



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Zur Frage der Berücksichtigung einer Darlehensvergabe durch den Bund an die DB InfraGO AG im Rahmen der Schuldenbremse

Zur Frage der Berücksichtigung einer Darlehensvergabe durch den Bund an die DB InfraGO AG im Rahmen der Schuldenbremse

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 -063/24
Abschluss der Arbeit: 20.09.2024
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Schuldenbremsenrelevanz der Darlehensvergabe an die DB InfraGO AG	4
2.1.	Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF	4
2.2.	Kurzgutachten Hellermann	6
2.3.	Folgerungen für die vorliegende Fragestellung	9
2.3.1.	Werthaltigkeit des Darlehens	9
2.3.2.	Einzelne Darlehensbedingungen	11
3.	Ergebnis	14

1. Fragestellung

Gegenstand der nachfolgenden Bearbeitung ist die Frage, ob eine Darlehensvergabe durch den Bund an die DB InfraGO AG als finanzielle Transaktion einzuordnen wäre und inwieweit eine solche Maßnahme im Hinblick auf die Schuldenbremse berücksichtigt werden müsste.

2. Schuldenbremsenrelevanz der Darlehensvergabe an die DB InfraGO AG

Bei der Ermittlung des unter der Schuldenbremse zulässigen öffentlichen Defizits bleiben Vorgänge außer Betracht, die lediglich den Austausch von Vermögenspositionen beinhalten und die den Vermögensstand des Staates nicht verändern. Beispiele sind die Veräußerung einer Unternehmensbeteiligung, der eine Einnahme gegenübersteht (sog. Aktivtausch) oder die Vergabe eines Darlehens, aus der ein Rückzahlungsanspruch der öffentlichen Hand resultiert. Hinsichtlich allgemeiner Erläuterungen zur Bedeutung dieser finanziellen Transaktionen bei der Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme wird verwiesen auf den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages „Zur Frage der Berücksichtigung einer Darlehensvergabe durch den Bund an die Autobahn GmbH im Rahmen der Schuldenbremse“ vom 5. September 2024, Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 055/24; WD 4 - 3000 - 062/24.

Vorliegend steht eine Darlehensvergabe des Bundes an die DB InfraGO AG in Frage. Für die Einordnung dieser Maßnahme als finanzielle Transaktion und damit als schuldenbremsenneutral könnte zunächst der Wortlaut des § 3 G 115 sprechen, nach welchem aus den Ausgaben des Bundes unter anderem die Ausgaben „für die Darlehensvergabe“ herauszurechnen sind.

In einem **Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (BMF)**¹ sowie in einem **Kurzgutachten von Hellermann**² wird die beschriebene Fragestellung indes eingehend behandelt. Die entsprechenden Überlegungen werden im Folgenden zunächst zusammenfassend dargestellt und rechtlich eingeordnet (vgl. hierzu unter 2.1. und 2.2.). Daran anknüpfend werden die hieraus abzuleitenden Folgerungen thematisiert (vgl. hierzu unter 2.3.). Dabei wird erörtert, welche Aspekte hinsichtlich der Werthaltigkeit des Darlehens sowie der einzelnen Darlehensbedingungen zu berücksichtigen sind (vgl. hierzu unter 2.3.1. und 2.3.2.).

2.1. Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF

Der Wissenschaftliche Beirat weist darauf hin, dass die Regelungen der nationalen Schuldenbremse mit der gesetzlich vorgesehenen Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen den Vorgaben des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher

1 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Brief an den Bundesminister der Finanzen vom 31. Juli 2024 „Globale Minderausgabe im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025“, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/brief-zum-bundeshaushalt-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 19. September 2024.

2 Hellermann, Kurzgutachten im Auftrag des BMF vom 26. Juli 2024 „Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025“, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2024-08/gutachten.pdf?appLinkHandling=true>, zuletzt abgerufen am 19. September 2024.

Gesamtrechnungen (ESVG) angenähert werden sollten.³ Danach wäre eine Zuführung von Eigenkapital an ein öffentliches Unternehmen nur dann als finanzielle Transaktion zu bewerten, wenn sich die Regierung verhalte wie ein privater Anleger, mithin also die Erwartung einer entsprechenden Rendite bestehe.⁴ Eine ähnliche Überlegung komme auch bei der Zuführung von Fremdkapital – mithin also bei der Darlehensvergabe – zum Tragen.⁵ In diesem Fall müsse die Regierung davon ausgehen können, „dass das Unternehmen das Darlehen und die Verzinsung wie vereinbart zurückzahlt.“⁶ Die Erfüllung dieser Voraussetzung stellt der Wissenschaftliche Beirat im Hinblick auf eine Darlehensvergabe des Bundes an die DB InfraGO AG in Frage. Hierzu führt er aus:

„Durch die Betonung der Gemeinwohlbindung und aufgrund der hohen Lasten der Ersatzinvestitionen der Infrastruktur erscheint es zweifelhaft, dass die DB InfraGO AG mit den begrenzten Mitteln, die sie durch Trassenentgelte der Schienenbenutzer einnimmt, eine Rückzahlung der Darlehen schultern kann.“⁷

Vor diesem Hintergrund könne der Bund „in späteren Jahren gezwungen sein, alte Darlehen und die darin vereinbarten Zinsen durch neue Darlehen mit steigenden Darlehenssummen abzulösen.“⁸ Ein echter, durch die Schienenbetreiber beziehungsweise -benutzer finanzierter Schuldendienst finde dabei im Ergebnis nicht statt.⁹

Eine alternative Vorgehensweise könne darin bestehen, dass der Bund eine Rückzahlung der Darlehen in späteren Jahren durch erhöhte Zuschüsse finanziert oder auf die Rückzahlung verzichtet, woraus sich jeweils Beschränkungen für spätere Haushalte ergäben.¹⁰ Dabei übernehme der Bund den **Schuldendienst für die von ihm vergebenen Darlehen** letztlich vollständig oder teilweise selbst.¹¹

Zusammenfassend führt der Wissenschaftliche Beirat zu den genannten Gestaltungsmöglichkeiten aus:

„Unabhängig davon, ob der Bund eine spätere Rückzahlung von Darlehen durch Ausgabe neuer Darlehen oder durch erhöhte Zuschüsse finanziert oder auf Rückzahlung verzichtet, liegt aus der Sicht des Beirats keine finanzielle Transaktion im Sinne der Schuldenbremse

3 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, a.a.O. (Fußnote 1), S. 3.

4 Ebd.

5 Ebd.

6 Ebd.

7 Ebd.

8 Ebd.

9 Ebd.

10 Ebd.

11 Ebd.

vor, wenn aus wirtschaftlicher Sicht die DB InfraGO AG die ursprünglich gewährten Darlehen und deren Verzinsung nicht selbst trägt und zurückzahlt.“¹²

2.2. Kurzgutachten Hellermann

Hellermann geht davon aus, dass die **Vermögensneutralität einer Maßnahme** der maßgebliche Gesichtspunkt für deren Einordnung als finanzielle Transaktion sei.¹³ Hierunter fielen nach dem ESVG 2010 unter anderem Darlehen.¹⁴ Entsprechendes sei auf Bundesebene in § 3 G 115 geregelt.¹⁵ Die Vermögensneutralität folge dabei grundsätzlich schon daraus, dass der Darlehensgewährung ein Rückzahlungsanspruch in gleicher Höhe gegenüberstehe.¹⁶ Für die Anerkennung als finanzielle Transaktion werde jedoch darüber hinaus die **Werthaltigkeit des Darlehens**, mithin also die „Verlässlichkeit der Rückzahlung“ gefordert.¹⁷ Im Hinblick darauf führt Hellermann aus:

„Da die Deutsche Bahn AG und insbesondere die DB InfraGO AG über erhebliche eigene Einnahmen verfügen und zudem ergänzend Empfänger von Zuwendungen des Bundes sind, werden insoweit keine Bedenken zu erheben sein.“¹⁸

Weiterhin untersucht Hellermann, ob eine Darlehensvergabe durch den Bund an die DB InfraGO AG als **rechtsmissbräuchliche Umgehung der staatschuldenrechtlichen Bestimmungen** zu bewerten wäre. Die Annahme eines solchen Umgehungs- oder Missbrauchstatbestands könne dazu führen, dass „entweder die Kreditvergabe des Bundes an das Sondervermögen nicht als eine für den Ausgleich des Kernhaushalts unbeachtliche finanzielle Transaktion [...] anzuerkennen ist oder aber die Kreditaufnahme durch das selbständige Sondervermögen dem Bundeshaushalt zugerechnet wird“.¹⁹ Beide Begründungswege führen nach Auffassung von Hellermann gegebenenfalls dazu, dass „der Finanzierungsvorgang für den Bundeshaushalt nach Art. 115 Abs. 2 GG schuldenbremsenrelevant wird.“²⁰

Vor diesem Hintergrund wird in dem Kurzgutachten die Frage untersucht, ob im Falle einer Darlehensvergabe durch den Bund an die DB InfraGO AG ein Umgehungs- oder

12 Ebd.

13 Hellermann, a.a.O. (Fußnote 2), S. 13.

14 Ebd. S. 14, mit Verweis auf: ESVG 2010, Kapitel 5, 5.12 (AF.4) und F.4, 5.112 ff., abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925749/KS-02-13-269-DE.PDF>, zuletzt abgerufen am 19. September 2024.

15 Ebd.

16 Ebd. S. 15.

17 Ebd.

18 Ebd.

19 Ebd. S. 20.

20 Ebd.

Missbrauchstatbestand in dem beschriebenen Sinne vorliegt und die Maßnahme mithin schuldenbremsenrelevant ist.²¹

Dabei greift Hellermann auf Kriterien zurück, welche in der Rechtsprechung und in der Literatur für Fälle entwickelt wurden, in denen selbstständige Rechtsträger (insbesondere öffentliche Unternehmen) Kredite bei Dritten aufnehmen und sich angesichts der Umstände des Einzelfalls die Frage stellt, ob die Kreditaufnahme dem Bund zuzurechnen ist, weil es ansonsten zu einer rechtsmissbräuchlichen Umgehung der Schuldenbremse käme.²²

Die Kriterien für eine solche Zurechnung wurden bereits in einem Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages erörtert (WD 4 - 3000 - 006/24), auf welchen hinsichtlich der Einzelheiten verwiesen wird.²³ Als rechtsmissbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse werden in dem genannten Zusammenhang unter anderem Fälle bewertet, in denen der Darlehensnehmer über keine eigenen Sachaufgaben verfügt, sondern als reine Finanzierungsgesellschaft tätig wird. Entsprechendes soll etwa dann gelten, wenn der Bund bei der Rückzahlung des Darlehens selbst den Schuldendienst übernimmt. In beiden Fällen wird eine Zurechnung der Kreditaufnahme zu Lasten des Bundes befürwortet.²⁴ Die genannten Kriterien werden in dem Kurzgutachten auf den vorliegenden Fall, in dem der selbstständige Rechtsträger (hier die DB InfraGO AG) den Kredit nicht bei Dritten, sondern beim Bund aufnimmt, übertragen.²⁵

Dabei wird ausgeführt, dass es sich bei der DB InfraGO AG nicht um eine reine Finanzierungsgesellschaft handele, sondern dass ihr **eigene Sachaufgaben** übertragen worden seien.²⁶ Diesbezüglich verweist Hellermann auf § 2 der Satzung des Unternehmens.²⁷ Danach verfolgt die DB InfraGO AG den Zweck, Eisenbahninfrastruktur (insbesondere Eisenbahnanlagen und Serviceeinrichtungen) als Wirtschaftsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung gemeinwohlorientierter Ziele zu betreiben, welche in der Vorschrift einzeln beschrieben werden.

21 Ebd. S. 16 ff (allgemeine Darstellung der Zurechnungskriterien); Ebd. S. 20 ff. (Beurteilung der Darlehensvergabe des Bundes an die DB InfraGO AG anhand dieser Kriterien).

22 Ebd. S. 16 ff.

23 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand „Finanzierung des Neu- und Ausbaus der Schieneninfrastruktur – Vereinbarkeit verschiedener Modelle mit der Schuldenbremse sowie mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023“ vom 7. Februar 2024, WD 4 - 3000 - 006/24, Ziffer 3.4., S. 15 bis 18, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/992432/8a3ec33f0b73775e2ed6423a1c1358ed/WD-4-006-24-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 28. August 2024.

24 Ebd.

25 Hellermann, a.a.O. (Fußnote 2), S. 20 ff.

26 Ebd. 20 f.

27 Ebd. S. 21, mit Verweis auf: Satzung der DB InfraGO AG, abrufbar unter: https://db-watch.de/wp-content/uploads/2024/01/2024_Satzung-DB-InfraGO-AG_vom-30-11-2023.pdf, zuletzt abgerufen am 10. September 2024.

Weiterhin sei die Darlehensvergabe im vorliegenden Zusammenhang – ebenso wie eine Zuschussgewährung – ein **grundsätzlich legitimes Finanzierungsinstrument**.²⁸ Dessen rechtsmissbräuchliche Anwendung sei solange zu verneinen, wie die nähere Ausgestaltung der Darlehensvergabe sich „nicht allein als ein auf die Vermeidung der schuldenbremsenrelevanten staatlichen Ausgabe zielender ‚verdeckter‘ Zuschuss“ darstelle, sondern „als eine den Charakteristika des Instruments entsprechende Darlehensfinanzierung.“²⁹ In diesem Zusammenhang können nach Auffassung von Hellermann etwa die Bemessung des Darlehens, die Zinshöhe und die Laufzeit bedeutsam sein³⁰ (vgl. hierzu noch unter 2.3.2.).

Weiterhin wird in dem Kurzugutachten auf die Frage eingegangen, ob sich ein Rechtsmissbrauch aus einer etwaigen **Übernahme des Schuldendienstes** ergibt. Insofern sei darauf abzustellen, ob der Bund das von ihm gewährte Darlehen indirekt selbst bediene, indem er dem Darlehensnehmer die nötigen Mittel durch Zuschüsse aus seinen Haushaltsmitteln gewähre.³¹ Nach Auffassung von Hellermann kommt eine rechtsmissbräuchliche Umgehung unter diesem Gesichtspunkt indes nur dann in Betracht, „wenn der Bund auf diese Weise den Schuldendienst vollkommen übernimmt.“³² Wenn sich der Darlehensnehmer dagegen „teils aus eigenen Einnahmen, teils auch aus Bundeszuschüssen finanziert und ein ihm gewährtes Bundesdarlehen aus diesen gemischt zusammengesetzten, zu einem Teil auch dem Bundeshaushalt entstammenden Einnahmen bedient“ liege darin noch keine rechtsmissbräuchliche Umgehung.³³ Der zuletzt genannte Fall sei auch bei der DB InfraGO AG gegeben. Hierzu führt Hellermann aus:

„Es darf – ohne dem im Rahmen dieses Kurzugutachtens detailliert nachgehen zu können – zugrunde gelegt werden, dass die Deutsche Bahn und insbesondere DB InfraGO AG über erhebliche originäre eigene Mittel, die sie namentlich aus der Vermietung von Bahnhofsflächen und Trassennutzungsgebühren von privaten Eisenbahnunternehmen erlangt, verfügt und sich aus diesen Mitteln sowie auch aus verschiedenen Bundeszuschüssen finanziert.“³⁴

Ausgehend von der Annahme, dass die Finanzierung der vorstehend genannten Unternehmen „zu einem erheblichen Teil aus eigenen Einnahmen und im Übrigen aus diversen Bundeszuschüssen“ erfolgt, vertritt Hellermann die Auffassung, dass „die Bedienung des Darlehens aus diesen gemischt zusammengesetzten, zu einem Teil auch dem Bundeshaushalt entstammenden Einnahmen noch keine rechtsmissbräuchliche Umgehung“ begründe.³⁵

28 Ebd. S. 21, 31 f.

29 Ebd. S. 21 f., 32.

30 Ebd. S. 22, 32.

31 Ebd. S. 22.

32 Ebd.

33 Ebd.

34 Ebd.

35 Ebd. S. 32.

2.3. Folgerungen für die vorliegende Fragestellung

Entscheidender Gesichtspunkt für die Einordnung einer Maßnahme als finanzielle Transaktion ist nach den vorstehenden Ausführungen deren Vermögensneutralität. Letztere lässt sich nur dann bejahen, wenn das Darlehen werthaltig ist, mithin also von der Verlässlichkeit der Rückzahlung ausgegangen werden kann. Dies setzt voraus, dass der Darlehensnehmer (vorliegend also die DB InfraGO AG) grundsätzlich über die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel verfügt. Hinsichtlich dieser Frage kommen der Wissenschaftliche Beirat und Hellermann zu unterschiedlichen Einschätzungen. Auf die diesbezüglich relevanten Gesichtspunkte wird daher im Folgenden näher eingegangen.

2.3.1. Werthaltigkeit des Darlehens

Wie bereits ausgeführt, hält es der Wissenschaftliche Beirat für „zweifelhaft, dass die DB InfraGO AG mit den begrenzten Mitteln, die sie durch Trassenentgelte der Schienenbenutzer einnimmt, eine Rückzahlung der Darlehen schultern kann.“³⁶ Begründet werden diese Zweifel mit der Gemeinwohlbindung des Unternehmens und den „hohen Lasten der Ersatzinvestitionen der Infrastruktur“.³⁷

Hellermann erhebt dagegen diesbezüglich keine Bedenken. Er begründet dies damit, dass „die Deutsche Bahn AG und insbesondere die DB InfraGO AG über erhebliche eigene Einnahmen verfügen und zudem ergänzend Empfänger von Zuwendungen des Bundes sind.“³⁸ Eigene finanzielle Mittel erlange die DB InfraGO AG aus der Vermietung von Bahnhofsf lächen und aus Trassen nutzungsgebühren von privaten Eisenbahnunternehmen. Basierend auf der Annahme, dass die Unternehmensfinanzierung „zu einem erheblichen Teil aus eigenen Einnahmen und im Übrigen aus diversen Bundeszuschüssen“ erfolge, geht Hellermann davon aus, dass „die Bedienung des Darlehens aus diesen gemischt zusammengesetzten, zu einem Teil auch dem Bundeshaushalt entstammenden Einnahmen noch keine rechtsmissbräuchliche Umgehung“ begründe.“³⁹

Zu einer entsprechenden Einschätzung gelangt auch die Bundesregierung in einer Pressemitteilung vom 16. August 2024 bezüglich der Vereinbarungen zum Bundeshaushalt 2025. Danach sei „sichergestellt, dass dem Darlehen ein werthaltiger Rückzahlungsanspruch gegenübersteht.“⁴⁰ Die

36 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, a.a.O. (Fußnote 1), S. 3.

37 Ebd.

38 Hellermann, a.a.O. (Fußnote 2), S. 15.

39 Ebd. S. 32.

40 Bundesregierung, Pressemitteilung Nummer 196/24 vom 16. August 2024, Vereinbarung zum Haushalt 2025, S. 2, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/975228/2302956/26bf9c08de4a12f19dd22d8c60e636ea/2024-08-15-haushalt-einigung-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 17. September 2024.

DB InfraGO AG verfüge „neben den Zuschüssen des Bundes heute über eigene Einnahmen (Trassenpreise, Vermietungserlöse für Personenbahnhöfe, Anlagenvermietung).“⁴¹

Festzuhalten bleibt mithin, dass die **Rückzahlungsfähigkeit der DB InfraGO** vom Wissenschaftlichen Beirat kritischer beurteilt wird als von Hellermann und der Bundesregierung. Diesbezüglich ist indes Folgendes zu berücksichtigen:

Die bereits im Juli 2024 gefertigten Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirats und Hellermanns thematisieren noch nicht die einzelnen Darlehensbedingungen, welche die Bundesregierung in ihrer oben genannten Pressemitteilung vom 16. August 2024 näher beschreibt (Darlehenssumme: 3 Milliarden Euro, Laufzeit: 34 Jahre, Zinssatz: 1,5 Prozent, vgl. hierzu noch unter 2.3.2.).⁴² Der Wissenschaftliche Beirat weist ausdrücklich darauf hin, dass es unter anderem zu der Darlehensvergabe an die DB InfraGO AG zum Zeitpunkt der Stellungnahme noch „keine konkreten Größenordnungen“ gegeben habe.⁴³ Auch Hellermann erörtert die für die vorliegende Fragestellung relevanten „Ausgestaltungsfaktoren“ eines Darlehens lediglich abstrakt.⁴⁴ Die inzwischen bekanntgegebenen Darlehensbedingungen (insbesondere die Höhe der Darlehenssumme) könnten – neben der bereits thematisierten Einnahmesituation der DB InfraGO AG – indes ebenfalls Einfluss auf die Fähigkeit des Unternehmens haben, das Darlehen vertragsgemäß zurückzuzahlen.

Weiterhin dürfte die Werthaltigkeit des Darlehens von Faktoren abhängen, deren Entwicklung innerhalb der geplanten Laufzeit von 34 Jahren von hier aus nicht prognostizierbar ist. Zunächst lässt sich keine belastbare Aussage über die **Entwicklung der Einnahmen** der DB InfraGO AG treffen, zu welchen unter anderem die bereits erwähnten Trassennutzungsgebühren gehören. Auch die **Höhe der zukünftig erforderlichen Ausgaben** – wie etwa die vom Wissenschaftlichen Beirat angeführten Ersatzinvestitionen im Bereich der Infrastruktur – lässt sich auf Grundlage der hier vorliegenden Informationen nicht vorhersagen. Entsprechendes gilt für die Entwicklung der sonstigen Unternehmenssituation, etwa im Hinblick auf **zukünftige Gewinne/Verluste** des Unternehmens. So vertritt etwa Kube die Einschätzung, dass „das dauerhafte und strukturelle Defizit der Deutschen Bahn [...] auch die Werthaltigkeit der – ohnehin nur begrenzt marktüblich ausgestalteten – Darlehensgewährung in Frage stellen“ könne.⁴⁵

Die Bundesregierung teilt bezüglich der Vereinbarungen zum Bundeshaushalt 2025 indes mit, dass Gespräche mit „der Bahn [...] zur **angemessenen Renditeerwartung** im Zusammenhang mit

41 Ebd.

42 Ebd. S. 5 f.

43 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, a.a.O. (Fußnote 1), S. 1.

44 Hellermann, a.a.O. (Fußnote 2), S. 22.

45 Kube, „Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes“, Rechtliches Kurzgutachten erstattet im Auftrag der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (September 2024), S. 14, abrufbar unter: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/09/10/Gutachten_GMA_und_GME_Kube_5.9.2024_-_final_clean.pdf, zuletzt abgerufen am 17. September 2024.

den bereits geplanten Eigenkapitalzuführungen bereits weit fortgeschritten“ seien.⁴⁶ Die diesbezüglichen Ergebnisse sind – soweit ersichtlich – bisher nicht öffentlich verfügbar. Die Entwicklung der Unternehmensrendite dürfte für die Rückzahlungsfähigkeit der DB InfraGo AG allerdings von nicht unerheblicher Bedeutung sein. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Werthaltigkeit des Darlehens auf Grundlage der vorliegenden Informationen nicht abschließend beurteilen.

2.3.2. Einzelne Darlehensbedingungen

Fraglich ist weiterhin, inwieweit die Darlehensbedingungen, insbesondere der Darlehensbetrag, die Laufzeit und die Zinsgestaltung, für die Einordnung der Darlehensvergabe als finanzielle Transaktion sowie für die Frage relevant sind, ob im konkreten Fall von einer rechtsmissbräuchlichen Umgehung der staatsschuldenrechtlichen Bestimmungen auszugehen ist. Weder Art. 115 Abs. 2 GG noch § 3 G 115 treffen eine Aussage dazu, wie ein Darlehen auszugestaltet ist, um eine Einordnung als finanzielle Transaktion und damit als grundsätzlich nicht schuldenbremsenrelevant sicherzustellen.

Wie bereits ausgeführt, ist eine Darlehensvergabe nach Auffassung von Hellermann grundsätzlich auch dann als legitimes – und damit nicht rechtsmissbräuchliches – Finanzierungsinstrument des Bundes anzusehen, wenn hierdurch zuvor gewährte Zuschüsse ersetzt werden (vgl. hierzu unter 2.2.). In dem Kurzgutachten wird daher die Ansicht vertreten, dass auch die Möglichkeit **zinsvergünstigter oder zinsloser Darlehen** staatsschuldenrechtlich nicht von vornherein ausgeschlossen sei.⁴⁷ Diesbezüglich wird allerdings darauf hingewiesen, dass eine entsprechende Gestaltung unter dem Gesichtspunkt des EU-Beihilferechts zu prüfen wäre.⁴⁸ Die Bundesregierung geht unter Bezugnahme auf die Ausführungen von Hellermann ebenfalls davon aus, dass der Bund „für sein Darlehen nicht die marktübliche Verzinsung zu Grunde legen“ müsse.⁴⁹

Hellermann spricht zudem bestimmte Ausgestaltungsfaktoren an, welche nach seiner Auffassung bei der Frage von Bedeutung sein können, ob die Darlehensvergabe im Einzelfall als rechtsmissbräuchliche Umgehung der staatsschuldenrechtlichen Bestimmungen anzusehen ist.⁵⁰ Als relevante Aspekte werden in dem Kurzgutachten insoweit „die **Bemessung des Darlehens**“⁵¹ sowie „ohne dass zinsvergünstigte oder auch zinslose Darlehen zwingend ausgeschlossen erscheinen, die **Zinsgestaltung, die Laufzeit und die Tilgungsregelung**“ genannt.⁵² Problematisch könne etwa

46 Bundesregierung, a.a.O. (Fußnote 40), S. 4 (Hervorhebung nur hier).

47 Hellermann, a.a.O. (Fußnote 2), S. 21.

48 Ebd.

49 Bundesregierung, a.a.O. (Fußnote 40), S. 5.

50 Hellermann, a.a.O. (Fußnote 2), S. 22, 32.

51 Ebd. S. 32 (Hervorhebung nur hier).

52 Ebd. S. 22 (Hervorhebung nur hier).

„eine – einer haushaltsjährlichen Zuschussgewährung sehr nahestehende – periodisch kurzfristig wiederkehrende, regelmäßige Darlehensvergabe sein.“⁵³

Im Hinblick auf die Vereinbarungen zum Bundeshaushalt 2025 teilt die Bundesregierung mit, dass sich die Darlehenshöhe auf 3 Milliarden Euro belaufen werde.⁵⁴ Mit diesem Darlehen könnten „bisher am Markt begebene Anleihen für die Infrastruktur“ abgelöst werden.⁵⁵ Zur weiteren Ausgestaltung der Maßnahme teilt die Bundesregierung Folgendes mit:

- „1. Die Laufzeit des Darlehens beträgt 34 Jahre. Das entspricht der durchschnittlichen Dauer der Abschreibungen der Infrastrukturen der Bahn (die technische Nutzungsdauer von Infrastrukturanlagen beträgt bis zu 75 Jahre).
2. Das Darlehen wird mit der durchschnittlichen Rendite der ausstehenden Anleihen des Bundes in Höhe von 1,5 Prozent verzinst.
3. Das Darlehen ist wie die abzulösenden Markt-Anleihen der Bahn endfällig. Der Bund erhält den Darlehensbetrag am Ende der Laufzeit vollständig zurück. Die Zinersparnis bei abgelösten Anleihen der Bahn am Markt trägt dazu bei, dass sie die notwendigen Erträge für die vorzunehmende zusätzliche Eigenkapitalerhöhung erwirtschaften kann.“⁵⁶

Diese Darlehensbedingungen werden zum Teil kritisch bewertet. So hält es Kube unter Bezugnahme auf die genannten Konditionen für „**verfassungsrechtlich zweifelhaft**, ob die geplante Eigenkapitalzuführung an die DB InfraGO AG [...] und die konkrete Ausgestaltung der geplanten Darlehensgewährung [...] als finanzielle Transaktionen [...] eingeordnet werden können“.⁵⁷ Im Zusammenhang mit der bereits erörterten Frage der Werthaltigkeit des Darlehens (vgl. hierzu unter 2.3.1.) spricht er weiterhin von einer „ohnehin nur begrenzt marktüblich ausgestalteten“ Darlehensvergabe.⁵⁸

Die Deutsche Bundesbank hat ebenfalls zu der Darlehensvergabe Stellung genommen. Sie greift unter anderem die Aussage der Bundesregierung auf, nach welcher sich die Bundesschuld derzeit mit durchschnittlich 1,5 Prozent verzinse.⁵⁹ Die Bundesbank weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich der **Bund für das Darlehen neu verschulden** müsse.⁶⁰ Derzeit lägen die

53 Ebd.

54 Bundesregierung, a.a.O. (Fußnote 40), S. 1, 5.

55 Ebd.

56 Ebd. S. 5 f.

57 Kube, a.a.O. (Fußnote 45), S. 14 (Hervorhebung nur hier).

58 Ebd.

59 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2024, S. 118 f., abrufbar unter: <https://publikationen.bundesbank.de/publikationen-de/berichte-studien/monatsberichte/monatsbericht-august-2024-934662>, zuletzt abgerufen am 17. September 2024.

60 Ebd.

Finanzierungskosten des Bundes für 30-jährige Bundesanleihen bei 2,5 Prozent.⁶¹ Insofern werde „die Bahn erheblich begünstigt, und diese Maßnahme dürfte künftige Bundeshaushalte per saldo belasten.“⁶²

Ausgehend von den Erwägungen der Bundesbank stellt sich die Frage, ob sich unter dem Aspekt der Zinsgestaltung weitere Zweifel am Vorliegen einer finanziellen Transaktion ergeben könnten. So ließe sich die Überlegung anstellen, dass die Darlehensvergabe für den Bund nicht als vermögensneutral angesehen werden kann, wenn sich daraus im Hinblick auf zukünftige Bundeshaushalte die von der Bundesbank angesprochenen Zinsbelastungen ergeben, welche nicht vollständig durch die Darlehenszinsen kompensiert werden.

Gegen eine solche Einordnung könnten indes die Erwägungen von Hellermann sprechen. Dieser verweist im Zusammenhang der Einordnung des Darlehens als finanzielle Transaktion darauf, dass – entsprechend den Vorgaben des ESVG 2010 – auch **im Bundeshaushalt eine Bereinigung der Ausgaben nur in Höhe des Darlehensbetrags einerseits und des Rückforderungsanspruchs andererseits** erfolge.⁶³ Dagegen unterfielen „Zinsansprüche ebenso wie Refinanzierungskosten [...] nicht der Bereinigung, so dass die Zinskonditionen nach der grundsätzlichen Definition der finanziellen Transaktion hier noch keine Rolle spielen.“⁶⁴

In dem Kurzgutachten wird die Zinsgestaltung daher erst bei der Frage angesprochen, unter welchen Umständen eine Darlehensvergabe anstelle der Gewährung von Zuschüssen als rechtsmissbräuchliche Umgehung der staatsschuldenrechtlichen Bestimmungen anzusehen wäre.⁶⁵ Das Vorliegen einer solchen Umgehung hält Hellermann indes – wie bereits ausgeführt – auch bei zinsvergünstigten oder zinslosen Darlehen nicht von vornherein für zwingend.⁶⁶ Vielmehr berücksichtigt er in diesem Zusammenhang auch andere Aspekte, wie etwa die weitere Ausgestaltung des Darlehens und die Frage, inwieweit der Bund selbst den Schuldendienst für das Darlehen übernehmen muss (vgl. hierzu unter 2.2.).

Inwieweit die Ausgestaltung der einzelnen Darlehensbedingungen im Rahmen der Einordnung einer Darlehensvergabe als finanzielle Transaktion zu berücksichtigen ist und unter welchen Umständen in diesem Zusammenhang von einer Umgehung der staatsschuldenrechtlichen Bestimmungen ausgegangen werden muss, ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bisher nicht erörtert worden. Auch in der Literatur haben sich hierzu noch keine allgemein anerkannten Kriterien herausgebildet. Die vorliegenden Stellungnahmen lassen – wie vorstehend erörtert –

61 Ebd.

62 Ebd. Zur Verzinsung von im Jahr 2024 begebenen Bundesanleihen vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Pressenotiz vom 30. Januar 2024, abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/re-source/blob/817020/a59250460f60259e782bc287bbaf9987/mL/2024-01-30-neuemission-download.pdf>, zuletzt abgerufen am 17. September 2024.

63 Hellermann, a.a.O. (Fußnote 2), S. 14 f.

64 Ebd. mit Verweis auf Kapitel 5, 5.42 f. ESVG 2010.

65 Ebd. S. 14 f., 22.

66 Ebd. S. 22 („ohne dass zinsvergünstigte oder auch zinslose Darlehen zwingend ausgeschlossen erscheinen“).

unterschiedliche Bewertungen zu. Vor diesem Hintergrund lässt sich nicht abschließend beurteilen, ob die Darlehensvergabe angesichts der von der Bundesregierung mitgeteilten Darlehensbedingungen als schuldenbremsenneutral zu bewerten ist.

3. Ergebnis

Die Beantwortung der Frage, ob eine Darlehensvergabe durch den Bund an die DB InfraGO AG als finanzielle Transaktion einzuordnen wäre und inwieweit ein solcher Vorgang im Hinblick auf die Schuldenbremse berücksichtigt werden müsste, hängt zunächst davon ab, ob es sich bei der genannten Maßnahme um einen vermögensneutralen Vorgang handelt. Voraussetzung hierfür ist die Werthaltigkeit des Darlehens, das heißt die Verlässlichkeit seiner Rückzahlung. Hiervon kann nur dann ausgegangen werden, wenn die DB InfraGO AG grundsätzlich über die Fähigkeit verfügt, die Darlehenssumme zurückzuzahlen. Diesbezüglich kommen der Wissenschaftliche Beirat und Hellermann zu unterschiedlichen Einschätzungen (vgl. hierzu unter 2.1. und 2.2.).

Die Rückzahlungsfähigkeit der DB InfraGo AG hängt von Faktoren ab, deren Entwicklung innerhalb des 34-jährigen Rückzahlungszeitraums von hier aus nicht prognostizierbar ist. Zudem ist zu berücksichtigen, dass nach Angaben der Bundesregierung Gespräche mit „der Bahn [...] zur angemessenen Renditeerwartung im Zusammenhang mit den bereits geplanten Eigenkapitalzuführungen“ geführt wurden. Die diesbezüglichen Ergebnisse sind – soweit ersichtlich – bisher nicht öffentlich verfügbar. Die Entwicklung der Unternehmensrendite dürfte für die Rückzahlungsfähigkeit der DB InfraGO AG indes von nicht unerheblicher Bedeutung sein. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Werthaltigkeit des Darlehens auf Grundlage der vorliegenden Informationen nicht abschließend beurteilen (vgl. hierzu unter 2.3.1.).

Weiterhin werden die von der Bundesregierung mitgeteilten Darlehensbedingungen zum Teil kritisch bewertet. Allgemein anerkannte Kriterien dafür, wie ein Darlehen konkret ausgestaltet sein muss, um als finanzielle Transaktion zu gelten und nicht als rechtmisbräuchliche Umgehung der staatsschuldenrechtlichen Bestimmungen bewertet zu werden, haben sich bisher jedoch weder in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung noch in der Literatur herausgebildet. Vor diesem Hintergrund lässt sich nicht abschließend beurteilen, ob die hier in Rede stehende Darlehensvergabe angesichts der geplanten Ausgestaltung der Maßnahme als schuldenbremsenneutral zu bewerten ist (vgl. hierzu unter 2.3.2.).
