Finanzierungskreislauf Autobahn: Chancen und Risiken für private Investitionen in Fernstraßenprojekte

Zu den Auswirkungen der geplanten Neuordnung der Finanzierung der Autobahn GmbH

A. Ausgangslage: Haushaltsabhängigkeit und Ausschreibungsstopp

Die Bundesfernstraßen tragen einen wesentlichen Teil der Verkehrsleistung in Deutschland. Umso größer war die Verunsicherung, als die Autobahn GmbH im Juli 2025 sämtliche Ausschreibungen für das laufende Jahr aussetzte. Der Vergabestopp belastete die Bau- und Planungsbranche und machte zugleich sichtbar, wie stark die Finanzierung der Bundesfernstraßen von der jährlichen Haushaltsaufstellung abhängt.[1]

Der Zeitpunkt war bemerkenswert: Erst im März 2025 waren die fiskalischen Spielräume für zusätzliche Infrastrukturinvestitionen durch Schaffung eines Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität (***Sondervermögen***) erweitert worden. Gleichwohl standen der Autobahn GmbH wegen der vorläufigen Haushaltsführung zunächst nur 70 Prozent der Vorjahresmittel zur Verfügung. Mittel aus dem Sondervermögen konnten vor Inkrafttreten des Errichtungsgesetzes noch nicht eingesetzt werden. Erst die Freigabe zusätzlicher 1,1 Milliarden Euro am 31. Juli 2025 führte zur Aufhebung des Ausschreibungsstopps.[2]

Damit war der akute Engpass beseitigt, nicht aber das strukturelle Problem gelöst. Anders als zum Beispiel die Deutsche Bahn verfügt die Autobahn GmbH bislang nicht über eigene, ihr zugeordnete 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. Ihre Investitionsplanung bleibt damit in besonderem Maße von haushaltspolitischen Prioritäten und den jährlich verfügbaren Mitteln abhängig.[3]

Auch das Sondervermögen löst dieses Strukturproblem nicht ohne Weiteres. In der seinerzeitigen Haushaltsplanung wurde der Ansatz für die Bundesfernstraßen im Kernhaushalt reduziert, wobei die entsprechenden Kürzungen durch Zuflüsse aus dem Sondervermögen kompensiert wurden.[4] Ob diese Beträge angesichts des Erhaltungs- und Investitionsbedarfs zur Aufholung des Substanzverlustes ausreichen, erscheint fraglich. Entscheidend bleibt, dass die zusätzlichen Mittel keine verlässliche, über mehrere Jahre tragfähige Finanzierungsplanung schaffen.[5]

Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzentwurf zur Neuordnung der Finanzierung der Autobahn GmbH einzuordnen.[6] Er wurde am 6. November 2026 erstmals im Bundestag beraten und im Anschluss an den Verkehrsausschuss des Bundestages überwiesen.[7] Ziel ist eine überjährige, flexible

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-de-sondersitzung-1056228; https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2025/039-schnieder-autobahn-baustellen.html.

3 https://chatham.partners/site/assets/files/1031/kommentar_ausschreibungsstopp_autobahn_gmbh.pdf; § 11 Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG): https://www.gesetze-im-internet.de/bfstrmg/__11.html.

4 https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/haushalt-2026-staerkt-unsere-infrastruktur.html.

5 https://chatham.partners/site/assets/files/1031/kommentar_ausschreibungsstopp_autobahn_gmbh.pdf.

6 Deutscher Bundestag, BT-Drs. 21/8868 vom 2. November 2026, https://dserver.bundestag.de/btd/21/088/2108868.pdf.

7 https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw45-de-autobahn-gesellschaft-1225118.

und verlässlichere Finanzierung der Autobahn GmbH auf der Grundlage von Haushaltsmitteln, Nutzerfinanzierung und privatem Kapital.[8]

B. Der Gesetzentwurf: Maut, Haushaltsmittel und Fremdkapital

Der Entwurf sieht Änderungen des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes (***InfrGG***), des Bundesfernstraßenmautgesetzes (***BFStrMG***) und des Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetzes (***FStrBAG***) vor. Kern ist ein Drei-Säulen-Modell:[9]

- Mautmittel, die der Autobahn GmbH aufgrund einer gesetzlichen Zweckbindung und ihrer Mautgläubigerstellung zufließen sollen;
- ergänzende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt;
- Fremdkapital, das die Gesellschaft unter den gesetzlichen Voraussetzungen durch Kredite und Anleihen aufnehmen darf.[10]

Die Säulen sind rechtlich und wirtschaftlich voneinander abzugrenzen. Haushaltsmittel dürfen nach dem Entwurf nicht zur Bedienung oder Rückführung des Fremdkapitals eingesetzt werden. Fremdkapital soll grundsätzlich nur Investitionen einschließlich der damit verbundenen Planungsaufwendungen finanzieren; Kontokorrentkredite sind hiervon ausgenommen. Der Bund übernimmt weder den Schuldendienst noch Sicherheiten und gibt insbesondere keine Bürgschaften, Garantien oder Patronatserklärungen ab. Eine Belastung der Bundesautobahnen zur Kreditsicherung ist ausgeschlossen.[11]

Zentrales Element ist das in § 5a InfrGG-E vorgesehene öffentlich-rechtliche Nutzziehungsrecht. Es umfasst ausschließlich die Vereinnahmung der Maut, soweit eine Maut nach dem BFStrMG zu entrichten und die Autobahn GmbH Mautgläubigerin ist. Das Recht ist nicht weiter übertragbar, nicht belastbar und nicht veräußerbar; Eigentum an den Bundesautobahnen wird nicht übertragen. Es soll bis zum 31. Dezember 2057 befristet sein.[12]

Korrespondierend soll die Autobahn GmbH für den Infrastrukturkostenanteil der Lkw-Maut auf den Bundesfernstraßen in Bundesverwaltung, für die der Bund Träger der Straßenbaulast ist, Mautgläubigerin werden. Das Bundesamt für Logistik und Mobilität (*BALM*) bleibt für die Erhebung zuständig. Nach der Finanzplanung des Entwurfs sollen rund 37 Prozent des Mautaufkommens der Gesellschaft zufließen; der übrige Anteil verbleibt im Bundeshaushalt. Diese Größenordnung ist eine planerische Annahme und keine vom Gesetz dauerhaft festgeschriebene Quote.[13]

Durch die Zuweisung des Infrastrukturkostenanteils der Lkw-Maut an die Autobahn GmbH wird auch die bisherige Aufteilung des Mautaufkommens nach § 11 Abs. 3 S. 3 BFStrMG geändert. Bislang sah diese Regelung vor, dass das dem Bund zustehende Mautaufkommen zur Hälfte zweckgebunden für Bundesfernstraßen und im Übrigen für Maßnahmen aus dem Bereich Mobilität und dabei

8 Deutscher Bundestag, BT-Drs. 21/8868 vom 2. November 2026, https://dserver.bundestag.de/btd/21/088/2108868.pdf, S. 1–3; https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw45-de-autobahn-gesellschaft-1225118.

9 https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/haushalt-2026-staerkt-unsere-infrastruktur.html.

10 https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw45-de-autobahn-gesellschaft-1225118.

11 https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw45-de-autobahn-gesellschaft-1225118.

12 Deutscher Bundestag, BT-Drs. 21/8868 vom 2. November 2026, https://dserver.bundestag.de/btd/21/088/2108868.pdf, § 5a InfrGG-E, S. 7.

13 Deutscher Bundestag, BT-Drs. 21/8868 vom 2. November 2026, Begründung zu den umsatzsteuerlichen Folgen, https://dserver.bundestag.de/btd/21/088/2108868.pdf, S. 14–16.

ganz überwiegend für Maßnahmen aus dem Bereich Bundesschienenwege zu verwenden sei. Künftig verzichtet das Gesetz auf eine besondere Aufteilung des beim Bund verbleibenden Anteils der Maut. § 11 Abs. 4 BFStrMG-E bestimmt insoweit lediglich, dass dieses Mautaufkommen „*für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur für die Bundesfernstraßen und für Maßnahmen im Bereich Mobilität, einschließlich Maßnahmen aus dem Bereich Schiene*“ eingesetzt wird.

Für die Steuerung der Investitionen soll die Gesellschaft einen Finanz- und Maßnahmenplan für einen Zeitraum von regelmäßig fünf Jahren erstellen. Der Plan muss den Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen berücksichtigen, die Mittelherkunft ausweisen, bedarf der Zustimmung des Bundesverkehrsministeriums und wird dem Deutschen Bundestag zugeleitet. Daneben ist ein jährlicher Bericht zum Sach- und Kostenstand der Projekte vorgesehen.[14]

C. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs für Finanzierung, Vertragsstrukturen und Steuern

I. Finanzierung der Autobahn GmbH: Kreditfähigkeit und Planbarkeit

1. Kreditaufnahme auf Gesellschaftsebene – Ablösung der Projektfinanzierung?

Die Möglichkeit der Autobahn GmbH, künftig selbst Kredite aufzunehmen und Anleihen zu begeben, bietet für sich genommen nur einen begrenzten Mehrwert. Zwar dürfte das tatsächliche Ausfallrisiko angesichts der vollständigen Eigentümerstellung des Bundes und der Bedeutung der öffentlichen Aufgaben der Gesellschaft gering sein. Mangels ausdrücklicher Bundesgarantie ist jedoch mit höheren Finanzierungskosten als bei einer unmittelbaren Kreditaufnahme des Bundes zu rechnen. Hinzu kommt, dass Fremdkapital gemäß § 7 Abs. 1b Satz 2 InfrGG-E nur für die der Autobahn GmbH zugewiesenen Aufgaben eingesetzt werden darf. Die Kreditaufnahme ermöglicht es somit vor allem, Investitionen zeitlich vorzuziehen, ohne zusätzliche dauerhafte Einnahmen zu schaffen. Ein weiterer Vorteil könnte darin liegen, dass die Anforderungen der Fremdkapitalgeber an Transparenz, Berichterstattung und Risikomanagement zu einer Verbesserung der Unternehmensführung und einer Optimierung interner Prozesse beitragen. Ob diese Vorteile die zusätzlichen Finanzierungskosten und die künftigen Belastungen durch den Schuldendienst rechtfertigen, bedarf einer gesonderten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

Die Kreditfähigkeit der Autobahn GmbH dürfte zudem die Finanzierung einzelner Vorhaben auf Projektebene nicht ohne Weiteres ersetzen. Beide Finanzierungsformen unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich des Schuldners, sondern insbesondere in ihrer Funktion bei der Strukturierung und Überwachung von Projektrisiken. Bei einer Kreditaufnahme auf Gesellschaftsebene steht grundsätzlich die Bonität der Autobahn GmbH und ihre Fähigkeit zur Bedienung des Fremdkapitals im Vordergrund. Die finanzierenden Banken erhalten dadurch nicht zwangsläufig unmittelbaren Einfluss auf die Risiken einzelner Bauvorhaben. Demgegenüber richtet sich die Kreditentscheidung bei einer Non-Recourse- oder Limited-Recourse-Projektfinanzierung maßgeblich nach der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des jeweiligen Projekts. Die finanzierenden Banken prüfen deshalb nicht nur den Bauvertrag, sondern die gesamte vertragliche und wirtschaftliche Risikostruktur, insbesondere die Verteilung und Beherrschbarkeit der Bau-, Betriebs- und Finanzierungsrisiken. Diese Prüfung wirkt bereits während der Projektstrukturierung als eigenständiger Kontrollmechanismus. Bei einer vom einzelnen Vorhaben unabhängigen Kreditaufnahme der Autobahn GmbH entfiele eine vergleichbare projektbezogene Prüfung durch die Fremdkapitalgeber jedenfalls insoweit, als sie nicht gesondert vorgesehen wird.

---

14 Deutscher Bundestag, BT-Drs. 21/8868 vom 2. November 2026, https://dserver.bundestag.de/btd/21/088/2108868.pdf, § 8 InfrGG-E, S. 8.

Die Kontrollfunktion der finanzierenden Banken beschränkt sich bei einer Projektfinanzierung zudem nicht auf den Zeitpunkt des Financial Close. Vielmehr begleiten vertragliche Kontroll- und Sicherungsmechanismen das Vorhaben regelmäßig über seine gesamte Laufzeit. Während der Bauphase gehören hierzu insbesondere die Überwachung des Baufortschritts durch unabhängige technische Berater, an bestimmte Voraussetzungen geknüpfte Kreditauszahlungen und gegebenenfalls Verpflichtungen zur Bereitstellung zusätzlichen Eigenkapitals. In der Betriebsphase treten Prüfungen von Kennzahlen wie DSCR, Ausschüttungssperren, Reservekonten und gegebenenfalls Eingriffsrechte der finanzierenden Banken (Step-in-Rechte) hinzu. Diese Mechanismen dienen dazu, Risiken frühzeitig zu erkennen und auf Fehlentwicklungen reagieren zu können.

Zwar könnte die Autobahn GmbH vergleichbare Prüf- und Kontrollmechanismen auch im Rahmen ihrer eigenen Projektsteuerung etablieren oder unabhängige Dritte mit entsprechenden Aufgaben betrauen. Der wesentliche Unterschied bestünde jedoch darin, dass die Überwachung dann nicht mehr durch Fremdkapitalgeber erfolgt, deren Rückzahlungsansprüche unmittelbar von der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des einzelnen Projekts abhängen.

2. Eigene Mauteinnahmen und langfristige Planung – neue Möglichkeiten für ÖPP-Projekte?

Der eigentliche strukturelle Ansatz des Entwurfs liegt, wie auch dessen Begründung hervorhebt, in der Zuordnung eigener Mauterträge und der damit verbundenen Möglichkeit einer längerfristigen Finanzplanung. Zusammen mit dem fünfjährigen Finanz- und Maßnahmenplan kann dies die Abhängigkeit von jährlichen Haushaltsentscheidungen verringern und langfristige Investitionsvorhaben besser planbar machen.[15]

Die Schaffung eines zweckgebundenen Finanzierungskreislaufs kann insbesondere die Voraussetzungen für die Beschaffung im Wege öffentlich-privater Partnerschaften (***ÖPP***) verbessern. Solche Verträge mit Laufzeiten von häufig 20 bis 30 Jahren setzen eine verlässliche Finanzierungsgrundlage voraus, um die langfristigen Zahlungsverpflichtungen des öffentlichen Auftraggebers abzusichern. Der Einsatz privaten Kapitals für die Sanierung von Straßen und Brücken und die Realisierung von Projekten als ÖPP waren schon im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung ausdrücklich zum Ziel erklärt worden.[16]

ÖPP-Projekte sind allerdings seit Langem Gegenstand einer kontroversen Wirtschaftlichkeitsdebatte. Insbesondere der Bundesrechnungshof hat wiederholt die höheren privaten Finanzierungskosten und die Wirtschaftlichkeit einzelner Vorhaben kritisch hinterfragt. Dem wird entgegengehalten, dass ein isolierter Vergleich der Finanzierungskosten die Besonderheiten einer ÖPP-Beschaffung nicht hinreichend berücksichtigt. So sind die höheren privaten Finanzierungskosten auch Ausdruck der Übernahme von Risiken, die bei einer konventionellen Beschaffung bei der öffentlichen Hand verbleiben. Hinzu kommen mögliche Effizienzvorteile des Lebenszyklusansatzes, bei dem Planung, Bau, Erhaltung und gegebenenfalls Betrieb über einen längeren Zeitraum aufeinander abgestimmt werden.[17] Die Politik verbindet mit ÖPP insbesondere die Erwartung, Infrastrukturvorhaben schneller und effizienter umsetzen zu können. Langfristige, gebündelte Vergaben können zudem die begrenzten Ausschreibungs- und Vertragsmanagementkapazitäten der öffentlichen Hand entlasten.

Die angestrebte Verstetigung der Einnahmen kann die Vergabe solcher Projekte erleichtern; sie begründet jedoch weder einen Anspruch auf Durchführung von ÖPP noch deren wirtschaftliche

---

15 https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/haushalt-2026-staerkt-unsere-infrastruktur.html; Deutscher Bundestag, BT-Drs. 21/8868 vom 2. November 2026, https://dserver.bundestag.de/btd/21/088/2108868.pdf, § 5a InfrGG-E, S. 7.

16 https://www.koalitionsvertrag2025.de/.

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

Überlegenheit. In diesem Zusammenhang schreibt § 7 Abs. 2 BHO[18] für finanzwirksame Maßnahmen des Bundes angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Bei ÖPP im Bundesfernstraßenbau werden diese Anforderungen durch eine vorläufige und eine abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung konkretisiert.[19] Diese Prüfungen müssen beweisen, dass die Vorteile der lebenszyklusorientierten Beschaffung und einer sachgerechten Übertragung von Bau-, Verfügbarkeits- und Erhaltungsrisiken die höheren privaten Finanzierungskosten und etwaige weitere Mehrkosten aufwiegen. Die Reform ändert an diesem Maßstab nichts.

II. Die Autobahn GmbH als Auftraggeberin: Folgen für Verträge und Projektfinanzierung

1. Vertragspartnerstellung

Mit der Neuregelung soll die Autobahn GmbH ihre Aufgaben grundsätzlich stärker im eigenen Namen wahrnehmen. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs zu Artikel 2 hat die Gesellschaft rechtsgeschäftlich darauf hinzuwirken, Verträge mit Dritten künftig im eigenen Namen abzuschließen und bestehende Verträge mit Dritten im eigenen Namen weiterzuführen; für den Grunderwerb gilt eine Ausnahme.[20] Eine automatische Überleitung sämtlicher Bestandsverträge oder eine generelle Pflicht zur Vertragsnovation lässt sich daraus nicht ableiten.

2. Auswirkungen auf Projektfinanzierungen und mögliche Sicherungsmechanismen

Für künftige Projektfinanzierungen bleibt abzuwarten, wie finanzierende Banken die Autobahn GmbH anstelle des Bundes als Auftraggeberin bewerten werden. Als vollständig bundeseigene Gesellschaft mit gesetzlich zugewiesenen Einnahmen dürfte sie zwar anders beurteilt werden als eine gewöhnliche privatrechtliche Gesellschaft. Gleichwohl ist nicht davon auszugehen, dass ihre Bonität derjenigen des Bundes gleichgestellt wird. Ebenso wenig muss sich ein etwaiger Bonitätsaufschlag der Autobahn GmbH in gleicher Höhe in den Finanzierungskonditionen einer ÖPP-Projektgesellschaft niederschlagen. Maßgeblich dürften vielmehr neben der Bonität der Auftraggeberin insbesondere die vertragliche Absicherung der Zahlungsansprüche, die Verlässlichkeit der Einnahmequellen, etwaige gesetzliche Unterstützungsmechanismen und die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Projektsteuerung sein. Bei der Strukturierung einer Projektfinanzierung kommt daher den unter Ziffer I.1 beschriebenen projektspezifischen Kontroll- und Sicherungsmechanismen besondere Bedeutung zu.

Ein zusätzliches Risiko für langfristige Projektfinanzierungen entsteht durch die Begrenzung des Nutzziehungsrecht gemäß § 5a Abs. 2 InfrGG-E bis zum Jahr 2057. Bei ÖPP-Projekten mit Laufzeiten von typischerweise 20 bis 30 Jahren kann dies dazu führen, dass die vertraglichen Zahlungsverpflichtungen über die Dauer des Nutzziehungsrechts hinausreichen. Für die finanzierenden Banken stellt sich dann die Frage, auf welcher Grundlage die Verfügbarkeitsentgelte nach Ablauf dieses Rechts finanziert und abgesichert werden. Dieser zeitliche Zusammenhang sollte deshalb bereits bei der Ausschreibung und Vertragsgestaltung künftiger Projekte berücksichtigt werden.

Mit Blick auf zusätzliche Sicherheiten dürfte eine Besicherung von Verfügbarkeitsentgelten durch vereinnahmte Mauteinnahmen durch den Gesetzesentwurf nicht vollständig ausgeschlossen sein. § 5a Abs. 1 Satz 3 InfrGG-E untersagt ausdrücklich die Übertragung, Belastung und Veräußerung des Nutzziehungsrechts. Nicht abschließend geklärt ist damit, ob das Verbot auch eine gesonderte Verpfändung oder Abtretung der aus diesem Recht entstehenden künftigen Zahlungsansprüche

18 https://www.gesetze-im-internet.de/bho/__7.html.

19 https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-wirtschaftlichkeitsuntersuchung-methodik.html.

20 Deutscher Bundestag, BT-Drs. 21/8868 vom 2. November 2026, Begründung zu Artikel 2, https://dserver.bundestag.de/btd/21/088/2108868.pdf, S. 11–12.

erfasst. Zweck und Systematik der Regelung sprechen dafür, dass jedenfalls eine Belastung künftiger Ansprüche, durch die das gesetzlich vorgesehene Nutzziehungsrecht wirtschaftlich als Kreditsicherheit eingesetzt würde, ausgeschlossen sein dürfte. Eine eindeutige Aussage hierzu lässt sich dem Wortlaut allein jedoch nicht entnehmen.

Davon zu unterscheiden ist die Verwendung bereits vereinnahmter Mauterlöse. Nach § 11 Abs. 4 BFStrMG-E sind die Mauteinnahmen unter anderem für Infrastrukturinvestitionen sowie für Betrieb, Planung, Finanzierung und Verwaltung einzusetzen. Eine vertragliche Verpflichtung der Autobahn GmbH, einen Teil dieser Einnahmen auf einem gesonderten Konto für die Zahlung von Verfügbarkeitsentgelten vorzuhalten, könnte mit dieser gesetzlichen Zweckbindung vereinbar sein.

Als weitere Möglichkeit kommt eine staatliche Absicherung der Verfügbarkeitszahlungen in Betracht. Zwar untersagt § 7 Abs. 1b InfrGG-E ausdrücklich, dass der Bund für das von der Autobahn GmbH aufgenommene Fremdkapital den Schuldendienst übernimmt oder Sicherheiten stellt. Dieser Ausschluss betrifft seinem Wortlaut nach jedoch die eigene Fremdkapitalaufnahme der Autobahn GmbH. Davon zu unterscheiden sind die Verbindlichkeiten einer ÖPP-Projektgesellschaft gegenüber ihren finanzierenden Banken. Die Autobahn GmbH ist bei einer solchen Projektfinanzierung nicht Darlehensschuldnerin, sondern als Auftraggeberin zur Zahlung der vertraglich vereinbarten Verfügbarkeitsentgelte verpflichtet, aus denen die Projektgesellschaft unter anderem ihren Schuldendienst bestreitet. Der gesetzliche Garantieausschluss muss daher nicht zwangsläufig auch eine unmittelbare Verpflichtung oder Garantie des Bundes für diese Verfügbarkeitsentgelte erfassen.

Schließlich ist bei der Ausgestaltung zusätzlicher Sicherheiten das Verhältnis zwischen den unterschiedlichen Gläubigergruppen der Autobahn GmbH zu berücksichtigen. Die Gesellschaft soll künftig ihren eigenen Schuldendienst aus dem ihr zufließenden Infrastrukturkostenanteil der Lkw-Maut bestreiten. Zugleich muss sie ihre vertraglichen Verpflichtungen gegenüber Dritten, insbesondere gegenüber ÖPP-Projektgesellschaften, erfüllen. Soweit eine rechtlich zulässige Sicherungsstruktur bestimmten Zahlungsansprüchen einen Vorrang einräumt, kann dies die für andere Gläubiger verfügbaren Mittel verringern. Eine vorrangige Absicherung von Verfügbarkeitsentgelten könnte daher die Finanzierungskonditionen der Autobahn GmbH beeinflussen und zu Risikoaufschlägen bei ihrer eigenen Kreditaufnahme führen.

III. Umsatzsteuer: neue Leistungsbeziehung – offene Abrechnungsfrage

Die Konzeption des Entwurfs bedeutet eine grundlegende Änderung der umsatzsteuerlichen Behandlung der Mauteinnahmen einerseits und der Tätigkeiten der Autobahn GmbH andererseits.

Bislang stellt der Bund die Bundesautobahnen als Hoheitsträger zur Verfügung und vereinnahmt die Maut. Für diese Tätigkeit hat der Bundesgerichtshof die Unternehmereigenschaft des Bundes im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 UStG unter Hinweis auf § 2b Abs. 1 Satz 1 UStG verneint und daraus im dort entschiedenen Zusammenhang die fehlende Vorsteuerabzugsberechtigung abgeleitet. [21] Die Entscheidung betrifft die bisherige Stellung des Bundes als Betreiber; sie entscheidet nicht über die umsatzsteuerliche Behandlung des neuen Modells der Autobahn GmbH.[22]

Der Entwurf weist der Autobahn GmbH künftig ausdrücklich die Aufgabe zu, die Bundesautobahnen zum Gebrauch bereitzustellen. Zusammen mit dem öffentlich-rechtlichen Nutzziehungsrecht und der Mautgläubigerstellung soll dadurch nach der Gesetzesbegründung eine eigene Leistungsbeziehung der privatrechtlich organisierten Gesellschaft zu den Nutzern entstehen. Die Bereitstellungsaufgabe

21 BGH, Urteil vom 1. Juli 2025 – VI ZR 147/24, https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/Zivilsenate/VI_ZS/2024/VI_ZR_147-24.pdf?__blob=publicationFile&v=1 = HFR 2026, 178 (m Anm Treiber), Rn. 32.

22 § 2b Abs. 1 Satz 1 Umsatzsteuergesetz (UStG): https://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/__2b.html.

richtet sich danach an alle Nutzer. Als Entgelt für diese Aufgabe wird die Maut von denjenigen erhoben, die nach dem BFStrMG mautpflichtig sind. Die Bundesregierung geht deshalb davon aus, dass die Autobahn GmbH künftig – anders als bisher – steuerpflichtige Umsätze ausführt und deshalb der ihr zustehende Infrastrukturkostenanteil der Maut mit Umsatzsteuer belastet wird.[23] Offenbar geht die Bundesregierung davon aus, dass § 2b UStG insoweit keine Relevanz hat.[24]

Die Entwurfsbegründung nimmt zudem an, dass die Autobahn GmbH im Zusammenhang mit dem entgeltlichen Bau von Neu- und Ausbauten steuerpflichtige Umsätze an den Bund ausführt. Dem liegt wohl die geplante Änderung in § 2 Abs. 2 BFStrMG zugrunde. Danach ist die Autobahn GmbH für das Mautaufkommen aus dem Mautteilsatz nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 BFStrMG (die Infrastrukturkosten, soweit sie auf den Bundesautobahnen und Bundesstraßen nach § 1 Absatz 3 InfrGG, für die der Bund Träger der Straßenbaulast ist, anfallen) Mautgläubigerin. Sie wird insoweit mit der Vereinnahmung der Maut beliehen. Darin erkennt die Bundesregierung (nunmehr) ein Entgelt des Bundes an die Autobahn GmbH.

Die Bundesregierung rechnet deshalb auch mit einem Vorsteuerabzug der Gesellschaft, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen des § 15 UStG erfüllt sind.[25]

Von der Entstehung einer Umsatzsteuerschuld bei der Autobahn GmbH ist die davon zu trennende Frage zu unterscheiden, ob die Umsatzsteuer zusätzlich zu der gesetzlich bestimmten Maut vom Mautschuldner verlangt werden darf. § 3 BFStrMG bestimmt die Mauthöhe anhand gesetzlicher Mautsätze je Kilometer; § 4 BFStrMG knüpft die Zahlungspflicht an die danach zu entrichtende Maut. Der Gesetzentwurf ändert die Mautgläubigerstellung und weitere Vorschriften des BFStrMG, enthält aber keine ausdrückliche Ergänzung des § 3 BFStrMG um einen gesonderten Zuschlag „zuzüglich Umsatzsteuer“. Zugleich kalkuliert die Entwurfsbegründung Mehrkosten für Mautschuldner, die nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt sind.

Wie die Umsatzsteuer in die gesetzlich festgelegte Mauthöhe und die Abrechnung einzustellen ist – ob sie also in der Maut enthalten ist oder zusätzlich ausgewiesen und erhoben werden soll –, sollte im Gesetzgebungsverfahren eindeutig klargestellt werden. Auf Grundlage des vorliegenden Entwurfs lässt sich diese Frage nicht abschließend beantworten.[26]

D. Kritik und offene Fragen

Der Gesetzentwurf ist aus unterschiedlichen Gründen auf Kritik gestoßen. Im Mittelpunkt stehen insbesondere der Vorwurf der Umgehung der Schuldenbremse gemäß Art. 109, 115 GG und verfassungsrechtliche Bedenken in diesem Zusammenhang, eine Schwächung der parlamentarischen Haushaltskontrolle und die zusätzlichen Kosten einer eigenständigen Kreditaufnahme der Autobahn GmbH. Kritiker wenden ein, dass sich die Gesellschaft mangels ausdrücklicher Bundesgarantie voraussichtlich zu ungünstigeren Konditionen refinanzieren müsse als der Bund selbst. Soweit die Kapitalmärkte zugleich von einer faktischen staatlichen Unterstützung im Krisenfall ausgingen, würden die entsprechenden Risikoaufschläge zu zusätzlichen Finanzierungskosten führen, ohne dass ihnen

---

23 § 2 UstG: https://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/__2.html; Deutscher Bundestag, BT-Drs. 21/8868 vom 2. November 2026, Artikel 2 Nummern 1, 5 und 6 sowie Begründung, https://dserver.bundestag.de/btd/21/088/2108868.pdf, S. 11–12 und 25–26.

24 Vgl. aber UStAE 2b.1 (2) sowie BMF, Schreiben vom 18. September 2019, BStBl. 2019 I S. 921, https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fges%2Fbmf_iii_c2_s7107_19_10006_003_dok_2019_0796519%2Fcont%2Fbmf_iii_c2_s7107_19_10006_003_dok_2019_0796519.htm&pos=11.

25 § 15 UstG: https://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/__15.html; Deutscher Bundestag, BT-Drs. 21/8868 vom 2. November 2026, Begründung zu den umsatzsteuerlichen Folgen, https://dserver.bundestag.de/btd/21/088/2108868.pdf, S. 14–16 und 22–23.

26 §§ 3, 4 Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG) in der am 10. November 2026 geltenden Fassung: https://www.gesetze-im-internet.de/bfstrmg/__3.html; https://www.gesetze-im-internet.de/bfstrmg/__4.html; § 2b Abs. 1 Satz 1 UStG: https://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/__2b.html.

ein entsprechend erhöhtes wirtschaftliches Ausfallrisiko gegenüberstünde. Darüber hinaus wird kritisiert, dass die vorgesehene Neuordnung der Mautmittelverwendung zulasten der Finanzierung der Schienenwege gehen könne, soweit diesen künftig ein geringerer Anteil der Mauteinnahmen zur Verfügung stehe.[27]

Auch der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) bezweifelt, dass mit dem vorgesehenen Finanzierungsmodell ein nachhaltiger wirtschaftlicher Vorteil verbunden ist. Die Zuordnung der Mauteinnahmen zur Autobahn GmbH schaffe für sich genommen keine zusätzlichen öffentlichen Einnahmen. Vielmehr könnten die bisherigen Bundeszuweisungen entsprechend zurückgeführt werden. Die Möglichkeit zur Kreditaufnahme erweitere zunächst lediglich den kurzfristigen Finanzierungsspielraum, während Zins- und Tilgungsleistungen die verfügbaren Mittel künftiger Jahre belasteten. Er fordert eine nachvollziehbare Prüfung der Wirtschaftlichkeit des neuen Finanzierungsmodells sowie eine wirksame Erfolgskontrolle.[28]

Die Opposition kritisierte in der ersten Lesung am 6. November 2026 insbesondere die möglichen Folgekosten und die haushaltspolitischen Risiken und die Schaffung eines weiteren Verschuldungsspielraums außerhalb des Kernhaushalts.[29]

E. Bewertung, Fazit und Ausblick: Entscheidend ist die Umsetzung

Inwieweit die vorgebrachte Kritik, insbesondere hinsichtlich der fehlenden Bundesgarantie, im weiteren Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung finden wird, bleibt abzuwarten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzentwurf zwar zusätzliche Verschuldungsmöglichkeiten eröffnet, mit der Zuweisung der Mauteinnahmen an die Autobahn GmbH zugleich aber eine klare Zweckbindung vorsieht. Anders als bei dem 2025 geschaffenen Sondervermögen wird damit ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Einnahmen aus der Nutzung der Straßeninfrastruktur und ihrer Finanzierung hergestellt. Dies kann dazu beitragen, dem in den vergangenen Jahren eingetretenen Substanzverlust bei Straßen und Brücken entgegenzuwirken.

Auch die fehlende Bundesgarantie muss nicht ausschließlich nachteilig sein. Sie dürfte mit erhöhten Anforderungen der Fremdkapitalgeber an Transparenz, Berichterstattung und Risikomanagement einhergehen und könnte auf diese Weise zu einer Verbesserung der Unternehmensführung und einer Optimierung interner Prozesse beitragen.

Letztlich liegt der Reform eine politische Grundsatzentscheidung zugrunde. Die Bundesregierung verfolgt das bereits im Koalitionsvertrag formulierte Ziel, private Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, auch im Rahmen von ÖPP-Projekten, zu ermöglichen. Die Schaffung eines Finanzierungskreislaufs Straße soll hierfür die Voraussetzungen verbessern. Ob die neue Finanzierungsstruktur tatsächlich zusätzliche Investitionen ermöglicht oder lediglich deren zeitliche Vorziehung bewirkt, wird maßgeblich von der Entwicklung der Mauteinnahmen, Finanzierungskosten und künftigen Haushaltszuweisungen abhängen.

Fraglich ist allerdings, ob der Autobahn GmbH künftig insgesamt ausreichende Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen werden. So hat der Haushaltsausschuss des Bundestages in seiner Bereinigungssitzung zum Bundeshaushalt 2027 die für Investitionen der Gesellschaft

---

27 https://www.verkehrsrundschau.de/nachrichten/vermischtes/autobahn-gmbh-soll-milliardenkredite-aufnehmen-duerfen-3924751?utm.

28 Bundesrechnungshof, Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zum InfrGFinÄndG vom 24. September 2026, https://bundesrechnungshof.de/fileadmin/import/06_BWV/01_BWV-Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/BWV-Stellungnahme_Infrastrukturgesellschaftsfinanzierungs%C3%A4nderungsgesetz.pdf, S. 2–5.

29 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 21/106 vom 06.November 2026, TOP 29 (erste Beratung des Entwurfs BT-Drs. 21/8868), https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw45-de-autobahn-gesellschaft-1225118, Redebeiträge von Stefan Henze, Paula Piechotta und Jorrit Busch.

vorgesehenen Mittel gegenüber dem Regierungsentwurf um knapp zwei Milliarden Euro auf rund 2,4 Milliarden Euro gekürzt.[30] Damit werden die bisherigen Haushaltsmittel bereits in erheblichem Umfang zurückgeführt, bevor die gesetzlichen Voraussetzungen für die vorgesehene eigenständige Kreditaufnahme geschaffen sind. Ob und in welchem Umfang diese Kürzungen im weiteren Haushaltsverfahren noch korrigiert werden, bleibt abzuwarten.

Für die weitere Entwicklung von ÖPP-Projekten bedarf es neben einer verlässlichen Finanzierungsarchitektur eines hinreichend konkreten Bestands geeigneter Vorhaben. Hierfür kommen zunächst seit Längerem geplante, bislang jedoch nicht realisierte Projekte in Betracht. Darüber hinaus hat die Bundesregierung bereits im Koalitionsvertrag angekündigt, einen besonderen Schwerpunkt auf die Sanierung von Brücken zu legen. Vor diesem Hintergrund wird insbesondere die Bündelung mehrerer Brückenbauwerke oder -abschnitte zu größeren Projektpaketen als möglicher neuer Anwendungsbereich für ÖPP diskutiert. Deren Konzeption wirft allerdings zusätzliche Fragen hinsichtlich der Schnittstellen, der Risikoverteilung und der wirtschaftlichen Tragfähigkeit auf, die auch aus Sicht potenzieller privater Investoren von Bedeutung sind.

Die Bewährungsprobe des Finanzierungskreislaufs Straße wird daher nicht allein in der Bereitstellung zusätzlicher Finanzierungsspielräume liegen, sondern vor allem darin, diese in eine verlässliche, transparent priorisierte und wirtschaftlich tragfähige Projektpipeline zu überführen.

* * *

[30] https://table.media/assets/bereinigungsvorlage-2027.pdf