

Aufhebung des Ausschreibungsstopps der Autobahn GmbH

Strukturelle Herausforderungen bei der Finanzierung von Fernstraßen

A. Einleitung

Die Autobahn GmbH hat nach einem kurzfristig verhängten Ausschreibungsstopp im Sommer 2025 ihre Vergabepraxis wieder aufgenommen.¹ Die Entscheidung Mitte Juli, wegen fehlender Mittel sämtliche Ausschreibungen für das laufende Jahr auszusetzen, hatte zu erheblicher Verunsicherung in der Bau- und Planungsbranche geführt und verdeutlicht die Anfälligkeit des derzeitigen Finanzierungsmodells für die Bundesfernstraßen.

Es stellt sich die Frage, wie es trotz der Verabschiedung des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität (*Sondervermögen*) zu einem Mittelengpass und einem Ausschreibungsstopp kommen konnte – und ob dieses Sondervermögen mittelfristig tatsächlich geeignet ist, den über Jahre gewachsenen Investitionsstau im Bereich der Fernstraßen zu beheben.

B. Hintergrund: Ausschreibungsstopp und Aufhebung

Noch vor Zusammentritt des neuen Bundestages wurden im März mit Grundgesetzänderungen zur Schuldenbremse die fiskalpolitischen Gestaltungsräume der Bundesregierung für zusätzliche Infrastrukturinvestitionen um EUR 500 Milliarden erweitert.² Die Hoffnung war groß, dass dieses Sondervermögen die Grundlage für die notwendigen Maßnahmen – etwa im Zusammenhang mit der Sanierung von Brückenbauwerken und Tunneln – garantieren könnte.

Ungeachtet dessen gab die Autobahn GmbH Mitte Juli bekannt, sämtliche Ausschreibungen für das laufende Jahr auszusetzen. Begründet wurde die Entscheidung mit den Unsicherheiten in der Haushaltsplanung: Da die alte Bundesregierung keinen Haushalt für das Jahr 2025 verabschieden konnte, standen für das laufende Jahr aufgrund der vorläufigen Haushaltsführung lediglich 70 Prozent der Mittel aus dem Vorjahr zur Verfügung. Zudem konnten die Mittel aus dem Sondervermögen vor dem Inkrafttreten des Errichtungsgesetzes zum Sondervermögen noch nicht genutzt werden.³ Ein solches Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (*SVIKG*) liegt bislang lediglich als Referentenentwurf vor⁴ und wurde im Juli in erster Lesung in den Bundestag eingebracht.

Am 31. Juli veröffentlichte das Bundesverkehrsministerium die Entscheidung der Bundesregierung, bereits vor Inkrafttreten des SVIKG Mittel in Höhe von 1,1 Milliarden Euro für Maßnahmen der Autobahn GmbH freizugeben.⁵ Die Mittel sind für die Sanierung von Brücken sowie für Fahrbahnsanierungen, die im unmittelbaren baulichen Zusammenhang mit Erhaltungsmaßnahmen an Brücken

¹ <https://www.verkehrsrundschau.de/nachrichten/transport-logistik/ausschreibungsstopp-aufgehoben-autobahn-gmbh-erhaelt-frische-mittel-3694740>

² https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw11-pa-haushalt-sonntag-1056790?utm_source=chatgpt.com

³ <https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2025/039-schnieder-autobahn-baustellen.html>

⁴ <https://dsrserver.bundestag.de/btd/21/007/2100779.pdf>

⁵ <https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2025/039-schnieder-autobahn-baustellen.html>

und Tunneln möglich sind, bestimmt. Mit einer Pressemitteilung vom selben Datum gab die Autobahn GmbH eine Aufhebung des Ausschreibungsstopps bekannt.⁶

C. Strukturelle Herausforderungen bei der Finanzierung der Autobahn GmbH

Trotz der Aufhebung des Ausschreibungsstopps werden durch die geschilderten Ereignisse sowie die Reaktionen der Beteiligten die strukturellen Probleme bei der Finanzierung der Autobahn GmbH sichtbar. Anders als zum Beispiel die Deutsche Bahn, verfügt die Autobahn GmbH bislang nicht über eigene Einnahmen, sondern ist abhängig von der Zuweisung von Mitteln im aktuellen Haushalt. Nach geltendem Recht fließen insbesondere die Einnahmen aus der Lkw-Maut direkt in den Bundeshaushalt.⁷ Daher schlagen sich politische Prioritäten und kurzfristige fiskalische Konsolidierungsvorgaben unmittelbar auf den jeweiligen Investitionsspielraum nieder.

Das Sondervermögen adressiert diese Probleme nur ansatzweise und eher oberflächlich. Trotz der gesetzlichen Anforderung, zusätzliche Investitionen zu finanzieren, sieht der Haushaltsentwurf für das laufende Jahr eine Kürzung der Mittel für Bundesfernstraßen im Kernhaushalt um rund zwei Milliarden Euro vor – etwa ein Viertel des bisherigen Budgets. Zwar sollen diese Kürzungen durch das Sondervermögen kompensiert werden.⁸ Dennoch dürfte durch eine solche Haushaltspolitik die angestrebte Aufholung des Substanzverlustes nicht sichergestellt sein. Aus dem Sondervermögen stehen nach der aktuellen Planung in den kommenden Jahren für die Modernisierung von Autobahnbrücken jeweils 2,5 Milliarden Euro zur Verfügung.⁹ Vor dem Hintergrund, dass der Etat für Erhalt und Ausbau von Autobahnen und Bundesfernstraßen in den letzten Jahren regelmäßig ein Vielfaches dieser Summe betrug, reicht dieser Betrag absehbar nicht aus, um eine stabile Finanzierung der Autobahn GmbH zu garantieren.

D. Lösung: Etablierung eines eigenständigen Finanzierungskreislaufs

Ein eigenständiger, zweckgebundener Finanzierungskreislauf – gespeist durch Nutzerabgaben (z. B. Lkw-Maut) – würde die Autobahn GmbH von jährlicher Haushaltspolitik unabhängiger machen und eine überjährige Finanzierung sichern. Investitionen könnten planbar über mehrere Jahre verteilt werden. Gleichzeitig würde die Autobahn GmbH durch eigene Einnahmen erstmals kapitalmarktfähig, so dass auch die Finanzierung über staatliche Darlehen als ‚finanzielle Transaktion‘ nicht mehr unter die Schuldenbremse im Sinne von Art. 115 GG fiele.¹⁰

Schon die ursprünglich geplante Konzeption der Autobahn GmbH sah vor, dass die Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen die Lkw-Maut und weitere Infrastrukturabgaben im eigenen Namen und auf eigene Rechnung erheben und vereinnahmen kann¹¹. Die Gesellschaft sollte ein sich selbst tragendes Geschäftsmodell darstellen. Dem Bund wäre allein das zivilrechtliche Eigentum an den Bundesautobahnen verblieben.¹² Dieser Entwurf der Ausgestaltung wurde jedoch im weiteren Gesetzgebungsverfahren verworfen. Stattdessen sieht das Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (*InfrGG*) eine Zuweisung von Finanzmitteln an die Autobahn GmbH durch den Bund vor.

⁶ <https://www.autobahn.de/presse/mitteilung/11-milliarden-euro-sind-ein-klares-signal-fuer-mehr-tempo-bei-der-sanierung>

⁷ <https://www.gesetze-im-internet.de/bfstrmg/>

⁸ <https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/haushalt-2026-staerkt-unsere-infrastruktur.html>; <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/autobahn-gmbh-stoppt-ausschreibungen-bauindustrie-zeigt-sich-bestuerzt-110587051.html>

⁹ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw28-de-verkehr-1094278>

¹⁰ <https://www.bundestag.de/resource/blob/1023206/0ab1de3308f9c21ca7a21746cec7da41/WD-4-055-24-WD-4-062-24-pdf.pdf>

¹¹ <https://dserver.bundestag.de/btd/18/111/1811135.pdf>

¹² Dürig/Herzog/Scholz; Kommentar zum Grundgesetz; 106. EL Oktober 2024, Art. 90 Rn. 19

Eine umfassendere Privatisierung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben in diesem Bereich ist dennoch nicht ausgeschlossen. So können Aufgaben, die der Bundesverwaltung zugewiesen sind, auf Grund des sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen oder sozialpolitischen Wandels der Privatisierung geöffnet werden.¹³ Allerdings dürfte eine Zuweisung der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH, die den Einfluss des Bundes durch deren finanzielle Unabhängigkeit reduzieren würde, eine Verfassungsänderung erfordern.¹⁴

Die Einnahmen aus der Lkw-Maut würden für den Bund einen erheblichen Teil des Investitionsbedarfs im Straßenbereich abdecken. So beträgt die entsprechende Schätzung für das laufende Jahr 14,23 Milliarden Euro gegenüber 15,87 Milliarden Euro im Jahr 2024. Die Ausgaben im Zusammenhang mit der Erhebung der Lkw-Maut werden für 2025 auf 1,39 Milliarden Euro beziffert (2024: 1,3 Milliarden Euro).¹⁵ Der Einnahmenüberschuss aus der Lkw-Maut in Höhe von 14,48 Milliarden Euro lag damit 2024 deutlich über den Zuweisungen an die Autobahn GmbH aus dem Haushalt in Höhe von 8,32 Milliarden Euro, von denen 2,29 Milliarden Euro auf Betrieb, Planungsleistungen und Verwaltung und 6,03 Milliarden Euro auf Investitionen entfielen.

E. Schnellere und effizientere Projektrealisierung durch Öffentlich-private Partnerschaften (PPP)

Mit der Etablierung eines Finanzierungskreislaufs für die Autobahn GmbH allein wird sich der Investitionsstau absehbar nur langsam abbauen lassen. Insoweit bietet die Beschaffung durch öffentlich - private Partnerschaften (**PPP**) einen Hebel zur schnelleren und effizienteren Umsetzung von mehr Projekten und verbessert zusätzlich die Planbarkeit von Ausgaben:

Durch die langfristige Vergabe als PPP können die knappen Ausschreibungs- und Vertragsmanagementkapazitäten der öffentlichen Hand effizienter genutzt werden, so dass sich Investitionsprojekte schneller umsetzen lassen. Gleichzeitig sorgt der Lebenszyklusansatz für bessere Planbarkeit der zukünftigen Ausgaben und dauerhafte Qualitätssicherung bei Erhalt und Betrieb. Zudem entlastet die Einbindung privaten Kapitals die öffentliche Hand weitestgehend von beherrschbarer Projektrisiken.

Bereits vor Etablierung eines Finanzierungskreislaufs für die Autobahn GmbH bedeutet eine Umsetzung als PPP, dass der Erstellungsaufwand zuzüglich Zinsen erst dann und in dem Maße in den Haushalt einzustellen ist, in dem der öffentliche Aufgabenträger das Nutzungsentgelt zu entrichten hat.¹⁶ Neben der kurzfristigen Haushaltsentlastung für Zwecke der Schuldenbremse führt dies zu einer periodengerechten und damit genaueren Abbildung des Investitionsaufwands.

Praktische Voraussetzung für eine Steigerung der Beschaffung durch PPP dürfte eine Verbesserung der öffentlichen Akzeptanz sein. In diesem Zusammenhang hat in der Vergangenheit insbesondere das fehlende Verständnis des Bundesrechnungshofs für die Funktion der Finanzierungskosten als Risikovergütung und den Lebenszyklusansatz die öffentliche Debatte maßgeblich beeinflusst.¹⁷

Der gegenwärtige Entwurf des Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (*LuKIFG*), das die Nutzung des Sondervermögens durch die Länder erlaubt ausdrücklich die Einbindung

¹³ Dürig/Herzog/Scholz; Kommentar zum Grundgesetz; 106. EL Oktober 2024, Art.86 Rn. 113

¹⁴ Dürig/Herzog/Scholz; Kommentar zum Grundgesetz; 106. EL Oktober 2024, Art. 90 Rn. 56

¹⁵ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw28-de-verkehr-1094278>

¹⁶ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Schuldenbremse/kompodium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=9

¹⁷ https://www.bauindustrie.de/fileadmin/bauindustrie.de/Themen/Wirtschaft_Recht/Stellungnahme_zum_Bundesrechnungshofbericht_vom_04._Juni_2014.pdf

privater Unternehmen bei Projekten, die durch das Sondervermögen finanziert werden.¹⁸ Dies zeigt zumindest eine gewisse Offenheit der Bundesregierung, PPP als Beschaffungsvariante zukünftig stärker zu berücksichtigen.

Festzuhalten bleibt jedoch, dass auch die im Rahmen von PPP-Modellen anfallenden Ausgaben langfristig durch Haushaltsmittel oder Nutzerentgelte refinanziert werden müssen. Gerade vor dem Hintergrund der langen Laufzeiten solcher Projekte sind von schwankenden Haushalten unabhängige Einnahmen der Autobahn GmbH umso wichtiger. PPP-Modelle werden deswegen bei realistischer Betrachtung nur dann verstärkt zum Einsatz kommen, wenn sie in eine verlässliche, eigenständige Finanzierungsarchitektur eingebettet sind – idealerweise in Form eines auf Mauteinnahmen aufbauenden Finanzierungskreislaufs.

* * *

¹⁸ Deutscher Bundestag Drucksache 21/1085 Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG)