



Ausarbeitung

Fragen zu den Defizitvorgaben des Fiskalvertrags

Fragen zu den Defizitvorgaben des Fiskalvertrags

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 062/24
Abschluss der Arbeit: 9. Januar 2025
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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 des Fachbereichs Europa 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 unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Festlegung der Defizitgrenze in Art. 3 Abs. 1 lit. b VSKS	5
3.	Flexibilitätsmöglichkeiten der Defizitgrenze	6
3.1.	Zulässige Abweichungen	6
3.1.1.	Art. 3 Abs. 1 lit. c VSKS	6
3.1.2.	Art. 3 Abs. 1 lit. d VSKS	7
3.2.	Exkurs: Auswirkungen der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts	8
4.	Sondervermögen	9
4.1.	Sondervermögen und europäische Fiskalregeln	9
4.2.	Sondervermögen als Instrument des Unionsrechts	11
4.2.1.	Begriff des Sondervermögens im deutschen Recht	11
4.2.2.	Begriff des Sondervermögens im Unionsrecht	11
4.2.3.	Anwendungsfälle für den funktionellen Begriff des Sondervermögens	12
4.2.3.1.	Beispiel: Europäischer Entwicklungsfonds	13
4.2.3.2.	Beispiel: Europäische Friedensfazilität	14

1. Einleitung und Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde um Auskunft zu verschiedenen Fragestellungen im Zusammenhang mit den Regelungen im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag, im Folgenden: VSKS)¹ betreffend das staatliche Defizit der Vertragsstaaten gebeten.

Mit dem Fiskalvertrag haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Vertrags² Schuldenbremsen in Form von Bestimmungen „verbindlicher und dauerhafter Art“, „vorzugsweise mit Verfassungsrang“ in ihr einzelstaatliches Recht aufzunehmen.³ Diese Schuldenbremsen müssen u. a. vorsehen, dass das jährliche strukturelle Defizit, d. h. der Teil des jährlichen Defizits, der nicht auf Konjunkturschwankungen zurückzuführen und von einmaligen und befristeten Maßnahmen bereinigt ist (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 lit. a VSKS), grundsätzlich 0,5 % des Bruttoinlandprodukts (BIP) zu Marktpreisen nicht überschreiten darf (Art. 3 Abs. 1 lit. b VSKS), solange der öffentliche Schuldenstand nicht erheblich unter 60 % des BIP liegt (Art. 3 Abs. 1 lit. d VSKS). Die Vertragsstaaten verpflichten sich außerdem dazu, einen Korrekturmechanismus auf nationaler Ebene einzuführen, der automatisch bei erheblichen Abweichungen vom Zielwert eingreift.⁴

Der Auftraggeber bittet um Auskunft, wie die Defizitgrenze des Fiskalvertrags zustande gekommen ist (hierzu 2.). Zudem wird gefragt, wie starr die Defizitgrenze ist und ob Abweichungen oder Ausnahmen zulässig sind (hierzu 3.). In diesem Zusammenhang geht die vorliegende Arbeit auf den Begriff des „erheblich unter 60 %“⁵ liegenden Verhältnisses zwischen öffentlichem Schuldenstand und BIP zu Marktpreisen (Art. 3 Abs. 1 lit. d VSKS) sowie – als Exkurs – auf die Auswirkungen der 2024 beschlossenen Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) ein. Schließlich wird auf den Begriff des Sondervermögens im Zusammenhang mit dem Unionsrecht eingegangen (hierzu 4.).

1 Gesetz v. 13. September 2012 zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, [BGBl. II 2012, S. 1006](#); vgl. hierzu auch den Gesetzentwurf, [BT-Drs. 17/9046](#) sowie die Beschlussempfehlung, [BT-Drs. 17/10125](#).

2 Vgl. die Bekanntmachung über das Inkrafttreten v. 14. Januar 2013, [BGBl. II 2013, S. 162](#).

3 Art. 3 Abs. 2 VSKS. Zur Umsetzung vgl. den Bericht der Kommission v. 22. Februar 2017, Vorlage gemäß Artikel 8 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, [C\(2017\) 1201 endg.](#); für Deutschland vgl. das Gesetz v. 15. Juli 2013 zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags, [BGBl. I 2013, S. 2398](#) sowie der Gesetzentwurf in [BT-Drs. 17/12058](#).

4 Vgl. hierzu im Überblick *Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, 2019, S. 137 ff.

5 Der Auftraggeber verweist auf die Formulierung in dem Sachstand [WD 4 – 3000 – 015/22](#), wonach „die Schuldenquote nicht deutlich unter 60 %“ liegen darf. Die Ausarbeitung stellt hier auf den vom Bundesministerium der Finanzen, [Kompendium zur Schuldenregel des Bundes \(Schuldenbremse\) v. 25. Februar 2022](#), S. 4 verwendeten Begriff „deutlich“ ab, der nicht dem Wortlaut des Fiskalvertrages entspricht. Die vorliegende Ausarbeitung stellt auf den Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 lit. d VSKS ab.

2. Festlegung der Defizitgrenze in Art. 3 Abs. 1 lit. b VSKS

Die Ursprünge des Vertrages gehen auf den Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 26. Oktober 2011 zurück.⁶ Darin haben sich die Euro-Mitgliedstaaten u. a. dazu verpflichtet, „bis Ende 2012 Annahme von Vorschriften über einen strukturell ausgeglichenen Haushalt durch jeden Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets – vorzugsweise auf Verfassungsebene oder auf gleichwertiger Ebene –, mit denen der Stabilitäts- und Wachstumspakt in einzelstaatliches Recht umgesetzt wird“.⁷ Der Präsident des Europäischen Rates wurde ersucht, Maßnahmen zu ermitteln, mit denen die wirtschaftliche Konvergenz in der Euro-Zone vorangebracht, die finanzpolitische Disziplin verbessert und die Wirtschaftsunion vertieft werden können. Dabei sollte auch sondiert werden, ob „in begrenztem Umfang“ Änderungen der grundlegenden europäischen Verträge (EUV und AEUV) in Betracht kommen.⁸ Solche Änderungen scheiterten jedoch am Widerstand des Vereinigten Königreichs.

In der Folge erklärten die Euro-Mitgliedstaaten am 9. Dezember 2011, verbindliche Regeln zur Stärkung der Haushaltsdisziplin in einer zwischenstaatlichen Übereinkunft neben dem Unionsrecht zu verankern.⁹ Ein Bestandteil dieses „neuen fiskalpolitischen Pakts“ sah zur Stärkung der haushaltspolitischen Disziplin vor: „Die staatlichen Haushalte müssen ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen. Dieser Grundsatz gilt als eingehalten, wenn das jährliche strukturelle Defizit generell 0,5 % des nominellen BIP nicht übersteigt.“

Am 16. Dezember 2011 hat der Präsident des Europäischen Rates einen ersten Entwurf eines „Internationalen Übereinkommens über eine verstärkte Wirtschaftsunion“, an die EU-Mitgliedstaaten versandt. Eine erste Beratung des Entwurfes fand am 20. Dezember 2011 statt. An der Beratung nahmen Vertreter aller 27 Mitgliedstaaten der EU (Vereinigtes Königreich als Beobachter) und drei Vertreter des Europäischen Parlaments (MdEPs *Elmar Brok*, *Guy Verhofstadt*, *Roberto Gualtieri*) teil. In den weiteren Verhandlungen wurden verschiedene Aspekte des Vertrages wie bspw. das Klageverfahren gem. Art. 8 VSKS kontrovers diskutiert, nicht aber die numerische Vorgabe für nationale Schuldenbremsen in Art. 3 Abs. 1 VSKS. Diese fand unverändert Eingang in die am 2. März 2012 von 25 Mitgliedstaaten unterzeichnete und am 1. Januar 2013 in Kraft getretene Vertragsfassung.

Zur Zeit der Verhandlungen über den Fiskalvertrag war umstritten, welchen innerstaatlichen Regelungen der Abschluss völkerrechtlicher Verträge der EU-Mitgliedstaaten mit Bezug zum EU-Recht unterliegen. Zum damaligen Zeitpunkt erfolgte keine umfassende Unterrichtung des Bundestages gemäß Art. 23 Abs. 2 GG, so dass zu der Genese der numerischen Defizitregel keine weiteren Informationen vorliegen. Das Bundesverfassungsgericht hat erst mit seinem Urteil vom

6 [Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets v. 26. Oktober 2011](#). Zur Entstehungsgeschichte vgl. im Überblick Europäische Zentralbank, Fiskalpakt für eine stärkere Wirtschafts- und Währungsunion, [Monatsbericht Mai 2012](#), S. 85 ff.; *Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, 2019, S. 105 ff.

7 [Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets v. 26. Oktober 2011](#), Ziff. 26 a.

8 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 23. Oktober 2011, [EUCO 52/1/11 REV 1](#), Ziff. 7; vgl. hierzu *Schäuble*, Staatsfinanzen in der Eurozone: Ansätze zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen, ZSE 2011, S. 301 ff.

9 [Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 9. Dezember 2011](#); Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 9. Dezember 2011, [EUCO 139/1/11 REV 1](#), Ziff. 4.

19. Juni 2012 klargestellt, dass es sich auch bei völkerrechtlichen Verträgen um eine EU-Angelegenheit im Sinne von Art. 23 Abs. 2 GG handelt, wenn diese in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen.¹⁰

3. Flexibilitätsmöglichkeiten der Defizitgrenze

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich im Fiskalvertrag dazu, dass ihre staatlichen Haushalte in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sind oder einen Überschuss ausweisen (Art. 3 Abs. 1 lit. a VSKS). Diese Regel gilt als eingehalten, wenn das per Schuldenbremse festzuschreibende strukturelle Defizit (d.h. der Teil des jährlichen Defizits, der nicht auf Konjunkturschwankungen zurückzuführen und von einmaligen und befristeten Maßnahmen bereinigt ist) regulär nicht höher liegt als 0,5 % des BIP zu Marktpreisen. Gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. b S. 1 VSKS müssen die Vertragsparteien jeweils ein länderspezifisches mittelfristiges Haushaltsziel (*country-specific medium-term objective*, MTO) im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts festlegen, das dieser Obergrenze des strukturellen Defizits entspricht, und sich diesem mittelfristigen Ziel rasch annähern (Art. 3 Abs. 1 lit. b S. 2 VSKS).¹¹ Die Konkretisierung dessen, was unter einer raschen Annäherung an das mittelfristige Ziel zu verstehen ist, erfolgt auf Basis eines Vorschlags der Europäischen Kommission, den diese unter Berücksichtigung der länderspezifischen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit vorlegt.

Unter bestimmten, nachfolgend dargestellten Voraussetzungen sind Abweichungen entweder vom mittelfristigen Ziel oder dem Anpassungspfad zulässig. Diese Abweichungen müssen jedoch einen Korrekturmechanismus auslösen, der in Art. 3 Abs. 2 S. 2 und 3 VSKS und gemeinsamen Grundsätzen¹² näher konkretisiert wird.¹³

3.1. Zulässige Abweichungen

3.1.1. Art. 3 Abs. 1 lit. c VSKS

Art. 3 Abs. 1 lit. c VSKS bestimmt, dass die Vertragsparteien nur unter den in Art. 3 Abs. 3 lit. b VSKS festgelegten außergewöhnlichen Umständen vorübergehend von ihrem jeweiligen mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad abweichen dürfen. Dies bedeutet, dass die Vertragsparteien verpflichtet sind, Regelungen vorzusehen, die ein Abweichen von dem mittelfristigen Haushaltsziel nur in zwei Fällen zulassen:

10 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012, 2 BvE 4/11, gesetzlich klargestellt in § 3 Abs. 3, § 5 Abs. 1 Nr. 11 und 12 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG).

11 Vgl. im Überblick *Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, 2019, S. 124 ff.

12 Mitteilung der Kommission v. 20. Juni 2012, Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen, [KOM\(2012\) 342 endg.](#)

13 Vgl. im Überblick *Rathke*, Sondervertragliche Kooperationen, 2019, S. 137 ff.

- bei einem außergewöhnlichen Ereignis, das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, oder
- bei einem schweren Konjunkturabschwung im Sinne des damals geltenden Stabilitäts- und Wachstumspakts. Dieser ist gegeben, wenn das reale Bruttoinlandsprodukt sinkt oder das reale Bruttoinlandsprodukt über einen längeren Zeitraum deutlich unterhalb seines Produktionspotentials liegt.

Die innerstaatlichen Schuldenbremsen der Vertragsparteien dürfen für diese Fälle außerdem nur dann eine Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel zulassen, wenn die vorübergehende Abweichung der betreffenden Vertragspartei nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gefährdet. Dies schränkt die Möglichkeit und den Umfang vorübergehender Abweichungen deutlich ein.

3.1.2. Art. 3 Abs. 1 lit. d VSKS

Die Untergrenze des MTO kann ein strukturelles Defizit von maximal 1,0 % des BIP zu Marktpreisen erreichen, wenn das Verhältnis zwischen öffentlichem Schuldenstand und BIP zu Marktpreisen „erheblich unter 60 %“ liegt und „die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering“ sind (Art. 3 Abs. 1 lit. d VSKS). Diese höhere Untergrenze des strukturellen Defizits entspricht der Grenze gemäß Art. 2a der damals geltenden Verordnung (EG) Nr. 1466/97¹⁴.

Der Begriff „erheblich“ wird in diesem Zusammenhang im Fiskalvertrag nicht unmittelbar definiert. Der Begriff wird jedoch auch für negative Abweichungen vom MTO oder dem dorthin führenden Anpassungspfad genutzt, die bei entsprechender „Erheblichkeit“ gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. e VSKS automatisch einen Korrekturmechanismus auslösen.¹⁵ Ob eine solche erhebliche Abweichung vorliegt, wird auf der Grundlage einer Gesamtbewertung evaluiert, wobei das MTO beziehungsweise der Anpassungspfad dorthin um bis zu 0,5 % des BIP unterschritten werden dürfen (Art. 6 Abs. 3 S. 1 VO 1466/97).¹⁶ Nach den vom Fiskalvertrag in Bezug genommenen (Art. 3 Abs. 1 lit. b S. 4 VSKS) Regelungen des damaligen SWP ist eine Abweichung vom MTO oder dem Anpassungspfad dann erheblich, wenn sie in einem Jahr 0,5% der Wirtschaftsleistung oder in zwei aufeinanderfolgenden Jahren im Durchschnitt 0,25% des BIP jährlich übersteigt (Art. 6 Abs. 3 S. 2 lit. a, Art. 10 Abs. 3 S. 2 lit. a VO 1466/97). Die Abweichung der Ausgabenentwicklung gilt *nicht* als erheblich, wenn der betreffende Mitgliedstaat sein mittelfristiges Haushaltsziel

14 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates v. 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 209 v. 2. August 1997 in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 306 v. 23. November 2011, S. 12 ([konsolidierte Fassung v. 13. Dezember 2011](#)).

15 S. auch die Mitteilung der Kommission v. 3. August 2012, Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen, [KOM\(2012\) 342 endg.](#), S. 4.

16 Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats v. 12. September 2012, 2 BvR 1390/12 u. a., Rn. 200.

übertroffen hat, wobei der Möglichkeit erheblicher unerwarteter Mehreinnahmen Rechnung getragen wird, und wenn die im Stabilitätsprogramm dargelegten Haushaltspläne dieses Ziel im Programmzeitraum nicht gefährden (Art. 6 Abs. 3 S. 3 VO 1466/97).

3.2. Exkurs: Auswirkungen der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Zum 30. April 2024 sind die neuen Regeln des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts in Kraft getreten.¹⁷ Mit der Reform soll das Regelwerk zur haushaltspolitischen Koordinierung und wirtschaftspolitischen Steuerung vereinfacht und effektiviert werden, um so Haushaltsdisziplin sowie stabile und tragfähige öffentliche Finanzen in Europa sicherzustellen.

Mit der SWP-Reform wurde auch die Substanz von Titel III des Fiskalvertrags, der fiskalpolitische Pakt, in das Unionsrecht überführt (Erwägungsgrund (ErwG) 42 VO 2024/1263). Mit Blick auf seine Ergänzungsfunktion zu den unionsrechtlichen Haushaltsregeln entspricht dies der Verpflichtung der VSKS-Vertragsparteien, den Inhalt des Vertrags in den Unionsrechtsrahmen zu überführen (Art. 16 VSKS).

Für das mittelfristige Haushaltsziel stellt der Fiskalvertrag im Gegensatz zur SWP-Reform auf das Ziel eines ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts ab. Dieses Ziel war von Anfang an zentraler Bestandteil des SWP.¹⁸ Es wurde mit der vorangegangenen Reform des SWP von 2011 leicht flexibilisiert und auf ein gesamtstaatliches strukturelles Defizit von höchstens 1 % des nominalen BIP operationalisiert.¹⁹ In der SWP-Reform spiegelt sich das Haushaltsziel in dem vom Rat festzulegenden nationalen Referenzpfad (Art. 5 ff. VO 2024/1263) wider, das gesamtstaatliche öffentliche Defizit mittelfristig bei max. 3 % des BIP zu halten und den gesamtstaatlichen Schuldenstand auf einen plausibel rückläufigen Pfad zu bringen.

Der Fiskalvertrag verpflichtet die Vertragsparteien darauf, eine rasche Annäherung an ihr jeweiliges MTO sicherzustellen (Art. 3 Abs. 1 lit. b VSKS). Die zeitlichen und inhaltlichen Anforderungen hierfür erfolgt auf Grundlage eines Vorschlags der Kommission in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen anhand der Kriterien des damals geltenden SWP (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 VO (EG) Nr. 1466/97) und unter Berücksichtigung der länderspezifischen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit. Auch der reformierte SWP knüpft an diesen länderspezifischen Ansatz mit der Verpflichtung auf nationale mittelfristige strukturelle finanzpolitische Pläne an. Diese sollen u. a.

17 Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, ABl. L 2024/1263 v. 30. April 2024; Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates v. 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 209 v. 2. August 1997, S. 6, in der Fassung der Verordnung (EU) 2024/1264 des Rates v. 29. April 2024 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97, ABl. L 2024/1264 v. 30. April 2024; Richtlinie (EU) 2024/1265 des Rates v. 29. April 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. L 2024/1265 v. 30. April 2024.

18 Entschließung des Europäischen Rates v. 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, ABl. C 236 v. 2. August 1997, S. 1.

19 Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 306 v. 12. November 2011, S. 12.

den erforderlichen Nettoausgabenpfad festlegen, um das gesamtstaatliche Defizit mittelfristig voraussichtlich bei maximal 3 % des BIP zu halten und den gesamtstaatlichen Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf einen plausibel rückläufigen Pfad zu bringen.

Im Rahmen des Fiskalvertrages erfolgt die Bewertung der Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel und dessen Einhaltung auf der Grundlage einer Gesamtbewertung mit dem strukturellen Haushaltssaldo (Art. 3 Abs. 3 VSKS) als Referenz. Im reformierten SWP soll künftig der Nettoausgabenpfad (*net expenditure path*, Art. 13 lit. a VO 2024/1263) als zentraler operativer Indikator dienen. Dieser soll die Entwicklung der gesamtstaatlichen Ausgaben ohne Zinsausgaben, ohne Ausgaben für konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit, ohne Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus EU-Fonds (bspw. aus dem Programm *Next Generation EU*) ausgeglichen werden, sowie ohne einmalige Transaktionen und andere vorübergehende Maßnahmen umfassen (ErwG 13, Art. 2 Nr. 2 VO 2024/1263).

In seiner Komplementärfunktion steht der Fiskalvertrag einer Revision des SWP nicht entgegen. Er lässt die Handlungsbefugnisse der Union auf dem Gebiet der Währungsunion unberührt (Art. 2 VSKS). Insgesamt gilt der Fiskalvertrag auch nach der SWP-Reform unverändert fort. Sofern im Unionsrechts abweichende Regeln getroffen werden, gehen diese entsprechenden Regelungen des Fiskalvertrags vor (Anwendungsvorrang). Dies betrifft insbesondere die von der SWP-Reform ausdrücklich adressierte Überführung von Titel III VSKS (Fiskalpolitischer Pakt) in das Unionsrecht (ErwG 42 VO 2024/1263) und damit auch die Vorgaben zur Sicherung der unionsvertraglich festgelegten Defizit- und Schuldenstandskriterien.

4. Sondervermögen

4.1. Sondervermögen und europäische Fiskalregeln

Im Folgenden wird auf die Frage eingegangen, wie Sondervermögen nach nationalem Recht im Rahmen der europäischen Fiskalregeln berücksichtigt werden.

Bezugsgröße der Vorgaben des Fiskalvertrags ist gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. b S. 1 VSKS der jährliche strukturelle Saldo des Gesamtstaats. Hierunter ist nach Art. 3 Abs. 3 lit. a VSKS der konjunkturbereinigte jährliche Saldo ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen zu verstehen. Im reformierten SWP sind, wie vorstehend dargestellt, die jeweiligen Nettoprimärausgaben (ErwG (EG) 12, Art. 2 Nr. 2 VO (EU) 2024/1263) zentraler operativer Indikator für die Bewertung der Haushalte der Mitgliedstaaten. Diese stellen die Entwicklung der gesamtstaatlichen Ausgaben dar ohne Berücksichtigung u. a. von Zinsausgaben und diskretionären Maßnahmen auf der Einnahmenseite.

Nach Art. 126 Abs. 2 AEUV i. V. m. Art. 2 des Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VüD) und Art. 1 der VO (EG) 479/2009²⁰ über die Anwendung des VüD be-

20 Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 145 v. 10. Juni 2009, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 220/2014 v. 7. März 2014, ABl. L 69 v. 8. März 2014, S. 101 ([konsolidierte Fassung v. 1. September 2014](#)).

deutet der Begriff „Defizit“ das Finanzierungsdefizit im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG). Es besteht, wenn die Ausgaben des gesamten Staatssektors in einer Periode höher sind als dessen Einnahmen. Der Begriff „öffentlich“ bedeutet zum Staat, d. h. zum Zentralstaat (Zentralregierung), zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehörig, mit Ausnahme von kommerziellen Transaktionen, im Sinne der Definition des ESVG, vgl. Art. 1 Abs. 2 VO (EG) 479/2009.

Zentraler Maßstab für die Bestimmung des staatlichen Defizits ist somit das seit 2014 unionsweit verbindliche ESVG 2010.²¹ Es handelt sich dabei um „ein international vereinheitlichtes Rechnungssystem, das systematisch und detailliert eine Volkswirtschaft (Region, Land, Ländergruppe) mit ihren wesentlichen Merkmalen und den Beziehungen zu anderen Volkswirtschaften beschreibt“.²² Mit dem ESVG 2010 wird für die Zwecke der Union, insbesondere für die Festlegung und Überwachung der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Union, ein Bezugsrahmen für die Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten geschaffen.²³ Hierfür legt das ESVG 2010 eine in Anhang A der VO (EU) 549/2013 enthaltene Methodik insbesondere für die gemeinsamen Definitionen und Buchungsregeln fest, die zur Erstellung von Konten auf nationaler und regionaler Ebene sowie von Tabellen auf vergleichbaren Grundlagen für die Zwecke der Union verwendet wird.²⁴

Vor diesem Hintergrund ist für die Berücksichtigung von Sondervermögen im Rahmen der europäischen Fiskalregeln zunächst entscheidend, ob sie nach Maßgabe des ESVG 2010 als „zum Staat gehörig“ anzusehen sind.²⁵ Ungeachtet ihrer unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten²⁶ bilden Kernhaushalte und Extrahaushalte zusammen den Öffentlichen Gesamthaushalt im Rahmen des ESVG 2010.²⁷ Daher zählen sie zum Staatssektor und fallen unter die europäischen

-
- 21 Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, ABl. L 174 vom 26. Juni 2013, S. 1 ([konsolidierte Fassung v. 24. August 2015](#)); vgl. hierzu <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925749/KS-02-13-269-DE.PDF>.
- 22 Vgl. <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/ad553c0f-92cc-4140-800f-c0e6ff0ce1ee/language-de>.
- 23 Vgl. EuGH, Urteil v. 13. Juli 2023, verb. Rs. C-363/21, C-364/21, Ferroviennord, Rn. 64 f.
- 24 Vgl. Eurostat, National Accounts Methodology, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/methodology>.
- 25 Zur Anwendung der Begrifflichkeiten des ESVG vgl. EuGH, Urteil v. 11. September 2019, verb. Rs. C-612/17 u. C-613/17, FIG und FISE, Rn. 37; EuGH, Urteil v. 28. April 2022, Rs. C-277/21, SeGec, Rn. 28.
- 26 Vgl. [Bundesrechnungshof](#), Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel; [Deutsche Bundesbank](#), Monatsbericht Juni 2023, Zur zunehmenden Bedeutung der Extrahaushalte des Bundes, S. 63 ff.; zur Anwendung des Verbots struktureller Neuverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 Abs. 2 GG auf juristisch unselbständige Sondervermögen (Nebenhaushalte) siehe BVerfG, Urteil des Zweiten Senats v. 15. November 2023, 2 BvF 1/22, Rn. 175 ff.
- 27 Zur Erfassung von Sondervermögen im Rahmen des ESVG 2010 vgl. [Deutsche Bundesbank](#), Monatsbericht Juni 2023, Zur zunehmenden Bedeutung der Extrahaushalte des Bundes, Anhang: Rechnungswesen und Erfassung der Extrahaushalte in den Statistiken zu den Staatsfinanzen, S. 76 ff.

Fiskalregeln für den Gesamtstaat.²⁸ Die europäischen Regeln beziehen sich somit auf die gesamtstaatlichen Defizite, einschließlich der Extrahaushalte.²⁹

4.2. Sondervermögen als Instrument des Unionsrechts

Abschließend wird auf die Frage eingegangen, ob es im Unionsrecht ein vergleichbares Instrument wie Sondervermögen nach nationalem Recht gibt.

4.2.1. Begriff des Sondervermögens im deutschen Recht

Der Begriff des Sondervermögens findet sich in Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG. Sondervermögen (oder Zweckvermögen) lassen sich umschreiben als Vermögensmassen, die neben dem eigentlichen Staatshaushalt bestehen und speziellen Finanzierungszwecken dienen.³⁰ Im Anschluss an Nr. 2.1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung zu § 26³¹ werden darunter allgemein „rechtlich unselbstständige Teile des Bundesvermögens, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt sind“ verstanden. Mit der Regelung in Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG wurde für solche rechtlich unselbstständigen Bestandteile des Bundesvermögens bestehende Sonderregelungen als „notwendige Ausnahmen von dem Grundsatz der Einheit des Haushalts“ verfassungsrechtlich abgesichert und diese Sondervermögen ausdrücklich aus der verfassungsrechtlichen Veranschlagungspflicht im Bundeshaushalt entlassen.³² Mit der Beschränkung auf Zuführungen oder Ablieferungen soll die notwendige Verbindung mit dem Bundeshaushalt gewährleistet werden, ohne die wirtschaftliche Betätigung der Einrichtungen zu behindern.³³

4.2.2. Begriff des Sondervermögens im Unionsrecht

Die Finanzvorschriften des Unionsprimärrechts enthalten kein dem Begriff in Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG entsprechendes Instrument. Im Unionssekundärrecht findet sich der Begriff des Sondervermögens insbesondere im Hinblick auf die umsatzsteuerliche Behandlung der „Verwaltung von durch die Mitgliedstaaten als solche definierten Sondervermögen“ (Art. 135 Abs. 1 lit. g Richtli-

28 Zu den Auswirkungen der Sondervermögen des Bundes auf Bundeshaushalt vgl. [Deutsche Bundesbank](#), Monatsbericht Februar 2024, S. 70, 74 f.

29 [Deutsche Bundesbank](#), Monatsbericht Juni 2023, Zur zunehmenden Bedeutung der Extrahaushalte des Bundes, Anhang: Rechnungswesen und Erfassung der Extrahaushalte in den Statistiken zu den Staatsfinanzen, S. 75.

30 *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Art. 110 GG, 105. EL August 2024, Rn. 30 ff.; *Drüen*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 110, Rn. 53.

31 [Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung](#) (VV-BHO) v. 14. März 2001 (GMBI 2001 Nr. 16/17/18, S. 307) in der Fassung des BMF-Rundschreibens v. 17. Mai 2024 - II A 3 - H 1012-6/23/10003:006, DOK 2024/0345470.

32 BT-Drs. V/3040, S. 44.

33 BT-Drs. V/3040, S. 44.

nie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem).³⁴ In den für den Vollzug des Unionshaushalts (Art. 317 AEUV) maßgeblichen Regelungen der EU-Haushaltsordnung³⁵ findet sich der Begriff hingegen nicht.

Bei einer funktionellen Betrachtung, die auf die Einrichtung einer Vermögensmasse neben dem eigentlichen Haushalt zur Finanzierung bestimmter Zwecke abstellt, könnten bestimmte Finanzierungsinstrumente der EU (vgl. Art. 211 ff. EU-Haushaltsordnung) als „unionales Sondervermögen“ verstanden werden. Dies betrifft insbesondere solche EU-Fonds, deren Mittel nicht oder nur zum Teil im EU-Haushalt eingestellt und die nicht von den im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)³⁶ festgelegten Obergrenzen für alle Ausgabenrubriken (Art. 312 Abs. 1 UAbs. 3, Abs. 3 UAbs. 1 AEUV) erfasst werden.³⁷ Nicht als „Sondervermögen“ einzustufen wären somit solche Finanzierungsinstrumente, die im MFR abgebildet sind³⁸ oder durch eine Entscheidung von Parlament und Rat abgebildet werden können.³⁹ Für die funktionelle Betrachtung als Sondervermögen an sich dürfte zudem nicht maßgeblich sein, ob das Vermögen bspw. auf Beiträgen der Mitgliedstaaten, mitgliedstaatlichen Garantien oder Kreditermächtigungen beruht.⁴⁰

4.2.3. Anwendungsfälle für den funktionellen Begriff des Sondervermögens

Ausgehend von den vorstehend genannten Maßstäben werden im Folgenden beispielhaft zwei Finanzierungsinstrumente dargestellt, die funktional einem „unionalen Sondervermögen“ entsprechen könnten.

34 Vgl. hierzu *Kokott*, Das Steuerrecht der Europäischen Union, 1. Aufl. 2018, § 8, Rn. 361 f.

35 Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. September 2024 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, ABl. L 2024/2509 v. 26. September 2024.

36 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates v. 17. Dezember 2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027, ABl. L 433I v. 22. Dezember 2020, S. 11.

37 *Classen/Nettesheim*, in: *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 9. Aufl. 2021, § 8, Rn. 47 ff.

38 Vgl. im Überblick https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_de; für ein interaktives Diagramm über die Ausgaben und Einnahmen der EU im Zeitraum 2021–2027 nach Jahr und Land siehe https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue_de?prefLang=de.

39 Zur Aktivierung besonderer Instrumente (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/flexibility-and-special-instruments_en?prefLang=de) vgl. Teil I B der Interinstitutionellen Vereinbarung v. 16. Dezember 2020 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel, ABl. L 433I v. 22/12/2020, S. 28.

40 Vgl. Fachbereich Europa, Ausarbeitung, Aufnahme von Gemeinschaftsschulden durch die Europäische Union, [EU 6 - 3000 - 046/24](#), 4. Oktober 2024.

4.2.3.1. Beispiel: Europäischer Entwicklungsfonds

Als ein Beispiel für ein „unionales Sondervermögen“ könnte der Europäische Entwicklungsfonds (EEF)⁴¹ als ein echtes, vom Gesamthaushaltsplan getrenntes Finanzinstrument angeführt werden. Der EEF stützt sich auf das Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits⁴² sowie auf das Interne Abkommen zwischen den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten über die Finanzierung der im MFR für den Zeitraum 2014 bis 2020 vorgesehenen Hilfe der EU im Rahmen des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens und über die Bereitstellung von finanzieller Hilfe für die überseeischen Länder und Gebiete (ÜLG).⁴³

Die Finanzierung erfolgt durch Beiträge der Mitgliedstaaten und Darlehen der Europäischen Investitionsbank.⁴⁴ Der Fonds besitzt weder Rechtspersönlichkeit noch eine echte Verwaltungsautonomie, da sein Verwalter eine Dienststelle der Kommission ist. Aufgrund der Besonderheiten der EEF-Bestimmungen werden die EEF-Rechnungen nicht mit denen des Gesamthaushaltsplans konsolidiert.⁴⁵

2021 erreichte der 11. EEF mit Inkrafttreten der Verfallsklausel am 31. Dezember 2020 seine letzte Phase. Seit 2021 wird die Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten und den ÜLG aus dem EU-Haushalt im Rahmen der Rubrik 6 (Nachbarschaft und die Welt) unter dem neuen Instrument „NDICI/Europa in der Welt“⁴⁶ finanziert.

-
- 41 Vgl. im Überblick Europäische Kommission, DG Budget, [European Union Public Finance](#), 5. Aufl. 2014, Chapter 22 The European Development Fund, S. 298 ff.
- 42 Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000, ABl. L 317 v. 15. Dezember 2000, S. 3.
- 43 2000/770/EG: Internes Abkommen zwischen den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Finanzierung und Verwaltung der Hilfe der Gemeinschaft im Rahmen des Finanzprotokolls zu dem am 23. Juni 2000 in Cotonou, Benin, unterzeichneten Partnerschaftsabkommen [...], ABl. L 317 v. 15.12.2000, S. 355 sowie 2000/771/EG: Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 18. September 2000 über die vorläufige Anwendung des Internen Abkommens [...], ABl. L 317 v. 15. Dezember 2000, S. 375.
- 44 Verordnung (EU) 2018/1877 des Rates v. 26. November 2018 über die Finanzregelung für den 11. Europäischen Entwicklungsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2015/323, ABl. L 307 v. 3. Dezember 2018, S. 1. Zum Stand der finanziellen Ausführung der EEF (9. bis 11. EEF) im Jahr 2023 und die Vorausschätzungen für 2024-2027 siehe die Mitteilung der Kommission an den Rat v. 4. Juni 2024, [KOM\(2024\) 221 endg.](#)
- 45 Vgl. die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, und den Rechnungshof, Jahresrechnung des Europäischen Entwicklungsfonds für das Haushaltsjahr 2023, [KOM\(2024\) 273 endg.](#)
- 46 Verordnung (EU) 2021/947 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juni 2021 zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit — Europa in der Welt, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses Nr. 466/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2017/1601 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates, ABl. L 209 v. 14. Juni 2021, S. 1.

4.2.3.2. Beispiel: Europäische Friedensfazilität

Als ein weiteres Beispiel für ein „unionales Sondervermögen“ könnte die Europäische Friedensfazilität (EFF) angeführt werden.⁴⁷ Sie ist ein neues außen- und sicherheitspolitisches Finanzierungsinstrument außerhalb des EU-Haushalts und wurde durch Ratsbeschluss vom 22. März 2021⁴⁸ eingerichtet. Grund für die Errichtung der EFF außerhalb des EU-Haushalts ist die Vorgabe in Art. 41 Abs. 2 EUV, wonach Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen nicht zu Lasten des EU-Haushalts gehen dürfen.

Als Fonds außerhalb des EU-Haushalts erfolgt die Finanzierung durch Beiträge der Mitgliedstaaten auf Grundlage des Anteils des Bruttonationaleinkommens (BNE) am Gesamt-BNE aller teilnehmenden Mitgliedstaaten (Art. 41 Abs. 2 UAbs. 2 EUV). Ein Mitgliedstaat kann sich bei der Entscheidung über konkrete EFF-Maßnahmen zur Lieferung letaler militärischer Ausrüstung oder militärischer Plattformen der Stimme enthalten (Art. 31 Abs. 1 EUV, Art. 5 Abs. 2 Beschluss (GASP) 2021/509). In diesem Fall muss er keinen Beitrag zu der betreffenden Maßnahme leisten. Zugleich muss er andere Unterstützungsmaßnahmen bestimmen, für die er einen zusätzlichen Beitrag leisten wird (Art. 5 Abs. 3 Beschluss (GASP) 2021/509).

Die EFF soll alle operativen Maßnahmen der Union im Bereich der GASP mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen abdecken und dient der Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Die EFF ermöglicht die Finanzierung von Maßnahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in zwei „Säulen“: Die 1. Säule („Operationen“) umfasst gemeinsame Kosten militärischer Missionen und Operationen der EU; die 2. Säule („Unterstützungsmaßnahmen“) erfasst friedensunterstützende Operationen von Drittstaaten bzw. regionalen und internationalen Organisationen sowie militärische und verteidigungspolitische Unterstützung für Streitkräfte von Partnerländern.⁴⁹ Als sicherheitspolitisches Instrument ergänzt die EFF im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik das europäische Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (Global Europe Instrument),⁵⁰ welches Teil des EU-Haushalts im Rahmen des MFR 2021-2027 ist.

Fachbereich Europa

47 Vgl. *Brauneck*, Wunderwaffe Sondervermögen: Europäische Friedensfazilität für Waffenlieferungen an die Ukraine, *EuZW* 2022, S. 402 (404) mit Verweis auf *von Achenbach*, Zu wenig Politik in der EU-Verteidigungspolitik: Die EU-Waffenlieferungen an die Ukraine aus haushalts- und verfassungsrechtlicher Perspektive, [Verfassungsblog v. 28. Februar 2022](#).

48 Beschluss (GASP) 2021/509 des Rates v. 22. März 2021 zur Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität und zur Aufhebung des Beschlusses (GASP) 2015/528, ABL. L 102 v. 24. März 2021, S. 14, zuletzt geändert durch Beschluss (EU) 2024/2846 des Rates v. 5. November 2024, ABL. L 2846/2024 v. 6. November 2024 ([konsolidierte Fassung v. 5. November 2024](#)).

49 Zu den Finanzierungsmaßnahmen im Überblick siehe <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-peace-facility/timeline-european-peace-facility/>.

50 Vgl. https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument_de#wirkung-und-leistung.