



Fachbereiche WD 4 und WD 6

Darlehen des Bundes an die Sozialversicherungsträger sowie an die Bundesagentur für Arbeit

Verhältnis zu den Regelungen der Schuldenbremse und fachgesetzliche Vorgaben

Darlehen des Bundes an die Sozialversicherungsträger sowie an die Bundesagentur für Arbeit

Verhältnis zu den Regelungen der Schuldenbremse und fachgesetzliche Vorgaben

Aktenzeichen: WD 4-30000-0003-0002; WD 6-30000-0012-0010
Abschluss der Arbeit: 11.09.2026
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen
WD 6: Arbeit und Soziales

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.	Darlehensvergaben des Bundes an die Sozialversicherungsträger sowie an die BA (WD 4)	4
3.	Schuldenbremsenrelevanz der Darlehensvergaben (WD 4)	6
3.1.	Regelungen der Schuldenbremse	6
3.2.	Finanzielle Transaktionen	8
3.2.1.	Zweck der zu Grunde liegenden Regelungen	8
3.2.2.	Beispiel Darlehensvergabe	9
3.2.3.	Folgerungen für die vorliegende Fragestellung	10
3.3.	Mögliche Einschränkungen bei der Einordnung von Darlehensvergaben als finanzielle Transaktionen	10
3.3.1.	Werthaltigkeit des Darlehens	10
3.3.1.1.	Bewertungen bzgl. der Darlehensgewährung des Bundes an die DB InfraGO AG	11
3.3.1.2.	Vorliegend relevante Aspekte	13
3.3.1.2.1.	Rückzahlungsfähigkeit der Darlehensnehmer	13
3.3.1.2.2.	Rückforderungsabsicht des Bundes	18
3.3.1.2.3.	Rückzahlungsfrist	18
3.3.1.3.	Zwischenergebnis	19
3.3.2.	Verzicht auf die Rückzahlung	20
3.3.2.1.	Fehlen einer gesetzlichen Regelung	20
3.3.2.2.	Vorgehen in der Vergangenheit	20
3.3.2.2.1.	Im Jahr 2021 erfolgter Erlass eines im Jahr 2020 gewährten Darlehens	21
3.3.2.2.2.	Im Jahr 2021 erfolgte Umwandlung eines im selben Jahr gewährten Darlehens in einen Zuschuss	23
3.3.2.3.	Zwischenergebnis	24
4.	Fachgesetzliche Vorgaben zur Zulässigkeit von Darlehensvergaben durch den Bund (WD 6)	24
4.1.	Liquiditätshilfen im Sinne von § 364 SGB III	24
4.2.	Vergleichbare Regelungen in anderen Sozialgesetzbüchern	26
4.2.1.	Liquiditätshilfen an den Gesundheitsfonds gemäß § 271 Abs. 3 SGB V	26
4.2.2.	Liquiditätshilfen an den Ausgleichsfonds gemäß § 65 SGB XI	26
4.2.3.	Liquiditätshilfe in der gesetzlichen Rentenversicherung gemäß § 214 SGB VI	26
5.	Fazit	27

1. Fragestellung

Gegenstand der Arbeit sind Darlehen des Bundes an die Sozialversicherungsträger sowie an die Bundesagentur für Arbeit (BA). Im Hinblick auf die Sozialversicherungsträger konzentriert sich die Darstellung auf die dem Gesundheitsfonds der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und dem Ausgleichsfonds der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) gewährten Darlehen.

Nach einer einführenden Darstellung der diesbezüglichen Praxis des Bundes und der hierfür maßgeblichen gesetzlichen Regelungen (2.) wird auf die Frage der Schuldenbremsenrelevanz der genannten Darlehensvergaben eingegangen (3.). Dabei werden zunächst die Regelungen der Schuldenbremse dargestellt (3.1.). Daran anknüpfend wird auf die Bestimmungen zu finanziellen Transaktionen eingegangen (3.2.). Anschließend erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit hinsichtlich der Einordnung von Darlehensvergaben als finanzielle Transaktionen Einschränkungen bestehen und welche Aspekte dabei im Hinblick auf die vorliegende Fragestellung zu beachten sind (3.3.).

Weiterhin wird näher auf die fachgesetzlichen Vorgaben für die genannten Darlehensvergaben eingegangen (4.). Abschließend wird ein Fazit gezogen (5.).

2. Darlehensvergaben des Bundes an die Sozialversicherungsträger sowie an die BA (WD 4)

Hinsichtlich der Praxis der Darlehensvergabe des Bundes an die Sozialversicherungsträger sowie an die BA lassen sich folgende Bereiche unterscheiden:

Zum einen vergibt der Bund zinslose Darlehen, die grundsätzlich noch im Jahr der Vergabe zurückzuzahlen sind (**unterjährige Darlehen**). Diese werden in den entsprechenden Fachgesetzen und in den jährlichen Haushaltsgesetzen als „**Liquiditätsdarlehen**“ bzw. als „**Liquiditätshilfen**“ bezeichnet und sollen kurzfristige Zahlungseingänge überbrücken.¹ Zu nennen sind hier die Liquiditätsdarlehen an den Gesundheitsfonds der GKV nach § 271 Abs. 3 Sozialgesetzbuch (SGB) V sowie an die BA nach § 364 Abs. 1 SGB III. Für den Fall, dass die BA ein solches Darlehen nicht bis zum Schluss des laufenden Haushaltsjahres zurückzahlen kann, bestimmt § 365 SGB III, dass die Rückzahlung als bis zum Schluss des folgenden Haushaltsjahres gestundet gilt.

Derartige zinslose Liquiditätsdarlehen wurden in der Vergangenheit auch dem Ausgleichsfonds der SPV gewährt. Im Jahr 2022 erfolgte dies auf Grundlage von § 12 Abs. 4a des Haushaltsgesetzes (HG). Dabei wurde geregelt, dass das auf 1 Milliarde Euro begrenzte Darlehen im selben Haushaltsjahr zurückzuzahlen ist (§ 12 Abs. 4a Satz 5 HG 2022). Zudem war vorgesehen, dass die Rückzahlung als bis zum Schluss des folgenden Haushaltsjahres zinsfrei gestundet gilt, wenn die Mittel des Ausgleichsfonds nicht ausreichen, um das Darlehen bis zum Ende des Haushaltsjahres 2022 zurückzuzahlen (§ 12 Abs. 4a Satz 6 HG 2022). Diese Regelung wurde durch § 61a Abs. 2 SGB XI modifiziert. Danach ist das auf Grundlage des HG 2022 der SPV gewährte Darlehen in Höhe von 1 Milliarde Euro in Höhe von 0,5 Milliarden Euro bis zum 31. Dezember 2023 und in

1 Kühl, in: Brand, Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung - SGB III, 10. Auflage 2026, § 364 SGB III, Rn. 2.

Höhe von 0,5 Milliarden Euro bis zum 31. Dezember 2028 zurückzuzahlen. Die Rückzahlung der bis zum 31. Dezember 2023 fälligen 0,5 Milliarden Euro ist planmäßig erfolgt.²

Von den beschriebenen Darlehen, welche vorbehaltlich der genannten Stundungsmöglichkeiten grundsätzlich auf eine Rückzahlung innerhalb desselben Haushaltsjahres angelegt sind (Liquiditätsdarlehen/Liquiditätshilfen) lassen sich solche Darlehen unterscheiden, deren Rückzahlung von vornherein auf einen längeren (das jeweilige Haushaltsjahr überschreitenden) Zeitraum angelegt ist (**überjährige Darlehen**). Die Vergabe dieser Darlehen erfolgt auf Grundlage des jährlichen Haushaltsgesetzes.

Der Ausgleichsfonds der SPV hat neben dem bereits genannten (ursprünglich unterjährigen, dann aber gestundeten) Darlehen ein weiteres zinsloses Darlehen erhalten, dessen Rückzahlungsfristen von vornherein überjährig angelegt sind. Nach § 13 Abs. 6 Satz 1 HG 2025 gewährte der Bund dem Ausgleichsfonds ein Darlehen in Höhe von 0,5 Milliarden Euro. Nach Satz 2 der Vorschrift ist der Darlehensbetrag in den Jahren 2029 bis 2033 in jährlichen Teilbeträgen in Höhe von jeweils 100 Millionen Euro jeweils bis zum 31. Dezember des betreffenden Jahres zurückzuzahlen. Weiterhin ist in § 13 Abs. 7 Satz 1 HG 2026 vorgesehen, dass der Bund dem Ausgleichsfonds ein zinsloses Darlehen in Höhe von bis zu 3,2 Milliarden Euro gewährt. Nach Satz 2 der Vorschrift ist der Darlehensbetrag in den Jahren 2029 bis 2033 in jährlichen, jeweils gleich hohen Teilbeträgen jeweils bis zum 31. Dezember des betreffenden Jahres zurückzuzahlen.

Der Gesundheitsfonds der GKV hat im Jahr 2023 ein zinsloses Darlehen in Höhe von 1 Milliarde Euro erhalten. Ursprünglich war vorgesehen, dass dieses Darlehen bis spätestens 31. Dezember 2026 zurückzuzahlen ist (§ 12 Abs. 4 Satz 1 HG 2023). Diese Frist wurde jedoch erstmals durch § 13 Abs. 5 HG 2026 verlängert. Danach war das dem Gesundheitsfonds aufgrund von § 12 Abs. 4 Satz 1 HG 2023 gewährte Darlehen abweichend von der haushaltsgesetzlichen Regelung des Jahres 2023 erst bis spätestens 31. Dezember 2033 zurückzuzahlen.

Weiterhin hat der Gesundheitsfonds im Jahr 2025 ein zinsloses Darlehen in Höhe von 2,3 Milliarden Euro erhalten. Ursprünglich war vorgesehen, dass dieses Darlehen in fünf jährlichen Raten bis spätestens 31. Dezember 2033 zurückzuzahlen ist (§ 13 Abs. 4 HG 2025). Ein weiteres zinsloses Darlehen in Höhe von 2,3 Milliarden Euro ist im HG 2026 vorgesehen. Dieses Darlehen war ursprünglich ebenfalls in fünf jährlichen Raten bis spätestens 31. Dezember 2033 zurückzuzahlen (§ 13 Abs. 4 HG 2026).

Durch das Gesetz zur Stabilisierung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Beitragsstabilisierungsgesetz) vom 24. Juli 2026 wurde in § 221 SGB V indes ein neuer Abs. 4 eingefügt.³ Dieser sieht bzgl. der vorgenannten Darlehen an den Gesundheitsfonds aus den Jahren 2023, 2025 und 2026 eine **Verlängerung der Rückzahlungsfristen** vor. Dazu heißt es in der Vorschrift:

2 Bundesregierung, Bericht vom 19.08.2024 „Zukunftssichere Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung – Darstellung von Szenarien und Stellschrauben möglicher Reformen“, BT-Drs. 20/12600, S. 38, 40, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/126/2012600.pdf>, zuletzt abgerufen am 04.09.2026.

3 Art. 1 Nr. 60 b) GKV-Beitragsstabilisierungsgesetz vom 24.07.2026, BGBl. 2026 I Nr. 228.

„Die dem Gesundheitsfonds nach § 12 Absatz 4 Satz 1 des Haushaltsgesetzes 2023, § 13 Absatz 4 des Haushaltsgesetzes 2025 und § 13 Absatz 4 des Haushaltsgesetzes 2026 gewährten zinslosen Darlehen in Höhe von insgesamt 5,6 Milliarden Euro sind abweichend von § 13 Absatz 4 des Haushaltsgesetzes 2025 und § 13 Absatz 4 und 5 des Haushaltsgesetzes 2026 in jährlichen Raten wie folgt zurückzuzahlen:

1. 1 Milliarde Euro bis spätestens 31. Dezember 2035,
2. 1 Milliarde Euro bis spätestens 31. Dezember 2036,
3. 1 Milliarde Euro bis spätestens 31. Dezember 2037,
4. 1 Milliarde Euro bis spätestens 31. Dezember 2038 und
5. 1,6 Milliarden Euro bis spätestens 31. Dezember 2039.“

In § 221 Abs. 4 Nr. 1 bis 4 SGB V sind die jeweils in § 13 Abs. 4 Nr. 1 bis 4 HG 2025 und § 13 Abs. 4 Nr. 1 bis 4 HG 2026 vorgesehenen Rückzahlungsraten zusammengefasst (mithin also $2 \times 0,5$ Milliarden Euro = 1 Milliarde Euro pro Rate), für die nunmehr längere Rückzahlungsfristen gelten.

In § 221 Abs. 4 Nr. 5 SGB V sind zum einen die jeweils in § 13 Abs. 4 Nr. 5 HG 2025 und § 13 Abs. 4 Nr. 5 HG 2026 vorgesehenen Rückzahlungsraten (mithin also $2 \times 0,3$ Milliarden Euro = 0,6 Milliarden Euro) und zudem der in § 12 Abs. 4 Satz 1 HG 2023 vorgesehenen Betrag von 1 Milliarde Euro zusammengefasst.

Die ursprünglich bis zum 31. Dezember 2026 vorgesehene Rückzahlung des nach § 12 Abs. 4 Satz 1 HG 2023 gewährten Darlehens in Höhe von 1 Milliarde Euro wurde somit **zweimal verschoben**, zunächst durch § 13 Abs. 5 HG 2026 und zuletzt durch § 221 Abs. 4 SGB V.

3. Schuldenbremsenrelevanz der Darlehensvergaben (WD 4)

3.1. Regelungen der Schuldenbremse

Sowohl der für Bund und Länder geltende **Art. 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz (GG)** als auch der nur für den Bund geltende **Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG** sehen einen Haushaltsausgleich „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ vor. Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG ist diesem Grundsatz bereits dann entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 Prozent vom nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten (sog. Strukturkomponente). In dem genannten Umfang sind Einnahmen aus Krediten auf Bundesebene mithin zulässig. Zusätzlich sind nach Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen (sog. Konjunkturkomponente). Hierdurch verändert sich die Höchstgrenze der aufgrund der

Strukturkomponente zulässigen Einnahmen aus Krediten.⁴

Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist nach Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten 1 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen.

Festzuhalten bleibt somit, dass **Einnahmen aus Krediten** nach der Schuldenbremse des Bundes grundsätzlich nur in dem durch Art. 115 Abs. 2 Satz 2 bis 4 GG definierten Umfang zulässig sind. Innerhalb des Anwendungsbereichs der genannten Regelungen⁵ ist eine Überschreitung der Kreditobergrenzen nur im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen unter den Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG zulässig.

Unter Einnahmen aus Krediten im Sinne der Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG werden die dem Haushalt aufgrund der Kreditaufnahme zufließenden finanziellen Mittel verstanden, abzüglich des Betrages, welcher zur Tilgung bereits bestehender Kredite eingesetzt wird.⁶ Die Schuldenbremse begrenzt somit die Nettoneuverschuldung, also den Betrag, der sich aus der Differenz zwischen den aufgenommenen Krediten einerseits und den damit zusammenhängenden Tilgungsausgaben andererseits ergeben.⁷

Sofern der **Bund den Sozialversicherungsträgern und der BA Darlehen gewährt**, führt dies im Bundeshaushalt nicht unmittelbar zu Einnahmen aus Krediten in dem vorstehend beschriebenen Sinne, sondern zunächst zu **Ausgaben**. Letztere sind im Rahmen der Schuldenbremse indes ebenfalls von Bedeutung. Insofern ist der Wortlaut der Art. 109 Abs. 3 Satz 1, 115 Abs. 2 Satz 1 GG zu berücksichtigen. Danach sind **Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen**.

Diese Ausgleichspflicht „ohne Einnahmen aus Krediten“ gilt indes nicht für alle Ausgaben des Bundes. Bestimmte Ausgaben werden als finanzielle Transaktionen aus den (grundsätzlich ohne

4 Vgl. hierzu: § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung von Art. 115 GG (G 115). Dort heißt es: „Wird für das Haushaltsjahr eine von der Normallage abweichende wirtschaftliche Entwicklung erwartet, verändert sich die Höchstgrenze der zu veranschlagenden Einnahmen aus Krediten nach Abs. 1 als Konjunkturkomponente um diejenigen Einnahmen aus Krediten oder um die Haushaltsüberschüsse, die der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt entsprechen.“

5 Bestimmte Kreditermächtigungen unterfallen aufgrund von verfassungsrechtlichen Sonderregelungen nicht dem Anwendungsbereich der Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG. Eine solche Regelung trifft beispielsweise Art. 143h Abs. 1 GG. Dieser sieht vor, dass der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Mrd. Euro errichten kann (Satz 1). Auf die entsprechenden Kreditermächtigungen sind die Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG nicht anzuwenden (Satz 3).

6 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL, Mai 2020, Art. 109 GG, Rn. 17; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 109, Rn. 65; ähnlich: Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 63. Edition, Stand: 15. September 2025, Art. 109, Rn. 55; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 25; Tappe, Wirtschaftsdienst 2010, S. 269 f.

7 Tappe, Wirtschaftsdienst 2010, S. 269 f.

Krediteinnahmen auszugleichenden) Ausgaben des Bundes herausgerechnet und sind daher **schuldenbremsenneutral**. Hierauf wird im Folgenden näher eingegangen.

3.2. Finanzielle Transaktionen

Zum Begriff der finanziellen Transaktionen führt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) Folgendes aus:

„Als finanzielle Transaktionen werden Transaktionen in Bezug auf finanzielle Vermögenswerte (Forderungen und Verbindlichkeiten) bezeichnet. Es handelt sich dabei um finanzvermögensneutrale Vorgänge, d. h. mit den Kassenbewegungen gehen ausgleichende Gegenbuchungen bei Forderungen bzw. Verbindlichkeiten einher, z. B. Privatisierungserlöse (Tausch von Beteiligungsvermögen gegen Kassenzugang) oder Darlehensvergaben (Tausch Kassenausgang gegen Forderungserwerb).“⁸

Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG setzt voraus, dass bzgl. solcher finanzvermögensneutraler Vorgänge eine „Bereinigung“ der für die Schuldenbremse relevanten Einnahmen und Ausgaben stattfindet und weist die konkrete Ausgestaltung dem Gesetzgeber zu. Nach der genannten Regelung wird Näheres (unter anderem „die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen“) durch ein Bundesgesetz geregelt. Diesem Regelungsauftrag ist der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Ausführung von Art. 115 GG (**G 115**) nachgekommen.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 G 115 sind „Einnahmen und Ausgaben [...] bei der Veranschlagung in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen; Einnahmen und Ausgaben sind um finanzielle Transaktionen zu bereinigen.“ Nach § 3 G 115 sind aus „den Ausgaben nach § 2 Abs. 1 erster Halbsatz [...] die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen, aus den Einnahmen nach § 2 Abs. 1 erster Halbsatz diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen.“

3.2.1. Zweck der zu Grunde liegenden Regelungen

Zum Zweck der genannten Regelungen wird in der Gesetzesbegründung zu § 3 G 115 ausgeführt, dass die Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen im Rahmen der Schuldenregel zu einer **Annäherung des Haushaltssaldos an den Finanzierungssaldo der Maastricht-Rechnung** führe, der dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) folge. Als finanzielle Transaktionen würden in den VGR – und damit in der Maastricht-Rechnung –

8 BMF, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), Stand: 25. Februar 2022, S. 19, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=9; entsprechend auch: Stabilitätsrat, Kompendium zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Art. 109a Abs. 2 GG, Stand: 10. Oktober 2023, S. 10, abrufbar unter: https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Ueberwachung_Einhaltung_Schuldenbremse/Kompendium/Kompendium_node.html, jeweils zuletzt abgerufen am 09.09.2026.

nichtvermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben bezeichnet.⁹ Laut der Gesetzesbegründung zu Art. 115 Abs. 2 Satz 5 (nunmehr Satz 6) GG soll insoweit ein „Gleichklang der nationalen Schuldenbegrenzungsregel mit der Systematik des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ hergestellt werden.¹⁰

Der Grund für die Berücksichtigung finanzieller Transaktionen liegt mithin in dem Bestreben, auf der Grundlage der nationalen Schuldenregel annähernd zu einem Ergebnis zu gelangen, das als Finanzierungssaldo des Bundes für die europarechtlichen Bestimmungen zur Haushaltsdisziplin maßgeblich ist. Die Berechnung ist dort in Anwendung des Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) vorzunehmen.¹¹ In dessen Rahmen bleiben Vorgänge für die Ermittlung des öffentlichen Defizits außer Betracht, die lediglich den Austausch von Vermögenspositionen beinhalten und somit den **Vermögensstand des Staates nicht verändern**, wie zum Beispiel bei Veräußerung einer Unternehmensbeteiligung, der eine Einnahme gegenübersteht (sog. Aktivtausch) oder bei der Vergabe eines Darlehens, welche die Begründung eines Rückzahlungsanspruchs zur Folge hat.¹²

3.2.2. Beispiel Darlehensvergabe

In der Literatur wird ausgeführt, dass als Darlehen veranschlagte Ausgaben aufgrund der in § 3 G 115 vorgesehenen Herausrechnung bei der Ermittlung der Gesamtausgaben des Bundes unberücksichtigt blieben.¹³ Auf dieser Grundlage wird erörtert, wie es sich auswirkt, wenn im Haushaltsplan „vermehrt Ausgaben als Darlehen veranschlagt“ werden.¹⁴ Unter „sonst gleichen Umständen“¹⁵ verringere sich in diesem Fall der im Rahmen des Art. 115 Abs. 2 GG maßgebliche Finanzierungssaldo.¹⁶ Zugleich **weite sich der Kreditspielraum aus**, da die Herausrechnung von Ausgabepositionen zur Folge habe, dass ihre Finanzierung durch Kredit für die

9 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zu dem Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 24. März 2009, BT-Drs. 16/12400, Begründung zu Art. 2 (G 115), S. 19, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/124/1612400.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.09.2026.

10 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des GG (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 24. März 2009, BT-Dr. 16/12410, Begründung zu Nr. 6 (Art. 115 GG), S. 13, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/124/1612410.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.09.2026.

11 Verordnung (EU) Nr. 549/2013 vom 21. Mai 2013, L 174/1, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0549>, zuletzt abgerufen am 10.09.2026.

12 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. EL Februar 2018, Art. 115 GG, Rn. 20.

13 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. EL Februar 2018, Art. 115 GG, Rn. 20.

14 Ebd.

15 Die Formulierung „unter sonst gleichen Umständen“ spricht dafür, dass ein Vergleich gezogen werden soll zwischen einem Fall, in dem bestimmte Ausgaben auf einer finanziellen Leistung des Bundes ohne korrespondierenden Anspruch auf Rückzahlung (etwa auf einem Zuschuss) beruhen und im Haushalt entsprechend veranschlagt werden, und einem Fall, in dem Ausgaben mit ansonsten gleicher Zwecksetzung als Darlehen gewährt und veranschlagt werden.

16 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. EL Februar 2018, Art. 115 GG, Rn. 20.

Schuldenregelung des Art. 115 Abs. 2 GG irrelevant sei.¹⁷ Dies wird damit begründet, dass die genannten Ausgaben nicht zu denjenigen Ausgaben gehörten, die gemäß Satz 1 der genannten Vorschrift durch Einnahmen (ohne Kreditaufnahme) auszugleichen seien.¹⁸

3.2.3. Folgerungen für die vorliegende Fragestellung

Der Bund gewährt den Sozialversicherungsträgern und der BA sowohl unterjährige Darlehen (Liquiditätsdarlehen/Liquiditätshilfen) als auch überjährige Darlehen (2.). Bzgl. beider Formen der Darlehensvergabe kommt grundsätzlich eine Einordnung als schuldenbremsenneutrale finanzielle Transaktion in Betracht.

Für diese Einordnung spricht der Wortlaut des § 3 G 115. Wie bereits ausgeführt, sind danach u.a. „die Ausgaben [...] für die Darlehensvergabe“ aus den für die Schuldenbremse relevanten (und damit grundsätzlich ohne Krediteinnahmen auszugleichenden) Ausgaben des Bundes herauszurechnen.

3.3. Mögliche Einschränkungen bei der Einordnung von Darlehensvergaben als finanzielle Transaktionen

Fraglich ist indes, ob aufgrund von § 3 G 115 jede Darlehensvergabe des Bundes schuldenbremsenneutral ist oder ob insoweit – insbesondere in Anbetracht des Zwecks der zu Grunde liegenden Vorschriften – Einschränkungen zu beachten sind.

Die Frage der Schuldenbremsenrelevanz von Darlehensvergaben des Bundes an Dritte wurde eingehend im Zusammenhang mit einer Darlehensvergabe des Bundes an die **DB InfraGO AG**, der Infrastruktursparte der Deutschen Bahn AG (DB AG) erörtert. Anlass waren entsprechende Planungen der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 2025.¹⁹ Die diesbezüglichen Stellungnahmen enthalten allgemeine Erwägungen, welche auch für die Frage bedeutsam sein könnten, ob die Darlehensvergaben des Bundes an die Sozialversicherungsträger und BA als schuldenbremsenneutrale finanzielle Transaktion einzuordnen sind. Hierauf wird daher an dieser Stelle näher eingegangen.

3.3.1. Werthaltigkeit des Darlehens

Anlässlich der genannten Darlehensvergabe des Bundes an die DB InfraGO AG wird in einem Kurzgutachten von *Hellermann* ausgeführt, dass die **Vermögensneutralität** des fraglichen Vorgangs als maßgeblicher Gesichtspunkt für die Einordnung als finanzielle Transaktion anzusehen

17 Ebd.

18 Ebd.

19 Bundesregierung, Pressemitteilung Nummer 196/24 vom 16.08.2024, Vereinbarung zum Haushalt 2025, S. 1, 5 f., abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/2302956/26bf9c08de4a12f19dd22d8c60e636ea/2024-08-15-haushalt-einigung-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.09.2026.

sei.²⁰ Zwar folge die Vermögensneutralität bei Darlehen grundsätzlich schon daraus, dass der Darlehensgewährung ein Rückzahlungsanspruch in gleicher Höhe gegenüberstehe.²¹ Für die Anerkennung als finanzielle Transaktion werde jedoch darüber hinaus die **Werthaltigkeit** des Darlehens, mithin also die „**Verlässlichkeit der Rückzahlung**“ gefordert.²²

3.3.1.1. Bewertungen bzgl. der Darlehensgewährung des Bundes an die DB InfraGO AG

In einer Stellungnahme des *Wissenschaftliche Beirats beim BMF* wird bzgl. der beschriebenen Darlehensvergabe an die DB InfraGO AG darauf hingewiesen, dass die Regelungen der nationalen Schuldenbremse mit der gesetzlich vorgesehenen Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen den Vorgaben des ESVG angenähert werden sollten.²³ Danach sei 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.²⁴ Eine ähnliche Überlegung komme auch bei der Zuführung von Fremdkapital – mithin also bei der Darlehensvergabe – zum Tragen.²⁵ In diesem Fall müsse die Regierung davon ausgehen können, „dass das Unternehmen das Darlehen und die Verzinsung wie vereinbart zurückzahlt.“²⁶ 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.“²⁷

Vor diesem Hintergrund könne der Bund „in späteren Jahren gezwungen sein, alte Darlehen und die darin vereinbarten Zinsen durch neue Darlehen mit steigenden Darlehenssummen

20 Hellermann, Kurzgutachten im Auftrag des BMF vom 26.07.2024 „Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025“, S. 13, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2024-08/gutachten.pdf?appLinkHandling=true>, zuletzt abgerufen am 10.09.2026.

21 Ebd., S. 15.

22 Ebd.

23 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Brief an den Bundesminister der Finanzen vom 31.07.2024 „Globale Minderausgabe im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025“, S. 3, 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 10.09.2026.

24 Ebd.

25 Ebd.

26 Ebd.

27 Ebd.

abzulösen.“²⁸ Ein echter, durch die Schienenbetreiber beziehungsweise -benutzer finanzierter Schuldendienst finde dabei im Ergebnis nicht statt.²⁹

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.³⁰ Dabei übernehme der Bund den **Schuldendienst für die von ihm vergebenen Darlehen** letztlich vollständig oder teilweise selbst.³¹

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 vor, wenn aus wirtschaftlicher Sicht die DB InfraGO AG die ursprünglich gewährten Darlehen und deren Verzinsung nicht selbst trägt und zurückzahlt.“³²

Hellermann erhebt in seinem Kurzgutachten keine Bedenken bzgl. der „Verlässlichkeit der Rückzahlung“ des Darlehens durch die DB InfraGO AG. Er verweist diesbezüglich darauf, 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“.³³

Allerdings geht er der Frage nach, ob eine Darlehensvergabe durch den Bund an die DB InfraGO AG als **rechtsmissbräuchliche Umgehung der staatsschuldenrechtlichen 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“.³⁴ Beide Begründungswege führten gegebenenfalls dazu, dass „der Finanzierungsvorgang für den Bundeshaushalt nach Art. 115 Abs. 2 GG schuldenbremsenrelevant wird.“³⁵

28 Ebd.

29 Ebd.

30 Ebd.

31 Ebd.

32 Ebd.

33 Hellermann, Kurzgutachten im Auftrag des BMF vom 26.07.2024 „Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025“, S. 15, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2024-08/gutachten.pdf?appLinkHandling=true>, zuletzt abgerufen am 10.09.2026.

34 Ebd. S. 20.

35 Ebd.

Ein Rechtsmissbrauch kann sich nach Auffassung von *Hellermann* unter anderem daraus ergeben, dass der Bund den Schuldendienst des Darlehens indirekt selbst übernehme, indem er dem Darlehensnehmer die nötigen Mittel durch Zuschüsse aus seinen Haushaltsmitteln gewähre.³⁶ 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.“³⁷ 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.³⁸

Der zuletzt genannte Fall sei auch bei der DB InfraGO AG gegeben.³⁹ Ausgehend von der Annahme, dass die Finanzierung dieses Unternehmens „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.⁴⁰

3.3.1.2. Vorliegend relevante Aspekte

Nach den genannten Stellungnahmen sind die Ausgaben für eine Darlehensvergabe nur dann schuldenbremsenneutral, wenn die Rückzahlung des Darlehens aus eigenen finanziellen Mitteln des Darlehensnehmers hinreichend verlässlich erscheint. In dem zu Grunde liegenden Fall (Darlehen des Bundes an die DB InfraGO AG) kommt *Hellermann* diesbezüglich zu einer anderen Bewertung als der *Wissenschaftliche Beirat beim BMF*.

Im Rahmen der vorliegenden Fragestellung dürfte eine Schuldenbremsenneutralität der Darlehensvergaben des Bundes an die Sozialversicherungsträger und die BA ebenfalls nur dann in Betracht kommen, wenn von einer hinreichenden Verlässlichkeit der Rückzahlung der Darlehen ausgegangen werden kann. Bei der hierfür anzustellenden Prognose dürften folgende Gesichtspunkte von Bedeutung sein.

3.3.1.2.1. Rückzahlungsfähigkeit der Darlehensnehmer

Im Hinblick auf die überjährigen Darlehen, die der Bund den Sozialversicherungsträgern und der BA gewährt hat (2.) werden **Zweifel an der Rückzahlungsfähigkeit der Darlehensnehmer** erhoben.

36 Ebd. S. 22.

37 Ebd.

38 Ebd.

39 Ebd.

40 Ebd. S. 32.

So wird es in einem Beitrag des **Ifo Instituts** vom 2. Mai 2026 als fraglich angesehen, ob die Darlehen des Bundes an die GKV, die SPV und die BA „jemals zurückgezahlt werden“.⁴¹ Aufgrund der „prekären Finanzlage“ der GKV sei die Rückzahlung der ihr gewährten Darlehen bereits verschoben worden⁴² (zur Darlehensgewährung des Bundes an den Gesundheitsfonds der GKV und die zweimalige Verlängerung der Rückzahlungsfristen vgl. 2.).

Weder die Demografie noch die Konjunktur sprächen dafür, dass sich die Kassen der Sozialversicherungen bis zur Fälligkeit der genannten Darlehen so stark erholen, dass die genannten Träger keine neuen Darlehen benötigten und die bestehenden Darlehen zurückzahlen könnten.⁴³ Die Finanzierung der Rückzahlung lasse sich „ansonsten nur über Beitragserhöhungen oder Leistungskürzungen erreichen – also zulasten der heutigen und zukünftigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.“⁴⁴ Ohne Rückzahlung belasteten jedoch die Kredite, die wiederum der Bund für die Darlehen aufgenommen habe, den Bundeshaushalt mit Tilgungen und Zinszahlungen.⁴⁵

Der **Bundesrechnungshof (BRH)** bewertet die finanzielle Situation der GKV in seinem Bericht zur Entwicklung des Einzelplans 15 vom 3. September 2025 ebenfalls kritisch.⁴⁶ Er weist auf ein Ansteigen der dort bestehenden strukturellen Deckungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben hin und vertritt die Auffassung, dass diese Entwicklung durch die vom Bund ergriffenen Stabilisierungsmaßnahmen in Form von Darlehen zwar „gebremst, aber nicht dauerhaft verhindert“ werde.⁴⁷ Durch die Gewährung der Darlehen verschaffe sich der Bund zwar zunächst einen erhöhten Verschuldungsspielraum.⁴⁸ Wenn allerdings, „die – im Übrigen unverzinsten – Darlehen schließlich doch nicht zurückgezahlt bzw. niedergeschlagen würden, weil es die finanzielle

41 Ifo Institut, Beitrag vom 02.05.2026 „Der Bund vergibt hohe Darlehen an die angeschlagenen Sozialkassen – und belastet damit Steuer- und Beitragszahler“, abrufbar unter: <https://www.ifo.de/medienbeitrag/2026-05-02/staat-finanzen.-denkfabrik-der-bund-vergibt-hohe-darlehen-die>; ähnlich: Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss), BT-Drs. 21/20263, S. 70 (der Bericht gibt die Ausführungen der genannten Fraktion bzgl. der im Entwurf des HG 2026 vorgesehenen Darlehensgewährungen an die Sozialversicherungsträger wie folgt wieder: „Statt echter Reformen, die die Sozialversicherungen stabilisieren würden, werde auf Pump nachgeholfen. Ob die Sozialversicherung jemals in der Lage sein werde, diese Darlehen zurückzuzahlen, stehe in den Sternen.“), abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/020/2102063.pdf>, jeweils zuletzt abgerufen am 28.08.2026.

42 Ifo Institut, Beitrag vom 02.05.2026 „Der Bund vergibt hohe Darlehen an die angeschlagenen Sozialkassen – und belastet damit Steuer- und Beitragszahler“, abrufbar unter: <https://www.ifo.de/medienbeitrag/2026-05-02/staat-finanzen.-denkfabrik-der-bund-vergibt-hohe-darlehen-die>, zuletzt abgerufen am 28.08.2026.

43 Ebd.

44 Ebd.

45 Ebd.

46 BRH, Bericht vom 03.09.2025 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Information über die Entwicklung des Einzelplans 15 (Bundesministerium für Gesundheit) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026, Geschäftszeichen: IX 1 – 0003248, S. 16 ff., abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Berichte/2025/einzelplan-2026/15-volltext.pdf?blob=publicationFile&v=2>, zuletzt abgerufen am 27.08.2026.

47 Ebd., S. 18.

48 Ebd., S. 19.

Situation des Gesundheitsfonds nicht anders zuließe, liefe dies faktisch auf einen Zuschuss des Bundes hinaus.⁴⁹ Im Ergebnis löse der Bund durch die Darlehensgewährung „ein aktuelles Finanzierungsproblem zulasten der Zukunft“.⁵⁰ Zwar sei bei den zukünftigen Einnahmen des Einzelplans 15 unter anderem die Rückzahlung der Darlehen eingeplant.⁵¹ Allerdings zeige „die geplante Verschiebung der Rückzahlungsverpflichtung des GKV-Darlehens aus dem Jahr 2023, dass diese Einnahmeprognosen unter einem gewissen Vorbehalt“ stünden.⁵²

In Bezug auf die finanzielle Situation der SPV und die ihr durch den Bund gewährten Darlehen kommt der BRH zu einer ähnlichen Bewertung.⁵³ Die Darlehensgewährung löse die Finanzprobleme der SPV nicht.⁵⁴ Allenfalls gewinne der Bund mit diesem Vorgehen „Zeit, um die notwendigen Reformen in die Wege zu leiten.“⁵⁵

Unter Bezugnahme auf den vorstehend zitierten Bericht des BRH kommt der **Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV)** in seiner Stellungnahme zu den Eckwerten für den Bundeshaushalt 2027 und zur Finanzplanung 2028 bis 2030 vom 20. April 2026 zu der Einschätzung, dass die **Werthaltigkeit** bestimmter finanzieller Transaktionen des Bundes (etwa in Form von „Darlehen an verschiedene Zweige der Sozialversicherung“) **bezweifelt** werden könne.⁵⁶

Vor dem Hintergrund der genannten Ausführungen lässt sich die Fähigkeit der Sozialversicherungsträger und der BA, die ihnen gewährten Darlehen innerhalb der geltenden Fristen zurückzuzahlen, in Frage stellen.

Für eine Rückzahlungsfähigkeit der Darlehensnehmer könnte dagegen angeführt werden, dass diese über **eigene Einnahmen** in Form von Beitragszahlungen verfügen. Diese reichen zwar derzeit nicht aus, um die Ausgaben zu decken. Allerdings kann der Gesetzgeber auf die **Finanzlage**

49 Ebd.

50 Ebd.

51 Ebd., S. 37.

52 Ebd.

53 Ebd., S. 20 ff.

54 Ebd. S. 23.

55 Ebd.

56 BWV, Stellungnahme vom 20. April 2026 – Eckwerte für den Bundeshaushalt 2027 und die Finanzplanung 2028 bis 2030, Geschäftszeichen: I 2 – 0003749, S. 18, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/bwv-eckwerte-2027.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt abgerufen am 27.08.2026.

der genannten Träger **selbst Einfluss nehmen**.⁵⁷ In Betracht kommen sowohl Maßnahmen zur Verringerung der dort anfallenden Ausgaben als auch Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen.

Bzgl. der GKV und der SPV werden entsprechende Pläne im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode angesprochen.⁵⁸ Ziel ist es demnach, die dort „seit Jahren steigende Ausgabendynamik zu stoppen und die strukturelle Lücke zwischen Ausgaben und Einnahmen zu schließen.“⁵⁹ Die Einnahmen sollen durch ein höheres Beschäftigungsniveau vergrößert und die Kosten auf der Ausgabenseite reduziert werden.⁶⁰ Hierzu sieht der Koalitionsvertrag die Erarbeitung von Vorschlägen durch Kommissionen vor.⁶¹

Laut der Bundesregierung stellen die dem Gesundheitsfonds der GKV und dem Ausgleichsfonds der SPV gewährten Darlehen eine „**Übergangsfinanzierung**“ dar, ehe die Maßnahmen der beiden im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vereinbarten Kommissionen für die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung zur Schließung der Deckungslücken zwischen Ausgaben und Einnahmen umgesetzt werden.“⁶²

Für den Bereich der GKV sind entsprechende Maßnahmen bereits im GKV-Beitragsstabilisierungsgesetz vom 24. Juli 2026 vorgesehen.⁶³ Der Fokus dieses Gesetzes liegt laut der Gesetzesbegründung auf der Reduktion der Ausgabendynamik der GKV.⁶⁴

Weitere Reformvorhaben zielen auf die Verringerung von Ausgaben der BA ab.⁶⁵ So wird in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung und Digitalisierung der Arbeitsförderung vom 14. August 2026 davon ausgegangen, dass „die geplanten Änderungen, wie beispielsweise die Fortentwicklung der Instrumente zur Vermittlung und Job-to-Job-Erprobung sowie die

57 Bzgl. der BA vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2011, S. 31, abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/693032.pdf>, zuletzt abgerufen am 31.08.2026.

58 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, S. 105, abrufbar unter: https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf, zuletzt abgerufen am 28.08.2026.

59 Ebd.

60 Ebd.

61 Ebd., S. 105, 109.

62 Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Georg Kippels vom 03.07.2025 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Ates Gürpınar (Die Linke), BT-Drs. 21/747, S. 113 (Hervorhebung nur hier), abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/007/2100747.pdf>, zuletzt abgerufen am 28.08.2026.

63 Gesetz zur Stabilisierung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetz) vom 24.07.2026, BGBl. 2026 I Nr. 228.

64 Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Stabilisierung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetz), BT-Drs. 21/6130, S. 57, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/061/2106130.pdf>, zuletzt abgerufen am 28.08.2026.

65 Zur dortigen Situation und der Suche nach Einsparmöglichkeiten, vgl.: Harpath, Beitrag vom 03.07.2026 auf br.de, abrufbar unter: <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/finanzloch-die-bundesagentur-fuer-arbeit-hat-ein-geld-problem,VOPAntq>, zuletzt abgerufen am 07.09.2026.

Stärkung der Berufsberatung und -orientierung“ perspektivisch „zur Verringerung von Leistungsfällen in der Arbeitslosenversicherung sowie der Grundsicherung für Arbeitsuchende führen.“⁶⁶

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich zwar **nicht beurteilen, ob die vorgesehenen Reformen die angestrebte Wirkung entfalten werden** und die Darlehensnehmer zukünftig in die Lage versetzen, die Darlehen innerhalb der geltenden Rückzahlungsfristen zurückzuzahlen. Fraglich ist indes, ob diese Unsicherheit für sich genommen ausreicht, um eine rechtsmissbräuchliche Umgehung der Schuldenbremse anzunehmen.

Eine solche Umgehung kommt zunächst dann in Betracht, wenn aus Sicht des Bundes entweder bereits zum Zeitpunkt der fraglichen Darlehensvergabe absehbar ist, dass die Rückzahlung des Darlehens innerhalb der geltenden Frist nicht gelingen wird. Eine Umgehung ist zudem dann denkbar, wenn die Rückzahlungsfrist eines Darlehens immer weiter verlängert wird, obwohl zum Zeitpunkt der Verlängerung bereits sicher feststeht, dass eine Rückzahlung auch innerhalb der neu festgesetzten Rückzahlungsfrist nicht in Betracht kommt.

Eine bereits bei Darlehensvergabe bestehende oder später eingetretene Kenntnis des Bundes dahingehend, dass die Sozialversicherungsträger oder die BA die gewährten Darlehen nicht zurückzahlen können, lässt sich vorliegend jedoch nicht unterstellen. Ein diesbezügliches „Kennenmüssen“ dürfte ebenfalls nicht ohne weiteres zu bejahen sein. Dagegen spricht bereits, dass die genannten Darlehensnehmer über eigene Einnahmen verfügen und dass der Bund (wie beschrieben) selbst Einfluss auf deren Finanzlage und damit auf die Möglichkeit der Rückzahlung nehmen kann.

Ergänzend ist anzumerken, dass ein im Jahr 2022 an den Ausgleichsfonds der SPV vergebenes (zwischenzeitlich gestundetes) Darlehen inzwischen teilweise zurückgezahlt wurde (2.). Dies geschah in Übereinstimmung mit der gesetzlichen Regelung zur Rückzahlung. § 61a Abs. 2 SGB XI sieht hierzu Folgendes vor: „Das entsprechend dem Haushaltsgesetz 2022 der sozialen Pflegeversicherung vom Bund gewährte Darlehen in Höhe von 1 Milliarde Euro ist in Höhe von 0,5 Milliarden Euro bis zum 31. Dezember 2023 und in Höhe von 0,5 Milliarden Euro bis zum 31. Dezember 2028 zurückzuzahlen.“ Die **Rückzahlung** der bis zum 31. Dezember 2023 fälligen 0,5 Milliarden Euro ist **planmäßig erfolgt**.⁶⁷ Weiterhin wurde ein der BA im Jahr 2022 gewährtes Darlehen in Höhe von rund 0,4 Milliarden Euro im Jahr 2023 laut den entsprechenden

66 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung und Digitalisierung der Arbeitsförderung vom 14.08.2026, BT-Drs. 436/26, S. 30, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/brd/2026/0436-26.pdf>, zuletzt abgerufen am 07.09.2026.

67 Bundesregierung, Bericht vom 19.08.2024 „Zukunftssichere Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung – Darstellung von Szenarien und Stellschrauben möglicher Reformen“, BT-Drs. 20/12600, S. 38, 40, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/126/2012600.pdf>, zuletzt abgerufen am 04.09.2026.

Haushaltsrechnungen des Bundes **vollständig zurückgezahlt**.⁶⁸ Eine Annahme dahingehend, dass eine Rückzahlung der gewährten Darlehen in jedem Fall ausscheidet, lässt sich somit nicht begründen.

3.3.1.2.2. Rückforderungsabsicht des Bundes

Weiterhin ist im vorliegenden Zusammenhang zu berücksichtigen, dass die Rückzahlungsfristen für die Darlehen in den entsprechenden Normen des SGB III, V und XI sowie in den Haushaltsgesetzen festgelegt sind (2.). Hieraus ergibt sich für die Bundesexekutive grundsätzlich die Verpflichtung, die gewährten Darlehen zurückzufordern.

Zwar hat der Bund im Jahr 2021 auf Grundlage des Haushaltsgesetzes auf die Rückzahlung zweier Darlehen an die BA **verzichtet**. Aufgrund dieses Verzichts wurde jedoch die Höhe der finanziellen Transaktionen im Jahr 2021 entsprechend korrigiert bzw. das Darlehen von vornherein nicht als finanzielle Transaktion verbucht (3.3.2.). Eine Umgehung der Schuldenbremse ergab sich in den genannten Fällen somit nicht. Zwar wird zum Teil vorgeschlagen, die der BA gewährten Darlehen „wieder in Zuschüsse“ umzuwandeln.⁶⁹ Konkrete Anhaltspunkte für entsprechende Pläne des Bundes ergeben sich indes nicht. Eine generelle Absicht des Bundes, auf die Rückzahlung von Darlehen zu verzichten und damit die Schuldenbremse zu umgehen, lässt sich mithin aus den vorliegenden Umständen nicht ableiten.

3.3.1.2.3. Rückzahlungsfrist

Für die Frage der Werthaltigkeit der hier in Rede stehenden Darlehen könnten weiterhin die geltenden Rückzahlungsfristen von Bedeutung sein. Wie bereits ausgeführt, wurden diese Fristen teilweise verlängert (2.).

Die deutlichste Abweichung von den ursprünglich vorgesehenen Rückzahlungsfristen ergibt sich bzgl. des Darlehens, welches dem Gesundheitsfonds der GKV nach § 12 Abs. 4 Satz 1 HG 2023 in Höhe von 1 Milliarde Euro gewährt wurde und das ursprünglich bis zum 31. Dezember 2026 zurückzuzahlen war. Die Rückzahlung dieses Darlehens wurde zunächst durch § 13 Abs. 5 HG 2026 auf den 31. Dezember 2033 verschoben. Eine weitere Verschiebung erfolgte durch § 221 Abs. 4 SGB V. Dieser sieht für das im Jahr 2023 gewährte Darlehen sowie für die in den Jahren 2025 und 2026 gewährten Darlehen eine Rückzahlung in fünf Raten in dem Zeitraum vom 31. Dezember 2035 bis 31. Dezember 2039 vor. Davon ausgehend, dass das Darlehen aus dem Jahr

68 Bzgl. der Darlehensgewährung im Jahr 2022 vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022, Einzelplan 11, Kapitel 1101, Titel 856 22, abrufbar unter: <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2022/ist/epl11.pdf>; bzgl. der Rückzahlung des Darlehens im Jahr 2023 vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2023, Einzelplan 11, Kapitel 1101, Titel 176 02, abrufbar unter: <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2023/ist/epl11.pdf>, vgl. auch: Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe e.V. (BIAJ), Beitrag vom 16.12.2023, abrufbar unter: <https://biaj.de/archiv-kurzmitteilungen/1891-die-haushaltstrickser-bundesregierung-will-einen-teil-der-an-die-ba-gewaehrten-zuschuesse-zurueck.html>, jeweils zuletzt abgerufen am 08.09.2026.

69 Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Pressemitteilung vom 02.06.2026, Ordnungsnummer PM 051, abrufbar unter: <https://www.dgb.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/bundesagentur-braucht-zuschuesse-statt-schulden/>, zuletzt abgerufen am 07.09.2026.

2023 mit der ersten Rate und demnach bis zum 31. Dezember 2035 zu tilgen ist, beträgt die Rückzahlungsfrist für dieses Darlehen 12 Jahre.

Gesetzliche Regelungen zu der Frage, wie eine Rückzahlungsfrist zu bemessen ist, damit ein Darlehen als schuldenbremsenneutrale finanzielle Transaktion anzusehen ist, bestehen nicht. Allerdings könnte die Werthaltigkeit eines Darlehen dann zu verneinen sein, wenn dessen Rückzahlungsfrist derart gestreckt wird, dass das Darlehen **faktisch als Zuschuss** angesehen werden muss. Eine feste Grenze besteht diesbezüglich indes nicht.

Im Falle der bereits angesprochenen Darlehensgewährung des Bundes an die DB InfraGO AG wurde eine Rückzahlungsfrist von 34 Jahren kritisiert. So führte etwa *Korioth* in seiner Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung vor dem Haushaltsausschuss am 23. September 2024 Folgendes aus:

„Die ungewöhnlich lange Laufzeit verschiebt den Vermögensausgleich für den Bundeshaushalt so weit in die Zukunft, dass im Rahmen einer mittelfristigen Finanzplanung kaum von einer Werthaltigkeit die Rede sein kann.“⁷⁰

Die genannte Laufzeit wird bei den vorstehend genannten Darlehen aus den Jahren 2023, 2025 und 2026 indes deutlich (jeweils um mehr als die Hälfte) unterschritten. Aus den geltenden Rückzahlungsfristen dürfte sich somit kein offensichtlich rechtsmissbräuchliches Vorgehen des Bundes ableiten lassen.

3.3.1.3. Zwischenergebnis

Eine Einordnung der Darlehensvergaben des Bundes an die Sozialversicherungsträger und die BA als schuldenbremsenneutrale finanzielle Transaktion kommt nur dann in Betracht, wenn die Darlehen werthaltig sind. Dies setzt voraus, dass deren Rückzahlung hinreichend verlässlich erscheint.

Bzgl. der vorliegend in Rede stehenden Darlehen wird die Fähigkeit der Darlehensnehmer, die ihnen gewährten Beträge zurückzuzahlen, mit Verweis auf deren finanzielle Situation bezweifelt. Allerdings erscheint die Rückzahlung innerhalb der geltenden Fristen nach den vorliegenden Umständen zumindest nicht ausgeschlossen. Hierfür spricht, dass der Gesetzgeber die Finanzlage der Sozialversicherungsträger und der BA selbst beeinflussen kann und die Ausgaben der genannten Träger nach den Plänen der Bundesregierung im Rahmen von grundlegenden Reformen reduziert werden sollen. Weiterhin wurden im Jahr 2023 bereits ein an den Ausgleichsfonds der SPV vergebenes Darlehen sowie ein an die BA vergebenes Darlehen teilweise bzw. vollständig zurückgezahlt. Zudem bieten sich keine Anhaltspunkte, die bzgl. der noch ausstehenden Darlehensbeträge auf eine fehlende Rückforderungsabsicht des Bundes schließen lassen. Die

⁷⁰ Korioth, Kurzstellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (BT-Drs. 20/12400) im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23.09.2024, S. 2, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1019550/Prof-Dr-Stefan-Korioth.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.09.2026.

Verlängerung der Rückzahlungsfristen spricht für sich genommen ebenfalls nicht gegen die Werthaltigkeit der vergebenen Darlehen.

Hiervon ausgehend bestehen im Hinblick auf die Darlehensgewährung des Bundes an die Sozialversicherungsträger und die BA keine zwingenden Gründe dafür, das Vorliegen einer finanziellen Transaktion zu verneinen oder von einer rechtsmissbräuchlichen Umgehung der Schuldenbremse auszugehen.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass bzgl. der genannten Fragestellung bisher keine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorliegt. Eine abschließende Bewertung kann daher an dieser Stelle nicht erfolgen.

3.3.2. Verzicht auf die Rückzahlung

Fraglich ist weiterhin, inwieweit ein Vorgehen, bei dem der Bund zunächst ein Darlehen an einen Sozialversicherungsträger oder die BA vergibt, dann aber auf dessen Rückzahlung verzichtet, im Rahmen der Schuldenbremse relevant ist.

3.3.2.1. Fehlen einer gesetzlichen Regelung

In der Literatur wird ausgeführt, dass an einen Verzicht des Bundes auf die Rückzahlung eines Darlehens (z. B. gemäß § 59 Bundeshaushaltsordnung oder aufgrund einer sonstigen gesetzlichen Regelung) weder in Art. 115 GG noch in G 115 Folgen geknüpft seien.⁷¹ Legt man allein den Wortlaut der genannten Vorschriften zu Grunde, führt ein nachträglicher Verzicht des Bundes auf die Rückzahlung somit nicht zwingend zu einem Entfallen der Einordnung als finanzielle Transaktion. Wird eine Darlehensvergabe jedoch – trotz des Verzichts – weiter als finanzielle Transaktion behandelt, bleibt es bei der Nichtberücksichtigung der entsprechenden Ausgaben im Rahmen der Schuldenbremse, obwohl sich der Vorgang für den Bund im weiteren Verlauf **nicht als vermögensneutral** darstellt.

3.3.2.2. Vorgehen in der Vergangenheit

Der Bund hat bisher – soweit ersichtlich – nur bzgl. zweier Darlehen auf die Rückzahlung verzichtet. Beide Fälle ereigneten sich im Jahr 2021. Das diesbezügliche Vorgehen des Bundes wird im Folgenden dargestellt.

71 Nebel, in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. EL Februar 2018, Art. 115 GG, Rn. 20, vgl. auch Stüber, DÖV 2021, 680, 686, unter anderem zur abweichenden Regelung in § 4 des Gesetz zur Ausführung von Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen. Dort heißt es: „Finanzielle Transaktionen im Sinne des § 1 Abs. 1 sind Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, Einnahmen aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und aus Darlehensrückflüssen sowie Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Vergabe von Darlehen, solange und soweit nicht auf ihre Rückzahlung verzichtet wird. Der Verzicht auf die Rückzahlung von Darlehen ist bei der Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 1 wie eine Einnahme aus Darlehensrückflüssen zu behandeln.“

3.3.2.2.1. Im Jahr 2021 erfolgter Erlass eines im Jahr 2020 gewährten Darlehens

Am Ende des Haushaltsjahres 2021 wurde auf Grundlage des § 12 Abs. 1 Satz 3 HG 2021 ein der BA im Jahr 2020 nach § 364 Abs. 1 SGB III als unterjährige Liquiditätshilfe gewährtes, dann jedoch nach § 365 SGB III gestundetes Darlehen in Höhe von rund 6,9 Milliarden Euro vom Bund erlassen.⁷² Aufgrund dieses Vorgangs fand im Rahmen der Abrechnung der Schuldenbremse für das Jahr 2021 eine **Korrektur der Höhe der finanziellen Transaktionen** statt. Dies führte dazu, dass sich der Betrag, um den die tatsächliche Nettokreditaufnahme die zulässige Nettokreditaufnahme überschritt, für das Jahr 2021 erhöhte.⁷³ Die Abweichung wurde indes nicht für das Jahr 2020 berücksichtigt, in dem das Darlehen vergeben wurde, sondern für das Jahr 2021.⁷⁴

Zur Begründung nimmt das BMF in seinem Monatsbericht vom September 2022 Bezug auf die Regelungen zu dem in Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG und § 7 G 115 vorgesehenen **Kontrollkonto**. Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG werden auf diesem Konto Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 4 zulässigen Kreditobergrenze erfasst. In § 7 Abs. 1 Satz 4 G 115 heißt es hierzu:

„Die zu verbuchende Abweichung wird jährlich zum 1. März des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres festgestellt und im weiteren Jahresverlauf aktualisiert, abschließend zum 1. September des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres.“

Hieran anknüpfend führt das BMF bzgl. der Berücksichtigung des Darlehenserlasses im Jahr 2021 aus:

„Da die abschließende Feststellung der Abweichung der tatsächlichen von der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Jahr 2020 bereits, wie gesetzlich vorgeschrieben [...], zum 1. September 2021 erfolgte und der Darlehenserlass erst zum Ende des Jahres 2021 zu vollziehen war, war eine Berücksichtigung dieses Sachverhalts bei der abschließenden Abrechnung der Schuldenbremse [für 2020] nicht möglich. Damit die Umwandlung jedoch i. S. d. Schuldenbremse nicht verloren geht, wird der Erlass des Darlehens an die Bundesagentur für Arbeit aus dem Jahr 2020 bei der Abrechnung der Schuldenbremse für 2021 berücksichtigt.“⁷⁵

Die Deutsche Bundesbank hat dieses Vorgehen in ihrem Monatsbericht vom Februar 2022 ausdrücklich begrüßt.⁷⁶ Der Darlehenserlass belastete die Bundesfinanzen trotz des Umstands, dass

72 BMF, Monatsbericht September 2022, S. 28, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Monatsberichte/2022/09.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 02.09.2026.

73 Ebd.

74 Ebd.

75 Ebd.

76 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2022, S. 76, abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/885332/7917a453c86a939c2d8ba06e64440c9f/472B63F073F071307366337C94F8C870/2022-02-monatsbericht-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 03.09.2026.

mit dieser Maßnahme kein Zahlungsvorgang verbunden sei. Somit entspreche das Anrechnen des Darlehenserlasses der Intention der Schuldenbremse.⁷⁷

Hinsichtlich des auf dem Kontrollkonto zu verbuchenden Betrages war indes zu berücksichtigen, dass der Deutsche Bundestag im Jahr 2021 von der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse nach Art. 115 Abs. 2 Satz 7 (damals Satz 6) GG Gebrauch gemacht hat. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können danach die bestehenden Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden.

Vor diesem Hintergrund wird in den Bemerkungen des BRH zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes vom 6. Dezember 2022 bzgl. des beschriebenen Sachverhalts darauf hingewiesen, dass der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag um die aufgrund der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen sei. Der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag für das Jahr 2021 sei daher null.⁷⁸ Entsprechend wird die Be- bzw. Entlastung des Kontrollkontos sowohl in dem Monatsbericht des BMF vom September 2022⁷⁹ als auch in der Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021⁸⁰ mit null beziffert.

Würde sich der Bund in einer vergleichbaren Konstellation (Erlass eines in einem früheren Haushaltsjahr gewährten, zunächst als finanzielle Transaktion verbuchten Darlehens) zukünftig an dem vorstehend beschriebenen Vorgehen orientieren, wäre die Höhe der finanziellen Transaktionen bei der Abrechnung der Schuldenbremse um den erlassenen Betrag zu korrigieren. Ergäbe sich daraus eine Abweichung zwischen tatsächlicher und zulässiger Nettokreditaufnahme, wäre diese Abweichung nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG und § 7 Abs. 1 G 115 grundsätzlich in voller Höhe auf dem Kontrollkonto zu verbuchen. Eine Bereinigung des dort zu verbuchenden Betrages (wie in dem beschriebenen Fall aus dem Jahr 2021) kommt nur dann in Betracht, wenn der Deutsche Bundestag für das fragliche Haushaltsjahr einen Notlagenbeschluss nach Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG gefasst hat.

77 Ebd.

78 BRH, Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes vom 06.12.2022, S. 29, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/bemerkungen/bemerkungen-gesamtband.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 02.09.2026.

79 BMF, Monatsbericht vom September 2022, S. 28, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Monatsberichte/2022/09.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 02.09.2026.

80 Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2021, Band 1, S. 11, Tabelle 5, Nr. 11, abrufbar unter: <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2021/ist/haushaltsrechnung-2021-band1.pdf>, zuletzt abgerufen am 02.09.2026.

3.3.2.2.2. Im Jahr 2021 erfolgte Umwandlung eines im selben Jahr gewährten Darlehens in einen Zuschuss

Am Ende des Haushaltsjahres 2021 wurde weiterhin ein im selben Jahr nach § 364 SGB III als unterjährige Liquiditätshilfe gewährtes Darlehen an die BA auf Grundlage des § 12 Abs. 1 Satz 4 HG 2021 in einen Zuschuss umgewandelt.

Dies geschah noch vor der Abrechnung der Schuldenbremse für das Jahr 2021 („vor dem Schließen der Bücher“).⁸¹ Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2021 weist dementsprechend unter dem Titel 636 22 (Zuschuss an die BA) über die ursprünglich vorgesehenen Ausgaben von rund 3,4 Milliarden Euro hinaus zusätzliche Ausgaben in Höhe von rund 13,6 Milliarden Euro (insgesamt also rund 17 Milliarden Euro) aus.⁸² Die hierfür anfallenden Ausgaben wurden (anders als das 2020 gewährte Darlehen) von vornherein nicht als schuldenbremsenneutrale finanzielle Transaktion, sondern als schuldenbremsenrelevanter Zuschuss verbucht.

Die Deutsche Bundesbank hatte sich bereits in ihrem Monatsbericht vom November 2021 dafür ausgesprochen, Darlehen im Falle einer Umwandlung in einen Zuschuss **„nicht mehr als finanzielle Transaktionen zu erfassen, sondern in den entsprechenden Zuschusstitel umzubuchen.“**⁸³ Die genannte Maßnahme (von der Deutschen Bundesbank als „Schuldenerlass“ bezeichnet) „würde dann wie bei den europäischen Haushaltsregeln als ergebniswirksame Ausgabe erfasst.“⁸⁴ Dies sei „auch ökonomisch besser nachvollziehbar und im Sinne der Schuldenbremse.“⁸⁵

Ein entsprechendes Vorgehen führt im fraglichen Jahr zu einer neuen, nicht als finanzielle Transaktion zu verbuchenden Ausgabe. Dies führt zu einer Erhöhung der im Rahmen der Schuldenbremse relevanten Nettokreditaufnahme. Hieraus kann sich wiederum eine Abweichung der tatsächlichen von der zulässigen Nettokreditaufnahme ergeben. Derartige Abweichungen sind grundsätzlich auf dem in Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG und § 7 G 115 vorgesehenen Kontrollkonto zu verbuchen.

Wie bereits ausgeführt, hat der Deutsche Bundestag im Jahr 2021 indes von der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse nach Art. 115 Abs. 2 Satz 7 (damals Satz 6) GG Gebrauch gemacht. Der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag war daher um die aufgrund der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen. Für das Jahr 2021 war mithin keine Buchung auf dem Kontrollkonto vorzunehmen (3.3.2.2.1.).

81 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2022, S. 76, abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/885332/7917a453c86a939c2d8ba06e64440c9f/472B63F073F071307366337C94F8C870/2022-02-monatsbericht-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 03.09.2026.

82 Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2021, Einzelplan 11, Titel 636 22, abrufbar unter: <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2021/ist/epl11.pdf>, zuletzt abgerufen am 03.09.2026.

83 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht November 2021, S. 70 (Hervorhebung nur hier), abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/879636.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.09.2026.

84 Ebd.

85 Ebd.

3.3.2.3. Zwischenergebnis

Im Jahr 2021 hat der Bund in zwei Fällen auf die Rückzahlung eines Darlehens verzichtet. Im ersten Fall wurde ein im Jahr 2020 gewährtes Darlehen in der Haushaltsrechnung des Bundes 2020 zunächst als solches verbucht und entsprechend als schuldenbremsenneutrale finanzielle Transaktion berücksichtigt. Nach dem Erlass des Darlehens wurde die Höhe der finanziellen Transaktionen bei der Abrechnung der Schuldenbremse für das Jahr 2021 um den erlassenen Betrag korrigiert. Im zweiten Fall wurde ein im Jahr 2021 gewährtes Darlehen im selben Jahr in einen Zuschuss umgewandelt. Die hierfür anfallenden Ausgaben wurden (anders als das 2020 gewährte Darlehen) von vornherein nicht als finanzielle Transaktion verbucht, sodass insoweit keine Korrektur vorzunehmen war. Beide Vorgehensweisen können dazu führen, dass eine Buchung auf dem Kontrollkonto vorzunehmen ist. Dies ist dann der Fall, wenn sich aus dem Vorgehen eine Abweichung der tatsächlichen von der zulässigen Kreditaufnahme ergibt.

4. Fachgesetzliche Vorgaben zur Zulässigkeit von Darlehensvergaben durch den Bund (WD 6)

4.1. Liquiditätshilfen im Sinne von § 364 SGB III

§ 364 SGB III regelt die Gewährung von Liquiditätshilfen an die BA. Der Bund kommt damit seiner Einstandspflicht im Sinne von Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG nach. § 364 SGB III enthält eine sogenannte Garantieverpflichtung des Bundes, zinslose Darlehen der BA zu gewähren, damit diesen die ihr zugewiesenen Aufgaben erfüllen kann.⁸⁶ Seinem Wortlaut nach ist die Vergabe auf solche Hilfen begrenzt, die „**zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft notwendig**“ sind. Die Voraussetzung umreißt mithin den Zweck der Liquiditätshilfen und begrenzt gleichzeitig deren Umfang. Die Zahlungspflicht des Bundes ist gemäß § 364 SGB III grundsätzlich der Höhe nach unbegrenzt.⁸⁷ Parallel bedarf es jedoch der Festlegung eines konkreten Finanzrahmens durch die Haushaltsgesetzgebung des Bundes im Rahmen der haushaltsrechtlichen Grenzen.⁸⁸ Das Haushaltsgesetz 2024 begrenzte beispielsweise den Finanzrahmen für Liquiditätshilfen an die BA auf acht Milliarden Euro⁸⁹; 2023 waren es bis zu 15 Milliarden Euro.⁹⁰ Für das aktuelle Jahr ist ein Rahmen von bis zu acht Milliarden Euro vorgesehen,⁹¹ wobei die BA mit einem Defizit in Höhe von 3,97 Milliarden Euro rechnet, dass durch die Bundeshilfen

86 Kühl, in: Brand, Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung, SGB III, 10. Auflage 2026, § 364 Rn. 2.

87 Timme, in: Hauck/Noftz, SGB III Kommentar, 2. Auflage 2026, § 364 Rn. 4.

88 Wendtland, in: beckOGK SGB III, Stand: 01.11.2024, § 364 Rn. 6; Braun, in: BeckOK Sozialrecht SGB III, Stand: 01.06.2026, Einleitung.

89 § 11 Abs. 1 Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024 – HG 2024) vom 10. Februar 2024, BGBl 2024 I Nr. 38, Nr. 65.

90 § 12 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023) vom 19. Dezember 2022, BGBl. I S. 2485.

91 § 13 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 – HG 2025) vom 30. September 2025, BGBl. I Nr. 232.

auszugleichen ist.⁹² Die haushaltsrechtliche Grenze kann jedoch nachträglich durch ein Nachtragshaushaltsgesetz erhöht werden.⁹³

Weitere Voraussetzung, die die Vergabe von Darlehen des Bundes an die BA begrenzt, ist, dass die existierenden Mittel der BA für „**die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen nicht ausreichen**“. Vor der Darlehensgewährung ist daher auf etwaige liquide Rücklagen der BA⁹⁴ sowie Beiträge und Umlagen, Zahlungen des Bundes in Auftragsangelegenheiten und sonstigen Einnahmen wie beispielsweise Erstattungen und Zahlungen anderer Sozialversicherungsträger zurückzugreifen. Zahlungsverpflichtungen umfassen auch Verwaltungskosten.⁹⁵ Der Wortlaut der Norm differenziert hierbei nicht zwischen einmaligen Finanzlöchern bzw. langfristigen finanziellen Engpässen. Der Grund für die mangelnde Liquidität ist außerdem unbeachtlich.⁹⁶

Die Darlehen sind als zinslose Betriebsmitteldarlehen ausgestaltet und müssen gemäß § 364 Abs. 2 SGB III zurückgezahlt werden, sobald und soweit am Ende eines Tages die Einnahmen die Ausgaben übersteigen. Kann die BA als Liquiditätshilfen geleistete Darlehen des Bundes bis zum Schluss des Haushaltsjahres nicht zurückzahlen, gilt die Rückzahlung gemäß § 365 SGB III als bis zum Schluss des folgenden Haushaltsjahres gestundet. Kann das Darlehen auch im Folgejahr nicht zurückgezahlt werden, beginnt sie mit der Tilgung des Darlehens erst dann, wenn sie in einem Jahr einen Überschuss erwirtschaftet hat, den sie ansonsten gemäß § 366 Abs. 1 SGB III der Rücklage zugeführt hätte.⁹⁷ Haushaltsjahre, in denen die BA ein gestundetes Darlehen nicht zurückgezahlt hat, sind schließlich auch im Rahmen der Haushaltsgenehmigung durch die Bundesregierung im Sinne von § 71a SGB IV zu berücksichtigen. Solange Darlehen nicht zurückgezahlt worden sind, können auch keine Eingliederungsrücklagen im Sinne von § 71c Satz 1 SGB III gebildet werden, vgl. § 71c Satz 2 SGB III.

Eine teleologische Reduktion der Norm für Fälle dauerhafter Unterfinanzierung scheint abwegig. Die Einstandspflicht des Bundes ist verfassungsrechtlich verankert und umfassend ausgestaltet. Sie gilt unabhängig von Grund und Art der Liquiditätsprobleme. Auch besteht keine Gefahr der Querfinanzierung des Bundeshaushaltes auf Kosten der Versicherten, da die Liquiditätshilfen gerade nicht von den Versicherten getragen werden. Vielmehr kann es in den Fällen, in denen Darlehen in Zuschüsse umgewandelt werden,⁹⁸ zu einer teilweisen Finanzierung der Finanzlöcher der BA durch den Steuerzahler kommen.

92 Bundesagentur für Arbeit, BA-Haushalt 2026, abrufbar unter: [BA-Haushalt 2026 | Bundesagentur für Arbeit](#) (letzter Abruf am 06.08.2026, 11:19 Uhr).

93 So bspw. 2020 geschehen gemäß Artikel 1 Nr. 3 a) Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020.

94 Wendtland, in: beckOGK SGB III, Stand: 01.11.2024, § 364 Rn. 5; Kühl, in: Brand, Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung, SGB III, 10. Auflage 2026, § 364 Rn. 2.

95 Kühl, in: Brand, Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung, SGB III, 10. Auflage 2026, § 364 Rn. 2; vgl. auch Braun, in: BeckOK Sozialrecht SGB III, Stand: 01.06.2026, § 364 Rn. 1.

96 Kühl, in: Brand, Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung, SGB III, 10. Auflage 2026, § 364 Rn. 2.

97 BT-Drs. 16/11740, S. 31.

98 So bspw. im Jahr 2021 geschehen, vgl. § 12 Abs. 1 Satz 3 und 4 Haushaltsgesetz 2021.

4.2. Vergleichbare Regelungen in anderen Sozialgesetzbüchern

4.2.1. Liquiditätshilfen an den Gesundheitsfonds gemäß § 271 Abs. 3 SGB V

Gemäß § 271 Abs. 3 Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (SGB V) leistet der Bund dem Gesundheitsfonds ein nicht zu verzinsendes Liquiditätsdarlehen in Höhe der fehlenden Mittel, wenn die Liquiditätsreserven nicht ausreichen, um alle Zuweisungen nach den §§ 266, 268, 270 und 270a SGB V zu erfüllen. Damit sind alle Liquiditätsreserven zunächst auszuschöpfen. Das Darlehen wird zudem nur in der erforderlichen Höhe erbracht, nicht als pauschale Finanzierungshilfe. Auch diesbezüglich wird zuvor ein haushaltsrechtlicher Rahmen im jeweiligen Haushaltsgesetz festgelegt.⁹⁹ Gemäß § 12 Abs. 4 Satz 3 Haushaltsgesetz 2021 kann die Zahlung von Leistungen des Bundes nach § 221 Abs. 1 SGB V im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium vorgezogen werden, soweit dies zur Vermeidung von Liquiditätshilfen nach § 271 Abs. 3 SGB V erforderlich ist.

Das Darlehen ist im Haushaltsjahr zurückzuzahlen, wobei die Rückzahlung zum Jahresende durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen ist, vgl. § 271 Abs. 3 Satz 2 und 3 SGB V.¹⁰⁰

4.2.2. Liquiditätshilfen an den Ausgleichsfonds gemäß § 65 SGB XI

§ 65 SGB XI regelt die Verwaltung eines Sondervermögens (Ausgleichsfonds) durch das Bundesamt für Soziale Sicherung. Gemäß § 13 Abs. 7 HG 2026 gewährt der Bund dem Ausgleichsfonds nach § 65 SGB XI zur Sicherung der Liquidität ein zinsloses Darlehen in Höhe von bis zu 3,2 Milliarden Euro, welches in vier gleichen Teilen zu Beginn eines Quartals an den Ausgleichsfonds zu leisten ist. Der Darlehensbetrag ist in den Jahren 2029 bis 2033 in jährlichen, jeweils gleich hohen Teilbeträgen jeweils bis zum 31. Dezember des betreffenden Jahres zurückzuzahlen.

4.2.3. Liquiditätshilfe in der gesetzlichen Rentenversicherung gemäß § 214 SGB VI

Reichen in der allgemeinen Rentenversicherung die liquiden Mittel der Nachhaltigkeitsrücklage nicht aus, die Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen, leistet der Bund den Trägern der allgemeinen Rentenversicherung gemäß § 214 Abs. 1 SGB VI eine Liquiditätshilfe in Höhe der fehlenden Mittel (Bundesgarantie). Dabei greift die Norm nur dann ein, wenn der Regelmechanismus des § 158 SGB VI nicht greift, wonach „der Beitragssatz unter Berücksichtigung der Einnahmen aus dem Bundeszuschuss jährlich so festgesetzt [wird], dass die Zahlungsfähigkeit sichergestellt ist“.¹⁰¹ Außerdem ist die Hilfe auf die Höhe der konkret fehlenden Mittel begrenzt.¹⁰²

Gemäß Absatz 2 sind die vom Bund als Liquiditätshilfe zur Verfügung gestellten Mittel zurückzuzahlen, sobald und soweit sie im laufenden Kalenderjahr zur Erfüllung der

⁹⁹ Vgl. § 13 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2026.

¹⁰⁰ Konkrete Rückzahlungsfristen für Darlehen finden sich in § 13 Abs. 4 und 5 Haushaltsgesetz 2026.

¹⁰¹ Matlok, in: beckOGK SGB VI, Stand: 15.05.2025, § 214 Rn. 3.

¹⁰² Matlok, in: beckOGK SGB VI, Stand: 15.05.2025, § 214 Rn. 5.

Zahlungsverpflichtungen nicht mehr benötigt werden, spätestens bis zum 31. Dezember des auf die Vergabe folgenden Jahres; Zinsen sind nicht zu zahlen.

5. Fazit

Der Bund hat den Sozialversicherungsträgern und der BA in den vergangenen Jahren sowohl unterjährige Darlehen (Liquiditätsdarlehen/Liquiditätshilfen) als auch überjährige Darlehen gewährt. Für das laufende Haushaltsjahr sind ebenfalls entsprechende Darlehensvergaben im Haushaltsgesetz vorgesehen (2.). Im Hinblick auf die Frage, inwieweit dieses Vorgehen im Rahmen der Schuldenbremse relevant ist (3.), sind zunächst die Regelungen der Art. 109 Abs. 3 GG und 115 Abs. 2 GG von Bedeutung (3.1.). Darlehensvergaben kommen grundsätzlich als schuldenbremsenrelevante finanzielle Transaktionen in Betracht (3.2.). Allerdings sind dabei auch Einschränkungen zu beachten (3.3.).

So wird davon ausgegangen, dass eine Einordnung von Darlehen als finanzielle Transaktionen nur dann vorgenommen werden darf, wenn die Darlehen werthaltig sind. Dies setzt voraus, dass ihre Rückzahlung hinreichend verlässlich erscheint.

Bzgl. der vorliegend in Rede stehenden Darlehen wird die Fähigkeit der Darlehensnehmer, die ihnen gewährten Beträge zurückzuzahlen, mit Verweis auf deren finanzielle Situation bezweifelt. Allerdings erscheint die Rückzahlung innerhalb der geltenden Fristen nach den vorliegenden Umständen zumindest nicht ausgeschlossen. Hierfür spricht, dass der Gesetzgeber die Finanzlage der Sozialversicherungsträger und der BA selbst beeinflussen kann und die Ausgaben der genannten Träger nach den Plänen der Bundesregierung im Rahmen von grundlegenden Reformen reduziert werden sollen. Weiterhin wurden im Jahr 2023 bereits ein an den Ausgleichsfonds der SPV vergebenes Darlehen sowie ein an die BA vergebenes Darlehen teilweise bzw. vollständig zurückgezahlt. Zudem bieten sich keine Anhaltspunkte, die bzgl. der noch ausstehenden Darlehensbeträge auf eine fehlende Rückforderungsabsicht des Bundes schließen lassen. Die Verlängerung der Rückzahlungsfristen spricht für sich genommen ebenfalls nicht gegen die Werthaltigkeit der vergebenen Darlehen.

Hiervon ausgehend bestehen im Hinblick auf die Darlehensgewährung des Bundes an die Sozialversicherungsträger und die BA keine zwingenden Gründe dafür, das Vorliegen einer finanziellen Transaktion zu verneinen oder von einer rechtsmissbräuchlichen Umgehung der Schuldenbremse auszugehen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass bzgl. der genannten Fragestellung bisher keine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorliegt. Eine abschließende Bewertung kann daher an dieser Stelle nicht erfolgen (3.3.1.).

Im Jahr 2021 hat der Bund in zwei Fällen auf die Rückzahlung eines Darlehens verzichtet. Im ersten Fall wurde ein im Jahr 2020 gewährtes Darlehen in der Haushaltsrechnung des Bundes 2020 zunächst als solches verbucht und entsprechend als schuldenbremsenneutrale finanzielle Transaktion berücksichtigt. Nach dem Erlass des Darlehens wurde die Höhe der finanziellen Transaktionen bei der Abrechnung der Schuldenbremse für das Jahr 2021 um den erlassenen Betrag korrigiert. Im zweiten Fall wurde ein im Jahr 2021 gewährtes Darlehen im selben Jahr in einen Zuschuss umgewandelt. Die hierfür anfallenden Ausgaben wurden (anders als das 2020 gewährte Darlehen) von vornherein nicht als finanzielle Transaktion verbucht, sodass insoweit keine Korrektur vorzunehmen war. Beide Vorgehensweisen können dazu führen, dass eine Buchung auf

dem Kontrollkonto vorzunehmen ist. Dies ist dann der Fall, wenn sich aus dem Vorgehen eine Abweichung der tatsächlichen von der zulässigen Nettokreditaufnahme ergibt (3.3.2.).

Aus den fachgesetzlichen Vorgaben der maßgeblichen Sozialgesetzbücher lassen sich keine Vorgaben ableiten, welche die bisherigen Praxis des Bundes bzgl. der genannten Darlehensvergaben als rechtlich unzulässig erscheinen lassen (4.).

* * *