

Gericht:	BVerwG 8. Senat
Entscheidungsdatum:	08.07.2026
Aktenzeichen:	8 C 5.25
ECLI:	ECLI:DE:BVerwG:2026:080726U8C5.25.0
Dokumenttyp:	Urteil

Ausdrückliche gesetzliche Regelung der Insolvenzunfähigkeit im Betriebsrentenrecht

Das Erfordernis einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung der Insolvenzunfähigkeit im Sinne des § 17 Abs. 2 BetrAVG ist dahin zu verstehen, dass die gesetzliche Norm die Insolvenzfähigkeit der juristischen Person als solcher zum Gegenstand haben und diese klar und eindeutig ausschließen muss. Es ist demgegenüber nicht ausreichend, wenn aus einer Norm mit anderem Regelungsgegenstand Rückschlüsse auf eine Insolvenzunfähigkeit möglich sind (Fortführung von BVerwG, Urteil vom 15. November 2017 - 8 C 17.16 - Buchholz 437.1 Nr. 27 Rn. 20).

Verfahrensgang

vorgehend Hessischer Verwaltungsgerichtshof, 4. Dezember 2024, Az: 10 A 1152/24, Urteil
vorgehend VG Frankfurt, 11. November 2020, Az: 2 K 1703/19.F, Urteil

Tenor

Das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 4. Dezember 2024 wird geändert. Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 11. November 2020 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungs- und des Revisionsverfahrens.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen die Heranziehung zu einem Insolvenzsicherungsbeitrag nach dem Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (Betriebsrentengesetz - BetrAVG) durch den Beklagten. Als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts gewährt sie ihren Arbeitnehmern eine betriebliche Altersversorgung.
- 2 Seit 1975 zahlt die Klägerin jeweils jährlich festgesetzte Beiträge zur Insolvenzsicherung. Mit Beitragsbescheid vom 20. November 2018 setzte der Beklagte für das Jahr 2018 einen Beitrag in Höhe von 1 520 923,23 € fest. Hiergegen hat die Klägerin nach erfolglos durchgeführtem Widerspruchsverfahren Klage erhoben und zur Begründung auf den Ausnahmetatbestand des § 17 Abs. 2 BetrAVG verwiesen. Mit Urteil vom 11. November 2020 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Die Beitragspflicht entfalle nach § 17 Abs. 2 Alt. 2 BetrAVG nur, wenn ein Gesetz die Insolvenzfähigkeit klar und eindeutig ausschließe. Dem genüge die Regelung des § 13 des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW-Gesetz - KfWG) nicht.
- 3 Auf die hiergegen eingelegte Berufung hat der Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 4. Dezember 2024 das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert und den Beitragsbescheid in der Gestalt des Widerspruchsbescheids aufgehoben. Die Klägerin sei nach § 17 Abs. 2 Alt. 2 BetrAVG i. V. m. § 13 Abs. 1 KfWG von der Beitragspflicht ausgenommen, weil bei ihr das Insolvenzverfahren nicht zulässig sei. Nicht zulässig im Sinne dieser Vorschrift sei das Insolvenzverfahren, wenn sich aus einem Rechtssatz, der mindestens den Rang eines formellen Gesetzes habe, ausdrücklich die Insolvenzunfähigkeit der juristischen Person als solcher ergebe. § 13 Abs. 1 KfWG erfülle

diese Voraussetzungen. Das KfW-Gesetz sei ein formelles Gesetz und schließe ein Insolvenzverfahren gegenüber der Klägerin kategorisch aus. Zwar weise der Wortlaut "Die Anstalt kann nur durch Gesetz aufgelöst werden" keinen direkten Bezug zu den in der Insolvenzordnung verwendeten Begriffen auf. Jedoch ergebe sich aus der Systematik der Norm und den Zielen der Insolvenzordnung, dass § 13 Abs. 1 KfWG die Insolvenzfähigkeit ausschließe. Nach der Insolvenzordnung führe das Insolvenzverfahren sowohl im Fall seiner Eröffnung als auch bei der Abweisung mangels Masse zur Auflösung der juristischen Person. § 11 InsO sehe auch keine unterschiedliche Behandlung von juristischen Personen des Privatrechts und solchen des öffentlichen Rechts vor. Handele es sich bei der Auflösung um einen zwingenden Teil des Insolvenzverfahrens, dürfe über das Vermögen der nach § 13 Abs. 1 KfWG allein durch Gesetz aufzulösenden Klägerin kein Insolvenzverfahren durchgeführt werden. Dieses Ergebnis werde bestätigt durch die Änderung des § 16 Abs. 1 des Gesetzes über die Landwirtschaftliche Rentenbank - LWRentBKG - mit Wirkung vom 2. November 2015. Dort sei der mit § 13 Abs. 1 KfWG inhaltsgleichen Regelung im bisherigen § 16 Abs. 1 Satz 1 LWRentBKG ein neuer Satz 1 vorangestellt worden, der das Insolvenzverfahren ausdrücklich für unzulässig erkläre. Nach der Gesetzesbegründung habe diese Änderung keine konstitutive, sondern nur eine klarstellende Funktion. Der Entstehungsgeschichte des § 13 KfWG und der inhaltsgleichen Vorschrift des § 44 BBankG könne ebenfalls entnommen werden, dass mit der Regelung "Die Anstalt kann nur durch Gesetz aufgelöst werden" ein für alle Fälle der Auflösung vorrangig geltendes Verfahren habe geschaffen werden sollen. Auf die Frage, ob der Bund nach den Grundsätzen der Anstaltslast verpflichtet sei, die Zahlungsfähigkeit der Klägerin zu sichern, komme es danach nicht mehr an.

- 4 Mit seiner Revision rügt der Beklagte eine Verletzung der § 10 Abs. 1, § 17 Abs. 2 BetrAVG und des § 13 KfWG. Die Klägerin zähle nicht zum Kreis der in § 17 Abs. 2 Alt. 2 BetrAVG genannten juristischen Personen. Eine ausdrückliche Regelung ihrer Insolvenzunfähigkeit sei weder im KfW-Gesetz noch in einem sonstigen Bundesgesetz zu finden. § 13 Abs. 1 KfWG habe weder die Insolvenzunfähigkeit der Klägerin als solche zum Gegenstand, noch schließe er deren Insolvenzfähigkeit klar und eindeutig aus. Wegen § 11 Abs. 3 InsO könne aus § 13 KfWG nicht gefolgert werden, dass die Klägerin insolvenzunfähig sei. Aus der Neuregelung des § 16 LWRentBKG lasse sich kein Argument für eine Unzulässigkeit der Insolvenz über das Vermögen der Klägerin ableiten. Wenn es einer ausdrücklichen Klarstellung bedurft habe, dass die Landwirtschaftliche Rentenbank nicht insolvenzfähig sei, bedeute das im Umkehrschluss, dass die bisherige Regelung nicht klar und eindeutig gewesen sei. Eine entsprechende Klarstellung des § 13 KfWG sei hingegen bisher nicht erfolgt. Die Klägerin unterfalle auch nicht § 17 Abs. 2 Alt. 3 BetrAVG. Ihre Zahlungsfähigkeit sei nicht gemäß § 1a KfWG durch den Bund gesichert. Die Haftung des Bundes umfasse nur einen Teil ihrer Verbindlichkeiten. Die Klägerin könne sich für eine Sicherung ihrer Zahlungsfähigkeit auch nicht erfolgreich auf das Institut der Anstaltslast berufen.
- 5 Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 4. Dezember 2024 zu ändern und die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 11. November 2020 zurückzuweisen.
- 6 Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.
- 7 Sie verteidigt das angegriffene Urteil.

Entscheidungsgründe

- 8 Die zulässige Revision ist begründet. Das angegriffene Urteil beruht gemäß § 137 Abs. 1 VwGO auf der Verletzung von § 17 Abs. 2 Alt. 2 BetrAVG (1.). Es erweist sich auch nicht gemäß § 144 Abs. 4 VwGO aus anderen Gründen als richtig (2.).
- 9 1. Im Ausgangspunkt zutreffend ist der Verwaltungsgerichtshof davon ausgegangen, dass die Klägerin die Tatbestandsvoraussetzungen für die Erhebung des Jahresbeitrags zur gesetzlichen Insolvenzsicherung gemäß § 10 BetrAVG erfüllt. Seine Annahme, aus § 17 Abs. 2 Alt. 2 BetrAVG folge eine gesetzliche Ausnahme für die Klägerin, verstößt jedoch gegen revisibles Recht.

- 10 a) Nach der zuletzt genannten Vorschrift gelten die §§ 7 bis 15 BetrAVG nicht für Körperschaften des öffentlichen Rechts, bei denen das Insolvenzverfahren nicht zulässig ist. Dies setzt nach ständiger Rechtsprechung, die die Beteiligten nicht in Zweifel gezogen haben und an der der Senat festhält, eine Insolvenzunfähigkeit der juristischen Person als solcher (an sich) voraus, die entweder ausdrücklich formell-gesetzlich geregelt ist oder sich unmittelbar aus höherrangigem Recht ergibt (BVerfG, Beschluss vom 5. Oktober 1993 - 1 BvL 35/81 - BVerfGE 89, 144 <150 f.> und Kammerbeschluss vom 18. April 1994 - 1 BvR 243/87 - NJW 1994, 2348 - juris Rn. 14 f.; BVerwG, Urteile vom 10. Dezember 1981 - 3 C 1.81 - BVerwGE 64, 248 <250, 253 f.>, vom 14. November 1985 - 3 C 44.83 - BVerwGE 72, 212 <215 f.>, vom 4. Oktober 1994 - 1 C 41.92 - BVerwGE 97, 1 <2 f.> und vom 15. November 2017 - 8 C 17.16 - Buchholz Nr. 437.1 BetrAVG Nr. 27 Rn. 13).
- 11 Das angegriffene Urteil geht unzutreffend davon aus, § 13 KfWG stelle eine solche ausdrückliche Regelung dar. Das Erfordernis einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung folgt aus dem Zweck des § 17 Abs. 2 BetrAVG, den Kreis der Beitragspflichtigen klar und unmissverständlich zu bestimmen, so dass dieser im Heranziehungsverfahren einfach und kostengünstig abgegrenzt werden kann (vgl. zusammenfassend BVerwG, Urteil vom 15. November 2017 - 8 C 17.16 - Buchholz 437.1 BetrAVG Nr. 27 Rn. 19). Die Ausdrücklichkeit in diesem Sinne setzt keine bestimmte Formulierung voraus, sondern ist dahin zu verstehen, dass die gesetzliche Norm die Insolvenzfähigkeit der juristischen Person als solcher zum Gegenstand haben und diese klar und eindeutig ausschließen muss. Es genügt also nicht, dass sich die rechtliche Unmöglichkeit eines Insolvenzverfahrens erst mittelbar aus Vorschriften mit anderem Regelungsgegenstand ergibt. Erforderlich ist für die Beitragsbefreiung nach § 17 Abs. 2 Alt. 2 BetrAVG durch einfaches Gesetz stets eine klare und unmissverständliche Regelung der Insolvenzunfähigkeit selbst (BVerwG, Urteil vom 15. November 2017 - 8 C 17.16 - Buchholz Nr. 437.1 BetrAVG Nr. 27 Rn. 20).
- 12 Für dieses enge Verständnis des § 17 Abs. 2 Alt. 2 BetrAVG spricht - neben dem genannten Ziel der klaren und unmissverständlichen Bestimmung der Beitragspflichtigen - auch die in der Richtlinie 2008/94/EG enthaltene Pflicht der Bundesrepublik, bei Zahlungsunfähigkeit eines Arbeitgebers die notwendigen Maßnahmen zum Schutz von Rechten aus betrieblichen oder überbetrieblichen Zusatzversorgungseinrichtungen zu treffen. § 12 Abs. 2 InsO begründet angesichts des klaren, auf die Landesgesetzgebung beschränkten Wortlauts der Vorschrift keine Haftung des Bundes für die hier in Rede stehenden Leistungen. Mangels einer sonstigen bundesgesetzlichen Regelung, die die Ansprüche der Arbeitnehmer in diesem Sinne sichert, begrenzt die restriktive Auslegung des § 17 Abs. 2 Alt. 2 BetrAVG mögliche Konflikte mit der Richtlinie 2008/94/EG auf solche Fälle, in denen der Bundesgesetzgeber die Insolvenzunfähigkeit ausdrücklich im eben dargestellten Sinne geregelt hat und sich der Verpflichtung zur anderweitigen Sicherung der Ansprüche bewusst werden musste. Anderenfalls verbleibt es bei der Pflicht der jeweiligen Körperschaft zur Leistung des Insolvenzversicherungsbeitrags.
- 13 b) Das angegriffene Urteil entnimmt § 13 KfWG, der die Auflösung der Klägerin nur durch Gesetz vorsieht, unzutreffend einen ausdrücklichen Ausschluss der Insolvenzfähigkeit. Die Vorschrift hat nicht die Insolvenzunfähigkeit als solche zum Regelungsgegenstand, sondern nur die Auflösbarkeit der Gesellschaft. Eventuell mögliche Rückschlüsse aus Vorschriften, nach denen mit der Eröffnung des Insolvenzverfahrens oder dessen Ablehnung mangels Masse eine Auflösung der betroffenen Gesellschaft einhergeht, können die nach § 17 Abs. 2 Alt. 2 BetrAVG erforderliche ausdrückliche klare und unmissverständliche Regelung der Insolvenzunfähigkeit selbst nicht ersetzen.
- 14 Etwas anderes folgt nicht daraus, dass mit Gesetz vom 2. November 2015 dem bis dahin mit § 13 Abs. 1 KfWG inhaltsgleichen § 16 Abs. 1 LWRentBKG ein neuer Satz 1 vorangestellt worden ist, in dem es heißt: "Das Insolvenzverfahren über das Vermögen der Bank ist unzulässig.". Die Gesetzesbegründung führt hierzu aus, dabei handele es sich um eine "Klarstellung" (BT-Drs. 18/6091 S. 2); die Ergänzung stelle keine Änderung in der Sache dar (BT-Drs. 18/6091 S. 87). Dass der Gesetzgeber gegenüber der früheren Fassung eine Klarstellung für erforderlich erachtet hat, spricht jedoch dafür, dass es bis dahin an einer ausdrücklichen Regelung gefehlt hat. Im Übrigen ist die Frage, ob eine Regelung klarstellenden oder konstitutiven Charakter hat, durch Auslegung zu beantworten; Äußerungen der Gesetzesbegründung dazu sind für die Gerichte nicht

verbindlich (BVerfG, Kammerbeschluss vom 12. November 2015 - 1 BvR 2961/14 - NVwZ 2016, 300 Rn. 47 ff.).

- 15 2. Das Urteil erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig. Insbesondere folgt eine Ausnahme von der Beitragspflicht nicht aus § 17 Abs. 2 Alt. 3 BetrAVG. Nach der Vorschrift sind juristische Personen des öffentlichen Rechts, bei denen der Bund kraft Gesetzes die Zahlungsfähigkeit sichert, von der Beitragspflicht ausgenommen. Dies setzt eine klare und eindeutige gesetzliche Aussage voraus, dass die Zahlungsfähigkeit gesichert ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 1981 - 3 C 1.81 - BVerwGE 64, 248 <257 f.>). Dem genügt die Regelung des § 1a KfWG nicht. Danach haftet der Bund nur für bestimmte Forderungen gegen die Klägerin, sichert aber gerade nicht die Zahlungsfähigkeit als solche. Dass durch die Vorschrift, wie die Klägerin vorträgt, der Eintritt ihrer Zahlungsunfähigkeit im Ergebnis ausgeschlossen sei, ist nicht ausreichend. Aus dem Institut der Anstaltslast ist ebenfalls keine Befreiung von der Beitragspflicht abzuleiten. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass dieser Grundsatz keine formell-gesetzliche Rechtsnorm im oben erläuterten Sinne darstellt (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 1981 - 3 C 1.81 - BVerwGE 64, 248 <257 f.>).
- 16 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

© Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz
sowie des Bundesamts für Justiz - <https://www.rechtsprechung-im-internet.de>