



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 10.06
VG 1 E 181/05 (2)

Verkündet
am 13. September 2006
Wahl
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 13. September 2006
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. Bardenhewer und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hahn,
Dr. Graulich, Vormeier und Dr. Bier

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 8. Dezember 2005 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger war Kursmakler und im Jahre 2000 als solcher einzelkaufmännisch als Finanzdienstleistungsinstitut tätig. Er hatte eine Erlaubnis zum Betreiben der Anlage- und Abschlussvermittlung sowie des Eigenhandels gemäß § 32 Abs. 1 KWG i.V.m. § 1 Abs. 1a Nr. 1, 2 und 4 KWG. Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, dessen Aufgaben von der Beklagten übernommen worden sind, zog ihn mit Bescheid vom 4. April 2002 zu einer Kostenumlage nach § 51 Abs. 1 KWG für das Kalenderjahr 2000 in Höhe von 34 456,32 DM heran. Die Beklagte wies den hiergegen eingelegten Widerspruch mit Bescheid vom 14. Dezember 2004 unter Berichtigung des Umlagebetrages auf 34 341,08 € zurück, nachdem sie den Kläger zuvor angehört hatte. Dem Widerspruch wurde stattgegeben, soweit er sich auf die ebenfalls erfolgte Festsetzung einer Abschlagszahlung für 2001 richtete.
- 2 Mit seiner Klage hat der Kläger geltend gemacht, die als Rechtsgrundlage für die Veranlagung herangezogene Verordnung über die Umlegung der Kosten des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen - UmlVKF - vom 8. März 1999 (BGBl I S. 314) sei durch die Ermächtigungsgrundlage des § 51 Abs. 1 Kreditwesengesetz - KWG - nicht gedeckt gewesen. § 51 Abs. 1 KWG gestatte es

nicht, die Umlage für zwei getrennte Kostenblöcke, nämlich für die Kreditinstitute einerseits und die Finanzdienstleistungsinstitute andererseits, zu erheben. Die Verordnung sei auch deshalb verfassungswidrig, weil die Bemessungsgrundlage für die Umlage der Finanzdienstleistungsinstitute auf Erträge abstelle, während bei den Kreditinstituten die Bilanzsumme Berechnungsgrundlage sei.

- 3 Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 8. Dezember 2005 abgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt:
- 4 Es könne dahingestellt bleiben, ob die Verordnung über die Umlegung der Kosten des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen von § 51 Abs. 1 KWG in der seinerzeit geltenden Fassung gedeckt gewesen sei. Denn diese verordnungsrechtliche Regelung sei durch § 51 Abs. 1 Satz 3 KWG in der Fassung des Gesetzes vom 15. Dezember 2004 (BGBl I S. 3416, 3427) ersetzt worden. Danach gelte die genannte Verordnung für das Jahr 2000 in der am 12. März 1999 geltenden Fassung mit Gesetzeskraft. Es komme deshalb nicht mehr auf die Frage an, ob die Regelungen der Verordnung in der ursprünglichen Fassung von der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage gedeckt gewesen seien.
- 5 Die Regelung über die Kostenumlage verstoße nicht gegen Verfassungsrecht. Das Gesetz verletze insbesondere nicht das Rückwirkungsverbot. Die Abgabe erfülle auch alle Anforderungen, die an eine Sonderabgabe zu Finanzierungszwecken zu stellen sei. Es liege auch keine Verletzung von Grundrechten vor.
- 6 Gegen dieses Urteil richtet sich die vom Verwaltungsgericht in seinen Entscheidungsgründen zugelassene und unter Beifügung der Zustimmungserklärung der Beklagten eingelegte Sprungrevision des Klägers mit dem Ziel der Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts und der angefochtenen Bescheide.
- 7 Der Kläger macht geltend: Die Verordnung über die Umlegung der Kosten des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen habe den durch § 51 Abs. 1 KWG vorgegebenen Ermächtigungsrahmen überschritten. Die getrennte Ermittlung und Umlegung der Aufsichtskosten auf Finanzdienstleistungsinstitute einerseits

und Kreditinstitute andererseits sei darin nicht vorgesehen gewesen, wie auch ein Vergleich mit der Regelung des § 11 WPHG über die Verteilung der Aufsichtskosten des damaligen Bundesaufsichtsamtes für den Wertpapierhandel belege. Demgegenüber sei es ungerechtfertigt, die hohen Anlaufkosten der Beaufsichtigung der Finanzdienstleistungsinstitute als Anlass für eine Aufteilung zu sehen. Denn das Gesetz habe allein auf den Geschäftsumfang als Anknüpfungspunkt für die Umlage abgestellt und damit dem Verursacherprinzip keine Bedeutung beigemessen. Die Gruppenbildung durch den Verordnungsgeber habe das gemeinschaftsrechtliche Ziel gleicher Regeln für gleiche Geschäfte unabhängig vom Status der Institute verfehlt. Die Formulierung des Gesetzes, dass die Kosten „anteilig“ auf die einzelnen Institute nach Maßgabe ihres Geschäftsumfanges umzulegen seien, trage ebenfalls nicht die Gruppenbildung durch die Verordnung.

- 8 Es sei nicht erforderlich gewesen, bei einer gemeinsamen Veranlagung aller Institute die Bilanzsumme zum Verteilungsmaßstab zu machen, was möglicherweise zu einer unverhältnismäßig hohen Belastung der Kreditinstitute und damit zur Verfassungswidrigkeit des § 51 Abs. 1 KWG geführt hätte; insoweit seien andere Verteilungsmaßstäbe zur Abbildung des gesetzlichen Merkmals des Geschäftsumfanges denkbar.
- 9 Der Gesetzgeber habe die von ihm gesehenen Anlaufkosten der Beaufsichtigung der Finanzdienstleistungsinstitute nicht zum Anlass einer getrennten Abwälzung auf die beiden Institutstypen genommen. Der Verordnungsgeber sei dazu nicht ermächtigt gewesen, zumal die Gruppenbildung durch den Verordnungsgeber auf Dauer angelegt gewesen sei und nicht nur auf die Zeit der Anlaufkosten.
- 10 Die Gruppenbildung sei zudem willkürlich. Alle beaufsichtigten Institute unterlägen den gleichen materiellen und aufsichtsrechtlichen Vorschriften. Bei beiden Institutstypen müssten namentlich die Einhaltung der Vorschriften über die Eigenmittel- und Liquiditätsausstattung sowie die Gewährung von Großkrediten überwacht werden. Es komme hinzu, dass die Heterogenität innerhalb der Gruppe der Kreditinstitute sehr viel größer als diejenige zwischen der Gesamt-

gruppe der Kreditinstitute und derjenigen der Finanzdienstleistungsinstitute sei. Hingegen gebe es wiederum eine große Heterogenität innerhalb der Gruppe der Finanzdienstleistungsinstitute.

11 Das Gesetz über die rückwirkende Anordnung der Gesetzeskraft der Verordnung sei verfassungswidrig. Die rückwirkende Auferlegung einer öffentlich-rechtlichen Leistungspflicht sei grundsätzlich unzulässig. Eine Ausnahme davon könne nicht wegen fehlenden Vertrauens oder fehlender Schutzwürdigkeit des Vertrauens, keine Abgaben entrichten zu müssen, gemacht werden. Die Verordnung sei nicht nur formal, sondern inhaltlich fehlerhaft gewesen. Durch die Anordnung der rückwirkenden Gesetzeskraft habe der Gesetzgeber die von ihm selbst in § 51 Abs. 1 KWG geschaffene Rechtslage gravierend rückwirkend geändert. Mit der rückwirkenden Gesetzesregelung habe kein Finanzdienstleistungsinstitut rechnen müssen. Die Finanzdienstleistungsinstitute hätten darauf vertrauen dürfen, dass sie zusammen mit den Kreditinstituten nach dem Geschäftsumfang in Anspruch genommen würden. Eine weitergehende Belastung sei in § 51 Abs. 1 KWG nicht angelegt gewesen. Durch einen Akt der Verwaltung, als den sich die Verordnung darstelle, habe das Vertrauen in die Geltung des Gesetzes nicht seine Grundlage verloren.

12 Die Beklagte tritt der Revision entgegen.

II

13 Die Sprungrevision ist nicht begründet. Das angefochtene Urteil beruht nicht auf einer Verletzung revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO).

14 1. Rechtsgrundlage für den angefochtenen Bescheid ist § 51 des Gesetzes über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz - KWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl I S. 2776), geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes und anderer Gesetze vom 15. Dezember 2004 (BGBl I S. 3416, 3427) in Verbindung mit der Umlage-Verordnung Kredit- und Finanzdienstleistungswesen - UmlVKF - vom

8. März 1999 (BGBl I S. 314). Nach § 51 Abs. 1 KWG sind die Kosten des Bundesaufsichtsamtes, soweit sie nicht anderweitig gedeckt sind, von den Instituten dem Bund zu 90 v.H. zu erstatten. Die Kosten werden anteilig auf die einzelnen Institute nach Maßgabe ihres Geschäftsumfangs umgelegt. Das Nähere über die Erhebung der Umlage bestimmt das Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung. Das Ministerium kann die Ermächtigung durch Rechtsverordnung übertragen. Letzteres war durch die Verordnung vom 19. Dezember 1997 (BGBl I S. 3156) durch Übertragung auf das (damalige) Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen geschehen. Nach § 3 Abs. 1 UmlVKF wird der Umlagebetrag für die Kreditinstitute und die Finanzdienstleistungsinstitute jeweils getrennt nach dem Verhältnis des für ihre Aufsicht eingesetzten Personals bestimmt, wobei maßgebend der Personaleinsatz am Ende des Kalenderjahres ist, für das Kosten zu erstatten sind. Der Erstattungsbetrag, den das einzelne Institut zu entrichten hat, wird bei Kreditinstituten nach dem Verhältnis der Bilanzsumme des einzelnen Kreditinstituts zum Gesamtbetrag der Bilanzsummen der erstattungspflichtigen Kreditinstitute bemessen, während er bei Finanzdienstleistungsinstituten nach dem Verhältnis der Summe der Provisionserträge und der Erträge aus Finanzgeschäften mit Wertpapieren des Handelsbestandes, Finanzinstrumenten, Devisen und Edelmetallen des einzelnen Instituts zum Gesamtbetrag aus der Summe dieser Ertragsposten aller erstattungspflichtigen Finanzdienstleistungsinstitute bemessen wird (§§ 5 und 6 UmlVKF). Die Verordnung bestimmt in § 8 Abs. 2, dass die Erstattungsbeträge grundsätzlich bis zum 30. Juni des auf das Erstattungsjahr folgenden Jahres abzuführen sind und dass zu demselben Termin für das jeweils laufende Jahr Abschlagszahlungen in Höhe von 50 v.H. der Erstattungsbeträge des Vorjahres zu entrichten sind. Die genannte Verordnung ist zwar durch § 14 der Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAGKostV) vom 29. April 2002 (BGBl I S. 1504) aufgehoben worden, bleibt jedoch auf die Umlegung der Kosten der Bundesaufsichtsämter für das Kreditwesen und den Wertpapierhandel für die Umlagejahre 1999, 2000, 2001 und den Abrechnungszeitraum bis zum 30. April 2002 weiter anwendbar.

- 15 Die Verordnung hat nach Maßgabe des § 51 Abs. 1 Satz 3 bis 5 KWG in der Fassung des Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes und anderer Gesetze vom 15. Dezember 2004 (BGBl I S. 3416) u.a. für das Jahr 2000 rückwirkend Gesetzeskraft erlangt. Die Regelungen sind nach Maßgabe des § 51 Abs. 4 KWG auf das (ehemalige) Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen anzuwenden.
- 16 2. Der Kläger unterfällt dem Anwendungsbereich dieses Regelwerks. Bei ihm handelte es sich im Jahre 2000 um ein Finanzdienstleistungsinstitut, da er über eine Erlaubnis zur Erbringung von Finanzdienstleistungen gemäß § 32 i.V.m. § 1 Abs. 1a Satz 2 Nr. 1 (Anlagevermittlung), Nr. 2 (Abschlussvermittlung) und Nr. 4 (Eigenhandel) KWG verfügte.
- 17 3. Die Heranziehung des Klägers beruht auf wirksamem Gesetzesrecht. Insbesondere verstößt die rückwirkende Anordnung der Gesetzeskraft der Verordnung vom 8. März 1999 nicht gegen die Verfassung.
- 18 a) Die Erhebung der Regelungen einer Rechtsverordnung in Gesetzesrang ist als solche nicht zu beanstanden. Dem Gesetzgeber ist es nicht verwehrt, eine zunächst dem Ordnungsgeber überlassene Regelungsbefugnis wieder für sich in Anspruch zu nehmen und eine bereits vorliegende Rechtsverordnung durch Bezugnahme auf ihren Inhalt nunmehr als Gesetz zu erlassen (BVerfG, Beschluss vom 15. November 1967 - 2 BvL 7, 20, 22/64 - BVerfGE 22, 330 <346>).
- 19 b) Die rückwirkende Anordnung der Gesetzeskraft der Verordnung ist der rückwirkende Erlass eines Gesetzes. Die Zulässigkeit des Erlasses rückwirkender Vorschriften ist durch das im Rechtsstaatsprinzip verankerte Gebot des Vertrauensschutzes begrenzt (BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 1961 - 2 BvL 6/59 - BVerfGE 13, 261 <271>). Belastende Normen - namentlich solche, die eine öffentliche Leistungspflicht anordnen -, die abgeschlossene Tatbestände rückwirkend erfassen, sind regelmäßig unvereinbar mit dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit, zu dessen wesentlichen Elementen die Rechtssicherheit gehört, die ihrerseits für den Bürger in erster Linie Vertrauensschutz bedeutet (BVerfG,

Urteil vom 19. Dezember 1961 a.a.O. S. 270 f.; Beschlüsse vom 15. November 1967 a.a.O. S. 347 und vom 15. Oktober 1996 - 1 BvL 44, 48/92 - BVerfGE 95, 64 <86 f.>). Eine echte (retroaktive) Rückwirkung in diesem Sinne liegt vor, wenn die Norm nachträglich ändernd in abgewinkelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift (Rückbewirkung von Rechtsfolgen). In derartigen Fällen haben die allgemeinen Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes generell Vorrang vor dem jeweils verfolgten gesetzgeberischen Anliegen. Der Gesetzgeber ist jedoch ausnahmsweise dort zum Erlass eines (echt) rückwirkenden Gesetzes berechtigt, wo sich kein berechtigtes Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage bilden konnte, wie etwa dann, wenn der Bürger nach der rechtlichen Situation, auf die der Eintritt der Rechtsfolge vom Gesetz zurückbezogen wird, mit dieser Regelung rechnen musste (vgl. Urteil vom 19. Dezember 1961 a.a.O. S. 272) oder auch schon dann, wenn es gilt, eine unklare oder verworrene Rechtslage zu bereinigen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1986 - 2 BvL 2/83 - BVerfGE 72, 200 <259>).

- 20 c) Die Anordnung der Gesetzeskraft der Verordnungsregelungen durch das Gesetz vom 15. Dezember 2004 stellt in diesem Sinn eine Rückbewirkung von Rechtsfolgen dar. Sie bestimmt u.a. für das Veranlagungsjahr 2000, nach welchen Kriterien der Umlagebetrag auf die Institute umzulegen ist.
- 21 d) Die Rückwirkungsanordnung ist nach den dargestellten Maßstäben zulässig. Der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes steht der Zulässigkeit der Rückwirkung nicht entgegen, weil die abgabepflichtigen Institute mit ihrer Heranziehung nach Maßgabe der Verordnung vom 8. März 1999 rechnen mussten. Der Gesetzgeber war daher berechtigt, den bestehenden Zweifeln an der Gültigkeit der Verordnung dadurch zu begegnen, dass er ihren Bestimmungen rückwirkend Gesetzeskraft verlieh.
- 22 Wie sich aus der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 20. Oktober 2004 (BTDrucks 15/3976) ergibt, sollte mit der Anordnung der Gesetzeskraft der Verordnungsregelung eine Rechtsunsicherheit beseitigt werden, die sich daraus ergeben hatte, dass in Rechtsbehelfsverfahren gegen Umlagebescheide gel-

tend gemacht worden war, die Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 2 UmIVKF habe in § 51 Abs. 1 KWG keine Ermächtigungsgrundlage (vgl. dazu VG Köln, Urteil vom 17. Februar 2004 - 14 K 10111/00 - WM 2004, 1719, einerseits, VG Frankfurt a.M., Urteil vom 11. Oktober 2004 - 9 E 527/04 (2) - andererseits). Vom Tag der Bekanntmachung der Verordnung am 12. März 1999 an mussten die Betroffenen damit rechnen, dass die Umlage nach den Maßstäben des § 3 Abs. 1 Satz 2 UmIVKF erhoben würde. Ein etwaiges Vertrauen darauf, dass diese Verordnung wegen Nichtübereinstimmung mit der Ermächtigungsgrundlage nicht rechtmäßig sei, ist nicht schutzwürdig. Es ist nur von Bedeutung, ob die Betroffenen mit der Erhebung der Abgabe nach Maßgabe der Verordnung rechnen mussten. Das war seit dem Tag ihrer Bekanntgabe der Fall. Das Bundesverfassungsgericht (Beschluss vom 15. November 1967 a.a.O. S. 348) hat zu einer vergleichbaren rechtlichen Situation, in der eine an einem Ermächtigungsmangel leidende Rechtsverordnung rückwirkend durch ein Gesetz ersetzt worden war, ausgeführt, dass die Betroffenen sich nicht darauf berufen könnten, auf die Ungültigkeit der Verordnung vertraut zu haben. Ein solches Vertrauen auf die Ungültigkeit einer Vorschrift kann danach schon durch den Rechtschein der Gültigkeit, den die nicht ausdrücklich aufgehobene Norm erzeugt, ausgeschlossen werden, dies vor allem dann, wenn die angegriffene Regelung an sich sachgerecht erscheint und ihr lediglich Bedenken formeller Art entgegenstehen. In solchen Fällen kann der Gesetzgeber nicht gehindert sein, den formellen Fehler zu berichtigen und die in ihrer Gültigkeit umstrittene Bestimmung rückwirkend durch eine gültige Norm gleichen Inhalts zu ersetzen. Entgegen der Auffassung des Klägers kann aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1986 - 2 BvL 2/83 - (BVerfGE 72, 200 <261>) nicht abgeleitet werden, dass nur ein Gesetzesbeschluss den Wegfall des schutzwürdigen Vertrauens in den Bestand der bisherigen Rechtslage begründen könne, nicht aber der Erlass einer Rechtsverordnung. Der Beschluss vom 14. Mai 1986 bezieht sich auf den dort zu entscheidenden Sachverhalt, schließt aber nicht aus, dass auch eine Rechtsverordnung zum Entfallen des Vertrauensschutzes führt. Denn auch damit wird jedenfalls der Anschein einer verbindlichen Regelung gesetzt.

- 23 e) Der Kläger sieht sich demgegenüber durch die Rückwirkungsanordnung in seinem Vertrauen „in den Fortbestand einer bestehenden Gesetzeslage“ oder „in die korrekte Anwendung des § 51 KWG“ erschüttert. Er meint also, in einem Vertrauen auf die geltende Rechtslage geschützt werden zu müssen, die er dahin versteht, dass § 51 Abs. 1 KWG der Aufteilung der Personalkosten auf Institutstypen und deren getrennte Veranlagung einmal nach der Bilanzsumme und zum anderen nach den Bruttoerträgen entgegengestanden habe. Insoweit konnte jedoch ein Vertrauen nicht begründet sein. Auch die weiteren Einwände des Klägers rechtfertigen das von ihm in Anspruch genommene Vertrauen auf eine gemeinsame Veranlagung aller beaufsichtigten Institute nicht.
- 24 (1) Mit Inkrafttreten des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Kreditwesen vom 22. Oktober 1997 (BGBl I S. 2518) hatte § 51 Abs. 1 KWG die oben dargestellte Fassung erhalten. Danach waren die Kosten des Bundesaufsichtsamtes „von den Instituten“ zu erstatten, während bis dahin nur die „Kreditinstitute“ erstattungspflichtig waren. Nach § 1 Abs. 1b KWG sind Institute im Sinne des Kreditwesengesetzes Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute. Die Begriffsbestimmung des § 1 Abs. 1b KWG war ebenfalls mit dem Gesetz vom 22. Oktober 1997 in das Kreditwesengesetz aufgenommen worden. Die Umlage-Verordnung Kreditwesen vom 14. März 1963 (BGBl I S. 159), die bis zum 11. März 1999 in Kraft war und erst durch die bereits angeführte Verordnung vom 8. März 1999 (BGBl I S. 314) an die Einbeziehung der Finanzdienstleistungsinstitute angepasst worden ist, bestimmte, dass die Kosten des Bundesaufsichtsamtes auf die Kreditinstitute nach dem Verhältnis der Bilanzsumme des Kreditinstituts zum Gesamtbetrag aller Bilanzsummen der Kreditinstitute umgelegt wurden.
- 25 (2) Daraus ergibt sich, dass die Institute seit Inkrafttreten des Gesetzes vom 22. Oktober 1997 mit der Heranziehung zu einem Umlagebetrag rechnen mussten. Ferner musste davon ausgegangen werden, dass die Umlage von den Faktoren Personalkosten und Geschäftsumfang abhängen würde.
- 26 Ein Vertrauen darauf, dass die Aufsichtskosten nicht nach getrennten „Blöcken“ für Kreditinstitute einerseits und Finanzdienstleistungsinstitute einschließlich

Wertpapierhandelsbanken andererseits umgelegt werden würden, wäre nur gerechtfertigt und schützenswert gewesen, wenn die Verordnungsermächtigung eindeutig einer derartigen Aufteilung entgegengestanden hätte. Das ist aber nicht der Fall. Der Wortlaut des Gesetzes war für eine Auslegung dahin offen, dass alle Institute nach einem einheitlichen Maßstab herangezogen würden, aber auch dafür, dass eine Aufteilung nach Institutstypen vorgenommen würde. Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, das Wort „anteilig“ in § 51 Abs. 1 KWG auch darauf zu beziehen, dass der Kostenaufwand, der durch unterschiedliche Institutstypen verursacht wird, auf diese verteilt wird, bevor er innerhalb der beiden Gruppen auf die einzelnen Institute umgelegt wird. Eine derartige Auslegung, die das Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 11. Oktober 2004 - 9 E 527/04 (2) - vorgenommen hat, ist nicht willkürlich und indiziert zumindest die Auslegungsoffenheit der Ermächtigungsgrundlage. Diese Auslegungsoffenheit wird verstärkt durch die weitere Gesetzesformulierung, dass „das Nähere“ über die Erhebung der Umlage durch Rechtsverordnung bestimmt werden sollte. Ein Vertrauen darauf, dass eine einheitliche Kostenermittlung für alle beaufsichtigten Institute erfolgen würde, war daher nicht durch das Gesetz vorgegeben. Vielmehr mussten die betroffenen Institute auch eine anderweitige Kostenermittlung in ihre Dispositionen einstellen. Die Offenheit der Auslegung bestätigt der Umstand, dass nach Ansicht des Klägers auch eine Kostenermittlung nach unterschiedlichen Geschäftsfeldern in Betracht gekommen wäre.

- 27 Es war auch nicht, wie der Kläger meint, gemeinschaftsrechtlich vorgegeben, alle Institute nach demselben Verteilungsmaßstab an den Kosten zu beteiligen. Der von dem Kläger angeführte Erwägungsgrund 43 zur Richtlinie 93/22/EWG des Rates vom 10. Mai 1993 über Wertpapierdienstleistungen (Wertpapierdienstleistungsrichtlinie) hat keinen Bezug zur Kostenumlage der Aufsichtsbehörde. Sie bezieht sich auf die Gleichbehandlung von Kreditinstituten und Finanzdienstleistungsinstituten in Bezug auf die in der Richtlinie für die geregelten Märkte vorgesehenen Regeln, die die Heranziehung zu den Kosten für die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden nicht betreffen.

28 (3) Ein Vertrauen darauf, dass eine gemeinsame Veranlagung mit den Kreditinstituten erfolgen würde, war auch nicht dadurch begründet worden, dass in § 11 des Wertpapierhandelsgesetzes vom 26. Juli 1994 (BGBl I S. 1749), geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung von EG-Richtlinien zur Harmonisierung bank- und wertpapieraufsichtsrechtlicher Vorschriften vom 22. Oktober 1997 (BGBl I S. 2518) - WpHG -, eine Umlegung der Kosten des Bundesaufsichtsamtes für den Wertpapierhandel auf die mit Wertpapieren handelnden Institutstypen in festen Prozentsätzen angeordnet worden war. Aus der Regelung über die Kosten der Marktbeaufsichtigung von unterschiedlichen Instituten, die neben sonstigen Geschäften auch den Wertpapierhandel betreiben, durch ein Aufsichtsamt, das nur dieses Geschäftsfeld zu betreuen hatte, konnte hinsichtlich der Kostentragung für das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen nichts abgeleitet werden, dessen Beaufsichtigung institutsbezogen grundsätzlich der gesamte Geschäftsbetrieb der Kreditinstitute und der Finanzdienstleistungsinstitute unterlag. Das Wertpapierhandelsgesetz war vorrangig erlassen worden, um die Attraktivität und internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Deutschland zu verbessern (BTDrucks 12/6679 S. 1). Auch die Errichtung des Bundesaufsichtsamtes für den Wertpapierhandel und die vorgesehenen Überwachungsaufgaben im Bereich der Marktaufsicht sollten zu einer Erhöhung der Attraktivität des Finanzplatzes für in- und ausländische Anleger führen und wurden deshalb als im Interesse aller Marktteilnehmer liegend angesehen (BTDrucks 12/6679 S. 44). Daher wurde die Umlegung der Kosten an den jeweiligen Anteilen am Wertpapierhandel der Marktteilnehmer und damit an dem vermuteten Vorteil aus der Marktaufsicht ausgerichtet. Derartige Erwägungen liegen der Einbeziehung der Finanzdienstleistungsinstitute in die Regelung des § 51 Abs. 1 KWG nicht zugrunde. Schon in der Begründung des Entwurfs des Kreditwesengesetzes (BTDrucks 3/1114 S. 43) wird darauf hingewiesen, dass es um die Kosten für Sicherungsmaßnahmen gegen Gefahren aus dem Betrieb der Kreditinstitute ging. In der Begründung zu § 51 KWG in der Fassung des Gesetzes vom 22. Oktober 1997 heißt es insoweit lediglich, dass die Finanzdienstleistungsinstitute in die Regelung einbezogen werden. An der Zielrichtung der Regelung, nämlich der Kostentragung für Sicherungsmaßnahmen gegen Gefahren durch die Tätigkeit der Institute, änderte sich nichts. Diese anders geartete Zielrichtung steht der Annahme einer Vertrauensgrundlage

dahin entgegen, dass eine Umlage nach prozentualen Anteilen wie nach dem Wertpapierhandelsgesetz erfolgen würde. Die betroffenen Institute hatten daher keinen Anlass, etwa von einer Kostenbelastung nur in Höhe der Prozentsätze des § 11 WpHG auszugehen.

- 29 (4) Da das Gesetz selbst nicht wie ein Steuergesetz Tarife enthielt, konnte auch kein Vertrauen dahin gehend begründet sein, dass eine Veranlagung nur zu einem bestimmten Betrag oder zu einem bestimmten Anteil an einem Messbetrag erfolgen würde. Die gesetzliche Regelung war vielmehr auf Ausfüllung durch eine Rechtsverordnung angelegt. Bis zum Inkrafttreten der Verordnung vom 8. März 1999 war danach offen, nach welchen Maßstäben die Umlage errechnet werden würde.
- 30 (5) Ebenfalls nicht vertrauensbegründend konnte die Regelung der Verordnung vom 14. März 1963 sein, dass die Umlage nach dem Verhältnis der Bilanzsummen ermittelt werden würde. Denn diese bezog sich nur auf die bis dahin allein erfassten Kreditinstitute. Die Finanzdienstleistungsinstitute hatten daher keinen Anlass anzunehmen, dass der zum Maßstab der Verteilung dienende Geschäftsumfang auch bei ihnen nach der Bilanzsumme ermittelt würde. Wie der Kläger selbst vorträgt, lässt sich der in § 51 Abs. 1 KWG zum Maßstab gemachte Geschäftsumfang durch unterschiedliche Kennzahlen abbilden, außer durch die Bilanzsumme eben auch durch Erträge. Der Kläger räumt selbst ein, dass auf der Grundlage des Wortlauts des § 51 Abs. 1 KWG eine Gruppenbildung nach unterschiedlichen Geschäftsarten durchaus möglich sei. Dies schließt ein schutzwürdiges Vertrauen darauf aus, dass Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute zwingend nach gleichen Maßstäben zusammen veranlagt werden müssten.
- 31 (6) Schließlich kann der Kläger sich zur Rechtfertigung des beanspruchten Vertrauensschutzes auch nicht darauf berufen, dass die Verordnung vom 8. März 1999 nicht aus formellen Gründen, sondern deswegen unwirksam gewesen sei, weil sie in einem inhaltlichen Widerspruch zu der Ermächtigungsgrundlage in § 51 Abs. 1 KWG gestanden habe. Wie bereits dargelegt, war das Bestehen eines solchen Widerspruchs keineswegs offenkundig; es hatten sich vielmehr

nur aufgrund der Rechtsprechung eines Verwaltungsgerichts entsprechende Zweifel ergeben. Wie gleichfalls bereits dargelegt, hatte die Verordnung demnach jedenfalls den Rechtsschein der Gültigkeit für sich, so dass die rechtmäßige Heranziehung der betroffenen Institute nach Maßgabe der Verordnung zumindest möglich erschien. Es macht unter dem Gesichtspunkt des dem Bürger zustehenden Vertrauensschutzes keinen erheblichen Unterschied, ob eine Rechtsverordnung ohne Ermächtigungsgrundlage erlassen worden ist oder ob sie mit der Ermächtigungsgrundlage, auf die sie gestützt ist, thematisch oder inhaltlich nicht übereinstimmt. Denn auch unter der zuletzt genannten Voraussetzung besteht - jedenfalls wenn der Ermächtigungsmangel nicht offenkundig ist - der Rechtsschein der Gültigkeit der Verordnung, der ein berechtigtes Vertrauen des Bürgers auf ihre Ungültigkeit ausschließt. Der Rechtsschein der Gültigkeit kann sogar bei der Nichtübereinstimmung mit der Ermächtigungsgrundlage, die unter Umständen nur schwer erkennbar ist, stärker sein als bei dem Fehlen einer Ermächtigungsgrundlage. Aus der von dem Kläger in diesem Zusammenhang herangezogenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 1967 - 2 BvL 7, 20, 22/64 - (BVerfGE 22, 300) ergibt sich nichts anderes. Denn das Bundesverfassungsgericht hat die in dieser Entscheidung geprüfte Verordnung nicht wegen Fehlens einer Ermächtigungsgrundlage, sondern darum als ungültig (aber gleichwohl rechtsscheinbegründend) angesehen, weil sie „den Rahmen der Ermächtigung, auf die sie sich beruft, überschritt“ (a.a.O. S. 243).

- 32 f) Da die betroffenen Finanzdienstleistungsinstitute erst seit dem 1. Januar 1998 in die Finanzierung einbezogen worden sind und die rückwirkende Anordnung der Gesetzeskraft der Verordnungsregelung bereits Ende 2004 erfolgt ist, bestand auch kein einen Vertrauenstatbestand auslösendes, unangemessen langes Zuwarten des Gesetzgebers (dazu BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 - 2 BvL 8/74 - BVerfGE 48, 1 <20 f.>). Der Gesetzgeber war, wie sich aus der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses vom 20. Oktober 2004 (BTDrucks 15/3976) ergibt, davon ausgegangen, dass die Verordnung in § 51 KWG eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage habe. Nachdem dies streitig geworden war, hat er alsbald mit der Anordnung der Gesetzeskraft der Verordnungsermächtigung reagiert.

- 33 4. Die der Heranziehung des Klägers zu den anteiligen Kosten des vormaligen Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen zugrunde liegenden Bestimmungen verstoßen auch sonst nicht gegen höherrangiges Recht.
- 34 a) Die Gesetzgebungskompetenz stand dem Bund zu. Bei dieser Kostentragungspflicht handelt es sich um eine öffentliche Geldleistungspflicht und damit um eine öffentlich-rechtliche Abgabe. Die Gesetzgebungskompetenz für öffentlich-rechtliche Abgaben bestimmt sich danach, ob es sich um eine Steuer oder eine nichtsteuerliche Abgabe handelt. Im ersteren Fall richtet sich die Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 105 ff. GG, im letzteren nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG (Urteil vom 21. April 2004 - BVerwG 6 C 20.03 - BVerwGE 120, 311 <313 ff.> = Buchholz 451.622 EAG Nr. 1 S. 2 ff. m.w.N.).
- 35 Die Umlage nach § 51 KWG ist eine nichtsteuerliche Abgabe. Die Gesetzgebungskompetenz richtet sich daher nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG, hier nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.
- 36 Für die Klassifizierung einer öffentlich-rechtlichen Abgabe kommt es nicht darauf an, welchen Namen ihr der Gesetzgeber gibt, sondern maßgeblich ist ihr materieller Gehalt (Urteil vom 21. April 2004 - BVerwG 6 C 20.03 - a.a.O. S. 314 bzw. S. 2 f.). Das Grundgesetz knüpft für den in den Art. 105 ff. GG verwendeten, aber nicht definierten Begriff der Steuer an die Definition der Abgabenordnung an. Danach ist eine Steuer eine Geldleistung, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung eines öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens darstellt und von diesem zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt wird, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft (vgl. jetzt § 3 Abs. 1 Satz 1 AO; früher § 1 Abs. 1 Satz 1 RAO). Danach handelt es sich bei der nach § 51 KWG zu erhebenden Umlage nicht um eine Steuer. Die Abgabe dient nicht der Mittelbeschaffung für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens, sondern wird von einer bestimmten Gruppe zweckbezogen zur Finanzierung einer besonderen Aufgabe erhoben.

- 37 Die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass der Regelung über die Umlage in § 51 KWG folgt als Annexkompetenz aus der Sachzuständigkeit in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG. Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG steht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung für das Recht der Wirtschaft zu, wozu ausdrücklich auch der Bereich des Bank- und Börsenwesens gehört. Der Begriff „Recht der Wirtschaft“ ist in einem weiten Sinn zu verstehen und umfasst nicht nur Vorschriften, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen, sondern auch alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnde Normen. Die Gesetzgebungsbefugnis ist nicht darauf beschränkt, die Rechtsbeziehungen der von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erfassten Wirtschaftszweige zu gestalten, sondern erstreckt sich auch auf das Wirtschaftsleben ordnende und lenkende Regelungen. Die Regelungen über die Umlage zur Deckung der Kosten des ehemaligen Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen unterfallen dem so umrissenen Bereich des Wirtschaftsrechts.
- 38 b) Die umstrittene Abgabe ist eine zulässige nichtsteuerliche Abgabe in der Art einer Sonderabgabe. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Erhebung einer derartigen Abgabe liegen hier vor.
- 39 (1) Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Vielzahl von Entscheidungen grundlegende Anforderungen entwickelt, denen nichtsteuerliche Abgaben genügen müssen, um nicht gegen die grundgesetzliche Finanzverfassung zu verstoßen. Ausgangspunkt ist dabei die Erwägung, dass die Finanzverfassung, in deren Mittelpunkt das Finanzierungsmittel der Steuer steht, ihren Sinn und ihre Funktion verlöre, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen über die Verteilung der Steuergesetzgebungs-, -ertrags- und -verwaltungskompetenzen begründet werden könnten. Zugleich schützt die Finanzverfassung mit ihren Verteilungsregeln auch den Bürger vor einem ungehinderten Zugriff auf seine Ressourcen (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. - BVerfGE 108, 1 <16> = NVwZ 2003, 715 <716>; Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. - BVerfGE 108, 186 <215> = NVwZ 2003, 1241 <1242>).

- 40 (2) Die klassischen Abgabetypen der Gebühr und des Beitrags (sog. Vorzugslasten) gehören zum tradierten Bestand staatlicher Tätigkeit, die keinen grundsätzlichen Bedenken begegnen. Der hier in Rede stehende Umlagebetrag unterfällt jedoch nicht diesen Abgabetypen.
- 41 (2.1) Das Grundgesetz gibt einen Gebührenbegriff nicht vor. Auch im Übrigen gibt es keinen allgemeinen, abschließenden bundesrechtlichen Gebührenbegriff (Urteil vom 14. April 1967 - BVerwG 4 C 42.65 - BVerwGE 26, 302 <309>). Herkömmlich werden als Gebühren öffentlich-rechtliche Geldleistungen bezeichnet, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahmen auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken (Urteil vom 25. August 1999 - BVerwG 8 C 12.98 - BVerwGE 109, 272 <276> = Buchholz 401.8 Verwaltungsgebühren Nr. 35 S. 7).
- 42 Danach ist der Umlagebetrag nach § 51 KWG keine Gebühr. Es fehlt an einer den Abgabepflichtigen individuell zuzurechnenden öffentlichen Leistung. Die öffentliche Leistung nach dem Kreditwesengesetz besteht in der Organisation eines Aufsichtssystems durch das damalige Bundesaufsichtsamt. Die Geldleistungen nach § 51 KWG dienen dazu, die Kosten des Bundesaufsichtsamtes zum Teil durch Leistungen der der Aufsicht unterworfenen Institute zu decken. Die Abgabepflicht ist im Grundsatz unabhängig von der Aufsichtsleistung in Bezug auf einzelne Institute. Der Umlagebetrag wird mithin nicht als Gegenleistung für eine von dem jeweiligen abgabepflichtigen Institut individuell veranlassete Amtshandlung erhoben und ist daher keine Verwaltungsgebühr. Ebenso wenig ist in der Aufsicht eine Gegenleistung im Sinne des Gebührenbegriffs zu sehen. Dagegen spricht bereits, dass ihre Erbringung nicht vom individuellen Verhalten des einzelnen Instituts abhängt, sondern dadurch nur die ggf. erforderlichen Maßnahmen im konkreten Einzelfall ausgelöst werden. Darüber hinaus fehlt es auch an einem ausgleichenden Vorteil. Dem Umlagebetrag kommt auch nicht der Charakter eines Entgeltes für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung zu, so dass er keine Benutzungsgebühr ist.

- 43 (2.2) Die umstrittene Abgabe stellt sich auch nicht als Beitrag dar. Auch der Begriff des Beitrags ist weder verfassungsrechtlich vorgegeben noch sonst bundesrechtlich vorgeprägt (Urteil vom 14. November 1985 - BVerwG 3 C 44.83 - BVerwGE 72, 212 <218> = Buchholz 437.1 BetrAVG Nr. 3 S. 23). Der Beitrag ist ebenfalls ein Ausgleich für eine staatliche Gegenleistung, klassischerweise für den durch die Nutzbarkeit einer öffentlichen Einrichtung vermittelten Vorteil. Im Unterschied zur Gebühr wird nicht die tatsächliche Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung ausgeglichen, sondern die Möglichkeit der Inanspruchnahme. Dabei muss es sich um den einzelnen Abgabepflichtigen zuwachsende Sondervorteile handeln (Urteil vom 14. November 1985 a.a.O. S. 218 f. bzw. S. 23).
- 44 Nach diesen Kriterien ist der Umlagebetrag nach § 51 KWG kein Beitrag. Die Voraussetzungen des klassischen Beitragsbegriffs erfüllt er nicht, weil die leistungspflichtigen Institute als Gegenleistung für ihren Umlagebetrag nicht die Möglichkeit der Nutzung einer öffentlichen Einrichtung erhalten. Ungeachtet der Frage, ob das damalige Bundesaufsichtsamt überhaupt eine Einrichtung im Sinne dieses Beitragsbegriffs ist, fehlt es jedenfalls an einer Nutzungsmöglichkeit für die abgabepflichtigen Institute, die diesen individuell gewährt wird. Soweit aus der Institution der Aufsicht den abgabepflichtigen Instituten Vorteile zuwachsen, erlangen sie diese nicht je für sich, sondern lediglich mittelbar als Gruppe. Unter diesen Umständen kann von einem Leistungsaustausch zwischen dem Staat und den Instituten, wie er für die Erhebung eines Beitrags charakteristisch ist, nicht die Rede sein.
- 45 (3) Die Abgabe stellt sich vielmehr als Sonderabgabe zu Finanzierungszwecken (Sonderabgabe im engeren Sinne) dar. Dabei handelt es sich um nichtsteuerliche Abgaben, die weder Gebühr oder Beitrag noch, was hier nicht näher in Betracht zu ziehen ist, Verbandslast sind, die Finanzierungszwecken dienen und die eine besondere Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Abgabepflichtigen in Anspruch nehmen. Charakteristisch, wenngleich nicht zwingend (BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 a.a.O. S. 213 bzw. S. 1242), ist ferner eine Mittelverwaltung außerhalb des allgemeinen Haushalts (Fondsverwaltung).

Diese Voraussetzungen erfüllt der streitgegenständliche Umlagebetrag. Er lässt sich, wie dargelegt, keinem der sonstigen Abgabetypen zuordnen. Er dient dazu, zur Finanzierung des Bundesaufsichtsamtes beizutragen. Das Gesetz verknüpft die Abgabepflicht der erfassten Unternehmen mit dem Finanzbedarf für die Erfüllung einer speziellen Aufgabe und nimmt daher eine besondere Finanzierungsverantwortung dieser Gruppe in Anspruch.

- 46 (4) Für Sonderabgaben mit Finanzierungszweck gelten besondere Voraussetzungen. Denn diese Sonderabgaben werden trotz einer gewissen Ähnlichkeit mit der Steuer außerhalb der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln des Grundgesetzes erhoben und regelmäßig aus dem Haushalt ausgegliedert. Die besonderen Erhebungsvoraussetzungen sollen gewährleisten, dass derartige Abgaben neben der Steuer seltene Ausnahmen bleiben. Der Erhebung der Abgabe muss ein Sachzweck zugrunde liegen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit ihr darf nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht. Das Abgabeaufkommen muss zudem gruppennützig verwendet werden. In angemessenen Zeitabständen ist der Gesetzgeber gehalten zu überprüfen, ob es der Sonderabgabe weiterhin bedarf oder ob sie wegen veränderter Umstände zu ändern oder aufzuheben ist. Die Sonderabgabe ist zudem in einer dem Haushaltsplan beigefügten Anlage zu dokumentieren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 a.a.O. S. 217 bzw. S. 1243).
- 47 (4.1) Der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderliche über eine bloße Mittelbeschaffung hinausgehende Sachzweck ist gegeben. Die Abgabe knüpft an die Beaufsichtigung der Institute an. Zwar dient die Aufsicht nach dem Kreditwesengesetz dem Wohl der Allgemeinheit. Dem entsprechend wird keine vollständige Abwälzung der Kosten der Aufsicht auf die Institute vorgenommen. Die Tatsache, dass die Aufsicht dem Wohl der Allgemeinheit dient, schließt es nicht aus, sie auch als im Interesse der beaufsichtigten Institute in ihrer Gesamtheit liegend anzusehen. Das beaufsichtigte Gewerbe kann namentlich wegen des Umgangs mit Geldmitteln Dritter zu Gefahren führen, deren Verringerung Ziel der Aufsicht ist (vgl. bereits Amtliche Begründung zu § 49 des Regierungsentwurfs zum KWG, BTDrucks 3/1114 S. 43). Der mit

der Abgabe verfolgte Sachzweck liegt in der finanziellen Sicherstellung einer Aufsicht zur Reduzierung der mit der Ausübung der Gewerbe nach § 1 KWG verbundenen Gefahren.

- 48 (4.2) Weitere Voraussetzung ist, dass die Gruppe der abgabepflichtigen Institute homogen ist, indem sie durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung und in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist (dazu Urteil vom 27. April 1995 - BVerwG 3 C 9.95 - Buchholz 451.49 WWiG Nr. 3 S. 4 f. = NVwZ-RR 1996, 107).
- 49 Die Homogenität der abgabepflichtigen Institute kann aus ihrer gemeinsamen Betroffenheit als Anbieter von Finanzdienstleistungen im Sinne von § 1 Abs. 1a KWG und der Sicherung der Integrität der Institute durch eine funktionsfähige und damit das Vertrauen des Publikums stärkende Aufsicht abgeleitet werden.
- 50 § 51 Abs. 1 KWG fasst durch Verweisung auf die Regelungen der Umlageverordnung Kredit- und Finanzdienstleistungswesen nicht Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute zu einer gemeinsamen Gruppe zusammen, sondern trifft zwischen diesen beiden Gruppen eine differenzierende Regelung, indem nach Maßgabe des § 3 Abs. 1 Satz 2 UmlVKF der Umlagebetrag jeweils getrennt nach dem Verhältnis des für ihre Aufsicht eingesetzten Personals bestimmt wird. Das bedeutet, dass Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute (einschließlich der Wertpapierhandelsbanken, § 1 Satz 2 UmlVKF) als jeweils eigenständige Gruppen behandelt werden, so dass Sonderabgaben von den Kreditinstituten und andere Sonderabgaben von den Finanzdienstleistungsinstituten erhoben werden.
- 51 Die Gruppe der Wertpapierfirmen, zu denen namentlich die Finanzdienstleistungsinstitute gehören, wird von der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften als eigenständige Gruppe gesehen, wie sich aus der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 93/22/EWG des Rates vom 10. Mai 1993 <ABI EG Nr. L 141 S. 27>) ergibt. Davon abgegrenzt werden auf Gemeinschaftsrechtsebene die Kreditinstitute. Diese werden u.a. von der Ersten Richt-

linie 77/80/EWG des Rates vom 12. Dezember 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (ABI Nr. L 322) sowie der Richtlinie 89/647/EWG des Rates vom 18. Dezember 1989 über einen Solvabilitätskoeffizienten für Kreditinstitute (ABI Nr. L 386) erfasst. Die Kapitaladaequanzrichtlinie (Richtlinie 93/6/EWG des Rates vom 15. März 1993 <ABI Nr. L 141>) unterscheidet ebenfalls in ihrem Art. 2 zwischen Kreditinstituten und Wertpapierfirmen.

- 52 Die gemeinschaftsrechtliche Differenzierung zwischen Kreditinstituten und Wertpapierfirmen findet sich in der deutschen Rechtsordnung wieder. Dies gilt namentlich, soweit sie auf der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht beruht wie etwa die Ausgestaltung des Kreditwesengesetzes, vgl. z.B. § 1 Abs. 1, Abs. 1a, Abs. 1b, Abs. 3d, § 33 Abs. 1 Nr. 1 KWG. Durch das Gesetz zur Umsetzung von EG-Richtlinien zur Harmonisierung bank- und wertpapierrechtlicher Vorschriften vom 22. Oktober 1997 (BGBl I S. 2518) fanden Finanzdienstleistungen erstmals Eingang in das Kreditwesengesetz und wurden einer Aufsicht nach näherer Regelung des Gesetzes unterworfen, wodurch erst Kosten in Bezug auf diese Institute ausgelöst wurden, die eine Neuregelung der Finanzierung des Bundesaufsichtsamtes erforderten. Dabei sind die Wertpapierdienstleistungen im Sinne der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie, die keine Bankgeschäfte sind, in § 1 Abs. 1a KWG als Finanzdienstleistungen definiert (vgl. Amtliche Begründung zu dem Gesetz vom 22. Oktober 1997, BTDrucks 13/7142 S. 56).
- 53 Die Einbeziehung der Wertpapierhandelsbanken entspricht der gemeinschaftsrechtlichen Unterscheidung zwischen den Kreditinstituten einerseits und den Wertpapierfirmen andererseits. Die Wertpapierhandelsbanken sind zwar in § 1 Abs. 3d Satz 3 KWG als Kreditinstitute definiert, die keine Einlagenkreditinstitute sind und die Bankgeschäfte im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 oder Nr. 10 KWG (Finanzkommissions- oder Emissionsgeschäfte in Bezug auf Finanzinstrumente im Sinne des § 1 Abs. 11 KWG) betreiben oder Finanzdienstleistungen im Sinne des § 1 Abs. 1a Satz 2 Nr. 1 bis 4 KWG (Anlagevermittlung, Abschlussvermittlung, Finanzportfolioverwaltung sowie Eigenhandel, ebenfalls in Bezug auf Finanzinstrumente) erbringen. Diese Institute gehören aber ebenso

wie die Finanzdienstleistungsinstitute zu den Wertpapierfirmen im Sinne der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie, die wegen der dem früheren Kreditwesengesetz nicht unterfallenden Art ihrer Geschäfte bis zum 1. Januar 1998 nicht der Aufsicht durch das Bundesamt für das Kreditwesen unterlagen und erstmals zu diesem Zeitpunkt auf der Grundlage der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie dieser Aufsicht unterworfen wurden. Dass sie vom deutschen Gesetzgeber in § 1 KWG entgegen der Begriffsbildung des Gemeinschaftsrechts den Kreditinstituten und nicht den Finanzdienstleistungsinstituten zugeordnet worden sind, ändert an dieser Feststellung nichts. Damit stehen sie trotz ihrer Eigenschaft als Kreditinstitute den Finanzdienstleistungsinstituten in Bezug auf die hier in Rede stehenden Aufsichtsleistungen des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen, die sich an den zugelassenen Geschäftsfeldern ausrichten, so nahe, dass insoweit von einer gemeinsamen Interessenlage der Finanzdienstleistungsinstitute und der Wertpapierhandelsbanken ausgegangen werden muss, zumal sie sich beide von den Einlagenkreditinstituten in ihren Geschäftsfeldern und damit auch der Aufsichtsleistung durch die Behörde in gleicher Weise unterscheiden.

- 54 Auch unter Berücksichtigung der vom Kläger hervorgehobenen Unterschiede der Geschäftsfelder einzelner Finanzdienstleistungsinstitute und Wertpapierhandelsbanken sind diese somit im Kern miteinander vergleichbar und daher nach Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht durch dieselben Regelwerke in die Rechtsordnung eingebunden. Sie sind daher, wie der Senat schon in seinem Urteil vom 21. April 2004 - BVerwG 6 C 20.03 - (BVerwGE 120, 311 <319 ff.> = Buchholz 451.622 EAG Nr. 1 S. 6 ff.) ausgeführt hat, im Sinne des Finanzverfassungsrechts als homogene Gruppe anzusehen.
- 55 (4.3) Die Gruppe der Finanzdienstleistungsinstitute und Wertpapierhandelsbanken steht in einer spezifischen Sachnähe zu der zu finanzierenden Aufgabe. Eine solche Sachnähe ist gegeben, wenn die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näher steht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Ob eine bestimmte Gruppe eine besondere Sachnähe zu einer bestimmten Aufgabe aufweist, ist unter Anknüpfung an vorgegebene Strukturen der Lebenswirklichkeit bei Be-

rücksichtigung der Rechts- und Sozialordnung zu bestimmen. Aus der Sachnähe muss weiter eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen. Das ist dann der Fall, wenn die Aufgabe ganz überwiegend in die Sachverantwortung der belasteten Gruppe, nicht in die staatliche Gesamtverantwortung fällt (BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1980 - 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 <306 f.>). Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Die Risiken, zu deren Verringerung die Aufsicht beitragen soll, werden durch die Geschäftstätigkeit der betroffenen Institute ausgelöst und lassen diese insoweit als Risikogemeinschaft erscheinen. Der Aufsicht stehen die abgabepflichtigen Institute daher evident näher als andere Gruppen oder die Allgemeinheit.

- 56 An der besonderen, die Abgabepflicht legitimierenden Finanzierungsverantwortung der Institute ändert sich nichts dadurch, dass die Erfüllung der zu finanzierenden Aufgabe zugleich im Interesse der Allgemeinheit wie auch der Kunden liegt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 a.a.O. S. 227 bzw. S. 1245). Die Kunden sind nicht Auslöser (Verursacher) dafür, dass Aufsichtsbedarf vorhanden ist. Auch das Interesse der Allgemeinheit an der Aufgabenerfüllung beseitigt nicht die vorrangige spezielle Gruppenverantwortung. Jede staatliche Tätigkeit erfolgt im Hinblick auf die Förderung von Gemeinwohlinteressen. Ein öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung begleitet notwendig jede zwangsweise Inanspruchnahme besonderer Gruppen und setzt deren spezifische Finanzierungsverantwortung voraus, beseitigt sie aber nicht (BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 a.a.O. S. 227 f. bzw. S. 1245). Dass die Beaufsichtigung der Institute zu einer Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Finanzdienstleistungsinstitute und Wertpapierhandelsbanken und der Reduzierung der Risiken für das Finanz- und Wirtschaftssystem insgesamt führt, ist mithin nicht geeignet, die Finanzierungsverantwortung der Institute in Zweifel zu ziehen, sondern bestätigt deren vorrangige Sachnähe.
- 57 (4.4) Zwischen den Belastungen und den Begünstigungen besteht eine sachgerechte Verknüpfung in dem Sinne, dass das Abgabebefkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also gruppennützig, verwandt wird. Gruppennützige Verwendung setzt nicht voraus, dass das Abgabebefkommen im

spezifischen Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen zu verwenden ist. Es genügt, wenn es unmittelbar oder mittelbar überwiegend (primär) im Interesse der Gesamtgruppe verwandt wird. Unschädlich ist es, wenn daneben (sekundär) auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit gewisse Vorteile aus der Abgabenverwendung haben (BVerfG, Beschlüsse vom 31. Mai 1990 - 2 BvL 12/88 u.a. - BVerfGE 82, 159 <180> und vom 17. Juli 2003 a.a.O. S. 229 bzw. S. 1246). Auch diesen Anforderungen genügt der Umlagebetrag nach § 51 KWG. Zwar fließt das Abgabeaufkommen nicht, auch nicht anteilig an die abgabepflichtigen Institute unmittelbar zurück. Dies ist jedoch auch nicht erforderlich. Es genügt, dass die Verwendung der aufgebrachten Gelder mittelbar überwiegend im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen erfolgt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 a.a.O. S. 229 bzw. S. 1246).

- 58 In diesem Sinne liegt hier eine gruppennützige Verwendung vor. Die Aufsichtsführung stärkt das Vertrauen in die Institute und soll Folgen von Fehlentwicklungen bis hin zur Insolvenz im Interesse der Institute im Vorfeld verhindern. Die durch die Existenz einer Aufsichtsbehörde vermittelte Sicherheit für die Kunden der Institute fördert deren Bereitschaft, sich der Dienstleistungen der Institute zu bedienen, die dadurch eine Erweiterung und Bewahrung ihres Kundenkreises erfahren können.
- 59 Für die Finanzdienstleistungsinstitute einschließlich der Wertpapierhandelsbanken entstehen durch die Beaufsichtigung besondere Vorteile, die über die jedermann zugute kommenden Vorteile der Einhaltung der Rechtsordnung hinausgehen. Die Beaufsichtigung bringt den Instituten einen Vertrauenszugewinn, der es ihnen erleichtert, untereinander und mit Dritten geschäftliche Verbindungen aufzubauen und zu entwickeln. Insbesondere ermöglicht sie vor dem Hintergrund der gemeinschaftsrechtlichen Mindestbedingungen für die Zulassung und Beaufsichtigung von Unternehmen, die Wertpapierdienstleistungen erbringen, Dienstleistungen im gesamten gemeinsamen Wirtschaftsraum, die ohne eine solche Aufsicht nicht erbracht werden könnten. Damit vermittelt die Beaufsichtigung den Finanzdienstleistungsinstituten und Wertpapierhandelsbanken, die im Zuge der gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung bank- und wertpapierrechtlicher Vorschriften eingeführt worden ist (dazu

BTDrucks 13/7142 S. 55 ff.), wirtschaftliche Vorteile, die gerade bei diesen Instituten zu Erträgen führen, die anderen nicht möglich sind. Die Kostenumlage dient dabei nicht etwa der Deckung von Kosten, die durch rechtswidriges Verhalten von Marktteilnehmern entstehen (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 6. Juli 2005 - 2 BvR 2335, 2391/95 - BVerfGE 113, 128 <148>). Vielmehr soll die Beaufsichtigung bereits im Vorfeld Fehlverhalten von Marktteilnehmern verhindern oder jedenfalls minimieren und zugleich für die betroffenen Institute zu Wettbewerbschancen und einer Erweiterung ihres Betätigungsbereichs führen. Die Beaufsichtigung entlastet zudem in gewissem Maße die Finanzdienstleistungsinstitute und Wertpapierhandelsbanken von einer ihnen sonst selbst obliegenden Sicherstellung der Einhaltung der Anforderungen in Bezug auf die von ihnen angebotenen Dienstleistungen. Die genannten Institute sind in einem sensiblen Geschäftsfeld tätig und müssen ein gemeinsames Interesse daran haben, als seriöse Finanzdienstleister in Erscheinung zu treten, deren Handeln einer staatlichen Kontrolle unterliegt.

- 60 (4.5) Eine Pflicht des Gesetzgebers, die Erhebung des Jahresbeitrages wegen (teilweisen) Wegfalls des Finanzierungszwecks zu modifizieren oder aufzuheben, ist in dem hier in Rede stehenden Jahr 2000 nicht festzustellen. In welchen Zeitabständen die Fortdauer der sachlichen Rechtfertigung einer Sonderabgabe vom Gesetzgeber zu überprüfen ist, bemisst sich nach den Einzelfallumständen der konkreten Sonderabgabe und den ihr zugrunde liegenden Verhältnissen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 a.a.O. S. 231 bzw. S. 1246). Danach bestand hier keine Verpflichtung zur Überprüfung. Die Aufsicht über die Institute war gerade erst durch das Gesetz vom 22. Oktober 1997 neu konzipiert worden.
- 61 (4.6) Dass das Gesetz keine Befristung der Geltungsdauer enthält, berührt die Rechtmäßigkeit der Sonderabgabe nicht, sofern in angemessenen Zeitabständen eine Überprüfung durch den Gesetzgeber erfolgt (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1980 a.a.O. S. 308). Da die Überprüfungs- und Anpassungspflichten sich unmittelbar aus der Verfassung ergeben und der Gesetzgeber sie unabhängig von konkretisierenden einfachgesetzlichen Bestimmungen zu erfüllen hat, bedarf es insoweit keiner ausdrücklichen einfachgesetzlichen Regelung

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 a.a.O. S. 231 bzw. S. 1246). Der Gesetzgeber hat außerdem bereits eine Überprüfung vorgenommen. Er hat nämlich durch Art. 1 des Gesetzes über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht vom 22. April 2002 (BGBl I S. 1310) die Finanzierung der Beklagten einer Neuregelung unterworfen (§ 16 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz - FinDAG).

- 62 (4.7) Die Erfüllung der haushaltsrechtlichen Informationspflichten ist erst mit Beginn der ab dem 1. Januar 2004 aufzustellenden Haushaltspläne geboten (BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 a.a.O. S. 232 bzw. S. 1247). Eine nicht hinreichende haushaltsrechtliche Dokumentation der Sonderabgabe im Jahre 2000 berührt deren Zulässigkeit daher nicht.
- 63 c) Das dargestellte Regelwerk verstößt auch sonst nicht gegen Grundrechte des Klägers.
- 64 (1) Zu Unrecht sieht der Kläger eine Ungleichbehandlung darin, dass die Kosten des Bundesaufsichtsamtes auf die in § 1 Abs. 1b KWG genannten Institute nach unterschiedlichen Bemessungsmaßstäben umgelegt werden, nämlich auf die Kreditinstitute nach dem Verhältnis der Bilanzsummen und auf die Finanzdienstleistungsinstitute (einschließlich der Wertpapierhandelsbanken) nach dem Verhältnis der Erträge. Dieser Vortrag berücksichtigt nicht, dass der erste Schritt der Berechnung der Erstattungsbeträge in der getrennten Ermittlung der Kosten für die Aufsichtsleistungen für Kreditinstitute einerseits und Finanzdienstleistungsinstitute (einschließlich der Wertpapierhandelsbanken) andererseits erfolgt. Innerhalb jeder Gruppe wird der Aufwand nach einem einheitlichen Maßstab auf die einzelnen Institute umgelegt.
- 65 Art. 3 Abs. 1 GG fordert entgegen der Auffassung des Klägers nicht, dass Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute bereits bei Ermittlung der Kosten der Aufsichtsleistungen zusammengefasst werden und die Umlage nach einem einheitlichen Maßstab erfolgt. Wie bereits im Zusammenhang mit der Zulässigkeit der Umlage als Sonderabgabe ausgeführt worden ist, stellt die Gruppe der Finanzdienstleistungsinstitute und Wertpapierhandelsbanken eine eigenständi-

ge Gruppe dar. Diese hat erst mit ihrer Einbeziehung in den Rechtsrahmen des Kreditwesengesetzes eine Aufsichtsleistung ausgelöst. Die Beteiligten gehen übereinstimmend davon aus, dass gerade in den ersten Jahren nach Einbeziehung der Finanzdienstleistungsinstitute in die Beaufsichtigung durch das Bundesaufsichtsamt insoweit ein erhöhter Aufsichtsbedarf bestanden hat. Dies entspricht den Erwägungen der Amtlichen Begründung zum Regierungsentwurf des Gesetzes vom 22. Oktober 1997 (BTDrucks 13/7142 S. 61), in denen eine durch die Einbeziehung der Finanzdienstleistungsinstitute zu erwartende zusätzliche Kostenbelastung von 14 Mio. DM jährlich und für die ersten drei Jahre von weiteren 46 Mio. DM veranschlagt worden ist. Eine getrennte Ermittlung der Kosten für die Beaufsichtigung ist danach sachgerecht. Die Finanzdienstleistungsinstitute und Wertpapierhandelsbanken konnten nicht erwarten, dass die auf sie entfallenden Anlaufkosten zu ihrer eigenen Entlastung auch von der Gruppe der Kreditinstitute getragen werden würden.

- 66 Eine unterschiedliche Kostenbelastung von einzelnen Kreditinstituten und Finanzdienstleistungsinstituten, wie sie der Kläger aufzeigt, ist nur daraus zu erklären, dass der Kostenaufwand der Beaufsichtigung der Gruppen der Kreditinstitute einerseits und der Finanzdienstleistungsinstitute andererseits unterschiedlich hoch ist. Die Belastung der einzelnen Institute innerhalb der jeweiligen Gruppe nach der Bilanzsumme oder dem Ertrag ist das Ergebnis eines auf die jeweilige Gruppe bezogenen Rechenvorganges.
- 67 Der vom Kläger hervorgehobene Umstand, dass auch Kreditinstitute Geschäfte tätigen dürfen, die Finanzdienstleistungsinstituten offenstehen, lässt eine gleiche Veranlagung beider Institutstypen nicht zwingend erforderlich werden. Diese Erwägung berücksichtigt nicht genügend, dass die Umlage der Deckung der Kosten des Bundesaufsichtsamtes dient, die wesentlich durch den Aufwand verursacht werden, welchen die Aufsicht über die einzelnen Institute verursacht. Erweist sich die Aufsicht über die Gruppe der Finanzdienstleistungsinstitute (einschließlich der Wertpapierhandelsbanken) als kostenintensiver als diejenige über die Kreditinstitute, so entspricht eine unterschiedliche Belastung dieser Institutstypen auch bei teilidentischen Geschäftsfeldern dem Grundrecht des

Art. 3 Abs. 1 GG, wonach Gleiches gleich, Ungleiches aber entsprechend seiner Unterschiedlichkeit unterschiedlich zu behandeln ist.

- 68 Die Aufsichtsleistungen, welche die Behörde gegenüber den Kreditinstituten erbracht hat, beziehen sich auf alle Geschäftsfelder dieser Institute. Stehen den Kreditinstituten nach der ihnen erteilten Erlaubnis solche Geschäftsfelder offen, welche auch Finanzdienstleistungsinstitute oder Wertpapierhandelsbanken erbringen, so erstreckt sich die Aufsicht durch das für die Kreditinstitute tätige Personal auch auf diese Geschäftsfelder. Die Kreditinstitute müssen also auch insoweit für die Aufsichtsleistung eine Kostenumlage erbringen. Ein qualitativer Unterschied zwischen der Aufsichtsleistung gegenüber Kreditinstituten auf der einen und Finanzdienstleistungsinstituten einschließlich Wertpapierhandelsbanken auf der anderen Seite, der zu Verzerrungen in der Kostenbelastung führen könnte, ist nicht ersichtlich. Berücksichtigt man ferner die dem Gesetzgeber zustehende Typisierungsbefugnis, kann auch insoweit eine vor Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung jedenfalls in der Anfangsphase der eigenständigen Beaufsichtigung der Finanzdienstleistungsinstitute und Wertpapierhandelsbanken, um die es hier geht, nicht angenommen werden.
- 69 (2) Art. 12 Abs. 1 GG steht der Erhebung der Jahresbeiträge gleichfalls nicht entgegen.
- 70 Ob der Schutzbereich dieses Grundrechts betroffen ist, kann auf sich beruhen. Abgaben berühren das Grundrecht der Berufsfreiheit, wenn sie infolge ihrer Gestaltung in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufes stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz deutlich erkennen lassen (BVerfG, Beschlüsse vom 30. Oktober 1961 - 1 BvR 833/59 - BVerfGE 13, 181 <184 f.>, vom 5. März 1974 - 1 BvL 27/72 - BVerfGE 37, 1 <17 f.>; Urteil vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991, 2004/95 - BVerfGE 98, 106 <117> und Beschluss vom 3. Mai 2001 - 1 BvR 624/00 - NVwZ 2001, 1264). Dem Umlagebetrag kommt nach der Intention des Gesetzgebers keine berufsregelnde Wirkung zu, da die Abgabe weder den Entschluss zur Wahl eines Berufes noch dessen

Ausübung steuern soll. Mit Blick auf ihre von Fall zu Fall nicht geringe Höhe kann ihr gleichwohl objektiv eine berufsregelnde Tendenz beizumessen sein.

- 71 Die Freiheit der Berufswahl ist allerdings auch unter dieser Voraussetzung nicht betroffen. Einem Finanzdienstleistungsinstitut ist die Erlaubnis (§ 32 KWG) nicht deshalb zu entziehen, weil die Umlage nicht entrichtet wird. Das sieht § 35 Abs. 2 KWG nicht vor. Der Kläger weist darauf hin, dass die Umlage-Verordnung Kredit- und Finanzdienstleistungswesen keine Kappungsgrenze enthalte. Dies ist zutreffend. Ein Eingriff in das Grundrecht auf freie Berufswahl wäre aber nur gegeben, wenn Institute in aller Regel und nicht nur in Ausnahmefällen infolge der Zahlung der Erstattungsbeträge wirtschaftlich nicht mehr in der Lage wären, ihre Geschäftstätigkeit auszuüben (BVerwG, Urteil vom 5. Dezember 2000 - BVerwG 1 C 11.00 - Buchholz 430.4 Versorgungsrecht Nr. 44 S. 15 f. = GewArch 2001, 164 <165>; BVerfG, Beschlüsse vom 30. Oktober 1961 a.a.O. S. 186 f. und vom 3. Mai 2001 a.a.O.). Dafür ist nichts ersichtlich. Einer solchen Annahme steht auch entgegen, dass der Erstattungsbetrag nach dem Verhältnis der Erträge des einzelnen Instituts zu denjenigen aller Finanzdienstleistungsinstitute ermittelt wird. Geringe Erträge führen also zu einem geringeren Erstattungsbetrag bis zu dessen Entfallen. Die Beklagte weist außerdem zu Recht darauf hin, dass nach Maßgabe des § 59 Abs. 1 BHO eine Feinsteuerung durch Stundung oder Erlass erfolgen kann, so dass eine Existenzgefährdung verhindert werden kann.
- 72 Als Abgabe mit der Wirkung einer Berufsausübungsregelung ist der Jahresbeitrag verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn er, wie hier, auf einer gesetzlichen Grundlage beruht und wenn die Beschränkung aus Gemeinwohlinteressen gerechtfertigt sowie die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist. Diese Voraussetzungen sind erfüllt.
- 73 Die Beaufsichtigung der Finanzdienstleistungsinstitute und der dadurch ausgelöste Aufwand des Bundesaufsichtsamtes sind durch sachgerechte und vernünftige Gemeinwohlerwägungen begründet. Die gesetzgeberischen Ziele der Umsetzung u.a. der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie und der Absicherung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes (BTDrucks 13/7142 S. 1) liegen nicht nur

im Interesse der in diesem Bereich tätigen Institute, sondern dienen daneben auch legitimen Gemeinwohlinteressen. Die Finanzierung der Beaufsichtigung der Finanzdienstleistungsinstitute knüpft an vergleichbare Regelungen für die Kreditinstitute sowie die Versicherungen nach § 101 VAG an. Derartige Regelungen beruhen auf der Erwägung, dass die beaufsichtigten Institute durch ihre Geschäftstätigkeit Gefahren für das Publikum begründen können, die durch die Aufsicht verringert werden. Die Umlage ist auch erforderlich. Es ist nicht ersichtlich, dass ein gleich wirksames, weniger beschränkendes Mittel zur Verfügung gestanden hätte. Es ist nicht darauf abzustellen, ob auch eine andere Finanzierung denkbar gewesen wäre. Diese stellte kein milderes Mittel dar, sondern hätte allenfalls den Belastungstatbestand auf eine andere Gruppe oder den Steuerzahler verlagern können.

- 74 Die Umlage ist auch nicht unzumutbar. Der vom Gemeinschaftsrecht verfolgte Zweck, durch Beaufsichtigung auch der Wertpapierfirmen dem Anlegerschutz und der Stabilität des Finanzmarktes zu dienen (Erwägung 2 zur Wertpapierdienstleistungsrichtlinie), steht in einem angemessenen Verhältnis zur Belastungswirkung der Abgabeverpflichtung. Die Stabilisierung und Stärkung des Finanzdienstleistungsmarktes ist ein gewichtiges Ziel und kommt insbesondere auch den abgabepflichtigen Finanzdienstleistungsinstituten zugute. Gemessen daran überschreiten die mit der Abgabe verbundenen Belastungen nicht die Grenze des Zumutbaren. Der Erstattungsbetrag ist in Relation zu den zugrunde liegenden Erträgen zu sehen. Individuellen Schwierigkeiten kann ggf. außerdem durch Stundung Rechnung zu tragen sein. Darauf ist in Ermangelung eines entsprechenden Antrages nicht einzugehen.
- 75 (3) Da der Jahresbeitrag gemessen an Art. 12 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden ist, liegt auch keine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG, vor, die in ihrer Ausprägung als wirtschaftliche Betätigungsfreiheit berührt wäre, sofern ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG verneint würde.

- 76 (4) Eine Verletzung des Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG liegt ebenfalls nicht vor. Der Sonderabgabe kommt keine erdrosselnde Wirkung zu, wie aus den Ausführungen zu Art. 12 Abs. 1 GG folgt.
- 77 d) Das nationale Regelwerk über den Umlagebetrag steht in Einklang mit dem hier einschlägigen Gemeinschaftsrecht. Das folgt aus den obigen Ausführungen.
- 78 5. Dass die Höhe der Jahresbeiträge fehlerhaft bestimmt worden sei, macht der Kläger im Revisionsverfahren nicht geltend. Die im Widerspruchsbescheid vorgenommene „reformatio in peius“ kann nicht beanstandet werden. Fehlen, wie hier, im anzuwendenden materiellen Recht Regelungen über deren Zulässigkeit, ist nach den Grundsätzen über den Vertrauensschutz bei Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten zu entscheiden (vgl. Urteil vom 18. Mai 1982 - BVerwG 7 C 42.80 - BVerwGE 65, 313 <319> = Buchholz 406.25 § 5 BImSchG Nr. 3 S. 6 f.; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Aufl. 2001, § 48 Rn. 81). Wer einen ihn belastenden Verwaltungsakt anfecht, muss grundsätzlich mit der Verschlechterung seiner Position rechnen, weil mit der Anfechtung der Verwaltungsakt nicht mehr Grundlage eines Vertrauensschutzes sein kann (Urteil vom 15. April 1983 - BVerwG 8 C 170.81 - BVerwGE 67, 129 <134> = Buchholz 401.9 Beiträge Nr. 21 S. 10 f.), jedenfalls solange die „Verböserung“ nicht zu untragbaren Zuständen führen würde. Der Kläger hatte daher angesichts der Anfechtung des Heranziehungsbescheides keinen Anlass, darauf zu vertrauen, zu keinem höheren Betrag veranlagt zu werden. Für ihn war überdies auch erkennbar, dass die Beklagte im Ausgangsbescheid in Euro angegebene Berechnungsfaktoren versehentlich als Beträge in Deutsche Mark erfasst hatte. Dass die Erhöhung des Heranziehungsbetrages als solche für den Kläger zu untragbaren Zuständen führt, macht er nicht geltend.

79 6. Die Entscheidung über die Kosten beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Bardenhewer

Dr. Hahn

Dr. Graulich

Vormeier

Dr. Bier

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf
34 341,08 € festgesetzt.

Dr. Bardenhewer

Dr. Hahn

Dr. Graulich

Sachgebiet:

BVerwGE : nein

Wirtschaftsverwaltungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

KWG § 51
UmlVKF

Stichworte:

Bemessungsgrundlage, Bilanzsumme, Ertrag, Finanzdienstleistungsaufsicht, Finanzdienstleistungsinstitute, Kostenumlage, Kreditinstitute, Rückwirkung, Sonderabgabe.

Leitsatz:

Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (nunmehr: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) war berechtigt, für die Jahre 1999 und 2000 von den seiner Aufsicht unterstehenden Finanzdienstleistungsinstituten eine Kostenumlage zu erheben. Der Umlagebetrag durfte für Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute getrennt nach den jeweils für deren Beaufsichtigung aufgewendeten Personalkosten ermittelt und auch nach unterschiedlichen, den Geschäftsumfang abbildenden Kennzahlen, nämlich bei Kreditinstituten nach der Bilanzsumme, bei Finanzdienstleistungsinstituten nach dem Ertrag, verteilt werden.

Urteil des 6. Senats vom 13. September 2006 - BVerwG 6 C 10.06

I. VG Frankfurt am Main vom 08.12.2005 - Az.: VG 1 E 181/05 (2) -