



Ausarbeitung

Mittelverwendung der Beiträge des Restrukturierungsfonds



Mittelverwendung der Beiträge des Restrukturierungsfonds

Verfasser/in:



Aktenzeichen:

WD 4 - 3000 – 233/14

Abschluss der Arbeit:

16. Januar 2015

Fachbereich:

WD 4: Haushalt und Finanzen

Telefon:



Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung und Fragestellung	4
2.	Rechtliche Einordnung des Restrukturierungsfonds	4
2.1.	Bankenabgabe als Sonderabgabe	4
2.1.1.	Sachkompetenz und Sachzweck	5
2.1.2.	Homogenität	6
2.1.3.	Besondere Finanzierungsverantwortung	6
2.1.4.	Gruppennützigkeit	7
2.2.	Mittelverwendung einer Sonderabgabe	7
2.2.1.	Überführung in den allgemeinen Haushalt	7
3.	Möglichkeit der Anrechnung bisheriger Beiträge auf künftige Zahlungsverpflichtungen	8
3.1.	Statthaftigkeit der Anrechnung bisheriger Beiträge	8
3.2.	Möglichkeit der einmaligen Ausschüttung	8
3.3.	Grundsätzliche Ausgleichsvorgaben	8
4.	Fazit	9

1. Einführung und Fragestellung

Der Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute wurde zum 1. Januar 2011 mit Inkrafttreten des Restrukturierungsfondsgesetzes errichtet. In diesen wurden inzwischen 2,3 Milliarden Euro eingezahlt. Er dient zur Vermeidung bzw. Bewältigung von Banken Krisen und finanziert sich durch die Beiträge der Kreditwirtschaft – der sogenannten Bankenabgabe.

Untersuchungsgegenstand der folgenden Ausarbeitung ist die Möglichkeit der Mittelverwendung der Beiträge aus dem Restrukturierungsfonds.

2. Rechtliche Einordnung des Restrukturierungsfonds

Der Restrukturierungsfonds ist ein Sondervermögen des Bundes im Sinne von Art. 110 I und Art. 115 II des Grundgesetzes.¹

2.1. Bankenabgabe als Sonderabgabe

Dessen Beiträge werden durch die sog. Bankenabgabe erhoben. Fraglich ist die rechtliche Einordnung dieser Abgabe. Diese könnte eine Sonderabgabe² darstellen.

Der Restrukturierungsfonds wurde geschaffen, um die Kreditwirtschaft bei der Mitfinanzierung künftiger Maßnahmen zur Sicherung und Stabilisierung des Finanzsektors angemessen zu beteiligen.

Anders als die ebenfalls keiner konkreten Gegenleistung zurechenbaren Steuern werden Sonderabgaben aber nicht von der Allgemeinheit, sondern nur von einer abgegrenzten Gruppe zur Finanzierung besonderer Aufgaben erhoben.³ Ihr Aufkommen fließt dabei regelmäßig nicht in den Staatshaushalt, sondern wird durch Sonderfonds verwaltet.⁴

1 Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, <http://www.fmsa.de/de/presse/hintergrund-fmsa>.

2 Grundlegend zu der Begrifflichkeit: Weber, Werner, Die Dienst- und Leistungspflichten der Deutschen (1943), S. 82 f.; weiterführend Ossenbühl, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2005, 667 ff.; Simon, Der Rechtsgrund der Sonderabgaben, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2001, 63 ff.

3 Birk, Dieter/Desens, Marc/Tappe, Henning, Steuerrecht, 16. Auflage 2013, Rn. 121.

4 BVerfG, 09.11.1999 - 2 BvL 5/95, BVerfGE 101, 141 (148), NVwZ 2000, 307.

Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet dabei zwei Arten von Sonderabgaben.⁵ Dies sind zum einen Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, welche voraussetzungslos und gegenleistungsunabhängig erhoben werden. Zum anderen sind dies die Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion, welche vorrangig eine Wirtschafts-, Umwelt- oder Soziallenkung bzw. –förderung zum Ziel haben.

Nach ständiger Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht die nachfolgenden Voraussetzungen einer Sonderabgabe mit Finanzierungszweck formuliert.⁶ In Abweichung dazu sollen bei Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion lediglich die Voraussetzungen der Finanzierungsverantwortung und der Gruppennützigkeit des Aufkommens gelockert sein, zumindest sofern die Abgabe in erster Linie die Funktion der Lenkung oder des Ausgleichs einer nicht erfüllten Verpflichtung zum Ziel hat.⁷ Ob eine ausschließliche Abschöpfung von Vorteilen allerdings dadurch ermöglicht wird, ist fraglich.⁸

2.1.1. Sachkompetenz und Sachzweck

Zunächst bedarf es einer **Sachkompetenz** des Gesetzgebers nach den Artikeln 70 ff. GG. Kompetenzrechtlich stellen die Sonderabgaben insofern eine Anomalie dar, als sie nicht auf die Finanzverfassung (Artikel 104a ff. GG), sondern auf die konkreten Sachkompetenzgrundlagen der Artikel 70 ff. GG gestützt werden. Sie stehen damit in Konkurrenz zu dem verfassungsrechtlichen Prinzip des Steuerstaates, der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung sowie der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 I GG). Daher sind Sonderabgaben sowohl prinzipiell als auch der Höhe nach nur unter engen Voraussetzungen zulässig⁹ und müssen im Verhältnis zu Steuern stets die „seltene Ausnahme bleiben.“¹⁰ Überdies muss ein **bestimmter Sach-**

5 BVerfG, 06.11.1984 - 2 BvL 19/83, 2 BvL 20/83, 2 BvR 363/83, 2 BvR 491/83, BVerfGE 67, 256 (275ff), NJW 1985, 37; siehe auch Waechter, Kay, Sonderabgaben sind normale Abgaben, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2005, 97.

6 BVerfG, 31.05.1990 - 2 BvL 12/88 - 2 BvL 13/88 - 2 BvR 1436/87, BVerfGE 82, 159 (179ff), NJW 1991, 830.

7 Seer, Roman, in: Tipke, Klaus/Lang, Joachim, Steuerrecht, 21. Auflage 2013, § 2 Rz. 31; § 2 Rz. 31; BVerfG, 26.05.1981 - 1 BvL 56/78; 1 BvL 57/78; 1 BvL 58/78, BVerfGE 57, 139, NJW 1981, 2107; BVerfG, 26.05.1981 - 1 BvL 56/78; 1 BvL 57/78; 1 BvL 58/78, BVerfGE 57, 139 (167 ff.), NJW 1981, 2107; BVerfG, 06.11.1984 - 2 BvL 19/83, 2 BvL 20/83, 2 BvR 363/83, 2 BvR 491/83, BVerfGE 67, 256 (278), NJW 1985, 37, 38.

8 Seer (Fn. 7), in: Tipke/Lang, § 2 Rz. 31; Wernsmann, Rainer, in: Hübschmann, Walter/Hepp, Ernst/Spitaler, Armin, Kommentar zur Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung, Loseblatt, Stand Dezember 2013, § 3 AO Rz. 240; andere Ansicht: Jachmann, Monika, Sonderabgaben als staatliche Einnahmequelle im Steuerstaat, Steuer und Wirtschaft (STuW) 1997, 299 (307f.); Jochum, Heike, Neustrukturierung der Sonderabgabendogmatik, STuW 2006, 134 (143f.).

9 BVerfG, 28.01.2014 - 2 BvR 1561/12, 2 BvR 1562/12, 2 BvR 1563/12, 2 BvR 1564/12, NJW 2014, 764; BVerfG, 17.07.2003 - 2 BvL 1/99, 2 BvL 4/99, 2 BvL 6/99, 2 BvL 16/99, 2 BvL 18/99, 2 BvL 1/01, BVerfGE 108, 186 (217), NJW 2003, 3468; BVerfG, 09.11.1999 - 2 BvL 5/95, BVerfGE 101, 141 (147) m.w.N., NVwZ 2000, 307; Heller, Robert F., Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Auflage 2010, S.61.

10 BVerfG, 10.12.1980 - 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274 (308), NJW 1981, 329; BVerfG, 12.05.2009 - 2 BvR 743/01, BVerfGE 123, 132 (141f.), NVwZ 2009, 1030, ständige Rechtsprechung.

zweck vorliegen, welcher bei Sonderabgaben mit Finanzierungszweck über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehen muss.¹¹ Dieser könnte vorliegend in der Sicherung und Stabilisierung des Finanzsektors zur Vorbereitung auf künftige Finanzkrisen liegen.

2.1.2. Homogenität

Die **Homogenität** der belasteten Gruppe muss sichergestellt sein. Diese ist gekennzeichnet durch eine Interessenslage oder Gemeinsamkeiten, welche sie von der Allgemeinheit und anderen Gruppen klar abgrenzt. Eine beliebige Gemeinsamkeit genügt dabei grundsätzlich nicht, sondern sie muss im Zusammenhang mit der Finanzierungsverantwortung stehen und nicht erst durch die Sonderabgabe selbst geschaffen werden.¹² Tauglich zur Bestimmung einer homogenen Gruppe sind dabei besonders andere, nicht abgabenrechtliche Gesetze.¹³ Grundsätzlich bleibt es dem Gesetzgeber verwehrt Gruppen von der Belastung auszunehmen, welche zu dem Sachzweck der Abgabe in gleicher oder größerer Nähe stehen als die Abgabebelasteten.¹⁴ Eine solch homogene Gruppe ist in Gestalt der Kreditwirtschaft gegeben, da diese als gesamte Gruppe den besonderen Risiken künftiger Finanzkrisen ausgesetzt ist.

2.1.3. Besondere Finanzierungsverantwortung

Der Gruppe muss ferner eine **besondere Finanzierungsverantwortung** zukommen. Sie muss der zu finanzierenden Aufgabe evident näher stehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler.¹⁵ Hier stehen dem Gesetzgeber die Möglichkeit begrenzter Ungleichbehandlungen durch eine typisierende Gruppenbildung zur Verfügung sowie ein Einschätzungsspielraum bezüglich der Gruppenbildung und der Sachverhalte, an die anzuknüpfen ist.¹⁶

Die Bankenabgabe wird als Reaktion auf die internationale Finanzkrise zur Vorbereitung auf künftige Finanzkrisen und zur Sicherung des Bestands des Finanzsystems von der Kreditwirtschaft erhoben. Diese sind somit verpflichtet, selbst entsprechende Vorbereitungen und Sicherungen zu schaffen, um auf künftige Krisen, die ausschließlich sie betreffen, vorbereitet zu sein. Der Gruppe der Kreditwirtschaft kommt somit eine besondere Finanzierungsverantwortung zu.

11 BVerfG, 17.07.2003 - 2 BvL 1/99, 2 BvL 4/99, 2 BvL 6/99, 2 BvL 16/99, 2 BvL 18/99, 2 BvL 1/01, BVerfGE 108, 186 (217f.), NJW 2003, 3468; BVerfG, 18.05.2004 - 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370 (389), NVwZ 2004, 1477, ständige Rechtsprechung.

12 BVerfG, 10.12.1980 - 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274 (305f.), NJW 1981, 329.

13 BVerfG, 16.09.2009 - 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235 (245f.), NVwZ 2010, 35.

14 BVerfG, 28.01.2014 - 2 BvR 1561/12, 2 BvR 1562/12, 2 BvR 1563/12, 2 BvR 1564/12, NJW 2014, 764.

15 BVerfG, 24.11.2009 - 2 BvR 1387/04, BVerfGE 124, 348 (366), DÖV 2010, 277; BVerfG, 12.05.2009 - 2 BvR 743/01, BVerfGE 123, 132 (142), NVwZ 2009, 1030, ständige Rechtsprechung.

16 Schwierigkeiten bei Abgrenzungen und der Erfassung können diese Spielräume noch erweitern, siehe BVerfG, 17.07.2003 - 2 BvL 1/99, 2 BvL 4/99, 2 BvL 6/99, 2 BvL 16/99, 2 BvL 18/99, 2 BvL 1/01, BVerfGE 108, 186 (226), NJW 2003, 3468.

2.1.4. Gruppennützigkeit

Das Aufkommen der Sonderabgabe muss zudem **gruppennützig**,¹⁷ also wenigstens im überwiegenden Interesse der Gesamtgruppe verwendet werden, gleich ob mittelbar oder unmittelbar.¹⁸ Die Entlastung der Gesamtgruppe der Abgabenschuldner von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe wird als der entscheidende Rechtfertigungsgrund bei der Sonderabgabe mit Finanzierungszweck angesehen, da so die verhältnismäßige Belastungsgleichheit sichergestellt wird.¹⁹ Daraus resultierende Vorteile für die Allgemeinheit sind der Gruppennützigkeit aber unschädlich.²⁰ Die Sicherung und Stabilisierung des Finanzsektors in Vorbereitung auf künftige Krisen liegt unstreitig im Interesse der Kreditwirtschaft.

Bei der Bankenabgabe, welche in den Restrukturierungsfonds fließt, handelt es sich folglich um eine Sonderabgabe.

2.2. Mittelverwendung einer Sonderabgabe

Fraglich ist nun, wie die von der Kreditwirtschaft durch die Bankenabgabe als Sonderabgabe eingezahlten Gelder verwendet werden können.

2.2.1. Überführung in den allgemeinen Haushalt

Angefragt ist, ob die bisher in den Restrukturierungsfonds eingezahlten Mittel in den allgemeinen Haushalt überführt und somit die bisher entstandenen Verluste des Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin), welche durch die sog. „Bankenrettungen“ entstanden sind und zum Ende des Jahres 2013 einen vom Steuerzahler aufzubringenden Fehlbetrag von 21,5 Mrd. Euro ausweisen²¹, ausgeglichen werden können.

Das Wesen einer Sonderabgabe schließt es jedoch aus, dass die für einen bestimmten Zweck als Sonderabgabe erhobenen Mittel zweckentfremdet in den allgemeinen Haushalt überführt und somit nicht dem ursprünglichen Abgabenzweck, hier die Sicherung und Stabilisierung des Finanzsektors für künftige Krisen, zur Verfügung steht. Anders als allgemeine Steuern dienen Sonderabgaben gerade nicht der Haushaltsfinanzierung.

Der Zweck der Sonderabgabe ist die Beteiligung der Kreditwirtschaft an künftigen Maßnahmen zur Sicherung und Stabilisierung des Finanzsektors, nicht jedoch die Beteiligung an staatlichen

17 BVerfG, 24.11.2009 - 2 BvR 1387/04, BVerfGE 124, 348 (366), DÖV 2010, 277; BVerfG, 16.09.2009 - 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235 (244), NVwZ 2010, 35; BVerfG, 17.07.2003 - 2 BvL 1/99, 2 BvL 4/99, 2 BvL 6/99, 2 BvL 16/99, 2 BvL 18/99, 2 BvL 1/01, BVerfGE 108, 186 (218), NJW 2003, 3468.

18 Birk/Dessens/Tappe (Fn. 6), Rn. 124; Seer (Fn. 7), in: Tipke/Lang, § 2 Rz. 29.

19 BVerfGE 124, 348 (366); BVerfG, 16.09.2009 - 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235 (244), NVwZ 2010, 35.

20 Seer (Fn. 7), in: Tipke/Lang, § 2 Rz. 29.

21 Handelsblatt vom 28.11.2014, „Kampf um Milliarden“.

Verlusten durch frühere Maßnahmen zur Erreichung des Zwecks. Die Mittel der Sonderabgabe sind daher ausschließlich zukunftsgerichtet und zweckgebunden zu verwenden.

3. Möglichkeit der Anrechnung bisheriger Beiträge auf künftige Zahlungsverpflichtungen

Die Single Resolution Mechanism (SRM) Verordnung eröffnet in Artikel 70 V die Möglichkeit für den Fall, dass „teilnehmende Mitgliedsstaaten bereits nationale Abwicklungsfinanzierungsmechanismen eingerichtet [haben], (...) dass diese Mechanismen ihre verfügbaren Finanzmittel (...) einsetzen, um den Institutionen einen Ausgleich für die im Voraus erhobenen Beiträge zu gewährleisten, die sie gegebenenfalls an den Fonds abzuführen haben.“

3.1. Statthaftigkeit der Anrechnung bisheriger Beiträge

Diese EU-Verordnung eröffnet somit den Mitgliedstaaten, also auch Deutschland, die Möglichkeit, der Kreditwirtschaft die bisher in den Restrukturierungsfonds eingezahlten Beiträge auf künftige Zahlungsverpflichtungen in den neuen europäischen Sicherungsfonds anzurechnen. Art. 70 V SRM-VO enthält bezüglich der Verwendung der Altmittel keine an die Mitgliedstaaten gerichtete Verpflichtung, sondern lediglich eine Option. Deren Nutzung steht im Belieben der Mitgliedstaaten und ist hinsichtlich der Rechtmäßigkeit allein am Maßstab des nationalen (Abgaben-)Rechts zu prüfen. Unionsrecht bleibt daher im Folgenden außer Betracht.

Über die Verwendung der Mittel hat die Bundesregierung noch keine Entscheidung getroffen. Nach Auskunft einer Sprecherin will man dies erst im Laufe des Jahres 2015 entscheiden.²²

3.2. Möglichkeit der einmaligen Ausschüttung

Die Formulierung in Art. 70 V der SRM-Verordnung „Ausgleich für die im Voraus erhobenen Beiträge zu gewähren, die sie gegebenenfalls an den [neuen] Fonds abzuführen haben“ schließt eine angefragte Ausschüttung der Altmittel an die Banken aus. Ein Ausgleich wird durch die Verordnung ausschließlich für künftige an den Fonds abzuführende Beiträge gewährt. Der Ausgleich ist daher an eine spätere Beitragszahlung gekoppelt.

3.3. Grundsätzliche Ausgleichsvorgaben

Eine Anrechnung bisher eingezahlter Beiträge auf künftige Zahlungsverpflichtungen der Kreditwirtschaft eröffnet die SRM-Verordnung ausdrücklich. Eine solche Möglichkeit muss zunächst jedoch gesetzlich geregelt werden. Dies ist bisher nicht geschehen.

Die mögliche Verrechnung muss sich dann an den allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen orientieren, insbesondere am Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 I GG. Eine Beschränkung des Ausgleichs auf bestimmte Institute, etwa ohne dass ein sachlicher Differenzierungsgrund für eine Un-

22 Handelsblatt vom 28.11.2014, „Kampf um Milliarden“.

gleichbehandlung bei der Ausgleichspraxis vorliegt, erscheint problematisch. Wesentlicher Orientierungsmaßstab für einen später zu gewährenden Ausgleich sollte daher die bisherige Einzahlungsverpflichtung des jeweiligen Instituts sein.

4. Fazit

Die Bankenabgabe, die die Kreditwirtschaft in den Restrukturierungsfonds eingezahlt hat, stellt eine Sonderabgabe dar. Die Mittel des Restrukturierungsfonds können daher nicht in den allgemeinen Haushalt überführt werden, sondern sind zweckgebundenes Sondervermögen des Bundes im Sinne von Art. 110 I und Art. 115 II des Grundgesetzes.

Die bisherige Einzahlungsverpflichtung in den Restrukturierungsfonds und der durch die SRM-Verordnung mögliche später gewährte Ausgleich auf künftige Beitragszahlungen muss aus Rechtsstaats- und Gleichheitsgründen in einem nachvollziehbaren Zusammenhang zueinander stehen und sich nicht willkürlich auf bestimmte Institute der Art und Höhe nach beschränken.

