

Sachgebiet:

Finanzdienstleistungsrecht

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

RStruktFG § 12 Abs. 2 und 10

RStruktFV § 1 Abs. 1, § 3 Abs. 1, 2 und 4, § 4 Abs. 4

Titelzeile:

Jahresbeitrag zum Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute

Stichworte:

Restrukturierungsfonds; Kreditinstitut; Jahresbeitrag; Mindestbeitrag;
Belastungsobergrenze; Zumutbarkeitsgrenze.

Leitsatz:

Der Jahresbeitrag zum Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute darf auch dann in Höhe des Mindestbeitrags nach § 3 Abs. 2 RStruktFV festgesetzt werden, wenn dieser die für das betroffene Kreditinstitut nach § 3 Abs. 4 RStruktFV ermittelte Belastungsobergrenze überschreitet.

Urteil des 10. Senats vom 20. Januar 2016 - BVerwG 10 C 21.14

I. VG Frankfurt am Main vom 2. Juli 2014
Az: VG 7 K 2473/12.F



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 10 C 21.14
VG 7 K 2473/12.F

Verkündet
am 20. Januar 2016

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 20. Januar 2016
durch
den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab, Hooch und
Dr. Rublack sowie den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Die Revision wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin, ein Kreditinstitut, wendet sich gegen die Erhebung des Jahresbeitrags zum Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute für das Jahr 2011.
- 2 Auf der Grundlage der Angaben der Klägerin setzte die Beklagte deren Jahresbeitrag zum Restrukturierungsfonds für das Jahr 2011 mit Bescheid vom 2. November 2011 auf 1 485 068,07 € und aufgrund einer nachträglichen Korrekturmeldung der Klägerin im Widerspruchsbescheid vom 14. Juni 2012 auf 1 632 448,95 € fest. Das entsprach jeweils dem Mindestbeitrag nach § 3 Abs. 2 der Restrukturierungsfonds-Verordnung (RStruktFV) in Höhe von fünf Prozent des rechnerischen Jahresbeitrags. Zugleich setzte die Beklagte die in § 3 Abs. 1 RStruktFV vorgesehene Zumutbarkeitsgrenze und die Belastungsobergrenze nach § 3 Abs. 4 RStruktFV für die Klägerin auf jeweils null Euro fest.

- 3 Mit ihrem Widerspruch rügte die Klägerin, der festgesetzte Beitrag übersteige die Belastungsobergrenze, die als absolute Höchstgrenze für Beiträge in dem jeweiligen Beitragsjahr zu verstehen sei. Der Jahresbeitrag habe für sie deshalb auf null Euro festgesetzt werden müssen. Das wies die Beklagte mit dem erwähnten Widerspruchsbescheid zurück; die Belastungsobergrenze stelle keine absolute Grenze dar.
- 4 Das Verwaltungsgericht hat die Klage gegen den Jahresbeitragsbescheid abgewiesen. Die Beklagte habe den Jahresbeitrag in Höhe des Mindestbeitrags festsetzen dürfen, obwohl die Zumutbarkeitsgrenze und die Belastungsobergrenze überschritten gewesen seien. Das ergebe sich aus § 3 RStruktFV. Der Verordnungsgeber habe durch § 3 Abs. 2 RStruktFV zum Ausdruck gebracht, dass unabhängig von der Zumutbarkeitsgrenze jedenfalls in Höhe des Mindestbeitrags ein Jahresbeitrag zu erheben sei. Die Belastungsobergrenze des § 3 Abs. 4 RStruktFV erlange erst dann Bedeutung, wenn in einem Beitragsjahr von demselben Beitragsschuldner neben dem Jahresbeitrag Sonderbeiträge oder Nacherhebungsbeträge erhoben würden. Für diese Auslegung sprächen sowohl die Begründung des Verordnungsentwurfs wie auch der mit dem Restrukturierungsfonds verfolgte Zweck. Die Beitragsregelungen sollten sicherstellen, dass grundsätzlich alle Kreditinstitute an der Finanzierung des Fonds beteiligt würden, auch solche, die keine besondere Ertragsstärke aufwiesen. Auch diese Kreditinstitute seien im Finanzsektor vernetzt und profitierten von der Stabilisierung des Bankensystems.
- 5 Mit der Sprungrevision macht die Klägerin geltend: Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, die Belastungsobergrenze des § 3 Abs. 4 Satz 1 RStruktFV komme nur dann zur Anwendung, wenn in einem Kalenderjahr kumulativ Jahres- und Sonderbeiträge erhoben würden, gehe im Hinblick auf den Wortlaut der Norm fehl. Der vom Verwaltungsgericht angenommene Wille des Verordnungsgebers zum Anwendungsvorrang des Mindestbeitrags gegenüber der Belastungsobergrenze finde im Wortlaut der Verordnung keinen Niederschlag. Die Regelung schreibe eine allgemeine Belastungsobergrenze für die insgesamt in einem Beitragsjahr erhobenen Beiträge fest. Einschränkungen für bestimmte Fälle habe der Verordnungsgeber nicht vorgenommen. Der Schutz-

zweck der Belastungsobergrenze bestehe darin, die Kreditinstitute vor einer nicht mehr vertretbaren Gesamtbelastung zu schützen. Er würde verfehlt, wenn die Belastungsobergrenze nicht schon dann Anwendung fände, wenn sie allein durch einen festgesetzten Jahresbeitrag erreicht oder überschritten würde.

6 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 2. Juli 2014 zu ändern und den Beitragsbescheid der Beklagten vom 2. November 2011 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 14. Juni 2012 aufzuheben.

7 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

8 Sie verteidigt das angefochtene Urteil.

II

9 Die Revision ist unbegründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichts beruht nicht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

10 Rechtsgrundlage für die Erhebung des Jahresbeitrags zu dem Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute für das Jahr 2011 ist § 12 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute (Restrukturierungsfondsgesetz - RStruktFG) vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1900, 1921) in der hier maßgeblichen Fassung des Gesetzes vom 22. Juni 2011 (BGBl. I S. 1126) i.V.m. §§ 1 und 3 Abs. 2 der Verordnung über die Erhebung der Beiträge zum Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute (Restrukturierungsfonds-Verordnung - RStruktFV) vom 20. Juli 2011 (BGBl. I S. 1406). Maßgeblich für die Beurteilung des Jahresbeitrags 2011 ist die Rechtslage zum 30. September 2011. Das ergibt sich aus dem einschlägigen materiellen Recht, das für diese Frage grundsätzlich maßgeblich ist (BVerwG, Urteil vom 31. März

2004 - 8 C 5.03 - BVerwGE 120, 246 <250>). Es bestimmt, dass die beitragspflichtigen Kreditinstitute verpflichtet sind, jeweils zum 30. September eines Kalenderjahres Jahresbeiträge zu leisten (vgl. § 12 Abs. 2 Satz 1 RStruktFG).

- 11 Die Klägerin ist nach § 2 Satz 1, § 12 Abs. 2 Satz 1 RStruktFG und § 1 Abs. 5 Satz 1 RStruktFV dem Grunde nach verpflichtet, einen Jahresbeitrag zum Restrukturierungsfonds zu leisten. Ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat das Verwaltungsgericht angenommen, dass die Beklagte den Jahresbeitrag 2011 in Höhe des Mindestbeitrags nach § 3 Abs. 2 RStruktFV festsetzen durfte, obgleich dieser sowohl die Zumutbarkeitsgrenze des § 3 Abs. 1 RStruktFV als auch die Belastungsobergrenze des § 3 Abs. 4 RStruktFV überschritt. Der Mindestbeitrag beläuft sich auf fünf Prozent des nach § 1 Abs. 2 RStruktFV errechneten Jahresbeitrags, die Zumutbarkeitsgrenze des § 3 Abs. 1 RStruktFV und die Belastungsobergrenze des § 3 Abs. 4 RStruktFV wurden für die Klägerin jeweils mit null Euro ermittelt. Dass das Überschreiten der Zumutbarkeitsgrenze des § 3 Abs. 1 RStruktFV die Erhebung des Mindestbeitrags nicht hindert, ergibt sich unmittelbar aus § 3 Abs. 2 RStruktFV und wird von der Klägerin nicht infrage gestellt. Der Erhebung des Mindestbeitrags steht aber auch die Belastungsobergrenze des § 3 Abs. 4 RStruktFV nicht entgegen. Die Belastungsobergrenze greift nicht ein, wenn - wie hier - nur ein Jahresbeitrag erhoben wird. Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen:
- 12 1. Nach § 3 Abs. 4 Satz 1 RStruktFV dürfen die in einem Beitragsjahr insgesamt erhobenen Beiträge, bestehend aus dem Jahresbeitrag, den gegebenenfalls erhobenen Nacherhebungsbeträgen und den gegebenenfalls erhobenen Sonderbeiträgen, vorbehaltlich des Satzes 3, 50 Prozent des Durchschnitts der letzten drei nach Absatz 1 ermittelten Jahresergebnisse nicht übersteigen (Belastungsobergrenze). Der Wortlaut der Vorschrift legt nahe, dass die Belastungsobergrenze nicht berührt wird, wenn in einem Beitragsjahr nur ein Jahresbeitrag erhoben wird. Während § 3 Abs. 4 Satz 1 RStruktFV von gegebenenfalls erhobenen Nacherhebungsbeträgen und gegebenenfalls erhobenen Sonderbeiträgen spricht, fehlt es für den Jahresbeitrag schon sprachlich an einem solch einschränkenden Zusatz. Das deutet darauf hin, dass die Erhebung eines Jahresbeitrags im Gegensatz zu Nacherhebungsbeträgen oder Sonderbeiträ-

gen nicht nur gegebenenfalls, sondern in jedem Jahr und grundsätzlich unabhängig von weiteren Einschränkungen zu erfolgen hat. Auch die einleitende Formulierung des Satzes 1 der Vorschrift, die von den in einem Beitragsjahr insgesamt erhobenen Beiträgen spricht, stützt die Annahme, dass die Belastungsobergrenze auf eine Mehrzahl von Beiträgen abstellt und über die Festsetzung allein eines Jahresbeitrags hinausreicht. Schließlich kann aus dem Wortlaut "insgesamt erhobenen Beiträge" geschlossen werden, dass Beiträge tatsächlich zu erheben, d.h. positiv festzusetzen sind.

- 13 2. Systematische Überlegungen bestätigen diese Auslegung. Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 RStruktFG werden die Mittel des Restrukturierungsfonds durch Beiträge der beitragspflichtigen Kreditinstitute erbracht. Das Restrukturierungsfondsgesetz unterscheidet dabei zwischen Jahresbeitrag und Sonderbeitrag. § 12 Abs. 2 RStruktFG regelt die Pflicht der Kreditinstitute, Jahresbeiträge zu leisten, und enthält eine Verordnungsermächtigung, hierfür eine Obergrenze festzulegen. § 12 Abs. 3 und 4 RStruktFG treffen demgegenüber nähere Bestimmungen zur Erhebung der Sonderbeiträge. § 12 Abs. 4 RStruktFG legt eine Obergrenze für Sonderbeiträge unmittelbar fest (Satz 3) und sieht zugleich die Möglichkeit vor, ein Kreditinstitut von der Pflicht zur Leistung eines Sonderbeitrags ganz oder teilweise zu befreien (Satz 5). Auf eine solche Befreiungsmöglichkeit hat der Gesetzgeber bezogen auf den Jahresbeitrag hingegen verzichtet. Das stützt die Annahme, dass von der Erhebung eines Jahresbeitrags jedenfalls in Höhe des Mindestbeitrags - mit Ausnahme des Falles bereits ausreichend vorhandener Mittel des Fonds nach § 12 Abs. 2 Satz 3 RStruktFG - nicht abgesehen werden kann.
- 14 Ihre Fortsetzung findet die Unterscheidung zwischen Jahresbeitrag und Sonderbeitrag in § 3 RStruktFV. Während sich § 3 RStruktFV in seinen Absätzen 1, 2 und 3 ausschließlich mit der Erhebung bzw. Nacherhebung des Jahresbeitrags befasst, bezieht § 3 Abs. 4 RStruktFV den Sonderbeitrag mit in die Betrachtung ein und erweitert diese auf einen Zeitraum von drei Beitragsjahren. Auch daraus lässt sich ein Bezug der in § 3 Abs. 4 RStruktFV definierten Belastungsobergrenze zur Erhebung eines Sonderbeitrags ableiten, ohne dass dadurch der Mindestbeitrag unterschritten werden soll. Ferner deutet die in § 3

Abs. 3 RStruktFV getroffene Regelung über die Nacherhebung von Jahresbeiträgen darauf hin, dass der Ordnungsgeber nicht von der Möglichkeit eines völligen Verzichts auf den Jahresbeitrag ausgegangen ist.

- 15 Weiterhin bestimmt § 12 Abs. 10 Satz 6 RStruktFG, dass die Rechtsverordnung die Erhebung von Mindestbeiträgen vorsehen kann, die unabhängig von der Erzielung eines Jahresüberschusses des Kreditinstituts erhoben werden können. Dementsprechend steht die Ermittlung des Mindestbeitrags nach § 3 Abs. 2 RStruktFV in Bezug zum errechneten Jahresbeitrag, während die Belastungsobergrenze an den Durchschnitt der letzten drei Jahresergebnisse anknüpft. Diese Ausgestaltung - Ermittlung der Belastungsobergrenze in Abhängigkeit vom Jahresergebnis des Kreditinstituts einerseits, Erhebung eines Mindestbeitrags unabhängig von der Erzielung eines Jahresüberschusses andererseits - lässt ebenfalls darauf schließen, dass die Belastungsobergrenze der Erhebung des Mindestbeitrags nicht entgegensteht.
- 16 Schließlich belegen auch die Mitteilungspflichten des § 4 RStruktFV einen Zusammenhang zwischen Belastungsobergrenze und Sonderbeiträgen. § 4 Abs. 4 RStruktFV sieht vor, dass die Beklagte im Fall der Erhebung von Sonderbeiträgen das Kreditinstitut zur Einreichung der für die Ermittlung der Belastungsobergrenze nach § 3 Abs. 4 notwendigen Unterlagen innerhalb einer Ausschlussfrist von vier Wochen aufzufordern hat, sofern diese Unterlagen noch nicht vollständig vorliegen. Kommt ein Institut dieser Aufforderung nicht fristgerecht nach, ist der Sonderbeitrag ohne Beachtung der Belastungsobergrenze zu erheben. Im Gegensatz dazu enthält die Restrukturierungsfonds-Verordnung keine Regelung, wie bei Verletzung der Mitteilungspflicht durch das Kreditinstitut zu verfahren ist, wenn der Beklagten im Fall der Erhebung (nur) eines Jahresbeitrags die für die Ermittlung der Belastungsobergrenze notwendigen Unterlagen nicht vorliegen. Daraus lässt sich schließen, dass es der Ordnungsgeber nicht für erforderlich gehalten hat, Vorkehrungen für einen derartigen Fall zu treffen, weil die Belastungsobergrenze allein durch die Erhebung eines Jahresbeitrags nicht berührt wird. Die bei Verletzung der Mitteilungspflicht nach § 4 Abs. 3 RStruktFV vorgesehene Schätzung des Jahresbeitrags vermag diese Lücke nicht zu schließen, da die Ermittlung der Belastungsobergrenze

nach § 3 Abs. 4 Satz 1 RStruktFV an die letzten drei nach Absatz 1 ermittelten Jahresergebnisse anknüpft. Die dafür erforderlichen Daten lassen sich aber nur durch Mitwirkung des Kreditinstituts, nicht jedoch durch Schätzung nach § 4 Abs. 3 RStruktFV gewinnen.

- 17 Der von der Klägerin herangezogene Vergleich zwischen § 3 RStruktFV einerseits und § 5 der Verordnung über die Beiträge zu der Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (EdW-Beitragsverordnung - EdWBeitrV) vom 19. August 1999 (BGBl. I S. 1891), zum hier maßgeblichen Zeitpunkt zuletzt geändert durch Verordnung vom 17. August 2009 (BGBl. I S. 2881) stellt die aufgezeigte Systematik der einschlägigen Vorschriften über den Restrukturierungsfonds nicht infrage. Es trifft zwar zu, dass § 5 Abs. 3 EdWBeitrV das Verhältnis von dortiger Belastungsobergrenze zu Mindestsonderbeitrag und Mindestsonderzahlung ausdrücklich regelt. Allerdings lässt sich daraus der von der Klägerin angeregte Umkehrschluss - gleichsam verordnungsübergreifend - nicht ziehen und für die Auslegung des § 3 Abs. 4 RStruktFV mithin nichts gewinnen.
- 18 3. Die Auslegung des § 3 Abs. 4 RStruktFV, wonach die Belastungsobergrenze der Festsetzung des Mindestbeitrags nicht entgegensteht, fügt sich auch in die Entstehungsgeschichte der Vorschriften über den Restrukturierungsfonds und die Begründungen der Entwürfe des Restrukturierungsfondsgesetzes und der Verordnung ein. Sie entspricht auch dem Zweck des Restrukturierungsfonds. Der Gesetzgeber hat mit Einrichtung des Restrukturierungsfonds im Jahr 2010 auf die vorangegangene Finanzmarktkrise reagiert. Ziel des Restrukturierungsfonds ist es, die Schieflage einer systemrelevanten Bank ohne Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems zu bewältigen und dafür Sorge zu tragen, dass Eigen- und Fremdkapitalgeber die Kosten der Insolvenzbewältigung so weit wie möglich selbst tragen (BT-Drs. 17/3024 S. 1). Die im Fonds angesammelten Mittel sollen zur Finanzierung künftiger Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen bei systemrelevanten Banken bereitstehen. Dabei ging der Gesetzgeber davon aus, dass auch Kreditinstitute, die keine besondere Ertragsstärke aufweisen, im Finanzsektor vernetzt sind und von der Stabilisierung des Bankensystems durch den Fonds profitieren. Daher trifft auch sie eine Finanzie-

rungsverantwortung, die durch die Leistung eines Mindestbeitrags abgegolten wird (BT-Drs. 17/3024 S. 75).

- 19 Die Entrichtung eines Mindestbeitrags als Jahresbeitrag unabhängig von der Erzielung eines Jahresüberschusses rechtfertigt der Verordnungsgeber insbesondere damit, dass jedes einzelne Kreditinstitut von der Sicherung der Stabilität des gesamten Sektors auch dann profitiert, wenn es keinen Jahresüberschuss erzielt hat. Eine Überforderung solcher Kreditinstitute soll durch die moderate Bemessung des Beitragssatzes in Höhe von fünf Prozent des rechnerischen Jahresbeitrags vermieden werden (BT-Drs. 17/4977 S. 10), nicht aber durch einen Verzicht auf den Mindestbeitrag. Deshalb sieht § 3 Abs. 4 RStruktFV zusätzlich zu der Zumutbarkeitsgrenze für Jahresbeiträge nach § 3 Abs. 1 RStruktFV und zu der in § 12 Abs. 4 Satz 3 und 4 RStruktFG für Sonderbeiträge geregelten Obergrenze eine Belastungsobergrenze für die Gesamtbelastung der Institute mit Beiträgen für den Fonds vor (BT-Drs. 17/4977 S. 10). Schließlich lässt sich der Begründung des Verordnungsentwurfs entnehmen, dass der Verordnungsgeber die in § 3 Abs. 4 RStruktFV getroffene Regelung als Belastungsobergrenze für die Kumulation von Jahres- und Sonderbeiträgen verstanden wissen wollte (BT-Drs. 17/4977 S. 9; BR-Drs. 229/11 S. 9).
- 20 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf
1 632 488,95 € festgesetzt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller