

Sachgebiet:

Finanzdienstleistungsrecht

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 80 Abs. 1
EAEG 2003	§ 8
EdWBeitrV 2003	§§ 1, 2
VwVfG	§ 32 Abs. 1, 5

Titelzeile:

Ausschlussfrist für Antrag auf Reduzierung der Bemessungsgrundlage für Jahresbeitrag zur Entschädigungseinrichtung für Wertpapierhandelsunternehmen

Stichworte:

abzugsfähige Erträge; Antragsfrist; Ausschlussfrist; Beitrag; Beitragserhebung; Beitragsminderung; Bemessungsfaktor; Bemessungsgrundlage; Bemessungskriterien; Berufsausübungsfreiheit; Bestimmtheit; Bestimmtheitsgebot; Bruttoprovisionsaufwand; Bruttoerträge aus Finanzgeschäften; Demokratiegebot; Entschädigungseinrichtung; Entschädigungseinrichtung für Wertpapierhandelsunternehmen; Finanzgeschäfte; Finanzinstitut; Fristversäumung; Geschäftsstruktur; gesetzliche Ermächtigung; Geschäftstätigkeit; gesicherte Geschäfte; Gleichbehandlung, Gleichheit; Grundrechtsrelevanz; institutionelle Kunden; Jahresbeitrag; Minderung der Beitragsbemessungsgrundlage; Nachweis; Nachweisfrist; Natur der Sache; Nettoerträge; Parlamentsvorbehalt, Stabilisierung des Finanzdienstleistungsmarktes; Ungleichbehandlung; Verhältnismäßigkeit; Verordnungsermächtigung, Versäumung der Frist; Vorbehalt des Gesetzes; Wesentlichkeitstheorie; Wiedereinsetzung in den vorigen Stand.

Leitsatz/-sätze:

1. § 2 Abs. 2 Satz 1 EdWBeitrV 2003 begründet eine Ausschlussfrist, nach deren Ablauf eine Reduzierung der Bemessungsgrundlage für den Jahresbeitrag zur Entschädigungseinrichtung für Wertpapierhandelsunternehmen nicht mehr beansprucht werden kann.

2. Die Regelung über die Ausschlussfrist bedarf weder im Hinblick auf Art. 80 Abs. 1 GG noch aus anderen verfassungsrechtlichen Gründen einer über § 8 Abs. 3 EAEG 2003 hinausgehenden gesetzlichen Ermächtigung.

Urteil des 10. Senats vom 22. Januar 2015 - BVerwG 10 C 12.14

- I. VG Berlin vom 18. März 2011
Az: VG 4 K 49.10
- II. OVG Berlin-Brandenburg vom 18. April 2013
Az: OVG 1 B 56.11



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 10 C 12.14
OVG 1 B 56.11

verkündet
am 22. Januar 2015

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 21. Januar 2015
durch den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts
Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Deiseroth,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Häußler und Dr. Keller

am 22. Januar 2015 für Recht erkannt:

Die Revision wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin, ein Finanzdienstleistungsinstitut, wendet sich gegen die Höhe des von der Beklagten auf der Grundlage des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes (EAEG) geforderten Jahresbeitrags für 2007.
- 2 Sie verfügt seit 1998 über eine Erlaubnis zur Erbringung der Anlagevermittlung, der Abschlussvermittlung und der Finanzportfolioverwaltung im Sinne des § 1 Abs. 1a Satz 2 Nr. 1, 2 und 3 Kreditwesengesetz (KWG). Sie ist nicht befugt, sich Eigentum oder Besitz an Geldern oder Wertpapieren von Kunden zu verschaffen oder Eigenhandel zu betreiben.
- 3 Mit Schreiben vom 4. April 2007 wies die Beklagte darauf hin, dass die Klägerin zur Ermittlung des Jahresbeitrags für das Jahr 2007 den Jahresabschluss für das letzte Geschäftsjahr mit dem dazugehörigen Prüfungsbericht bis spätestens zum 1. Juli 2007 bei der Beklagten einzureichen habe. Falls die Klägerin die Sonderregelung des § 2 Abs. 2 der Verordnung über die Beiträge zu der Ent-

schädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (EdWBeitrV) in Anspruch nehmen wolle, wonach bestimmte Bruttoprovisionserträge und Bruttoerträge aus Finanzgeschäften nach den dort im Einzelnen genannten Maßgaben bei der Beitragsbemessung unberücksichtigt bleiben könnten, müsse sie das beigegefügte Formular, ausgefüllt und von einem Wirtschaftsprüfer bestätigt, ebenfalls bis spätestens zum 1. Juli 2007 bei der Beklagten einreichen.

- 4 Nachdem die Beklagte mit Schreiben vom 4. Juli 2007 die Mitteilung der notwendigen Daten erneut angemahnt hatte, übersandte die Klägerin am 10. Juli 2007 per Telefax das ausgefüllte Formular für die Beitragserhebung 2007. Darin gab sie an, dass bei der Beitragsfestsetzung von ihren insgesamt mitgeteilten Bruttoprovisionserträgen in Höhe von knapp 10,764 Millionen € Erträge in Höhe von ca. 7,893 Millionen € unberücksichtigt bleiben sollten; dabei handele es sich um Erträge in Höhe von ca. 1,605 Millionen €, die an Kunden zurückerstattet und zugleich als Bruttoprovisionsaufwand ausgewiesen worden seien, sowie um 90 % derjenigen Erträge aus Geschäften mit Kunden, die keinen Anspruch auf Entschädigung nach dem Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz hätten ("institutionelle Kunden"). In einer E-Mail vom 30. Juli 2007 teilte die Klägerin der Beklagten ferner mit, dass sie die Unterlagen bereits am 19. Juni 2007 per Post versandt habe; nachdem diese offenbar nicht angekommen seien, sei das ausgefüllte Formular auf die Mahnung hin am 10. Juli 2007 nochmals per Telefax und im Original übersandt worden. Das Original ging am 31. Juli 2007 bei der Beklagten ein.

- 5 Mit Bescheid vom 7. August 2007 setzte die Beklagte den Jahresbeitrag für 2007 auf 37 673,99 € fest. Den dagegen eingelegten Widerspruch und den im Hinblick auf die Fristversäumnis gestellten Antrag der Klägerin auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand wies die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) mit Widerspruchsbescheid vom 27. März 2009 mit der Maßgabe zurück, dass der Jahresbeitrag für 2007 unter Hinzurechnung eines Verspätungszuschlags auf 47 092,49 € festgesetzt werde; zugleich setzte sie eine Widerspruchsgebühr in Höhe von 1 350 € fest.

- 6 Mit Bescheid vom 9. März 2011 nahm die Beklagte den angefochtenen Bescheid hinsichtlich des Verspätungszuschlags zurück. Im Termin zur mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht hat die Beklagte zudem die Gebühr für den Widerspruchsbescheid auf 900 € herabgesetzt. Daraufhin haben die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt, soweit der angefochtene Bescheid geändert worden war.
- 7 Mit Urteil vom 18. März 2011 hat das Verwaltungsgericht das Verfahren eingestellt, soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt haben. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen.
- 8 Die Berufung der Klägerin hat das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 18. April 2013 zurückgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Die Berücksichtigung der von der Klägerin geltend gemachten Abzugsbeträge nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 5 EdWBeitrV sei ausgeschlossen, weil die Nachweise erst nach dem 1. Juli 2007 erbracht worden seien. Bei dieser Frist handele es sich um eine materielle Ausschlussfrist, so dass eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand unzulässig sei. Die Ausschlussfrist beruhe auf der dem Verordnungsgeber in § 8 Abs. 3 Satz 1 EAEG erteilten Ermächtigung, die ihrerseits den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genüge. Sie stehe auch im Übrigen mit höherrangigem Recht in Einklang.
- 9 Zur Begründung ihrer Revision macht die Klägerin im Wesentlichen geltend, die Ausschlussfrist des § 2 Abs. 2 Satz 1 EdWBeitrV sei unwirksam, weil die Regelung gegen den Vorbehalt des Gesetzes in Form des Parlamentsvorbehalts verstoße, keine im Sinne von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinreichende gesetzliche Verordnungsermächtigung zur Regelung von Ausschlussstatbeständen vorhanden sei und kein besonderes öffentliches Interesse an einem Ausschlussstatbestand bestehe. Selbst wenn man in § 8 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 1 EAEG eine gesetzliche Verordnungsermächtigung sehen sollte, sei diese jedenfalls nicht hinreichend bestimmt. Die Ausschlussfrist genüge zudem nicht dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgebot.
- 10 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 18. März 2011 und das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 18. April 2013 zu ändern und den Bescheid der Beklagten vom 7. August 2007 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 27. März 2009, geändert durch den Bescheid der Beklagten vom 9. März 2011, aufzuheben, soweit ein höherer Jahresbeitrag 2007 als 4 429,81 € festgesetzt wurde.

11 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

12 Zur Begründung bezieht sie sich im Wesentlichen auf die Darlegungen im angegriffenen Urteil des Oberverwaltungsgerichts.

II

13 Die Revision der Klägerin ist nicht begründet. Der Bescheid der Beklagten vom 7. August 2007 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 27. März 2009 in der Fassung des Änderungsbescheids der Beklagten vom 9. März 2011 ist hinsichtlich des auf 37 673,99 € festgesetzten Jahresbeitrags für 2007 rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten.

14 1. Die Festsetzung des Jahresbeitrags für 2007 findet ihre Rechtsgrundlage in § 8 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz i.d.F. des Gesetzes zur Modernisierung des Investmentwesens und zur Besteuerung von Investmentvermögen vom 15. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2676, im Folgenden: EAEG 2003) i.V.m. §§ 1, 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Halbs. 1 der Verordnung über die Beiträge zu der Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau i.d.F. der Zweiten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Beiträge zu der Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau vom 5. Juni 2003 (BGBl. I S. 849, im Folgenden:

EdWBeitrV 2003). Davon ist auch das Berufungsgericht im angegriffenen Urteil ausgegangen.

- 15 Entgegen der Auffassung der Revision musste die Beklagte bei der Ermittlung der beitragsrelevanten Bruttoprovisionserträge und Bruttoerträge aus Finanzgeschäften die von der Klägerin geltend gemachten Beträge nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 (Bruttoprovisionserträge, die an Kunden zurückerstattet wurden und zugleich als Bruttoprovisionsaufwand ausgewiesen werden) und Nr. 5 EdWBeitrV 2003 (90 % der Bruttoerträge aus Geschäften mit Kunden, die nach § 3 Abs. 2 EAEG 2003 keinen Anspruch auf Entschädigung haben) nicht abziehen. Ein Abzug dieser Beträge ist gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 EdWBeitrV 2003 ausgeschlossen. Denn die Klägerin hatte den Nachweis über die Höhe der unter bestimmten Voraussetzungen abzugsfähigen Erträge nicht spätestens bis zum 1. Juli 2007 erbracht. Diese Frist hatte die Klägerin versäumt, weil sie nach den auch von ihr nicht in Zweifel gezogenen Feststellungen des Berufungsgerichts das ausgefüllte Formular, mit dem sie die Abzugsbeträge geltend gemacht hatte, erst am 10. Juli 2007 per Telefax und am 31. Juli 2007 im Original an die Beklagte übermittelte.
- 16 2. Bei der Frist des § 2 Abs. 2 Satz 1 EdWBeitrV 2003 handelt es sich um eine Ausschlussfrist, die für Behörden und Beteiligte gleichermaßen verbindlich ist und nicht zur Disposition der Verwaltung oder der Gerichte steht. Nach Ablauf einer solchen Frist kann der Anspruch nicht mehr geltend gemacht werden, sofern das einschlägige Recht keine Ausnahme vorsieht (vgl. BVerwG, Urteile vom 22. Oktober 1993 - 6 C 10.92 - Buchholz 421 Kultur- und Schulwesen Nr. 111 m.w.N. und vom 10. Dezember 2013 - 8 C 25.12 - Buchholz 451.178 EEG Nr. 2 Rn. 12). Letzteres ist hier nicht der Fall.
- 17 Nach deren Wortlaut können die in der Vorschrift aufgezählten Beträge bei der Ermittlung der beitragsrelevanten Bruttoprovisionserträge und Bruttoerträge aus Finanzgeschäften unberücksichtigt bleiben, wenn das Institut gegenüber der Entschädigungseinrichtung den von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bestätigten Nachweis über die Höhe dieser Erträge bis spätestens 1. Juli erbringt. Bereits dieser Normtext macht deutlich, dass im

Falle der Versäumung der normierten Frist die an Kunden zurückerstatteten oder als Bruttoprovisionsaufwand ausgewiesenen Bruttoprovisionserträge (Nr. 1) und Bruttoerträge aus Geschäften mit Kunden ("institutionelle Kunden") ohne Entschädigungsanspruch (Nr. 5) bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlagen des Jahresbeitrags nicht unberücksichtigt bleiben dürfen.

- 18 Das ergibt sich auch aus der Systematik der Vorschrift des § 2 EdWBeitrV 2003, insbesondere aus dem Regelungszusammenhang ihres Absatzes 2 mit den Absätzen 4 und 5, sowie dem daraus ableitbaren Zweck der Fristregelung. Nach § 2 Abs. 4 EdWBeitrV 2003 haben die Institute der Entschädigungseinrichtung vor Fälligkeit des Jahresbeitrags "bis spätestens 1. Juli (Ausschlussfrist)" eines Jahres die für die Bemessung des Jahresbeitrags nach den Absätzen 1 bis 3 notwendigen, von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bestätigten Daten mitzuteilen, sofern bis zu diesem Zeitpunkt nicht der festgestellte Jahresabschluss für das letzte Geschäftsjahr mit dem dazugehörigen Prüfungsbericht (oder in den Fällen des Abs. 3 die letzte Einnahmenüberschussrechnung des Instituts der Entschädigungseinrichtung) eingereicht worden ist. Diese Regelung bezieht sich, wie sich aus dem Verweis auf die Absätze 1 bis 3 ergibt, auch auf § 2 Abs. 2 Satz 1 EdWBeitrV 2003. Der Klammerzusatz "Ausschlussfrist" bringt dabei deutlich zum Ausdruck, dass ein Anspruch auf Abzug nach § 2 Abs. 2 EdWBeitrV 2003 bei Nichteinhaltung der Frist nicht entstehen soll.
- 19 Für den Fall, dass die Daten nach § 2 Abs. 4 EdWBeitrV 2003 (oder der Jahresabschluss oder die Einnahmenüberschussrechnung) am 1. Juli nicht vorliegen, sieht § 2 Abs. 5 Satz 1 EdWBeitrV 2003 zudem vor, dass die Entschädigungseinrichtung nach einer Fristsetzung von einem Monat das 1,25fache des Jahresbeitrags als Abschlagszahlung festsetzt, der unter Berücksichtigung des Umfangs und der Struktur der Geschäfte des Instituts oder einer Gruppe vergleichbarer Institute anhand geeigneter Unterlagen geschätzt wird. Werden die Daten nach § 2 Abs. 4 EdWBeitrV 2003 bis zum 31. Dezember nachgereicht, ist nach § 2 Abs. 5 Satz 2 EdWBeitrV 2003 der Jahresbeitrag nach Maßgabe des Absatzes 1 mit einem Zuschlag von 25 % zu berechnen; die Abschlagszahlung wird auf diesen Jahresbeitrag angerechnet. Liegen die Daten nach Absatz 4

auch am 31. Dezember nicht vor, so bestimmt § 2 Abs. 5 Satz 3 EdWBeitrV 2003, dass der Betrag der Abschlagszahlung als Jahresbeitrag gilt.

- 20 Diese differenzierten fristbezogenen Regelungen machen deutlich, dass es materiell-rechtlich für die Bemessungsgrundlage und damit für die Höhe des von den Instituten aufzubringenden Jahresbeitrags durchweg auf die Vorlage bestimmter Nachweise gegenüber der Entschädigungseinrichtung innerhalb der in der Verordnung fixierten Frist entscheidend ankommt. Nur dann entsteht die - antragsabhängige - Berechtigung, die von der jeweiligen Vorschrift erfassten Erträge von der Beitragsbemessungsgrundlage abzuziehen. Wird die Frist versäumt, kommt der Tatbestand des § 2 Abs. 2 EdWBeitrV 2003 nicht zum Zuge.
- 21 Die vorliegend im Streit stehenden Abzugsmöglichkeiten nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 5 EdWBeitrV 2003 unterliegen damit der Bedingung, dass das Finanzinstitut gegenüber der Entschädigungseinrichtung jeweils den von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bestätigten Nachweis über die Höhe dieser dem Grunde nach von der Bemessungsgrundlage abzugsfähigen Erträge spätestens bis zum 1. Juli erbringt. Die in § 2 Abs. 4 EdWBeitrV 2003 erfolgte ausdrückliche Kennzeichnung dieser Frist als "Ausschlussfrist" lässt den damit verfolgten Zweck erkennen, dass nach deren Ablauf die Abzugsmöglichkeit ausgeschlossen ist. Die Ausschlussfrist soll sicherstellen, dass die Entschädigungseinrichtung nach ihrem Verstreichen nicht mehr mit der Geltendmachung von - das Beitragsaufkommen unter Umständen erheblich mindernden - Abzugsbeträgen rechnen muss. Dies dient dem Regelungszweck, der Entschädigungseinrichtung möglichst frühzeitig und verlässlich hinreichende Klarheit über die Beitragsbemessungsgrundlagen und damit über das zu erwartende Beitragsaufkommen zu verschaffen, um so zur Stabilität der Finanzierungsgrundlagen im Interesse einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung der Einrichtung beizutragen.

- 22 3. Die Ausschlussfrist des § 2 Abs. 2 Satz 1 EdWBeitrV 2003 ist wirksam. Sie beruht auf einer hinreichenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, die den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG (dazu nachfolgend a) und dem Gesetzesvorbehalt genügt (dazu b). Die Ausschlussregelung hält sich auch im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung (dazu c) und ist zudem materiell-rechtlich mit höherrangigem Recht vereinbar (dazu d).
- 23 a) Die Beitragsverordnung (EdWBeitrV 2003) mit der in Rede stehenden Ausschlussfrist hat ihre gesetzliche Ermächtigungsgrundlage in § 8 Abs. 3 Satz 1 EAEG 2003. Diese Ermächtigung ist genügend bestimmt; sie genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen, an die Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG eine Verordnungsermächtigung knüpft. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 21. April 2004 für die Beitragsregelung als solche bereits entschieden (- 6 C 20.03 - BVerwGE 120, 311 <327 ff.>); das Bundesverfassungsgericht ist dem mit Beschluss vom 24. November 2009 gefolgt (- 2 BvR 1387/04 - BVerfGE 124, 348 <381 f.>). Daran ist auch in Ansehung der Ausschlussfrist festzuhalten.
- 24 Gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Durch die Notwendigkeit, das "Ausmaß" der erteilten Ermächtigung zu bestimmen, untersagt Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG der Legislative "maß"-lose Delegationen ihrer Rechtsetzungsgewalt. Bei kostenorientierten Abgaben wie dem vorliegenden Beitrag fordert das Bestimmtheitsgebot eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörde ausschließt (BVerfG, Beschluss vom 24. November 2009 - 2 BvR 1387/04 - BVerfGE 124, 348 <382>). Dem ist hier genügt.
- 25 Die Beitragspflicht als solche, ihre Jährlichkeit und ihre Maßstäbe gehen mit hinreichender Deutlichkeit aus § 8 EAEG 2003 hervor. Die Ermächtigung in § 8 Abs. 3 Satz 1 EAEG 2003, "das Nähere" über die Jahresbeiträge durch Rechtsverordnung zu regeln, schließt dabei naturgemäß die Ermächtigung zur Regelung des Beitragsermittlungs- und -erhebungsverfahrens ein. Dabei durfte der Verordnungsgeber sowohl Mitwirkungsobliegenheiten der Beitragspflichtigen

vorsehen als auch Fristen bestimmen. Das Gesetz gibt in § 8 Abs. 2 Satz 1 EAEG 2003 vor, dass die Institute verpflichtet sind, die Jahresbeiträge jeweils zum 30. September eines Jahres zu leisten. Hieraus wird deutlich, dass die Beitragsermittlung und -erhebung fristgebunden durchzuführen ist. Das legt fristgebundene Mitwirkungspflichten nahe. Hinzu kommt, dass § 9 EAEG 2003 den Instituten gebietet, der Entschädigungseinrichtung den festgestellten Jahresabschluss mit dem zugehörigen Prüfungsbericht unverzüglich einzureichen. Dass der Jahresabschluss eine wichtige Grundlage für die Beitragsbemessung ist, liegt auf der Hand. Mit Blick auf das Beitragsziel 30. September ist damit deutlich, dass die verzögerte Vorlage des Jahresabschlusses zu Nachteilen bei der Beitragsbemessung führen kann. Ebenso liegt wegen der in § 8 Abs. 3 EAEG 2003 aufgezählten Kriterien nahe, dass in die Beitragsermittlung auch Umstände einfließen, die aus dem Jahresabschluss nicht ersichtlich sind, so dass insofern gesonderte Vorlagepflichten und gegebenenfalls -fristen vorgesehen werden müssen.

- 26 b) Ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat das Berufungsgericht im angegriffenen Urteil auch angenommen, die Normierung der Ausschlussfrist in § 2 Abs. 2 Satz 1 EdWBeitrV 2003 sei nicht, über die Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinausgehend, einem förmlichen Parlamentsgesetz vorbehalten. Anderes ergibt sich auch nicht aus der von der Klägerin angeführten sogenannten Wesentlichkeitstheorie.
- 27 Der verfassungsrechtliche Vorbehalt des Gesetzes erfordert, dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen durch förmliches Gesetz legitimiert wird. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen, und darf sie nicht anderen Normgebern überlassen. Wann es danach einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich jedoch nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen. Die Tatsache, dass eine Frage politisch umstritten ist, führt für sich genommen nicht dazu, dass diese als "wesentlich" verstanden werden müsste (vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1998 - 1 BvR 1640/97 - BVerfGE 98, 218 <251>).

- 28 Erfüllt eine Rechtsverordnung die Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, so ergeben sich unter diesem Gesichtspunkt im Allgemeinen keine weitergehenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Notwendigkeit eines förmlichen Parlamentsgesetzes. Denn die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Verordnungsermächtigung sind durch Art. 80 Abs. 1 GG in spezifischer Weise konkretisiert. Die Grundrechtsrelevanz der auf der Grundlage einer Rechtsverordnung möglichen behördlichen Maßnahmen und Eingriffe begründet für sich genommen noch keinen spezifischen Vorbehalt zugunsten eines Parlamentsgesetzes (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 1991 - 3 C 45.90 - BVerwGE 89, 121 = juris Rn. 59). Gesteigerte, über Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinausgehende Anforderungen an die Bestimmtheit eines Parlamentsgesetzes, das zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt, können sich allenfalls aus einzelnen grundrechtlichen Gewährleistungen ergeben (dazu noch unten d).
- 29 Die in § 2 Abs. 2 Satz 1 EdWBeitrV 2003 getroffene Regelung beseitigt auch keine durch Gesetz geschaffene Rechtsposition. Die Beitragshöhe ergibt sich nicht - auch nicht in Teilen - schon aus dem Gesetz, sondern insgesamt erst aus der EdW-Beitragsverordnung.
- 30 c) Die Regelung in der EdW-Beitragsverordnung, dass bestimmte Erträge bei der Ermittlung der beitragsrelevanten Bruttoprovisionserträge und Bruttoerträge nur dann unberücksichtigt bleiben können, wenn das Institut gegenüber der Entschädigungseinrichtung den von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfergesellschaft bestätigten Nachweis über die Höhe dieser Erträge bis spätestens 1. Juli erbringt (§ 2 Abs. 2 Satz 1 a.E. EdWBeitrV 2003), hält sich im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung. Diese bestimmt insofern, dass durch Rechtsverordnung das Nähere über die Jahresbeiträge zu regeln und dass dabei Art und Umfang der gesicherten Geschäfte sowie die Anzahl, Größe und Geschäftsstruktur der der Entschädigungseinrichtung zugeordneten Institute zu berücksichtigen sind (§ 8 Abs. 3 Satz 1 EAEG 2003). Diese Vorgaben sind beachtet.
- 31 Daran könnte allerdings gezweifelt werden, wenn die Beitragsregelung der Rechtsverordnung zwar die Art der der Entschädigungseinrichtung zugeordne-

ten Institute berücksichtigen würde, nicht jedoch stets auch Art und Umfang der gesicherten Geschäfte, namentlich wenn der Beitrag grundsätzlich allein nach der Art des jeweiligen Instituts bemessen würde und eine weitere Differenzierung nach Art und Umfang der gesicherten Geschäfte vom Vorliegen zusätzlicher, besonderer Voraussetzungen - etwa von der Geltendmachung und vom Nachweis innerhalb einer Ausschlussfrist - abhängig wäre. So liegt es aber nicht. Die Bemessung des grundsätzlichen Jahresbeitrags allein nach § 2 Abs. 1 EdWBeitrV 2003 berücksichtigt nicht nur in den sechs Ziffern des Satzes 1 die Art des jeweiligen Instituts, sondern differenziert innerhalb einer jeden Institutsgruppe zusätzlich nach Art und Umfang der betriebenen Geschäfte, indem in Teilsätzen mehrere Geschäftsarten unterschieden und ihnen jeweils besondere Beitragssätze zugeordnet werden. Eine Beitragsbemessung berücksichtigt die durch § 8 Abs. 3 Satz 1 EAEG 2003 vorgegebenen Kriterien mithin auch dann bereits vollständig, wenn § 2 Abs. 2 EdWBeitrV 2003 - aus welchen Gründen auch immer - nicht zur Anwendung gelangt.

- 32 Daran ändert auch nichts, dass erst der fristgerechte Nachweis nach § 2 Abs. 2 EdWBeitrV 2003 vermeidet, dass in die Beitragsberechnung auch Geschäfte einfließen, die durch die Entschädigungseinrichtung nicht "gesichert" sind. Es ist freilich richtig, dass § 8 Abs. 3 Satz 1 EAEG 2003 eine Beitragsberechnung unter Berücksichtigung von Art und Umfang der "gesicherten" Geschäfte gebietet. Die "Berücksichtigung" von Art und Umfang der gesicherten Geschäfte schließt jedoch fristgebundene Nachweisobligationen jedenfalls dann nicht aus, wenn die relevanten Umstände ohne die Mitwirkung der Betroffenen nicht oder nur mit übermäßigem Aufwand zu ermitteln sind. Deshalb schließt § 8 Abs. 3 Satz 1 EAEG 2003 nicht aus, die Beiträge auf der Grundlage eines bestimmten Verfahrens zu berechnen, das bei ungenügender Mitwirkung der Betroffenen zur Einbeziehung auch ungesicherter Geschäfte führen kann. Die Vorgabe des Gesetzes, dass die Beitragsregelung der Verordnung Art und Umfang der "gesicherten" Geschäfte berücksichtigen muss, steht daher einem gestuften Verfahren wie dem vorliegenden nicht entgegen, demzufolge auf einer ersten Bemessungsstufe - nach § 2 Abs. 1 EdWBeitrV 2003 - solche Umstände Berücksichtigung finden, die sich aus dem Jahresabschluss oder der Einnahmüberschussrechnung ablesen lassen, und andere Umstände, die das Institut

nur gesondert offenbaren kann, erst auf einer zweiten Stufe - nach § 2 Abs. 2 EdWBeitrV 2003 - und nur auf fristgebundenen Nachweis hin zugrunde gelegt werden. Die Abstufung entfernt sich damit nicht von der materiellen Wertung des Gesetzes, die Beitragsbemessung an den "gesicherten" Geschäften auszurichten, sondern trägt lediglich allein den Besonderheiten in der Ermittlung solcher Umstände Rechnung, welche aus dem allgemeinen Jahresabschluss nicht hervorgehen.

- 33 § 2 Abs. 2 EdWBeitrV 2003 überschreitet die gesetzliche Ermächtigung auch nicht allein damit, dass die dort genannten Umstände nur auf besonderen Nachweis und nur bei Nachweis innerhalb einer besonderen Frist Berücksichtigung finden. § 8 Abs. 3 Satz 1 EAEG 2003 lässt sich nichts dafür entnehmen, ob für bestimmte Umstände besondere Nachweispflichten oder besondere Fristen vorgesehen oder nicht vorgesehen werden dürfen. Zu derartigen Verfahrensfragen verhält sich die gesetzliche Ermächtigung nicht. Ihr diesbezügliches Schweigen kann auch nicht als Verbot gedeutet werden. Im Gegenteil geht das Gesetz selbst von Mitwirkungspflichten der Finanzdienstleistungsinstitute aus, wie nicht zuletzt § 9 EAEG 2003 zeigt, der die Institute verpflichtet, der Entscheidungseinrichtung, der sie zugeordnet sind, den festgestellten Jahresabschluss mit dem dazugehörigen Prüfungsbericht unverzüglich einzureichen sowie auf Verlangen alle Auskünfte zu erteilen und Unterlagen vorzulegen. Ferner sieht § 8 Abs. 2 Satz 1 EAEG 2003 vor, dass die Institute jeweils zum 30. September ihre Jahresbeiträge leisten müssen, und unterwirft die Beitragspflicht damit selbst einer besonderen Frist.
- 34 d) Die Ausschlussfristregelung in § 2 Abs. 2 Satz 1 EdWBeitrV 2003 verstößt auch materiell-rechtlich nicht gegen höherrangiges Recht.
- 35 aa) Namentlich verletzt sie nicht das Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Schutzgut des Art. 12 Abs. 1 GG ist (auch) die Erwerbszwecken dienende freie unternehmerische Betätigung. Diese wird durch die Auferlegung von Beitragspflichten eingeschränkt (so schon BVerwG, Urteil vom 21. April 2004 - 6 C 20.03 - BVerwGE 120, 311). Aus Art. 2 Abs. 1 GG ergibt sich kein weitergehender Schutz.

- 36 Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG erlaubt Eingriffe in die Berufsfreiheit nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung, die Umfang und Grenzen des Eingriffs deutlich erkennen lässt. Dabei muss der Gesetzgeber selbst alle wesentlichen Entscheidungen treffen, soweit sie gesetzlicher Regelung zugänglich sind (BVerfG, Beschluss vom 12. Juni 1990 - 1 BvR 355/86 - BVerfGE 82, 209 <224>; BVerwG, Beschluss vom 7. September 1992 - 7 NB 2.92 - BVerwGE 90, 359 <362>). Allerdings gebietet Art. 12 Abs. 1 GG nicht, dass Einschränkungen der Berufsausübungsfreiheit stets unmittelbar durch den staatlichen Gesetzgeber angeordnet werden müssen. Dies darf - in den durch Art. 80 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen - auch durch die von ihm ermächtigte Exekutive geschehen. Das ergibt sich unmittelbar aus dem Wortlaut des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG ("oder aufgrund eines Gesetzes").
- 37 Beschränkungen der Berufsausübungsfreiheit sind nach ständiger Rechtsprechung nur dann mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar, wenn sie vernünftigen Zwecken des Gemeinwohls im Sinne des Grundgesetzes dienen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen (stRspr; vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Februar 1992 - 1 BvR 1531/90 - BVerfGE 85, 248<259>). Wie das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden haben, sind die Errichtung der Entschädigungseinrichtung und die Abgabenerhebung durch sachgerechte und vernünftige Gemeinwohlerwägungen begründet (BVerwG, Urteil vom 21. April 2004 - 6 C 20.03 - BVerwGE 120, 311; BVerfG, Beschluss vom 24. November 2009 - 2 BvR 1387/04 - BVerfGE 124, 348). Auch dass die Beitragsregelung die Berücksichtigung bestimmter günstiger Umstände von einem Nachweis binnen Frist abhängig macht, beschwert das beitragspflichtige Institut nicht unverhältnismäßig. Sowohl die Nachweispflicht als solche als auch die Ausschlussfrist dienen legitimen Zwecken, sind hierzu geeignet und erforderlich und stehen zu ihren Zwecken nicht außer Verhältnis. Das gilt für die Nachweispflicht schon deshalb, weil diese Umstände betrifft, deren Berücksichtigung sich zugunsten des beitragspflichtigen Instituts auswirkt, die in dessen Kenntnissphäre liegen und aus dem allgemeinen Jahresabschluss allein nicht hervorgehen. Es gilt aber auch für die Ausschlussfrist.

- 38 Die Ausschlussfrist bezweckt, die Beitragsermittlung und -erhebung turnusmäßig möglichst bis zum 30. September des Jahres abzuschließen. Damit sollen der Entschädigungseinrichtung die zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgabe benötigten liquiden Mittel verschafft werden. Zugleich soll Klarheit über das gesamte Beitragsaufkommen des Jahres bestehen, um Kalkulationssicherheit für das kommende Geschäfts- oder Entschädigungsjahr zu erlangen; nur so lässt sich der Bedarf ergänzender Entschädigungsmittel ermessen, welcher die Erhebung von Sonderbeiträgen oder eine Kreditaufnahme erforderlich macht. Schließlich ist die gleichmäßige und gleichzeitige Beitragserhebung Ausdruck der gesetzlich angeordneten solidarischen Finanzierung der Entschädigung durch alle beitragspflichtigen Institute. All dies sind legitime Zwecke des gemeinen Wohls.
- 39 Dass die Ausschlussfrist geeignet ist, diese Zwecke zu erreichen, liegt auf der Hand. Sie ist aber auch erforderlich. Hiergegen kann nicht eingewendet werden, dass der Verordnungsgeber die Wirkungen von Fristversäumnissen mit der Änderungsverordnung vom 17. August 2009 (Vierte Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Beiträge zu der Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau - BGBl. I S. 2881) abgeschwächt hat. Ebenso wie dem Gesetzgeber, so kommt dem Verordnungsgeber bei der Beurteilung desjenigen, was er für erforderlich ansieht, um seine Regelungszwecke zu erreichen, ein Spielraum zu. Ihm kann namentlich nicht entgegengehalten werden, dass er eine Regelung späterhin durch eine mildere Regelung ersetzt, weil er diese nunmehr für ausreichend erachtet. Dem Verordnungsgeber muss zugestanden werden, die Entwicklung zu beobachten und seine Regelung an eine veränderte Einschätzung anzupassen. Das gilt namentlich im vorliegenden Fall, in welchem der große Entschädigungsfall Phoenix Anlass zu einer grundlegenden Überarbeitung und Neufassung der EdW-Beitragsverordnung geboten hat.
- 40 Die Ausschlussfrist ist schließlich auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Sie steht zu Gewicht und Bedeutung der Zwecke, die mit ihr verfolgt werden, nicht außer Verhältnis. Hierfür muss zum einen in Rechnung gestellt werden, dass die Frist ebenso wie das gesamte Beitragsbemessungsverfahren Finanzdienst-

leistungsinstitute betrifft, welche - aufs Ganze ihrer Branche gesehen - von der Entschädigungseinrichtung profitieren und für die die Beachtung derartiger Verfahrensregelungen zum gewöhnlichen Geschäftsbetrieb zählt. Derartige Finanzdienstleistungsinstitute müssen wissen, dass Nachlässigkeiten in der Geschäftsführung finanzielle Nachteile nach sich ziehen, zumal sie gerade auf die in Rede stehende Frist drei Monate vor ihrem Ablauf von der Beklagten regelmäßig ausdrücklich hingewiesen werden. Schließlich ist zu bedenken, dass die Höhe des Jahresbeitrags eines Instituts durch § 1 Satz 2 EdW-BeitrV 2003 auf höchstens 10 % des Jahresüberschusses des Instituts begrenzt wird. All dies macht die Folgen eines Fristversäumnisses - auch eines unverschuldeten - zumutbar. Daran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass diese Folgen nach § 5 EdW-BeitrV 2003 auch auf Sonderbeiträge durchschlagen und dadurch ein mehrfaches Gewicht erlangen können; diese Folgen betreffen nicht die Verfahrensregelung zur Ermittlung des Jahresbeitrags, sondern diejenige zum Sonderbeitrag und können deshalb nur dem Sonderbeitrag entgegengehalten werden.

- 41 bb) Die Ausschlussfrist verletzt auch nicht den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Dieser findet hier in der Ausprägung als Willkürverbot Anwendung, weil die Regelung nicht an unverfügbare personenbezogene Merkmale anknüpft oder sich Art. 3 Abs. 3 GG annähert; damit sind Gründe für eine strengere Bindung nicht gegeben (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 - NJW 2015, 303 Rn. 121 m.w.N.). Als Willkürverbot gebietet Art. 3 Abs. 1 GG, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Für vom Gesetz- und Verordnungsgeber geschaffene Regelungssysteme ergibt sich hieraus das Gebot, nur solche Differenzierungen vorzusehen, für welche ein sachlich einleuchtender Grund besteht. Dem ist hier genügt.
- 42 Unter diesem Gesichtspunkt könnten allerdings Einwände dagegen erhoben werden, dass mit der Versäumung der Nachweisfrist des 1. Juli allein mit Blick auf § 2 Abs. 2 EdWBeitrV 2003 gravierende Nachteile verbunden sind, während das Fristen- und Sanktionensystem des § 2 Abs. 5 EdWBeitrV 2003 im Übrigen mit "weicheren" Regelungen auskommt. Liegen der Jahresabschluss oder die

Einnahmeüberschussrechnung oder die weiteren für die Beitragsbemessung relevanten Daten am 1. Juli nicht vor, soll die Entschädigungseinrichtung zunächst eine Nachfrist von einem Monat setzen. Unklar bleibt, was gilt, wenn die Unterlagen innerhalb dieser Nachfrist vorgelegt werden. Solange sie nicht vorliegen, setzt die Entschädigungseinrichtung das 1,25fache des Jahresbeitrags als Abschlagszahlung fest, der unter Berücksichtigung des Umfangs und der Struktur der Geschäfte des Instituts oder einer Gruppe vergleichbarer Institute anhand geeigneter Unterlagen geschätzt wird (§ 2 Abs. 5 Satz 1 EdWBeitrV 2003). Werden die fehlenden Daten bis zum 31. Dezember nachgereicht, ist der Jahresbeitrag anhand dieser Daten "spitz" zu berechnen und mit einem Zuschlag von 25 % zu versehen (§ 2 Abs. 5 Satz 2 EdWBeitrV 2003); liegen sie auch am 31. Dezember nicht vor, gilt der Betrag der Abschlagszahlung als Jahresbeitrag (§ 2 Abs. 5 Satz 3 EdWBeitrV 2003). § 2 Abs. 5 Satz 2 EdWBeitrV 2003 bezieht aber sowohl die Schätzung als auch die "spitze" Berechnung allein auf § 2 Abs. 1 EdWBeitrV 2003 und nimmt die Abzüge nach § 2 Abs. 2 EdWBeitrV 2003 hiervon aus. Die Vorschrift sieht also ein abgestuftes Fristen- und Sanktionensystem vor, das nur mit Blick auf die Abzüge nach § 2 Abs. 2 EdWBeitrV 2003 "hart", im Übrigen aber flexibel ist.

- 43 Diese Regelung ist gleichwohl systemgerecht und daher mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar. Hierfür ist erforderlich und ausreichend, dass für die strengere Behandlung der Abzüge nach § 2 Abs. 2 EdWBeitrV 2003 ein sachlich einleuchtender Grund vorhanden ist. Insofern hat die Beklagte darauf verwiesen, dass die von dieser Bestimmung erfassten Umstände aus dem Jahresabschluss oder der Einnahmeüberschussrechnung nicht ersichtlich sind, sondern gesondert geltend gemacht und nachgewiesen werden müssen. Dies ist ein zureichender Grund. Ob dieser auch das Ausmaß der Verschiedenbehandlung trägt, ist keine Frage des Willkürverbots, sondern der Verhältnismäßigkeit.
- 44 4. Die Versäumung der in § 2 Abs. 2 Satz 1 EdWBeitrV 2003 normierten Ausschlussfrist hat zur Folge, dass eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, die ansonsten zu gewähren ist, wenn jemand ohne Verschulden verhindert war, eine gesetzliche Frist einzuhalten, nicht in Betracht kommt. Das folgt aus § 32 Abs. 1 und 5 VwVfG, wonach die Wiedereinsetzung unzulässig ist, wenn sich

aus einer Rechtsvorschrift ergibt, dass sie ausgeschlossen ist. Das muss nicht ausdrücklich im Gesetzeswortlaut so vorgesehen sein. Es reicht aus, wenn es Sinn und Zweck der Regelung ist, einen verspäteten Antragsteller endgültig von der Anspruchsberechtigung auszuschließen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 1990 - 7 B 167.90 - Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 133; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 15. Aufl. 2014, § 32 Rn. 64 m.w.N.).

- 45 Unabhängig davon liegen die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand ohnehin nicht vor. Die Klägerin hat nicht glaubhaft gemacht, dass sie ohne eigenes Verschulden gehindert war, die Unterlagen für die geltend gemachten Abzugsbeträge bis zum 1. Juli 2007 bei der Beklagten einzureichen. Das wird von ihr, wie sie in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat bestätigt hat, auch nicht in Zweifel gezogen.
- 46 5. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Deiseroth

Dr. Held-Daab

Dr. Häußler

Dr. Keller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 33 244,18 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 i.V.m. § 52 Abs. 3 GKG).

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Deiseroth

Dr. Held-Daab

Dr. Häußler

Dr. Keller