hinsicht: Sie macht plausibel, dass der Bund nicht erst im Insolvenzfall, sondern bereits im Regelbetrieb ergänzende Mittel bereitstellen wird, weil die Gesellschaft ihre Aufgabe sonst nicht erfüllen kann. Diese planmäßig zu erwartenden Zahlungen sind Teil der unter 2. a) gewürdigten Vorbelastung künftiger Haushalte; insoweit ist das Argument nicht eigenständig, sondern bestätigt den dortigen Befund. Zugleich ist Vorsicht geboten: Würde aus der bloßen Eigentümerstellung nach Art. 90 Abs. 2 GG auf die Zurechnung sämtlicher Gesellschaftsschulden geschlossen, liefe das Rechtsträgerprinzip für bundeseigene Gesellschaften leer.

4. ZWISCHENERGEBNIS UND RECHTSFOLGE

In der Gesamtschau sprechen gewichtige Gründe dafür, die nach dem Entwurf vorgesehene Kreditaufnahme als missbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse zu qualifizieren. Ausschlaggebend ist nicht ein einzelnes Merkmal, sondern vor allem die strukturell angelegte, aber weder im Haushalt abgebildete noch parlamentarisch abgesicherte Vorbelastung künftiger Bundeshaushalte, die mit der Ersetzung von Haushaltsmitteln und Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt 2027 bereits

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

greifbar wird. Verstärkt wird dieser Befund durch nur eingeschränkt autonome Mauteinnahmen, die fehlende strukturelle Rückzahlungsabsicherung, die ungeprüfte Unwirtschaftlichkeit der Konstruktion und das Fehlen einer besonderen Investitionsspitze. Die Kredite wären dann als Einnahmen aus Krediten des Bundes im Sinne von Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG zu berücksichtigen.

Eine gewisse rechtliche Unsicherheit in Bezug auf dieses Ergebnis soll aber vorliegend nicht verdeckt werden: Das Rechtsträgerprinzip und die eigene Sachaufgabe der Autobahn GmbH bilden gewichtige Gegenargumente; das Bundesverfassungsgericht hat die hier maßgebliche Zurechnungsfrage bislang nicht entschieden. Das Kriterium der parlamentarischen Einhegung ist daher nicht als bereits gefestigte neue Fallgruppe, sondern als Konkretisierung des anerkannten Missbrauchsvorbehalts vorzutragen. Die vorliegende Argumentation stützt sich auf die objektive Gesamtwirkung der konkreten Finanzierungsstruktur im Lichte der bisher entwickelten Fallgruppen.

Im Ergebnis: Die Autobahn GmbH soll Kredite aufnehmen, deren Folgen absehbar der Bundeshaushalt trägt, ohne dass der Bundestag diese Lasten im Haushalt sieht oder bewilligt. Genau davor schützt die Schuldenbremse.

D. FRAGE 2: EINE STAATSGARANTIE DES BUNDES FÜR DIE KREDITE DER AUTOBAHN GMBH WÄRE NICHT SCHULDENBREMSENRELEVANT

Eine Staatsgarantie des Bundes für die Kredite der Autobahn GmbH würde diese Kredite nicht allein deshalb zu Krediten des Bundes im Sinne von Art. 115 Abs. 2 GG machen. Art. 115 GG unterscheidet ausdrücklich zwischen der Aufnahme von Krediten und der Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen. Diese Trennung ist für die beiden Prüffragen zentral: Die Garantie betrifft die Risikoverteilung gegenüber dem Kreditgeber; die Zurechnung der Kreditaufnahme richtet sich dagegen danach, wer Darlehensnehmer ist und ob die rechtlich selbständige Kreditaufnahme im konkreten Gesamtzusammenhang missbräuchlich dem Bund zuzurechnen ist.

1. WORTLAUT UND SYSTEMATIK VON ART. 115 GG

Art. 115 Abs. 1 GG nennt die „Aufnahme von Krediten“ und die „Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen“ nebeneinander. Beide unterwirft er einem parlamentarischen Ermächtigungsvorbehalt. Art. 115 Abs. 2 GG

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

begrenzt demgegenüber die „Einnahmen aus Krediten“. Der Verfassungsgeber hat Gewährleistungen somit ausdrücklich gesehen und sie nicht mit der Kreditaufnahme gleichgesetzt. Eine Garantie begründet grundsätzlich eine Eventualverbindlichkeit; sie verschafft dem Haushalt keine Kreditaufnahme-Einnahme. Sie wird haushaltswirksam, wenn sie in Anspruch genommen wird und der Bund Zahlungen leisten muss.

Die systematische Trennung hat einen sachlichen Grund: Durch einen Kredit fließen dem Kreditnehmer liquide Mittel zu, während eine Garantie zunächst nur das Risiko eines künftigen Ausfalls absichert. Die Garantie bedarf nach Art. 115 Abs. 1 GG einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren gesetzlichen Ermächtigung; sie wird aber nicht bereits bei ihrer Übernahme als Einnahme aus Kredit im Sinne des Absatzes 2 behandelt. Erst eine Inanspruchnahme führt zu einer konkreten Zahlungspflicht des Bundes, deren haushalts- und schuldenbremsenrechtliche Behandlung nach den dann geltenden Regeln zu beurteilen ist (vgl. WD 4 – 3000 – 092/19, S. 10).

Entscheidend ist die konkrete Ausgestaltung. Eine auf den Ausfall beschränkte Garantie, die erst bei Nichterfüllung durch die Autobahn GmbH eingreift, ist von einer unmittelbaren oder planmäßigen Übernahme des laufenden Schuldendienstes zu unterscheiden. Verpflichtet sich der Bund dagegen unabhängig von einem Ausfall der Gesellschaft zur regelmäßigen Zahlung von Zins und Tilgung oder wird die Gesellschaft von vornherein nur als Durchleitungsstelle für Bundeskredite eingesetzt, kann die rechtliche Bezeichnung als „Garantie“ die wirtschaftliche und rechtliche Substanz nicht ändern. In einem solchen Fall wäre nicht die Garantie als solche, sondern die tatsächlich übernommene Schuldendienst- oder Kreditnehmerfunktion für die Zurechnungsprüfung maßgeblich.

2. EINHELLIGE LITERATUR

Die Kommentarliteratur ist sich, soweit ersichtlich, einig, dass Gewährleistungen nur dem Ermächtigungsvorbehalt des Art. 115 Abs. 1 GG unterliegen, nicht aber unmittelbar den materiellen Grenzen des Art. 115 Abs. 2 GG (Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Art. 115 Rn. 24; Heun, in: Dreier, Art. 115 Rn. 103; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 115 Rn. 78, 124; Reimer, in: BeckOK GG, Art. 115 Rn. 23; Siekmann, in: Sachs, Art. 115 Rn. 17 (auch Rn. 7, 19, 71); Wendt, in: Huber/Voßkuhle, Art. 115 Rn. 44; Nachweise bei Kempny, S. 7 Fn. 18). Ebenso die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages (WD 4 – 3000 – 124/19, S. 8). Auch Hellermann betont, dass selbständige Rechtsträger nicht allein deshalb unter Art. 115 Abs. 2 GG fallen, weil der Bund für sie garantiert oder eine Anstaltslast trägt (Hellermann 2024, S. 4, 12).

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

3. STAATSPRAXIS DES BUNDES

Die Staatspraxis des Bundes bestätigt die Trennung zwischen einer Garantie für fremde Verbindlichkeiten und einer eigenen Kreditaufnahme des Bundes. Sie ist kein abschließender Beweis für die verfassungsrechtliche Bewertung der Autobahn GmbH, zeigt aber, dass eine staatliche Absicherung fremder Kredite nach der bisherigen Haushalts- und Staatspraxis nicht automatisch als eigene Kreditaufnahme des Bundes behandelt wird:

- **Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW):** Nach § 1a KfW-Gesetz haftet der Bund für alle Verbindlichkeiten der KfW aus Darlehen und Schuldverschreibungen. Die KfW-Verschuldung wird trotzdem nicht auf die Schuldenbremse angerechnet.
- **Gewährleistungsrahmen:** Das jährliche Haushaltsgesetz ermächtigt zu Bürgschaften und Garantien in Höhe von mehreren hundert Milliarden Euro (Export, Investitionen, Förderprogramme). Keine dieser abgesicherten Fremdverbindlichkeiten wird den „Einnahmen aus Krediten“ zugerechnet.
- **Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit:** Nach dem beschlossenen Haushalt 2027 gewährt der Bund der Bundesagentur für Arbeit ein Darlehen, das er als finanzielle Transaktion verbucht (Art. 115 Abs. 2 S. 5 GG, § 3 Artikel-115-Gesetz). Die Verbindlichkeit der Bundesagentur rechnet er sich nicht als eigene Kreditaufnahme zu. Kann die Bundesagentur das Darlehen nicht zurückzahlen, trägt der Bund den Ausfall. Wirtschaftlich stünde er nicht anders, wenn die Bundesagentur einen Kredit bei einer Geschäftsbank aufgenommen und der Bund dafür garantiert hätte. Das Ausfallrisiko des Bundes kann deshalb nur in beiden Fällen oder in keinem eine Zurechnung begründen. Verneint der Bund sie schon beim Haushaltsdarlehen, das den Haushalt sofort mit einem Mittelabfluss belastet, gilt das erst recht für eine Garantie, die lediglich eine Eventualverbindlichkeit begründet. Auch die Grenze ist in beiden Fällen dieselbe: Ein Darlehen ist nur dann eine finanzielle Transaktion, wenn mit seiner Rückzahlung realistisch zu rechnen ist; eine Garantie wird nur relevant, wenn ihre Inanspruchnahme planmäßig angelegt ist (dazu 4.). Dieselbe Überlegung stellt Hermes für ein Darlehen des Bundes unmittelbar an die Autobahn GmbH an: Es wäre nach § 3 Artikel-115-Gesetz eine finanzielle Transaktion, und das theoretische Ausfallrisiko wäre für die Schuldenbremse anerkanntermaßen ohne Belang (Stellungnahme, S. 6).

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

Würde bereits die Garantie als solche die Zurechnung auslösen, müsste dies grundsätzlich auch für vergleichbare Gewährleistungen des Bundes gelten. Eine solche generelle Behandlung entspricht weder dem Wortlaut des Art. 115 GG noch der dargestellten Staatspraxis. Die Beispiele belegen allerdings nur den Grundsatz, dass eine Garantie nicht automatisch zurechnet; sie ersetzen nicht die gesonderte Prüfung, ob im konkreten Einzelfall eine wirtschaftliche Schuldendienstübernahme oder eine missbräuchliche Umgehung vorliegt.

Ergänzend sei auf ein ausländisches Beispiel verwiesen: Die Kreditaufnahme der österreichischen Autobahngesellschaft ASFINAG wird mit einer bepreisten Staatsgarantie abgesichert. Ihre Schulden werden selbst nach den strengeren europäischen Regeln nicht der Republik Österreich zugeordnet (Beckers/Hermes/Pfaff, S. 29, 61).

4. KEIN MISSBRAUCHSINDIZ PER SE

Auch im Rahmen des Missbrauchsvorbehalts ist die Garantie für sich genommen kein Zurechnungsgrund. Sie betrifft zunächst die Verteilung des Ausfallrisikos zwischen Kreditgeber, Gesellschaft und Bund. Eine bepreiste Garantie kann ökonomisch sinnvoll sein, weil sie die Finanzierungskosten senkt und bei einer Gesamtbetrachtung der mit ihr einhergehenden Effekte wirtschaftlich ist. Die Schuldenbremse zielt nicht darauf, jede staatliche Risikoübernahme als Kreditaufnahme zu behandeln. Maßgeblich bleibt, wer den Kredit aufnimmt und wer den Schuldendienst wirtschaftlich tatsächlich trägt. Ebenso betont Hermes, dass die Schuldenbremsenrelevanz von Kreditaufnahmen Dritter mit dem Verzicht auf oder der Übernahme von Garantien weder sinkt noch steigt; sie hängt allein davon ab, ob Lasten auf künftige Haushalte verschoben werden (Stellungnahme, S. 6). Auch die Annahme, der Bund mache sich die Aufgabe der Gesellschaft erst durch eine Garantie zu eigen, überzeugt nicht: Wegen seiner Gewährleistungsverantwortung aus Art. 90 GG muss er für die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Gesellschaft ohnehin einstehen, ob er ihre Kredite garantiert oder nicht (ebd., S. 5 f.).

Die vereinzelt vertretene Auffassung, der Bund dürfe nicht für die Schulden einer Gesellschaft „geradestehen“ (Kube, VerfBlog, 20.10.2021), ist deshalb zu präzisieren. Sie kann gegen eine Konstruktion sprechen, in der der Bund den Schuldendienst planmäßig oder faktisch übernimmt. Sie trägt aber nicht den weitergehenden Satz, jede ausdrücklich geregelte und gegebenenfalls bepreiste Garantie mache die Kreditaufnahme der Gesellschaft zu einer Kreditaufnahme des Bundes. Eine solche Gleichsetzung würde die eigenständige Regelung der Gewährleistungen in Art. 115 Abs. 1 GG weitgehend leerlaufen lassen.

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

5. KEINE EUROPARECHTLICHE STÜTZE

Auch das ESVG zählt Garantien grundsätzlich als Eventualverbindlichkeiten, nicht als Schulden, solange sie nicht abgerufen werden. Auf diese Ebene kommt es hier ohnehin nicht an: Die Autobahn GmbH gehört nach der Begründung bereits heute und auch künftig zum Sektor Staat (S. 13). Eine Garantie ändert an der europäischen Einordnung nichts.

6. VERHÄLTNIS ZUR POSITION DER BUNDESREGIERUNG

Der Entwurf selbst begründet den Garantieausschluss mit Art. 90 GG und der Trennung der Finanzverantwortung, nicht mit einer vertieften Analyse von Art. 115 Abs. 1 und 2 GG. Art. 90 Abs. 2 GG regelt jedoch die Organisationsform der Autobahnverwaltung und das unveräußerliche Bundeseigentum an der Gesellschaft. Er enthält keine Aussage, dass eine Garantie des Bundes für Verbindlichkeiten der Gesellschaft verfassungsrechtlich ausgeschlossen wäre. Eine solche Garantie wäre vielmehr eigenständig an Art. 115 Abs. 1 GG zu messen und bedürfte einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung. Aus Art. 90 GG folgt weder automatisch eine Garantiepflicht noch ein Garantieverbot.

Die Position der Bundesregierung überzeugt auch ökonomisch nicht. Gerade der Verzicht auf eine Garantie verteuert voraussichtlich die Finanzierung. Die Mehrkosten hat die Bundesregierung nach eigener Auskunft nicht ermittelt: Es lägen „keine gesonderten Abschätzungen vor“, entsprechende Analysen seien „nicht durchgeführt“ worden und „derzeit auch nicht geplant“ (BMV, Bericht vom 23.06.2026 zur Berichtsanforderung der Abg. Dr. Paula Piechotta vom 04.06.2026, S. 2). Der Garantieausschluss beruht damit allein auf einer verfassungsrechtlichen Annahme, die – wie gezeigt – nicht trägt. Dies kann ein Indiz für eine unwirtschaftliche Ausgestaltung der Kreditaufnahme sein und damit im Rahmen der ersten Prüffrage die Annahme einer missbräuchlichen Umgehung stützen (oben C. 2. d). Für die zweite Prüffrage folgt daraus jedoch nicht, dass eine Garantie die Kredite dem Bund zurechnen würde. Die Kostenwirkung der Garantie und die verfassungsrechtliche Zurechnung der Gesellschaftskredite sind getrennt zu beurteilen.

Zudem widerspricht die Position der eigenen Haushaltspraxis der Bundesregierung. Beim Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit im Haushalt 2027 trägt der Bund dasselbe Ausfallrisiko wie bei einer Garantie, sieht darin aber keinen Grund, die Verbindlichkeit sich selbst zuzurechnen (oben 3.). Für eine Garantie zugunsten der Autobahn GmbH kann nichts anderes gelten.

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

7. ZWISCHENERGEBNIS

Eine Staatsgarantie wäre für die Zurechnung der Kredite nach Art. 115 Abs. 2 GG nicht schon als solche relevant. Sie bedarf einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren gesetzlichen Ermächtigung nach Art. 115 Abs. 1 GG und § 39 BHO. Erst im Falle ihrer Inanspruchnahme entsteht eine konkrete Zahlungspflicht des Bundes. Die Garantie kann die Zurechnungsfrage indirekt nur dann berühren, wenn ihre konkrete Ausgestaltung tatsächlich einer planmäßigen Schuldendienstübernahme gleichkommt oder Teil einer insgesamt missbräuchlichen Konstruktion ist. Dafür genügt die bloße Absicherung des Ausfallrisikos nicht.

E. ZUSAMMENFASSENDE BEANTWORTUNG DER BEIDEN PRÜFFRAGEN

Die beiden Prüffragen sind rechtlich voneinander zu trennen. Für die erste Frage ist die Gesamtstruktur der Kreditaufnahme maßgeblich: Rechtsträgerprinzip und eigene Sachaufgabe sprechen gegen eine Zurechnung; die im Haushalt nicht abgebildete und parlamentarisch nicht abgesicherte Vorbelastung künftiger Haushalte, die bereits im Haushalt 2027 sichtbare Ersetzung von Haushaltsmitteln durch Kredite, die eingeschränkte Einnahmenautonomie und die Zweifel an einer eigenständigen Rückzahlungsperspektive sprechen in ihrer Gesamtheit für eine missbräuchliche Umgehung. Für die zweite Frage ist entscheidend, dass Art. 115 Abs. 1 und Abs. 2 GG Kreditaufnahme und Gewährleistung getrennt regeln. Eine Staatsgarantie allein führt daher nicht zur Zurechnung der Gesellschaftskredite.

These	**Einschätzung**	**Stärkstes Argument**	**Stärkstes Gegenargument**
1: Kredite sind dem Bund zuzurechnen	Die besseren Gründe sprechen für eine Zurechnung; verfassungsgerichtlich nicht geklärt	Gesamtstruktur: im Haushalt nicht abgebildete, parlamentarisch nicht abgesicherte Vorbelastung künftiger Haushalte; Ersetzung von Haushaltsmitteln und Streichung der Verpflichtungs-ermächtigungen (Haushalt 2027); eingeschränkte Einnahmen-autonomie und zweifelhafte eigenständige Rückzahlungs-perspektive	Rechtsträgerprinzip; eigene Sachaufgabe und Rechtspersönlichkeit; eigene Mauteinnahmen; gesetzlicher Ausschluss der Schuldendienstübernahme; bislang keine abschließende BVerfG-Rechtsprechung

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

These	Einschätzung	Stärkstes Argument	Stärkstes Gegenargument
2: Garantie ist nicht schuldenbremsenrelevant	Im Grundsatz klar zu bejahen	Wortlaut und Systematik von Art. 115 Abs. 1 und 2 GG; Garantie als Eventual-verbindlichkeit; einhellige Kommentarliteratur und Staatspraxis	Abweichende Bewertung nur, wenn die Garantie ihrer konkreten Ausgestaltung nach eine planmäßige Schuldendienstübernahme oder Teil einer missbräuchlichen Gesamtgestaltung ist

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

QUELLEN UND LITERATUR

MATERIALIEN

- Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen, BT-Drs. 21/8868 vom 02.11.2026 (= BR-Drs. 592/26)
- Deutscher Bundestag, hib 878/2026 vom 03.11.2026; Textarchiv zur ersten Lesung am 06.11.2026
- Deutscher Bundestag, hib 939/2026 vom 13.11.2026 (Ausschuss beschließt Bundeshaushalt 2027); hib 943/2026 vom 16.11.2026 (Verkehrsetat 2027)
- Bundesministerium für Verkehr (BMV), Bericht vom 23.06.2026 zur Berichtsanforderung der Abg. Dr. Paula Piechotta vom 04.06.2026 zum Thema „Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH“
- Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, WD 4 – 3000 – 055/24 und 062/24 (Darlehensvergabe an die Autobahn GmbH und Schuldenbremse); WD 4 – 3000 – 124/19 und 092/19 (Einzelfragen zu Art. 115 GG und Gewährleistungen)

RECHTSPRECHUNG

- BVerfGE 129, 356 (Rechtsträgerprinzip); BVerfGE 123, 267; 129, 124; 135, 317; 142, 123 (Budgetrecht und parlamentarische Gesamtverantwortung)
- BVerfGE 82, 159 (Absatzfonds); BVerfGE 108, 186 (Altenpflegeumlage) (Vollständigkeit des Haushaltsplans)
- BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021)

GUTACHTEN

- Beckers/Hermes/Pfaff, Die von der Bundesregierung geplante Reform der Finanzierung der Autobahn GmbH, Studie im Auftrag von ver.di, 12.11.2026
- Kempny, Zur staatsschuldenrechtlichen Beurteilung der geplanten Rechtsänderungen im Bereich der Bundesfernstraßenfinanzierung, Kurzgutachtliche Einschätzung im Auftrag von ver.di, 14.11.2026
- Hermes, Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Änderung der Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (BT-Drs. 21/8868) für die öffentliche

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13

Anhörung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages am 23.11.2026, 19.11.2026
- Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten im Auftrag des BMF, 26.07.2024
- Hermes/Vorwerk/Beckers, Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen, IMK Study Nr. 70, 2020

KOMMENTARE UND AUFSÄTZE

- Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 115
- Heun, in: Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 115
- Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. III, 8. Aufl. 2024, Art. 109
- Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 115 (105. Lfg. 2024); ders., Die Zukunft der staatlichen Kreditaufnahme, VerfBlog, 20.10.2021
- Reimer, in: BeckOK GG, Art. 115 (66. Ed. 15.08.2026)
- Siekmann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 115
- Wendt, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 115
- Klepzig, Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Ein Erfolgsmodell?, 2015
- Lammers, DÖV 2018, 303; Bauer/Meier, DÖV 2020, 41

PROF. DR. MICHAEL RODI

Richardstr. 82, 12043, Berlin | michael.rodi@ikem.de | +49 (0)30 408 18 70-13