

§ 3 Die Verwendung der Restmittel im Restrukturierungsfonds

Andjela Milutinović

Im Restrukturierungsfonds befinden sich 2,3 Milliarden Euro, auf die nach aktueller Gesetzeslage kein Zugriff möglich ist. Zur Frage, wie diese Restmittel verwendet werden können – konkret, ob sie für eine Tilgung von Schulden des Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) eingesetzt werden können –, ist im Jahr 2022 am Institut ein Gutachten entstanden.¹ Eine Übertragung der Mittel fand jedoch nicht statt.

Dieser Beitrag informiert über die Geschehnisse des letzten Jahres und gibt eine kurze Übersicht über ein paar zugrundeliegende finanzverfassungsrechtliche Fragen, welche detailliert im Gutachten von 2022 beantwortet wurden.

I. Hintergrund

In der Zeit von 2011 bis 2014 wurde eine Bankenabgabe nach den Bestimmungen des Restrukturierungsfondsgesetzes erhoben. Diese Mittel sollten als Reaktion auf die Bankenkrise verschiedene Zwecke verfolgen: die Bewirkung einer risikoadäquaten Unternehmungsführung bei Kreditinstituten, die Stabilisierung des Banken- und Finanzsektors und die Stärkung des Vertrauens in den Finanzsektor. Zunächst war vorgesehen, dass die Mittel im Bedarfsfall für Restrukturierungsmaßnahmen eingesetzt werden. So dann ermöglichte der Gesetzgeber den Einsatz der Mittel zum Ausgleich

¹ A. Milutinović/E. Reimer, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten zur Verwendung der Bankenabgabe 2011 bis 2014, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen vom 28. März 2022: https://www.jura.uni-heidelberg.de/md/jura/news/fst/milutinovic-reimer__altmittel_restrukturierungsfonds_des_bundes__online-veroffentlichung_2022-08-11_.pdf (letzter Aufruf 10.10.2025).

des negativen Schlussergebnisses des Finanzmarktstabilisierungsfonds und nach der letzten Änderung des Restrukturierungsfondsgesetzes sollte schließlich auch eine Übertragung der Mittel auf den Single Resolution Fund und eine vorübergehende Übertragung der Mittel an die deutsche Kammer des Single Resolution Fund möglich sein.²

Diese Verwendungen sind mittlerweile obsolet geworden. An die Stelle der nationalen Bankenabgabe ist ein europäischer Mechanismus getreten. Die schon erhobenen Mittel können nun nicht mehr ihrem gesetzlich vorgesehenen Zweck zugewiesen werden.³

Damit sind 2,3 Milliarden Euro im Restrukturierungsfonds gespeichert. Es stellt sich die Frage, wie damit weiter verfahren werden kann.⁴

II. Entwicklungen der letzten Jahre

Eine neue Verwendungsmöglichkeit für die Restmittel sollte in der letzten Legislaturperiode geschaffen werden. Vorgesehen war die Übertragung der Restmittel aus dem Restrukturierungsfonds in den Finanzmarktstabilisierungsfonds zur Tilgung der Schulden, welche dem Bund aus der Finanzkrise erwachsen sind.⁵

Im Jahr 2024 wurde der Gesetzentwurf in den Finanzausschuss überwiesen.⁶ Mit der Auflösung des Bundestags im darauffolgenden Jahr und der einhergehenden sachlichen Diskontinuität fand das Gesetzgebungsverfahren jedoch ein vorzeitiges Ende.

Im Zusammenhang mit diesem Gesetzgebungsvorhaben entstand das ein-gangs erwähnte Gutachten im Jahr 2022 zur Frage, wie mit Restmitteln aus Sonderabgaben verfahren werden kann mit konkretem Bezug auf eine Ver-

² Ebd., S. 3 f.

³ Ebd., S. 5.

⁴ Ebd., S. 5 ff.

⁵ Gesetzesentwurf zum Restrukturierungsfonds-Übertragungsgesetz, Drucksache 20/13158 vom 02.10.2024.

⁶ Wortprotokoll der 107. Sitzung des Finanzausschusses des Bundestags, Protokoll-Nr. 20/107.

wendung der Restmittel aus der Bankenabgabe für die Tilgung der Schulden im Finanzmarktstabilisierungsfonds.⁷ Das Ergebnis war – stark vereinfacht –, dass weiterhin eine gruppennützige Verwendung gefunden werden muss und eine Übertragung auf den Finanzmarktstabilisierungsfonds zulässig wäre.⁸

III. Das Vorhaben der aktuellen Bundesregierung

Die aktuelle Bundesregierung hat bislang kein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet, um den Restmitteln der Bankenabgabe eine neue Verwendung zukommen zu lassen. Jedoch wurde im Koalitionsvertrag festgehalten, welche neue Verwendung angestrebt werden soll.⁹ Konkret wurde ausgeführt:

„Wir werden die sogenannten Altmittel aus der früheren Bankenabgabe in Höhe von zwei Milliarden Euro gemeinsam mit der deutschen Kreditwirtschaft in einen Mittelstand-Fonds einbringen, der gehebelt bis zu zehn Milliarden Euro Eigen- und Fremdkapital für die digitale und klimaneutrale Transformation großer deutscher Mittelständler mit begrenztem Zugang zum Kapitalmarkt bereitstellt.“¹⁰

Diese Ausführungen sind sehr abstrakt und lassen nicht unmittelbar darauf schließen, was mit dem Mittelstands-Fonds konkret gemeint ist. Im

⁷ A. *Milutinović/E. Reimer*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten zur Verwendung der Bankenabgabe 2011 bis 2014, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen vom 28. März 2022: https://www.jura.uni-heidelberg.de/md/jura/news/fst/milutinovic-reimer_altmittel_restrukturierungsfonds_des_bundes_online-veroeffentlichung_2022-08-11_.pdf (letzter Aufruf 10.10.2025).

⁸ Ebd., S. 23 ff, 27, 40 ff.

⁹ Es wird vermutet, dass das Vorhaben der aktuellen Regierung auf die Lobbyarbeit des Bankengewerbes zurückzuführen ist, so S. *Kempny*, Kurzgutachterliche Einschätzung zu der im Koalitionsvertrag für die 21. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vorgesehenen Verwendung der Mittel aus der nationalen Bankenabgabe der Jahre 2011 bis 2014, vom 09.09.2025 im Auftrag von Bürgerbewegung Finanzwende e.V., S. 4: https://www.finanzwende.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Kempny_2025_Kurzgutachtliche_Einschaetzung_Mittelstand-Fonds.pdf (letzter Aufruf 10.10.2025).

¹⁰ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Rn. 1585 – 1590, <https://www.koalitionsvertrag2025.de> (letzter Aufruf 10.10.2025).

Rahmen der Antwort auf eine Kleine Anfrage hat die Bundesregierung nur begrenzt neue Informationen gegeben. Der Mittelstands-Fonds soll danach weder aus dem Bundeshaushalt oder durch sonstige Kofinanzierungen gespeist werden.¹¹ Er soll insbesondere dem Mittelstand zugutekommen, welcher auf Kredite angewiesen ist und der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben dienen.¹² Die konkrete Gestaltung sei noch in der Prüfung und Ausarbeitung.¹³

IV. Finanzverfassungsrechtliche Gedanken

Wie mit den Restmitteln aus Sonderabgaben zu verfahren ist, ist bislang gerichtlich nicht geklärt.¹⁴ In der staatlichen Praxis finden sich wenige Beispiele, in denen Restmittel einer neuen gruppennützigen Verwendung zugeführt werden mussten.¹⁵ In einem Fall erfolgte eine Überführung in den allgemeinen Haushalt.¹⁶

Alle Fälle hatten die Gemeinsamkeit, dass der Gesetzgeber tätig wurde, um bei einem nachträglichen Wegfall des Verwendungszwecks eine neue Verwendung zu schaffen. Allgemeine Antworten können der Staatspraxis für die Verwendung von Restmitteln nicht entnommen werden.¹⁷

Eine Pflicht zur Rückzahlung der Restmittel an die ursprünglichen Sonderabgabepflichtigen kann grundsätzlich nicht erkannt werden. Hierfür müsste ein Erstattungsanspruch bestehen. Die Erhebung wird jedoch nicht

¹¹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage, Drucksache 21/615, Verwendung der Altmittel aus dem Restrukturierungsfonds, S. 3.

¹² Ebd., S. 4.

¹³ Ebd., S. 3.

¹⁴ A. Milutinović/E. Reimer, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten zur Verwendung der Bankenabgabe 2011 bis 2014, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen vom 28. März 2022, S. 8 f.: https://www.jura.uni-heidelberg.de/md/jura/news/fst/milutinovic-reimer__altnittel_restrukturierungsfonds_des_bundes__online-veroeffentlichung_2022-08-11_.pdf (letzter Aufruf 10.10.2025).

¹⁵ Ebd., S. 7.

¹⁶ Ebd., S. 8.

¹⁷ Ebd., S. 9.

nachträglich dadurch rechtswidrig, dass Mittel erhoben, aber nicht verausgabt wurden.¹⁸ Denn ein nachträglicher Wegfall der vorgesehenen Verwendung bedeutet nicht unbedingt einen nachträglichen Wegfall des Abgabentatbestands.¹⁹ Entscheidend ist eine Prüfung in Anbetracht der Zwecksetzung.²⁰ So wurde mit der Bankenabgabe u.a. die Stabilisierung der Finanzmärkte verfolgt. Der fehlende Zugriff auf den Restrukturierungsfonds spricht dafür, dass dieser Zweck erfolgreich erreicht wurde und die Erhebung damit auch aus der ex-post Perspektive rechtmäßig erfolgte.²¹

Davon ausgehend, dass der Gesetzgeber nun die neue Verwendung zu schaffen hat, stellt sich sodann die Frage, nach welchen Maßstäben die neue Verwendung zu bestimmen ist. Zu beachten sind Vorgaben aus dem Finanzverfassungsrecht, aus den Grundrechten der Abgabepflichtigen, aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem europäischen Beihilfenrecht.²²

Von zentraler Bedeutung sind die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben zu den Sonderabgaben, welche durch langjährige Rechtsprechungspraxis Form angenommen haben.

Hiernach haben Sonderabgaben einen absoluten Ausnahmeharakter. Ihre Erhebung ist unter engen Voraussetzungen zulässig. Dazu gehört die Festlegung einer Gruppe von Abgabepflichtigen, deren bestehende Gruppenverantwortung sich im Zweck der Sonderabgabe spiegeln muss, und die zweckentsprechende Verwendung der erhobenen Mittel. Diese finanzverfassungsrechtlichen Bindungen von Sonderabgaben schränken den Gesetzgeber in seinen Gestaltungsoptionen ein.²³

Dabei ist die Gruppennützlichkeit das zentrale Element bei der Bewertung eines neuen Gesetzesvorhabens. Gruppennützlich ist eine Verwendung, die im Interesse einer abstrakt-generell bestimmmbaren Gruppe stattfindet. Diese Gruppe muss von der Allgemeinheit aufgrund rechtlicher oder tatsächlicher Umstände abgrenzbar sein. Der Nutzen muss im Interesse der gesamten Gruppe bestehen. Unschädlich ist ein anders gelagertes Interesse

¹⁸ Ebd., S. 9.

¹⁹ Ebd., S. 32 ff.

²⁰ Ebd., S. 33 ff.

²¹ Für eine detaillierte Begründung hierzu: ebd., S. 34 ff.

²² Im Detail zu den einzelnen Maßstäben siehe ebd., S. 9 ff.

²³ Ebd., S. 6 m.w.N.

einzelner Gruppenmitglieder. Entscheidend ist die Gruppenverantwortung. Diese bestimmt die Zulässigkeit des Sachzwecks der Sonderabgabe.²⁴

Mit einer Gruppenverantwortung können dabei verschiedene Sachzwecke in Einklang gebracht werden. In diesem Rahmen besteht ein Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber. Dieser bestimmt den Zweck der Abgabe. Der Zweck wirkt sich auf die Bestimmung des Bezugspunkts der Gruppennützigkeit aus.²⁵

Für die Behandlung der Restmittel aus Sonderabgaben bedarf es nun einer Fortentwicklung der Maßstäbe der Gruppennützigkeit.²⁶

Ausgangspunkt hierfür kann die Pflicht des Gesetzgebers zur periodischen Überprüfung der Voraussetzungen der Sonderabgaben sein. Hiernach trifft den Gesetzgeber eine Anpassungspflicht, wenn die Voraussetzungen für die Erhebung nicht mehr vorliegen.²⁷

Die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit ist mithin dynamisch und begleitet die Sonderabgaben über ihre Lebensdauer. Im Sinne des Ausnahmecharakters der Sonderabgaben, den strengen finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an diese und der Verhältnismäßigkeitssprüfung, die das Bundesverfassungsgericht zur Rechtfertigung von Sonderabgaben durchführt, ist auch für die Verwendung von Restmitteln eine dynamische Rechtfertigungsperspektive zu suchen.²⁸

Das Gutachten von 2022 gelangte zum Ergebnis, dass das Erfordernis der Gruppennützigkeit weiterwirkt. Dabei ist der Spielraum des Gesetzgebers für die Festlegung einer Gruppennützigkeitsbindung größer, je mehr vom ursprünglichen gruppennützigen Zweck bereits verwirklicht wurde. Das

²⁴ Ebd., S. 10 m.w.N.

²⁵ So können Lenkungszwecke und Finanzierungszwecke unterschiedliche Folgen nach sich ziehen, siehe ebd., S. 13 ff.

²⁶ Für die detaillierte Ausarbeitung der Maßstäbe siehe ebd., S. 9 ff., insb. S. 15 ff.; für eine Anwendung der Maßstäbe auf die Restmittel im Restrukturierungsfonds siehe ebd. S. 23 ff.

²⁷ Ebd., S. 21 f.

²⁸ Ebd., S. 22.

Gruppennützigkeiterfordernis erlischt jedoch nie vollständig. Der Gesetzgeber muss unter mehreren Verwendungsmöglichkeiten diejenige wählen, die dem ursprünglichen Zweck am nächsten kommt.²⁹

V. Ausblick

Mit Blick auf die Pläne der aktuellen Bundesregierung ist schon die Gruppenverantwortung der Abgabepflichtigen für die „klimaneutrale Transformation großer deutscher Mittelständler mit begrenztem Zugang zum Kapitalmarkt“ stark in Frage zu stellen. Zwar ist die konkrete Ausgestaltung des Mittelstands-Fonds noch nicht klar und möglicherweise könnte dem Bankengewerbe in irgendeiner Form ein Vorteil daraus erwachsen. Ein Vorteil aus der Verwendung der Restmittel genügt jedoch nicht, um die Gruppennützigkeit zu begründen.³⁰ Der Gesetzgeber wird die Verwendung im Lichte der Gruppenverantwortung rechtfertigen müssen. Zudem stellen sich beihilfenrechtliche Fragen.³¹

Sollte das Vorhaben der Bundesregierung realisiert werden, hätte jedenfalls eine gerichtliche Überprüfung das Potential, weiteres Licht in die Maßstäbe zur Gestaltung neuer Verwendungen von Restmitteln aus Sonderabgaben zu bringen.

²⁹ Ebd., S. 22.

³⁰ Ebd., S. 10; In diesem Sinne auch S. Kempny, Kurzgutachterliche Einschätzung zu der im Koalitionsvertrag für die 21. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vorgesehenen Verwendung der Mittel aus der nationalen Bankenabgabe der Jahre 2011 bis 2014, vom 09. September 2025 im Auftrag von Bürgerbewegung Finanzwende e.V., S. 7 ff.: https://www.finanzwende.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Kempny_2025_Kurzgutachtliche_Einschaetzung_Mittelstand-Fonds.pdf (letzter Aufruf 10.10.2025).

³¹ S. Kempny, Kurzgutachterliche Einschätzung zu der im Koalitionsvertrag für die 21. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vorgesehenen Verwendung der Mittel aus der nationalen Bankenabgabe der Jahre 2011 bis 2014, vom 09. September 2025 im Auftrag von Bürgerbewegung Finanzwende e.V., S. 9 f.: https://www.finanzwende.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Kempny_2025_Kurzgutachtliche_Einschaetzung_Mittelstand-Fonds.pdf (letzter Aufruf 10.10.2025).