

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christoph Meyer, Otto Fricke, Karsten Klein, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 20/14158 –**

Außergewöhnliche Notsituation

Vorbemerkung der Fragesteller

In der Sitzung des Koalitionsausschusses der ehemaligen Koalition aus SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 6. November 2024 hatte Bundeskanzler Olaf Scholz ein Papier des Bundeskanzleramts mit dem Titel „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ für den Bundeshaushalt 2025 vorgelegt (www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/11/07/200B3C5C-E51E-451E-97C4-187638A6A7C5-12-clean.pdf). Das Papier sieht Maßnahmen zur Belebung von Wachstum und zur Erhöhung von Produktivität, zur Unterstützung der Ukraine und zur Wahrung des sozialen Zusammenhalts vor, die über den Beschluss einer außergewöhnlichen Notsituation nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes (GG) durch den Deutschen Bundestag finanziert werden sollen.

Der Bundesminister der Finanzen, Dr. Jörg Kukies, gab im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 13. November 2024 auf die Frage des Abgeordneten Otto Fricke nach diesem Vorschlag des Bundeskanzleramts aus dem Koalitionsausschuss vom 6. November 2024 zu Protokoll, dass der Bundeskanzler diesen Vorschlag für den Bundeshaushalt 2025 unterbreitet habe. Der Vorschlag des Bundeskanzlers für den Bundeshaushalt 2025 habe immer aus drei Komponenten bestanden: die Schließung von Haushaltslücken, die Finanzierung von Wachstumsmaßnahmen und die Unterstützung der Ukraine. In der öffentlichen Wahrnehmung sei der Vorschlag allerdings meistens auf die Ukraine reduziert worden.

In der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ vom 6. November 2024 (www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/11/07/200B3C5C-E51E-451E-97C4-187638A6A7C5-12-clean.pdf) heißt es u. a.: „Vor dem Hintergrund dieser großen finanziellen Kraftanstrengung ist der Zusammenhalt innerhalb Deutschlands von größter Bedeutung. Die Finanzierung der vereinbarten Maßnahmen zur Belebung von Wachstum und zur Erhöhung von Produktivität darf diesen Zusammenhalt nicht gefährden. [...] Die Koalition will vermeiden, dass einzelne Gruppen gegeneinander ausgespielt werden. Daher (sic!) werden die mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Ausgaben durch zusätzliche Kredite finanziert. Daher (sic!) wird die Koalition dem Deutschen Bundestag vorschlagen [...] einen Überschreitensbeschluss nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6

des Grundgesetzes zu fassen“ (www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/kukieshaushalt-100.html).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Kleine Anfrage greift u. a. ein Papier mit der Überschrift „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ vom 6. November 2024 auf. Diese Agenda ist kein Papier der Bundesregierung, sondern eine interne Unterlage des Koalitionsausschusses, der ein informelles politisches Gremium der Koalitionsparteien und -fraktionen darstellt (siehe dazu auch Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP unter Ziffer IX). Die Bundesregierung kommentiert solche internen Papiere nicht.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung dem Bundesrat und dem Bundestag am 16. August 2024 den Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 – HG 2025) sowie den Entwurf des Bundeshaushaltsplans zugeleitet (Bundestagsdrucksache 20/12400, Bundesratsdrucksache 350/24); der Entwurf sieht keinen Beschluss nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes (GG) vor. Seitdem befindet sich das Gesetzgebungsvorhaben im parlamentarischen Verfahren (<https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-%C3%BCber-die-feststellung-des-bundeshaushaltsplans-f%C3%BCr-das-haushaltsjahr-2025/314872>). Eine abschließende Beratung im federführenden Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat bislang nicht stattgefunden; entsprechend hat das Bundesministerium der Finanzen keine Beschlussunterlage für eine solche Beratung versandt. Die Beratungen innerhalb der Bundesregierung zur Aufstellung des Haushalts 2025, bei der die Erstellung einer Formulierungshilfe für einen Beschluss des Deutschen Bundestages nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG eine nicht von vornherein ausgeschlossene Option sein könnte, sind damit nicht abgeschlossen. Folglich betrifft der Gegenstand der Kleinen Anfrage den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung, der aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgt und einen auch parlamentarisch grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Der Unterrichtsanspruch des Bundestages bezieht sich nicht auf Aspekte, die dem einer konkreten Positionierung vorgelagerten Willensbildungsprozess der Bundesregierung zuzuordnen sind (vgl. BVerfGE 67, 100 [139]; 110, 199 [214 ff.]; 131, 152 [210]). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich bis zum Abschluss dieses Willensbildungsprozesses „um einen von verschiedenen innen- und außenpolitischen sowie innerorganschaftlichen Belangen, Erwägungen und Entwicklungen abhängigen und damit noch volatilen Vorgang, der den Bereich der Bundesregierung noch nicht verlässt und über den der Bundestag von Verfassungswegen grundsätzlich auch noch nicht zu informieren ist.“ (BVerfGE 131, 152 [210]).

1. Ist dem Bundeskanzleramt das oben genannte Papier „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ vom 6. November 2024 bekannt, und teilt das Bundeskanzleramt die Forderungen und Vorschläge des Papiers?
2. Hat das Bundeskanzleramt das Vorliegen der notwendigen Voraussetzungen für den in dem Papier „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ vom 6. November 2024 unter Punkt 6 vorgeschlagenen Beschluss einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG verfassungsrechtlich geprüft, und wenn ja, durch wen, und mit welchem Ergebnis?

3. Hat das Bundesministerium der Finanzen oder ein anderes Bundesministerium das Vorliegen der notwendigen Voraussetzungen für den in dem Papier „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ vom 6. November 2024 unter Punkt 6 vorgeschlagenen Beschluss einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG verfassungsrechtlich geprüft, und wenn ja, durch wen, und mit welchem Ergebnis?
7. Hält das Bundeskanzleramt die Begründung der außergewöhnlichen Notsituation nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG, insbesondere die Darstellung des Veranlassungszusammenhangs in dem Papier „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ vom 6. November 2024, auch vor dem Hintergrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 15. November 2024 (2 BvF 1/22) für ausreichend und verfassungskonform?
8.
 - a) Inwiefern begründet die Gefährdung oder der Verlust des „Zusammenhalts innerhalb Deutschlands“ eine außergewöhnliche Notsituation nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG, und mit welchen konkreten Maßnahmen, die mithilfe der mit dem Notlagenbeschluss einhergehenden zusätzlichen Kreditaufnahme finanziert werden sollen, soll dieser Notsituation entgegengewirkt bzw. diese behoben werden?
 - b) Wie begründet sich der Veranlassungszusammenhang zwischen der außergewöhnlichen Notsituation nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG aufgrund der Gefährdung oder des Verlusts des „Zusammenhalts innerhalb Deutschlands“ und den konkreten Maßnahmen, die über die zusätzliche Kreditaufnahme im Zusammenhang mit dem Notlagenbeschluss finanziert werden sollen?
9.
 - a) Inwiefern begründet die „Finanzierung von Maßnahmen zur Belebung von Wachstum und zur Erhöhung der Produktivität“ eine außergewöhnliche Notsituation nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG, und mit welchen konkreten Maßnahmen, die mithilfe der mit dem Notlagenbeschluss einhergehenden zusätzlichen Kreditaufnahme finanziert werden sollen, soll dieser Notsituation entgegengewirkt bzw. diese behoben werden?
 - b) Wie begründet sich der Veranlassungszusammenhang zwischen der außergewöhnlichen Notsituation nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG aufgrund der „Finanzierung von Maßnahmen zur Belebung von Wachstum und zur Erhöhung der Produktivität“ und den konkreten Maßnahmen, die über die zusätzliche Kreditaufnahme im Zusammenhang mit dem Notlagenbeschluss finanziert werden sollen?
10. Inwiefern wurde bei dem Vorschlag geprüft und berücksichtigt, dass nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2024 (2 BvF 1/22) bei länger andauernden Sachverhalten (wie es der Krieg in der Ukraine unzweifelhaft ist), dass (1) der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers desto stärker eingeengt wird, je länger das auslösende Krisenereignis in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit dem Gesetzgeber deshalb zur Entscheidungsfindung gegeben ist und je mittelbarer die Folgen der ursprünglichen Krisensituation sind und (2) die Gründe für das Fortbestehen der Krise und die aus Sicht des Haushaltsgesetzgebers eventuell fortdauernde Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung aufzuführen sind und darzulegen ist, ob die von ihm in der Vergangenheit zur Überwindung einer Notlage ergriffenen Maßnahmen tragfähig waren und ob er hieraus Schlüsse für die Geeignetheit künftiger Maßnahmen gezogen hat?

11. Warum ist es aus Sicht der Bundesregierung laut dem Papier „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ vom 6. November 2024 notwendig, eine außergewöhnliche Notsituation nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG für das Jahr 2025 festzustellen, aber nicht für das Jahr 2024, was ändert sich zum Jahreswechsel 2024/2025, sodass es ab dem 1. Januar 2025 zu einer außergewöhnlichen Notsituation nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG kommen wird?
12. Warum sollen die in dem Papier „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ vom 6. November 2024 angekündigten zusätzlichen Finanzhilfen für die Ukraine in Höhe von 3 Mrd. Euro, 0,6 Prozent des Ausgabenvolumens des Regierungsentwurfs für 2025 die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen und sich der finanziellen Kontrolle des Staates entziehen?
13. Inwieweit teilt die Bundesregierung die Ansicht des Bundeskanzlers, welcher in seiner Fernsehansprache vom 6. November 2024 (www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/rede-von-bundeskanzler-olaf-scholz-2319070) darlegte, dass das Grundgesetz in Artikel 115 ausdrücklich vorsieht, in einer außergewöhnlichen Notsituation einen Überschreitensbeschluss zu fassen, dass der russische Angriffskrieg eine solche Notsituation sei und die Bundesregierung die Pflicht habe, entsprechend zu handeln und dem Deutschen Bundestag vorzuschlagen, eine außergewöhnliche Notsituation gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG festzustellen und zu beschließen?
14. Findet aktuell eine (laufende) Prüfung des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG im Bundesministerium der Finanzen statt, bzw. ist eine solche Prüfung geplant?
15. Welche Lösung für die Schließung der Finanzierungslücken im Bundeshaushalt 2025 sieht die Bundesregierung für den Fall vor, dass die Voraussetzungen für das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG nicht erfüllt sind oder ein solcher Notlagenbeschluss keine Mehrheit im Deutschen Bundestag findet?

Die Fragen 1 bis 3 und 7 bis 15 werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

4. Welches Ressort ist in der Bundesregierung federführend dafür zuständig, die Zulässigkeit einer Begründung eines Beschlusses einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG verfassungsrechtlich zu prüfen?

Der Bundestagsbeschluss, mit dem über die Überschreitung der Kreditobergrenzen nach Artikel 115 Absatz 2 und 3 GG entschieden wird, kann sowohl ein Gesetzesbeschluss als auch ein Parlamentsbeschluss sein. Der Beschluss als solcher ermächtigt aber nicht zur Kreditaufnahme; er wird in der Regel im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz stehen, durch das zur erweiterten Kreditaufnahme ermächtigt wird (vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Kube GG, Werkstand 105. EL August 2024, Artikel 115 Rn. 189). Das Bundesministerium der Finanzen ist für die Haushaltsaufstellung verantwortlich. Es wird auf die Haushaltsjahre 2020 bis 2023 verwiesen, in denen der Entwurf für eine Überschreitung der Kreditobergrenze innerhalb der Bundesregierung federführend vom Bundesministerium der Finanzen erarbeitet wurde.

5. Welche Voraussetzungen müssen aus Sicht der Bundesregierung erfüllt sein, dass damit eine außergewöhnlichen Notsituation nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG, insbesondere nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2024 (2 BvF 1/22), verfassungskonform begründet werden kann?

Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 i. V. mit Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG gibt dem Bundestag das Recht zu beschließen, dass die sich aus Artikel 109 Absatz 3, Artikel 115 Absatz 2 GG ergebenden Kreditobergrenzen im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, überschritten werden dürfen. Neben diesen drei geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen ist nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ein Veranlassungszusammenhang zwischen Notsituation und Überschreitung der Kreditobergrenze erforderlich. Der Beschluss ist darüber hinaus mit einem Tilgungsplan zur Kreditrückführung in angemessenem Zeitraum zu verbinden. Das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale unterliegt im Übrigen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes einer abgestuften verfassungsgerichtlichen Überprüfungsichte.

6. Bundeskanzler Olaf Scholz und Bundesfinanzminister Dr. Jörg Kukies reden in diesem Zusammenhang von einem „Überschreitensbeschluss“, woher stammt dieser Begriff, und wo wird er definiert?

Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG lautet: „Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden“. Der Begriff des „Überschreitungsbeschlusses“ lehnt sich an diesen Verfassungstext an und meint den Beschluss des Deutschen Bundestages nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG. Bundesfinanzminister a. D. Christian Lindner hatte den Begriff erstmals verwandt.

16. Hält die Bundesregierung die Begründung für eine außergewöhnliche Notsituation nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG für den Bundeshaushalt 2025 von Bundesfinanzminister Dr. Jörg Kukies in einem Interview (www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/kukies-haushalt-100.html, Bericht aus Berlin, 24. November 2024), dass sie nicht zwingend erforderlich gewesen sei, aber man damit noch zusätzliche Sachen hätte machen können und mehr Flexibilität gehabt hätte, für verfassungskonform und ausreichend, um den Begründungserfordernissen insbesondere nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2024 (2 BvF 1/22) gerecht zu werden?

Der Bundesminister der Finanzen hat sich zu den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für einen Beschluss nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG nicht geäußert.

