

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

#### **auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Otto Fricke, Christoph Meyer, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 20/14913 –**

### **Ukraine-Hilfe**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Aktuell werden weitere Hilfen für die Ukraine in Höhe von 3 Mrd. Euro diskutiert ([www.tagesschau.de/inland/ukraine-hilfe-bundestag-100.html](http://www.tagesschau.de/inland/ukraine-hilfe-bundestag-100.html)). Während CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Finanzierung über eine außerplanmäßige Ausgabe fordern und entsprechende Unterstützung im Haushaltsausschuss in Aussicht gestellt haben, fordert Bundeskanzler Olaf Scholz, eine außergewöhnliche Notsituation nach Artikel 115 des Grundgesetzes (GG) zu beschließen, um die zusätzlichen Hilfen zu finanzieren. Der SPD-Generalsekretär Dr. Matthias Miersch sagte mit Blick auf die Forderung nach einer außerplanmäßigen Ausgabe, man werde keine „ungedeckten Schecks“ ausstellen ([www.spiegel.de/politik/deutschland/spd-generalsekretaer-matthias-miersch-eckt-mit-aussagen-zu-rente-und-ukraine-an-a-936cbc71-daf6-4f5f-86b0-484ee8c32acc](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/spd-generalsekretaer-matthias-miersch-eckt-mit-aussagen-zu-rente-und-ukraine-an-a-936cbc71-daf6-4f5f-86b0-484ee8c32acc)). Des Weiteren sagte der SPD-Generalsekretär Dr. Matthias Miersch: „Wir können der Ukraine nichts geben, was wir unseren Rentnern oder den Kommunen wegnehmen müssten“ ([www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/matthias-miersch-attackiert-merz-gefahr-fuer-die-wirtschaft-48235001](http://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/matthias-miersch-attackiert-merz-gefahr-fuer-die-wirtschaft-48235001)).

Für die Finanzierung fordert Bundeskanzler Olaf Scholz einen Notlagenbeschluss nach Artikel 115 des Grundgesetzes ([www.sueddeutsche.de/politik/krieg-gegen-die-ukraine-scholz-will-ukraine-milliarden-nur-ueber-schulden-finanzieren-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-250115-930-345560](http://www.sueddeutsche.de/politik/krieg-gegen-die-ukraine-scholz-will-ukraine-milliarden-nur-ueber-schulden-finanzieren-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-250115-930-345560)). Dr. Christoph Gröpl kommt in einem Gutachten jedoch zu dem Ergebnis, dass eine solche Notlage nicht mit unserem Grundgesetz vereinbar wäre ([www.fdpbt.de/sites/default/files/2025-01/rechtsgutachtenzur-verfassungsrechtlichen-beurteilung-eines-ueberschreitungsbeschlusses.pdf](http://www.fdpbt.de/sites/default/files/2025-01/rechtsgutachtenzur-verfassungsrechtlichen-beurteilung-eines-ueberschreitungsbeschlusses.pdf)). Auch Dr. Hanno Kube bekräftigt, dass ein Notlagenbeschluss nicht gerechtfertigt werden könne, da die Situation in der Ukraine seit mehreren Jahren bekannt und das Finanzierungsvolumen von 3 Mrd. Euro nicht groß genug sei ([www.stern.de/politik/deutschland/ukraine-hilfen--ploetzlich-eskaliert-der-streit-um-die-milliarden-35398716.html](http://www.stern.de/politik/deutschland/ukraine-hilfen--ploetzlich-eskaliert-der-streit-um-die-milliarden-35398716.html)).

Zur Zeitplanung sagte der Bundesminister der Verteidigung, Boris Pistorius, es wäre gut, wenn die Entscheidung noch vor der Bundestagswahl am 23. Februar 2025 zustande komme: „Eigentlich brauchen wir sie bis Ende des Monats, weil dann der Haushaltsausschuss das letzte Mal zusammentritt, um das

zu beschließen“ ([www.merkur.de/deutschland/mecklenburg-vorpommern/pistorius-dringt-auf-rasche-entscheidung-ueber-ukraine-hilfe-zr-93521347.html](http://www.merkur.de/deutschland/mecklenburg-vorpommern/pistorius-dringt-auf-rasche-entscheidung-ueber-ukraine-hilfe-zr-93521347.html)).

1. Ist die Frage der Gegenfinanzierung von über- und außerplanmäßige Ausgaben im Bundeshaushalt nach Ansicht der Bundesregierung eine Frage der Haushaltsaufstellung oder des Haushaltsvollzugs?

Artikel 112 des Grundgesetzes (GG) verleiht dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Rahmen des Haushaltsvollzugs verfassungsrechtlich die Befugnis, unter bestimmten Voraussetzungen anstelle des Haushaltsgesetzgebers Ermächtigungen zur Leistung von Ausgaben zu erteilen, die im Haushaltsplan nicht oder nicht in der erforderlichen Höhe veranschlagt sind. Dem folgend sollen während des Haushaltsvollzugs solche Ausgaben durch Einsparungen bei anderen Ausgaben in demselben Einzelplan ausgeglichen werden (§ 37 Absatz 3 der Bundeshaushaltsordnung – BHO).

Auch während einer vorläufigen Haushaltsführung gemäß Artikel 111 GG sind Einwilligungen in über- oder außerplanmäßige Ausgaben in entsprechender Anwendung von Artikel 112 GG möglich. Diese sind im Rahmen der folgenden Haushaltsaufstellung im Haushaltsplan sowohl beim betroffenen Haushaltstitel als auch hinsichtlich der Ausgeglichenheit des Haushalts in Einnahmen und Ausgaben zu berücksichtigen und werden aufgrund des rückwirkenden Inkrafttretens des Haushaltsgesetzes zu planmäßigen Ausgaben. Die entsprechenden Beträge stehen sodann in der bis dahin tatsächlich angefallenen Betragshöhe nach Festlegung durch den Haushaltsgesetzgeber im Haushaltsvollzug nicht nochmals zur Verfügung.

2. Wie vielen Anträgen auf über- und außerplanmäßige Ausgaben hat das Bundesministerium der Finanzen in den Jahren 2020 bis 2024 jeweils zugestimmt, und wie viele Anträge in welchem Volumen wurden jeweils abgelehnt?

Einwilligungen in über- und außerplanmäßige Ausgaben werden gemäß § 37 Absatz 4 Satz 1 BHO dem Deutschen Bundestag vierteljährlich mitgeteilt. Für die Jahre 2020 bis einschließlich des dritten Quartals des Jahres 2024 wird insoweit auf die Bundestagsdrucksachen 19/21321, 19/23543, 19/25711, 19/30788, 19/32428, 19/32696, 20/367, 20/2291, 20/3170, 20/5613, 20/6116, 20/6653, 20/7278, 20/8714, 20/9893, 20/11635, 20/12266, 20/12501 und 20/14399 verwiesen. Für das vierte Quartal 2024 liegt noch keine Mitteilung vor. Das BMF hat in diesem Zeitraum in 32 Fällen eingewilligt.

Gemäß § 37 Absatz 1 Satz 1 BHO bedürfen über- und außerplanmäßige Ausgaben der Einwilligung des BMF und werden dem Deutschen Bundestag vierteljährlich mitgeteilt. Eine umfassende und formalisierte Erfassung vorläufig oder endgültig abgelehnter Anträge erfolgt demgegenüber nicht, da diese keine Relevanz für den Haushaltsvollzug entfalten.

3. In wie vielen Fällen wurden in den Anträgen der Fachressorts auf über- und außerplanmäßige Ausgaben in den Jahren 2020 bis 2024 jeweils Angaben zu konkreten Einsparstellen gemacht?

Im Haushaltsjahr 2020 wurden bei 18 Anträgen, im Haushaltsjahr 2021 wurden bei 11 Anträgen, im Haushaltsjahr 2022 wurden bei 36 Anträgen, im Haushaltsjahr 2023 wurden bei 31 Anträgen und im Haushaltsjahr 2024 wurden bei 25 Anträgen Angaben zu konkreten Einsparstellen gemacht. Darüber hinaus

wurden im Rahmen der Antragsbearbeitung in weiteren Fällen konkrete Einsparstellen vereinbart.

4. In welcher Höhe hat das Bundesministerium der Finanzen Anträgen auf über- und außerplanmäßige Ausgaben in den Jahren 2020 bis 2024 jeweils zugestimmt?

Auf die Antwort zum ersten Teil der Frage 2 wird verwiesen. Im vierten Quartal 2024 hat das BMF in Höhe von 7 833 277 T Euro in über- und außerplanmäßige Ausgaben eingewilligt.

5. In welchem Umfang wurden in den Jahren 2020 bis 2024 jeweils globale Minderausgaben veranschlagt, die dann im Haushaltsvollzug „aufgelöst“ wurden?

Für die in den Jahren 2020 bis 2024 veranschlagten Globalen Minderausgaben wird auf [www.bundeshaushalt.de/static/daten/2020/soll/Epl\\_Gesamt\\_mit\\_HG\\_und\\_Vorspann.pdf](http://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2020/soll/Epl_Gesamt_mit_HG_und_Vorspann.pdf), [www.bundeshaushalt.de/static/daten/2020/soll/n2/2\\_Nachtrags-HH\\_2020\\_getaggt.pdf](http://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2020/soll/n2/2_Nachtrags-HH_2020_getaggt.pdf), [www.bundeshaushalt.de/static/daten/2021/soll/BHH%202021%20gesamt.pdf](http://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2021/soll/BHH%202021%20gesamt.pdf), [www.bundeshaushalt.de/static/daten/2021/soll/n2/2%20Nachtrag%202021\\_gesamt.pdf](http://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2021/soll/n2/2%20Nachtrag%202021_gesamt.pdf), [www.bundeshaushalt.de/static/daten/2022/soll/BHH%202022%20gesamt.pdf](http://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2022/soll/BHH%202022%20gesamt.pdf), [www.bundeshaushalt.de/static/daten/2023/soll/Bundshaushaltsplan\\_HH\\_2023.pdf](http://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2023/soll/Bundshaushaltsplan_HH_2023.pdf), [www.bundeshaushalt.de/static/daten/2023/soll/n1/Nachtrag%202023\\_gesamt.pdf](http://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2023/soll/n1/Nachtrag%202023_gesamt.pdf) sowie auf [www.bundeshaushalt.de/static/daten/2024/soll/Bundshaushalt-2024.pdf](http://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2024/soll/Bundshaushalt-2024.pdf) und die dortigen jeweiligen Titel der Gruppe 972 verwiesen.

6. In welchem Umfang wurde in den Jahren 2020 bis 2024 jeweils die allgemeine Rücklage im Haushalt (Kapitel 6002 Titel 359 01) weniger stark in Anspruch genommen (Ist) als im Haushalt geplant (Soll)?

In den Haushaltsjahren 2020 bis 2022 war weder eine Rücklagenentnahme veranschlagt noch wurde eine solche vorgenommen. Im Haushaltsjahr 2023 wurden aus der Rücklage 6 267 391 T Euro und im Haushaltsjahr 2024 10 165 816 T Euro weniger als veranschlagt entnommen.

7. In welchem Umfang wurden in den Jahren 2020 bis 2024 jeweils die Ausgabeermächtigungen im Bundeshaushalt insgesamt weniger stark in Anspruch genommen (Ist) als im Haushalt veranschlagt (Soll)?

In einer Betrachtung der Gesamtausgaben des jeweiligen Bundeshaushalts wurden im Haushaltsjahr 2020 65 097 784 T Euro, im Haushaltsjahr 2021 15 632 668 T Euro, im Haushaltsjahr 2022 14 487 164 T Euro, im Haushaltsjahr 2023 3 548 387 T Euro und im Haushaltsjahr 2024 (gemäß vorläufigem Jahresabschluss) 2 053 928 T Euro weniger Ausgaben geleistet als veranschlagt waren.

8. In welchem Umfang waren in den Jahren 2020 bis 2024 rückblickend jeweils „Reserven“ im Haushalt vorhanden, wenn Reserven verstanden werden als die Summe aus a) erteilten über- und außerplanmäßigen Ausgaben (Frage 4), b) erwirtschafteten globalen Minderausgaben (Frage 5), c) Rücklagenschonung (Frage 6) und d) verbleibender Soll-Ist-Differenz im Bundeshaushalt (Frage 7)?

Sich im Rahmen des konkreten Haushaltsvollzuges ergebende Abweichungen von den veranschlagten Ausgabenansätzen in der Form von Minderausgaben gegenüber den Sollansätzen stellen keine Reserven im Bundeshaushalt dar, sondern sind das Ergebnis von Entwicklungen, die zu Minderbedarfen gegenüber den der jeweiligen Veranschlagung zugrunde liegenden ursprünglichen Annahmen, Berechnungen und Einschätzungen führen. Sie können vielfältiger Natur und Ursache und sowohl auf externe als auch interne Faktoren zurückzuführen sein. Prognoseunsicherheiten sind bei auf die Zukunft gerichteten Planungsverfahren immanent und nicht generell vermeidbar. Sie wirken sich im Rahmen des Haushaltsvollzugs regelmäßig sowohl in Form von Abweichungen von Titelanätzen im Haushaltsplan nach oben als auch von Abweichungen nach unten aus und können daher im Rahmen einer seriösen Planung nicht wie Reserven behandelt werden.

9. In welchem Umfang wurden in den Jahren 2020 bis 2024 jeweils gesetzliche Leistungen wie die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung zur Gegenfinanzierung von über- und außerplanmäßige Ausgaben im Bundeshaushalt herangezogen?

Das BMF stellt für jedes Haushaltsjahr die Haushaltsrechnung gemäß den §§ 80 ff. BHO auf und legt diese mit der Vermögensrechnung dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zur Entlastung der Bundesregierung vor (§ 114 BHO). Für jeden Titel des Bundeshaushaltes werden neben der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben im Vergleich zu den Sollansätzen sowie den Ausgaberesten auch die Einsparungen für die tatsächlich angefallenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben transparent nachgewiesen. Die bereits zugeleiteten Haushaltsrechnungen für die Haushaltsjahre 2020 bis 2023 sind auf der Internetseite des Bundesministeriums der Finanzen einsehbar ([www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Home/home.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Home/home.html) → Suchbegriff „Haushaltsrechnung“). Im Band 1 der Haushaltsrechnung sind zusätzlich jeweils in einer Übersicht die über- und außerplanmäßigen Ausgaben mit Begründung sowie den konkreten Einsparangaben zusammengestellt. Für das Haushaltsjahr 2024 sind die Rechnungslegungsarbeiten noch nicht abgeschlossen.

Nicht die gesetzlichen Leistungen an sich, sondern nur die in den entsprechenden Ausgabetiteln im Rahmen der für die Haushaltsaufstellung erfolgten Bedarfsschätzung veranschlagten, aber zur Erbringung der Leistungen am Ende des Haushaltsjahres nicht benötigten Ausgabemittel können zur Gegenfinanzierung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben herangezogen werden (vgl. auch die Antwort zu Frage 8).

10. Welcher Anteil der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt des jeweiligen Jahres wurde in den Haushaltsjahren 2018 und 2022, also in Jahren mit mehrmonatiger, vorläufiger Haushaltsführung, in der ersten Jahreshälfte im Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Gesamtjahres (Ist-Ausgaben) verausgabt (bitte in Prozent angeben)?

Im Haushaltsjahr 2018 wurden in der ersten Jahreshälfte (Buchungsstand: 30. Juni) 45,7 Prozent und im Haushaltsjahr 2022 47,4 Prozent der Gesamtaus-

gaben des Gesamtjahres (Ist-Ausgaben) verausgabt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Gesamtausgaben im Haushaltsjahr 2018 eine Zuführung an die Rücklage beinhalten.

11. Welcher Anteil der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt des jeweiligen Jahres wurde in den Haushaltsjahren 2023 und 2024, also in Jahren ohne mehrmonatige vorläufige Haushaltsführung, in der ersten Jahreshälfte im Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Gesamtjahres (Ist-Ausgaben) verausgabt (bitte in Prozent angeben)?

Im Haushaltsjahr 2023 wurden in der ersten Jahreshälfte (Buchungsstand: 30. Juni) 50,1 Prozent und im Haushaltsjahr 2024 (vorläufiger Jahresabschluss) 46,4 Prozent der Gesamtausgaben des Gesamtjahres (Ist-Ausgaben) verausgabt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Gesamtausgaben im Haushaltsjahr 2024 nicht-strukturelle Tilgungsausgaben, die durch nicht-strukturelle Rückflüsse gedeckt sind, beinhalten. Diese Tilgungsausgaben wurden erst zum Ende des Haushaltsjahres 2024 getätigt.

12. Handelt es sich bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben bzw. Verpflichtungsermächtigungen nach Ansicht der Bundesregierung um „ungedekte Schecks“ (siehe Vorbemerkung der Fragesteller)?

Die Einwilligung in bzw. die Erteilung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, ihre Voraussetzungen und die zu beachtenden Vorgaben werden durch Artikel 112 GG und die §§ 37 und 38 BHO geregelt, welche durch die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV-BHO) weiter konkretisiert werden. Darüber hinaus legen Bestimmungen des jährlichen Haushaltsgesetzes (HG), z. B. § 4 HG 2024, die jeweils zu beachtenden Beteiligungsrechte des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages fest, gemäß § 21 HG 2024 auch für eine sich anschließende Zeit einer vorläufigen Haushaltsführung. Die Bundesregierung handelt bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben somit innerhalb des von der Verfassung vorgegebenen Rahmens.

13. Wurde im Jahr 2024 bei den Anträgen auf überplanmäßige Ausgaben für das Bürgergeld (+3,2 Mrd. Euro) und der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (+1,3 Mrd. Euro) eine Einsparstelle angegeben?

In den Anträgen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Jahr 2024 wurde jeweils angegeben, dass derzeit keine Einsparstelle benannt werden kann. Beim Bürgergeld und der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung handelt es sich um Rechtsverpflichtungen des Bundes, deren Finanzierung er gewährleisten muss.

14. Hat die Bundesregierung das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notlage nach Artikel 115 des Grundgesetzes zur Finanzierung weiterer Hilfen für die Ukraine in Höhe von 3 Mrd. Euro geprüft und wenn ja, wann, durch welches Bundesministerium bzw. Ressort, und mit welchem Ergebnis, und wenn nein, warum nicht?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Außergewöhnliche Notsituation“ auf Bundestagsdrucksache 20/14565 wird verwiesen.

15. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu dem Gutachten von Dr. Christoph Gröpl sowie die Aussagen von Dr. Hanno Kube, denen zufolge eine außergewöhnliche Notsituation nach Artikel 115 des Grundgesetzes im Zusammenhang mit den diskutierten Hilfen für die Ukraine in Höhe von 3 Mrd. Euro nicht gerechtfertigt werden kann?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Fragesteller zum einen auf das von Prof. Dr. Christoph Gröpl im Auftrag der Fraktion der FDP erstattete „Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Beurteilung eines „Überschreitensbeschlusses“ (Notlagenbeschlusses) nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG für den Bundeshaushalt 2025“ vom 7. Januar 2025 ([www.fdpbt.de/sites/default/files/2025-01/rechtsgutachtenzur-verfassungsrechtlichen-beurteilung-eines-ueberschreitensbeschlusses.pdf](http://www.fdpbt.de/sites/default/files/2025-01/rechtsgutachtenzur-verfassungsrechtlichen-beurteilung-eines-ueberschreitensbeschlusses.pdf)) und zum anderen auf die Aussage von Prof. Dr. Hanno Kube in dem Artikel „Plötzlich eskaliert der Streit um die Ukraine-Hilfen“ im Magazin „Stern“ vom 22. Januar 2025 ([www.stern.de/politik/deutschland/ukraine-hilfen--ploetzlich-eskaliert-der-streit-um-die-milliarden-35398716.html](http://www.stern.de/politik/deutschland/ukraine-hilfen--ploetzlich-eskaliert-der-streit-um-die-milliarden-35398716.html)) abstellen. Die Bundesregierung hat das genannte Gutachten und die genannte Aussage zur Kenntnis genommen und kommentiert sie darüber hinaus nicht.

16. Welche zeitlichen Verzögerungen oder sonstigen Nachteile entstehen für die Ukraine aus Sicht der Bundesregierung, wenn das Bundesministerium der Finanzen beziehungsweise der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Januar 2025 keine außerplanmäßige Ausgabe bewilligt und der Deutsche Bundestag keine außergewöhnliche Notsituation nach Artikel 115 des Grundgesetzes feststellt?

Für 2025 stehen im sogenannten Ertüchtigungstitel (Kapitel 6002 Titel 687 03) laut Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025 bis zu 4 Mrd. Euro für die Ertüchtigung der Sicherheitskräfte von Partnerstaaten zur Verfügung. Der überwiegende Teil hiervon ist für die militärische Unterstützung der Ukraine vorgesehen. Auch während der vorläufigen Haushaltsführung können erteilte Zusagen erfüllt werden.

Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 68 des Abgeordneten Karsten Klein auf Bundestagsdrucksache 20/14639 verwiesen.

17. Bis zu welcher Höhe sind aus Sicht der Bundesregierung über- und/oder außerplanmäßige Ausgaben im Jahr 2025 angesichts der von Bundeskanzler Olaf Scholz genannten Haushaltslücke von 26 Mrd. Euro vertretbar?

Die Vertretbarkeit von über- und außerplanmäßigen Ausgaben richtet sich nach den Voraussetzungen des Artikel 112 GG. Die Auswirkungen auf den noch aufzulösenden Handlungsbedarf ergeben sich dabei nicht isoliert aus der Höhe der über- oder außerplanmäßigen Ausgabe, sondern aus der Möglichkeit der Gegenfinanzierung, die nach § 37 Absatz 3 BHO in demselben Einzelplan erfolgen soll.

