

Leitsatz

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 16. September 2009

- 2 BvR 852/07 -

Die Umlage zur Finanzierung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in den Aufsichtsbereichen Kredit- und Finanzdienstleistungswesen und Wertpapierhandel ist mit den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion vereinbar.



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn U...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Jennißen Harren Lützenkirchen,  
Aachener Straße 500, 50933 Köln -

I. unmittelbar gegen

- a) den Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 15. März 2007 - 6 UZ 51/07 -,
- b) das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 16. November 2006 - 1 E 2283/06 (2) -,
- c) den Widerspruchs- und Gebührenbescheid der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 11. Mai 2006 - Q 26 - 298.1 - 10/2005 -,
- d) den Widerspruchs- und Gebührenbescheid der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 11. Mai 2006 - Q 26 - 298.1 - 27/2004 -,
- e) den Widerspruchs- und Gebührenbescheid der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 13. Oktober 2005 - Q 26 - 298.3 - 14/2004 -,
- f) den Bescheid der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 22. November 2004 - Z 2-H1346 UMLB-112982-0001/2004-A03 -,
- g) den Bescheid der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 28. November 2003 - Z2-H 1346-UML-02/04-WA 10112982 -,
- h) den Bescheid der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 20. November 2003 - Z2-H 1346 UML 02 BA 112982 -,

II. mittelbar gegen

- a) § 16 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 22. April 2002 (BGBl I S. 1310),

- b) § 6 Abs. 3 Satz 2 der Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz vom 29. April 2002 (BGBl I S. 1504, berichtigt S. 1847),
- c) § 6 Abs. 4 Satz 2 Buchstabe c und e der Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz vom 29. April 2002 (BGBl I S. 1504, berichtigt S. 1847) in der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz vom 17. Dezember 2003 (BGBl I S. 2745)

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Voßkuhle,  
Broß,  
Osterloh,  
Di Fabio,  
Mellinghoff,  
Lübbe-Wolff,  
Gerhardt,  
Landau

am 16. September 2009 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Frage, ob die zur Finanzierung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in den Aufsichtsbereichen Kredit- und Finanzdienstleistungswesen und Wertpapierhandel von den beaufsichtigten Unternehmen erhobene Umlage mit dem Grundgesetz, insbesondere mit den sich aus der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) ergebenden Anforderungen an die Erhebung und Bemessung nichtsteuerlicher Abgaben vereinbar ist. 1

#### **I.**

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, eine bundesunmittelbare, rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, nimmt seit ihrer Gründung im Jahr 2002 unter anderem die Aufsicht über die Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute und den Wertpapierhandel wahr. Nach § 13 Abs. 1 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz - FinDAG) vom 22. April 2002 (BGBl I S. 1310) deckt sie ihre Kosten aus eigenen Einnahmen. Zu diesem Zweck erhebt sie von den beaufsichtigten Unternehmen nach § 16 FinDAG eine Umlage, soweit die Kosten nicht durch Gebühren oder sonstige gesonder- 2

te Erstattung gedeckt sind. Das galt schon für die Vorgängerinstitutionen, die ebenfalls - jedenfalls im Wesentlichen - von den Beaufsichtigten finanziert wurden (vgl. für das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen § 51 des Gesetzes über das Kreditwesen vom 10. Juli 1961, BGBl I S. 881; für das Reichsaufsichtsamt für das Kreditwesen § 42 des Gesetzes über das Kreditwesen vom 5. Dezember 1934, RGBl I S. 1203; für den Reichskommissar für das Bankgewerbe 2. Teil Art. 1 § 9 der Verordnung des Reichspräsidenten über Aktienrecht, Bankenaufsicht und über eine Steueramnestie vom 19. September 1931, RGBl I S. 493; für das Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel § 11 des Gesetzes über den Wertpapierhandel vom 9. September 1998, BGBl I S. 2708).

Die Kosten werden nach § 5 der Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG-KostV) vom 29. April 2002 (BGBl I S. 1504, berichtigt S. 1847) für jeden Aufsichtsbe-  
reich gesondert umgelegt. Für das Jahr 2009 weist der Haushaltsplan bei Ausgaben von rund 135 Millionen Euro ein Umlagesoll von rund 106 Millionen aus, von denen rund 57 Millionen auf den Aufsichtsbereich Kredit- und Finanzdienstleistungswesen und rund 19 Millionen auf den Aufsichtsbereich Wertpapierhandel entfallen. Für die Verteilung ist nach § 8 FinDAGKostV der Geschäftsumfang des einzelnen Unternehmens maßgeblich, der sich im Aufsichtsbereich Kredit- und Finanzdienstleistungswesen nach der Bilanzsumme und im Aufsichtsbereich Wertpapierhandel für Kreditinstitute und Makler nach der Anzahl der gemeldeten Geschäfte, für Finanzdienstleistungsinstitute nach der Bilanzsumme und für Emittenten nach dem Umsatz bestimmt.

Die Mindestumlage betrug in der ursprünglichen, für das Streitjahr 2002 maßgeblichen Fassung des § 6 Abs. 3 Satz 2 FinDAGKostV für jeden Aufsichtsbereich 250 Euro. Für den Aufsichtsbereich Kredit- und Finanzdienstleistungswesen wurde durch Art. 1 Nr. 3 der Zweiten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz vom 4. Juli 2003 (BGBl I S. 1105) eine differenzierte Mindestbetragsregelung eingeführt (§ 6 Abs. 4 Satz 2 FinDAGKostV n.F.). Für die anderen Aufsichtsbereiche blieb es bei einem Mindestbetrag von je 250 Euro (§ 6 Abs. 4 Satz 3 FinDAGKostV n.F.). Durch Art. 1 Nr. 3 der Dritten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz vom 17. Dezember 2003 (BGBl I S. 2745) wurde die Mindestbetragsregelung für den Aufsichtsbereich Kredit- und Finanzdienstleistungswesen nochmals modifiziert. In dieser seit dem Streitjahr 2003 maßgeblichen Fassung sieht § 6 Abs. 4 Satz 2 Buchstabe a bis d FinDAGKostV n.F. im Aufsichtsbereich Kredit- und Finanzdienstleistungswesen je nach Unternehmenstypus einen Mindestbetrag von 1.300, 2.500, 3.500 oder 4.000 Euro vor, der sich nach § 6 Abs. 4 Satz 2 Buchstabe e FinDAGKostV n.F. bei einer Bilanzsumme unter 100.000 Euro um die Hälfte reduziert. Nach § 6 Abs. 5 FinDAGKostV n.F. gelten ab einer Bilanzsumme von 750.000 Euro außerdem bilanzsummenabhängige degressiv gestaffelte

Mindestbeträge von 4.000 bis 75.000 Euro.

## II.

Der Beschwerdeführer unterliegt als Finanzportfolioverwalter im Sinne des Kreditwesengesetzes der Aufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in den Aufsichtsbereichen Kredit- und Finanzdienstleistungswesen und Wertpapierhandel. Für das Jahr 2002 zog ihn die Bundesanstalt aufgrund einer Bilanzsumme von 11.549 Euro in beiden Aufsichtsbereichen nach § 6 Abs. 3 Satz 2 FinDAGKostV a.F. zur Zahlung des Mindestumlagebetrags von jeweils 250 Euro heran. Für das Jahr 2003 setzte sie im Aufsichtsbereich Kredit- und Finanzdienstleistungswesen aufgrund einer Bilanzsumme von 55.391,39 Euro nach § 6 Abs. 4 Satz 2 Buchstabe c und e FinDAGKostV n.F. einen Mindestumlagebetrag von 1.250 Euro fest. Die gegen die Bescheide gerichtete Klage wies das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ab. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof ließ die Berufung nicht zu.

5

Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung seiner Rechte aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105 GG und Art. 110 GG und aus Art. 3 Abs. 1 GG. Die Umlage sei zwar dem Grunde nach zulässig, nicht aber der Mindestumlagebetrag. Die für nichtsteuerliche Abgaben geltende Zulässigkeitsvoraussetzung einer besonderen sachlichen Rechtfertigung sei auch für die Höhe der Abgabe maßgeblich. Legitimer Grund für die Aufsicht sei die Abwehr abstrakter Gefahren für die Volkswirtschaft, die mit den Kettenreaktionen einhergingen, die durch die Insolvenz von Banken ausgelöst werden könnten. Der Umlagebetrag müsse sich deshalb nach dem Risikopotential des einzelnen Unternehmens bemessen. Der Bilanzsummenmaßstab sei für Finanzportfolioverwalter nicht sachgerecht, denn er sei als Indikator für das Risikopotential des einzelnen Unternehmens ungeeignet. Von der Tätigkeit der Finanzportfolioverwalter gehe kein Risiko für das Funktionieren des Finanzmarktes aus. Denn die Mandanten, deren Depots mittels Vollmacht verwaltet würden, seien im Fall der Insolvenz nicht betroffen, wenn der Finanzportfolioverwalter - wie der Beschwerdeführer - nicht über die Erlaubnis verfüge, sich Eigentum oder Besitz an den Geldern oder Wertpapieren seiner Mandanten zu verschaffen. Die Mindestumlage könne nicht damit gerechtfertigt werden, es falle ein Mindestaufsichtsaufwand an. Abgesehen davon, dass in seinem Fall keine besondere Aufsichtstätigkeit entfaltet worden sei, führe dies dazu, dass er mit Kosten belastet werde, die mit der notwendigen spezifischen Finanzierungsverantwortung nichts mehr zu tun hätten. Das Ergebnis sei eine gleichheitswidrige Verzerrung bei der Bemessung der Umlagehöhe, denn aufgrund der Mindestbetragsregelung werde er pro Euro der Bilanzsumme ungleich stärker belastet als größere Unternehmen. Zugleich sei sein Grundrecht auf Berufsfreiheit verletzt, denn der von ihm zu leistende Aufwand sei so groß, dass davon eine erdrosselnde Wirkung ausgehe.

6

Art. 3 Abs. 1 GG sei außerdem verletzt, weil die Finanzdienstleistungsinstitute im Verwaltungsrat der Bundesanstalt nicht vertreten seien. Nach § 7 Abs. 3 FinDAG stellten die beaufsichtigten Unternehmen insgesamt zehn von 21 Mitglie-

7

dern. Davon gehörten fünf zur Gruppe der Kreditinstitute. Die Finanzdienstleistungsinstitute, die genauso der Aufsicht durch die Bundesanstalt unterlägen, blieben dagegen unberücksichtigt. Darin liege ein Gleichheitsverstoß, denn die Vertretung der beaufsichtigten Unternehmen im Verwaltungsrat solle ausweislich der Gesetzesbegründung gerade der Tatsache Rechnung tragen, dass diese die Kosten der Aufsicht vollständig zu tragen hätten. Es bestehe daher ein „zwingender Konnex“ zwischen der Verpflichtung der Institute zur Entrichtung der Umlage einerseits und ihrer Vertretung im Verwaltungsrat andererseits.

### III.

Zur Verfassungsbeschwerde haben sich das Bundesministerium der Finanzen namens der Bundesregierung und die Hessische Landesregierung geäußert. 8

Das Bundesministerium der Finanzen hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Der Gesetzgeber habe die bestmögliche Verteilungsgerechtigkeit angestrebt und sich sowohl an der Leistungsfähigkeit der von der Umlage betroffenen Unternehmen als auch an dem Kriterium der Kostenverursachung orientiert. Im Bereich der Bankenaufsicht sei die Bilanzsumme ein tauglicher Indikator für Geschäftsumfang und Aufsichtsaufwand. Unabhängig von der Größe falle jedoch ein bestimmter Grundaufwand an. Es entspreche daher dem Prinzip einer verursachungsgerechten Kostenverteilung, die Bemessung der Umlage nicht ausschließlich an der Bilanzsumme zu orientieren, sondern eine - im Übrigen ihrerseits mehrfach abgestufte - Mindestumlage vorzusehen. Den typischerweise anfallenden Grundaufwand habe der Gesetzgeber in zulässiger Weise pauschaliert. Die Bundesanstalt müsse unter anderem die Prüfberichte der beaufsichtigten Unternehmen auswerten, deren Kapitalsituation überwachen und routinemäßige Aufsichtsgespräche einschließlich Vor- und Nachbereitung führen. Ziehe man alle in Frage kommenden Aufsichtsaktivitäten in Betracht, seien die angesetzten Mindestbeträge bei realitätsgerechter Betrachtung eher zu niedrig bemessen. 9

Die Hessische Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde ebenfalls für unbegründet. Zwar bedürfe die Abgabe auch der Höhe nach einer besonderen Rechtfertigung. Daraus folge aber nur, dass die Finanzierungsverantwortlichkeit nicht weiter reichen könne als der voraussichtliche Mittelbedarf für die mit der Sonderabgabe verfolgten Zwecke. Ein Verteilungsmaßstab zur Bestimmung des individuellen Anteils an den umlagefähigen Kosten könne dem nicht entnommen werden. Insoweit verfüge der Gesetzgeber über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum. Er sei nicht gehalten, die Herabsetzung der Umlage nach dem Bilanzsummenmaßstab für kleine Finanzdienstleistungsunternehmen so weit fortzusetzen, dass eine verwaltungswirtschaftlich unsinnige Umlageerhebung erforderlich werde. Soweit er durch die Regelungen zur Mindestumlage vom Maßstab einer an der Bilanzsumme orientierten Umlageproportionalität abweiche, sei dies durch sachgerechte Erwägungen gerechtfertigt, denn damit werde derjenige Arbeitsaufwand abgedeckt, der für jedes Institut durchschnittlich entstehe. 10

## B.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. Die Umlage verstößt weder dem Grunde nach noch in Bezug auf den Mindestbetrag gegen die Rechte des Beschwerdeführers aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105 GG und Art. 110 GG und aus Art. 3 Abs. 1 GG. 11

### I.

Die verfassungsrechtliche Prüfung ist nicht auf den vom Beschwerdeführer in den Vordergrund gerückten Gesichtspunkt der Zulässigkeit der Mindestumlage begrenzt. Zwar stellt er die grundsätzliche Zulässigkeit der Umlagefinanzierung - jedenfalls im Ausgangspunkt - nicht in Frage. Bei der materiellrechtlichen Prüfung einer zulässigen Verfassungsbeschwerde ist das Bundesverfassungsgericht aber nicht darauf beschränkt zu untersuchen, ob die gerügte Grundrechtsverletzung vorliegt. Es kann die angegriffenen Entscheidungen unter jedem in Betracht kommenden Gesichtspunkt auf ihre verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit hin prüfen (vgl. BVerfGE 70, 138 <162> m.w.N.). Insbesondere prüft es in vollem Umfang, ob die der Maßnahme zugrundeliegende Norm von Verfassungs wegen eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage darstellt. Denn die Bedeutung der Verfassungsbeschwerde erschöpft sich nicht in der Sicherung und Durchsetzung grundrechtlich garantierter Rechtspositionen. Sie hat daneben die Aufgabe, das objektive Verfassungsrecht zu wahren sowie seiner Aus- und Fortbildung zu dienen (vgl. BVerfGE 113, 29 <46 f.> m.w.N.). 12

Die Verfassungsbeschwerde betrifft danach vor der Frage nach der Zulässigkeit des Mindestbetrags zunächst die Frage nach der grundsätzlichen Verfassungsmäßigkeit der Umlagefinanzierung, denn die Mindestbetragsregelung kann nur dann eine taugliche Ermächtigungsgrundlage für die Heranziehung des Beschwerdeführers bilden, wenn die Umlagefinanzierung dem Grunde nach zulässig ist. 13

### II.

Die Umlage nach § 16 FinDAG ist dem Grunde nach mit den Rechten des Beschwerdeführers aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105 GG und Art. 110 GG vereinbar. 14

Öffentliche Abgaben greifen in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ein, wenn sie in engem Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz erkennen lassen (vgl. BVerfGE 98, 83 <97>; 113, 128 <145>). Die vom Gesetz als Umlage bezeichnete Abgabe zur Finanzierung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in den Aufsichtsbereichen Kredit- und Finanzdienstleistungswesen und Wertpapierhandel knüpft tatbestandlich unmittelbar an die Tätigkeit der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute und die Erbringung von Wertpapierdienstleistungen an, denn sie bemisst sich - jedenfalls im Grundsatz - nach dem Geschäftsumfang. Das Abgabenaufkommen dient der Gewährleistung der Rahmenbedingungen eines spezifischen Marktes, und die Abgabepflichtigen werden wegen der Beteiligung an diesem Markt in Anspruch genommen. Eine solche Abga- 15

benregelung greift in die Berufsfreiheit der Abgabepflichtigen ein und ist nur aufgrund eines Gesetzes zulässig, das auch im Übrigen mit der Verfassung in Einklang steht (vgl. BVerfGE 113, 128 <145>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Mai 2009 - 2 BvR 743/01 -, NVwZ 2009, S. 1030).

Die Umlage nach § 16 FinDAG unterliegt den finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen an Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion (a) und wird diesen Anforderungen dem Grunde nach gerecht (b). 16

Die Umlage nach § 16 FinDAG ist eine nichtsteuerliche Abgabe. Im Gegensatz zur Steuer, die zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben wird, ist sie speziell der Finanzierung der Aufsicht über die abgabepflichtigen Unternehmen, also einem besonderen Finanzbedarf, gewidmet und fließt nicht in den allgemeinen Haushalt, sondern unterliegt nach § 12 Abs. 1 FinDAG der Verwaltung durch die als rechtsfähige Anstalt des Bundes ausgestaltete Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (vgl. BVerfGE 108, 186 <212 f.>; 113, 128 <146>). 17

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Begrenzungs- und Schutzfunktionen der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) wird die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben grundsätzlich begrenzt durch das Erfordernis eines besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes, der einerseits eine deutliche Unterscheidung gegenüber der Steuer ermöglicht und andererseits auch im Hinblick auf die zusätzliche Belastung neben den Steuern geeignet ist, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen (vgl. m.w.N. zuletzt Urteil des Zweiten Senats vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 -, DVBI 2009, S. 375 <376>; Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Mai 2009 - 2 BvR 743/01 -, NVwZ 2009, S. 1030 <1031>). 18

Als Gebühr oder Beitrag kann die Umlage nicht gerechtfertigt werden, da sie von allen Unternehmen unabhängig von der tatsächlichen oder potentiellen Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung oder Leistung erhoben wird, um den auf die Gesamtheit der umlagepflichtigen Unternehmen bezogenen Aufsichtsaufwand zu finanzieren (vgl. BVerfGE 108, 186 <220>; 110, 370 <388>; 113, 128 <148>). Die Umlage erfüllt auch nicht die Voraussetzungen einer Ausgleichsabgabe eigener Art oder weist sonstige unterscheidungskräftige besondere Belastungsgründe auf, die eine Konkurrenz dieser Abgabe zur Steuer ausschließen könnten (vgl. BVerfGE 57, 139 <167 f.>; 67, 256 <277 f.>; 78, 249 <269>; 92, 91 <117>; 93, 319 <345 ff.>; 108, 186 <220>). 19

Für derartige, ähnlich den Steuern „voraussetzungslos“ erhobene Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion hat das Bundesverfassungsgericht die allgemeinen finanzverfassungsrechtlichen Begrenzungen für nichtsteuerliche Abgaben in besonders strenger Form präzisiert (vgl. m.w.N. zuletzt Urteil des Zweiten Senats vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 -, DVBI 2009, S. 375 <376 f.>; Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Mai 2009 - 2 BvR 743/01 -, NVwZ 2009, S. 1030 <1031>): Der Gesetzgeber 20



darf sich der Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit der Abgabe darf nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung (Sachnähe) zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht und der deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss gruppennützig verwendet werden. Zusätzlich muss der Gesetzgeber im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren (vgl. BVerfGE 108, 186 <218 f.>) und ihre sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen überprüfen (vgl. BVerfGE 55, 274 <308>).

Wie der Senat wiederholt hervorgehoben hat (vgl. BVerfGE 113, 128 <150 f.>; Urteil vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 -, DVBl 2009, S. 375 <376 f.>; Beschluss vom 12. Mai 2009 - 2 BvR 743/01 -, NVwZ 2009, S. 1030 <1031>), besteht eine besonders enge Verbindung zwischen der spezifischen Beziehung oder auch Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Zweck der Abgabenerhebung, einer daraus ableitbaren Finanzierungsverantwortung und der gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens. Sind Sachnähe zum Zweck der Abgabe und Finanzierungsverantwortung der belasteten Gruppe der Abgabepflichtigen gegeben, wirkt die zweckentsprechende Verwendung des Abgabenaufkommens zugleich gruppennützig, entlastet die Gesamtgruppe der Abgabenschuldner nämlich von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe. Die Erfüllung dieser Merkmalsgruppe in ihrem Zusammenspiel bildet zugleich den entscheidenden Rechtfertigungsgrund für eine zu der Gemeinlast der Steuern hinzutretende Sonderlast und sichert so die Wahrung verhältnismäßiger Belastungsgleichheit.

21

Die Abgabe zur Finanzierung der Aufsichtsbereiche Kredit- und Finanzdienstleistungswesen und Wertpapierhandel ist mit diesen Anforderungen dem Grunde nach vereinbar.

22

Die Abgabe dient einem Sachzweck, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Sie ist der Bewältigung derjenigen Risiken gewidmet, die von einem unreglementierten Tätigwerden der beaufsichtigten Unternehmen ausgehen können, und soll das Vertrauen der Anleger in die Solidität und Lauterkeit dieser Unternehmen als notwendige Rahmenbedingung für einen funktionsfähigen Finanzmarkt stärken. Im Hinblick auf diesen Zweck handelt es sich bei den beaufsichtigten Unternehmen um eine homogene Gruppe, die durch gemeinsame Gegebenheiten und Interessenlagen verbunden ist, die sie von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar machen (vgl. BVerfGE 55, 274 <305 f.>; 108, 186 <223>; 110, 370 <390>). Die Abgabepflichtigen sind Anbieter auf einem speziellen, weitgehend rechtlich regulierten Markt (vgl. BVerfGE 108, 186 <223>), dem aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive eine Homogenität stiftende Funktion - die volkswirtschaftlich effiziente Bündelung und Verteilung von Kapital - zukommt. Sowohl die Tätigkeit der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute als auch die Erbringung von Wertpapierdienstleistungen ist spezifisch insbesondere durch das Kreditwesengesetz und das Wertpapierhandelsgesetz

23

reglementiert. Die beaufsichtigten Unternehmen sind auch in der europäischen Rechtsordnung als Gruppen vorstrukturiert (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 -, DVBl 2009, S. 375 <377>; aus dem Sekundärrecht Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute, ABi EU Nr. L 177, S. 1, in der Fassung der Richtlinie 2008/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 zur Änderung der Richtlinie 2006/48/EG über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute im Hinblick auf die der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABi EU Nr. L 81, S. 38; Richtlinie 93/22/EWG des Rates vom 10. Mai 1993 über Wertpapierdienstleistungen, ABi EG Nr. L 141, S. 27; ersetzt durch Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates, ABi EU Nr. L 145, S. 1, in der Fassung der Richtlinie 2008/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 zur Änderung der Richtlinie 2004/39/EG über Märkte für Finanzinstrumente im Hinblick auf die der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABi EU Nr. L 76, S. 33).

Die mit der Umlage in Anspruch genommene Gruppe der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute und der Unternehmen, die Wertpapierdienstleistungen erbringen, steht zum Sachzweck der Abgabe in einer spezifischen Beziehung. Die gesonderte Überwälzung der Finanzierungslast findet ihre Rechtfertigung in einer Verantwortlichkeit für die Folgen gruppenspezifischer Zustände und Verhaltensweisen (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 -, DVBl 2009, S. 375 <377>). Charakteristisch für den Finanzmarkt ist, dass Fehlentwicklungen, denen die Aufsicht vorbeugen soll, nicht nur das einzelne Unternehmen, sondern in besonderem Maße den Markt insgesamt betreffen. Es handelt sich um ein vernetztes Marktsystem wechselseitiger Abhängigkeiten, das in besonderem Maß vom Vertrauen der Marktteilnehmer in hinreichende Kontrollmechanismen abhängig ist. Zutreffend hebt die Begründung zum Regierungsentwurf des Kreditwesengesetzes (vgl. BTDrucks 3/1114, S. 19) hervor, dass der Finanzmarkt wie kaum ein anderer Wirtschaftszweig für seine Tätigkeit das uneingeschränkte Vertrauen der Öffentlichkeit in die Sicherheit und das solide Geschäftsgebaren des gesamten Gewerbes zur Voraussetzung hat. Denn führen Schwierigkeiten eines Instituts zu Verlusten der Einleger, kann dadurch leicht auch das Vertrauen in die anderen Institute beeinträchtigt werden. Außerdem wirken sich ernstere Schwierigkeiten im Finanzmarkt wegen dessen volkswirtschaftlich zentraler Stellung erfahrungsgemäß auch auf andere Wirtschaftszweige aus. Wie bereits die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Bankenkrise 1931 gezeigt haben, kann der Zusammenbruch eines Großinstituts das Wirtschaftsgefüge eines ganzen Landes in schwere Gefahr bringen. Die Aufsicht dient der Bewältigung dieser markt-spezifischen Risiken und bildet eine wesentliche Rahmenbedingung desjenigen Marktes, auf dem die in Anspruch genommenen Unternehmen tätig sind (vgl. auch

24

Bundesverband Deutscher Banken <Hrsg.>, Zur Arbeit, Finanzierung und Beaufsichtigung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht <BaFin> anlässlich der Erstellung des BaFin-Erfahrungsberichts der Bundesregierung, Dezember 2006, S. 1, 12). Deshalb ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber den Marktteilnehmern eine besondere Finanzierungsverantwortung hierfür zugewiesen hat.

Der spezielle Schutzzweck, die Erhaltung eines funktionsfähigen Finanzmarktes, unterscheidet die hier durch die Sonderabgabe finanzierte Tätigkeit von anderen Bereichen der Wirtschaftsaufsicht. Daher zwingt entgegen kritischen Stimmen im Schrifttum (vgl. etwa Ehlers/Achelpöhler, NVwZ 1993, S. 1025 <1029 f.>; Kube, JZ 2007, S. 471 <473>; Mückl, DÖV 2006, S. 797 <802>) die Annahme, hier liege eine Gruppe vor, die zur Finanzierung der Beaufsichtigung ihrer Tätigkeit zu Sonderabgaben herangezogen werden dürfe, nicht zu dem Schluss, auch in anderen Bereichen des besonderen Ordnungsrechts müsse eine Umlagefinanzierung von Aufsichtsbehörden zulässig sein. 25

Dass die staatliche Aufsichtstätigkeit das Interesse der Allgemeinheit an einer funktionsfähigen Gesamtwirtschaft schützen soll, berührt die gleichzeitig gegebene spezielle Gruppenverantwortung der Abgabepflichtigen nicht. Die Förderung des Gemeinwohls ist notwendiges Ziel jeder staatlichen Aktivität, auch der des Sonderabgabengesetzgebers. Ein öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung begleitet daher notwendig jede zwangsweise Inanspruchnahme besonderer Gruppen und setzt deren spezifische Finanzierungsverantwortung voraus, beseitigt sie aber nicht (vgl. BVerfGE 55, 274 <315>; 108, 186 <227 f.>). 26

Das Abgabenaufkommen wird gruppennützig verwendet, denn Sachnähe der belasteten Unternehmen zum Zweck der Abgabenerhebung und korrespondierende Finanzierungsverantwortung bedeuten, dass die zweckentsprechende Verwendung des Abgabenaufkommens zugleich gruppennützig wirkt, die Gesamtgruppe der Abgabenschuldner nämlich von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe entlastet (vgl. BVerfGE 113, 128 <150 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 -, DVBl 2009, S. 375 <376 f.>; Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Mai 2009 - 2 BvR 743/01 -, NVwZ 2009, S. 1030 <1031>). 27

Die Umlage ist haushaltsrechtlich dokumentiert (vgl. für das Jahr 2008 das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2008 - Haushaltsgesetz 2008 - vom 22. Dezember 2007, BGBl I S. 3227, Anlage, Übersichten zum Bundeshaushaltsplan, Teil VI: Sonderabgaben des Bundes). Die gesetzgeberische Prüfpflicht ist nicht verletzt (vgl. dazu BVerfGE 110, 370 <392 f.> m.w.N.). Der Gesetzgeber hat im Zuge der Gründung der Bundesanstalt im Jahr 2002 und der Zusammenführung der bis dahin gültigen Umlagevorschriften im heutigen § 16 FinDAG die Umlagefinanzierung zuletzt bestätigt und ist insofern seiner verfassungsrechtlichen Prüfpflicht in hinreichendem Maß nachgekommen (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. September 2006 - 6 C 10.06 -, NVwZ-RR 2007, S. 192 <197>). 28

Durch die Zusammensetzung des Verwaltungsrats ist die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Umlagefinanzierung nicht in Frage gestellt. Offenbleiben kann, ob dies schon deshalb nicht der Fall ist, weil die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Sonderabgabe nach den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterien nicht zur Voraussetzung hat, dass die Abgabepflichtigen über ein Gremium Einfluss auf die Verwendung des Abgabenaufkommens nehmen können. Jedenfalls ist die Zusammensetzung des Verwaltungsrats in gleichheitsrechtlicher Hinsicht nicht zu beanstanden. Wie aus dem Regierungsentwurf hervorgeht, hat sich der Gesetzgeber am Ziel einer marktgerechten Repräsentanz der beaufsichtigten Unternehmen orientiert (vgl. BTDrucks 14/7033, S. 35). In verwaltungsorganisatorischer Hinsicht verfügt er über einen weiten Einschätzungsspielraum. Es begegnet keinen Bedenken, dass er von einer marktprägenden Stellung der Kreditinstitute ausgegangen ist und deshalb die Interessen der in den Aufsichtsbereich Kredit- und Finanzdienstleistungswesen fallenden Unternehmen durch diese marktgerecht repräsentiert sieht. Einer spiegelbildlichen Berücksichtigung der Finanzdienstleistungsinstitute, die nach der Systematik des Kreditwesengesetzes eine Auffangkategorie bilden, bedarf es nicht.

29

### III.

Die Abgabe gemäß § 16 FinDAG ist auch der Höhe nach mit den Rechten des Beschwerdeführers aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105 GG und Art. 110 GG und aus Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Sie konnte bei dem Beschwerdeführer in Höhe einer Mindestumlage erhoben werden.

30

Die für nichtsteuerliche Abgaben zentrale Zulässigkeitsanforderung einer besonderen sachlichen Rechtfertigung gilt nicht nur für die Abgabenerhebung dem Grunde nach, sondern wirkt auch begrenzend auf die Bemessung der nichtsteuerlichen Abgabe der Höhe nach ein (vgl. BVerfGE 108, 1 <17>; 110, 370 <390 f.>). Die Finanzierungsverantwortung der zur Leistung einer Sonderabgabe Verpflichteten kann nicht weiter reichen als der voraussichtliche Mittelbedarf für die mit der Sonderabgabe verfolgten Zwecke (vgl. BVerfGE 110, 370 <390 f.>). Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass die beaufsichtigten Unternehmen in ihrer Gesamtheit in höherem Maße in Anspruch genommen werden, als dies im Hinblick auf die Gewährleistung einer effektiven Aufsicht erforderlich ist. Dafür ist auch nichts ersichtlich.

31

Die als Mindestumlage erhobene Abgabe ist mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Genauere Maßstäbe und Kriterien dafür, unter welchen Voraussetzungen der allgemeine Gleichheitssatz im Einzelfall verletzt ist, lassen sich nicht abstrakt und allgemein, sondern nur in Bezug auf die jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche bestimmen (stRspr; vgl. BVerfGE 105, 73 <110 f.>; 107, 27 <45 f.>; 112, 268 <279>). Hinsichtlich der Höhe einer nichtsteuerlichen Ab-

32

gabe verfügt der Gesetzgeber grundsätzlich über einen erheblichen Gestaltungsspielraum (vgl. für Gebühren BVerfGE 108, 1 <18 f.>). Das gilt auch für die Festlegung des Verteilungsmaßstabs für Kosten, die auf die einzelnen Mitglieder einer Gruppe von Sonderabgabepflichtigen umzulegen sind. Mit Blick auf die kollektive Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen als einer Gruppe entzieht sich die Bestimmung der individuellen Belastung einer genauen Umrechnung des zu finanzierenden Aufwands auf den einzelnen Abgabepflichtigen nach Kosten, Wert und Vorteil. Deshalb genügt es, wenn der vom Gesetzgeber gewählte Verteilungsmaßstab innerhalb des durch Abgabenzwecke und Belastungsgründe gegebenen Rahmens insgesamt sachgerecht ist.

Danach begegnen die Regelungen zur Mindestumlage keinen Bedenken. Der Gesetzgeber ist insbesondere nicht gehalten, die Abgabenhöhe in strikter Relation zur Bilanzsumme zu staffeln. Er darf neben dem Umfang der Marktteilnahme berücksichtigen, dass für die einzelnen Unternehmen unabhängig von ihrer Größe durchschnittlich ein bestimmter, wenn auch nur typisierend zu erfassender Grundaufwand anfällt. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass § 6 Abs. 4 und 5 FinDAGKostV diesen nicht realitätsgerecht abbilden, zumal § 6 Abs. 4 Satz 2 FinDAGKostV und § 6 Abs. 5 FinDAGKostV den Mindestbetrag im Aufsichtsbereich Kredit- und Finanzdienstleistungswesen zusätzlich nach Geschäftstyp und Bilanzsumme differenzieren und sich dieser nach § 6 Abs. 4 Satz 2 Buchstabe e FinDAGKostV bei besonders geringer Bilanzsumme halbiert. Damit hat der Gesetzgeber der geringeren Leistungsfähigkeit kleinerer Institute in ausreichendem Maß Rechnung getragen. Dass nicht in jedem Jahr für jedes Unternehmen tatsächlich ein bestimmter Mindestkontrollaufwand anfällt, weil die laufende Überwachung nach § 7 KWG der Deutschen Bundesbank obliegt, ist nicht entscheidend. Der Mindestbetrag ist gerade nicht als Entgelt für bestimmte individuell zurechenbare Kontrollleistungen zu verstehen, sondern soll der Tatsache Rechnung tragen, dass jeder Aufsichtspflichtige von den Kontrollleistungen profitiert, die ihm oder anderen Aufsichtspflichtigen gegenüber erbracht werden und zur Stabilität des Marktes beitragen, auf die er zur Entfaltung seiner Geschäftstätigkeit angewiesen ist.

Die Mindestumlage schränkt das Grundrecht auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) nicht unverhältnismäßig ein. Durch sie wird das legitime gesetzgeberische Ziel einer verursachungsgerechten Beteiligung an den Kosten der Aufsicht in geeigneter und erforderlicher Weise verfolgt. Bei genereller Betrachtung geht mit dem Mindestumlagebetrag angesichts seiner relativ geringen Höhe auch keine unangemessene Beeinträchtigung der Berufsfreiheit einher. Dass es sich bei dem Beschwerdeführer anders verhalten könnte, hat er nicht hinreichend dargelegt.

|          |             |             |
|----------|-------------|-------------|
| Voßkuhle | Broß        | Osterloh    |
| Di Fabio | Mellinghoff | Lübbe-Wolff |
| Gerhardt |             | Landau      |

33

34

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 16. September 2009  
- 2 BvR 852/07**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 16. September 2009 -  
2 BvR 852/07 - Rn. (1 - 34), [http://www.bverfg.de/e/  
rs20090916\\_2bvr085207.html](http://www.bverfg.de/e/rs20090916_2bvr085207.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2009:rs20090916.2bvr085207