

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

der H... AG

vertreten durch den Vorstand,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Gleiss, Lutz,
Lautenschlagerstraße 21, 70173 Stuttgart -

- gegen a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. November 2011 - BVerwG 8 C 20.10 -,
- b) das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 30. September 2010 - 1 K 1061/10.F - (betreffend den Aufsichtsbereich Wertpapierhandel „Emittenten“),
- c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 30. September 2010 - 1 K 1060/10.F - (betreffend den Aufsichtsbereich Kredit-, Finanzdienstleistungs- und inländisches Investmentwesen),
- d) das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 30. September 2010 - 1 K 1059/10.F - (betreffend den Aufsichtsbereich Wertpapierhandel),
- e) den Widerspruchsbescheid der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 31. März 2010 - Q 26-QR 7020-2009/0002 -,
- f) den Widerspruchsbescheid der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 31. März 2010 - Q 26-QR 7020-2009/0007 -,
- g) den Widerspruchsbescheid der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 26. März 2010 - Q 26-QR 7030-2009/0002 -,
- h) den Bescheid der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 17. Dezember 2008 - Z 2-AF 4000-E-10100196-2008/0002-V09 -,
- i) den Bescheid der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 17. Dezember 2008 - Z 2-AF 4000-B-10100196-2008/0002-V09 -,
- j) den Bescheid der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 12. Dezember 2008 - Z 2-AF 4000-K-10100196-2008/0002-VZ09 -

hat die 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Richter Landau

und die Richterinnen Kessal-Wulf,

König

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der
Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)
am 24. November 2015 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

G r ü n d e :

A.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Frage, ob es mit dem Grundgesetz, namentlich mit den sich aus der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) ergebenden Anforderungen an die Erhebung und Bemessung nichtsteuerlicher Abgaben, vereinbar ist, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (im Folgenden: BaFin) in die von ihr nach § 16 Abs. 1 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) erhobene Umlage auch von ihr zu leistenden Schadensersatzaufwand einstellt, den sie aufgrund der Verletzung von Amtspflichten verursacht hat. 1

I.

1. Die Beschwerdeführerin ist ein Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitut sowie Wertpapierhandelsunternehmen. Sie unterliegt der Aufsicht der im Ausgangsverfahren beklagten BaFin. Diese deckt ihre Kosten aus eigenen Einnahmen, unter anderem mittels einer von den beaufsichtigten Unternehmen erhobenen Umlage. 2

2. Mit Bescheid vom 2. Juni 1998 hatte das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen - Rechtsvorgängerin der im Jahre 2002 gegründeten BaFin (vgl. § 21 Abs. 1 FinDAG) - eine aufsichtsunterworfenen Bank aufgefordert, ein Vorstandsmitglied wegen vermeintlich mangelnder fachlicher Eignung abuberufen. Die Bank kam dem nach und löste das Beschäftigungsverhältnis fristlos auf. Mit rechtskräftigem Urteil vom 18. September 2001 stellte das Verwaltungsgericht Berlin die Rechtswidrigkeit des Abberufungsverlangens fest. Einer auf Feststellung der Schadensersatzpflicht gerichteten Klage des früheren Vorstandsmitglieds gegen die BaFin gab das Oberlandesgericht Frankfurt am Main mit Urteil vom 13. Juli 2006 - 1 U 239/05 - statt, weil ein Schadensersatzanspruch aus Amtspflichtverletzung bestehe (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG). 3

Zur Deckung des voraussichtlich zu leistenden Schadensersatzes stellte die BaFin in den Haushaltsplan 2009 unter dem Titel „Gerichts- und ähnliche Kosten“ einen im Vergleich zum betreffenden Haushaltsansatz des Vorjahres um 2,2 Millionen Euro 4

höheren Betrag von insgesamt 2,45 Millionen Euro ein. Der Betrag entspricht etwa 2 % des gesamten Umlagevolumens.

3. Mit drei angegriffenen Bescheiden der BaFin vom 12. und 17. Dezember 2008 wurde die Beschwerdeführerin zu Umlagevorauszahlungen für das Jahr 2009 im Aufsichtsbereich Wertpapierhandel in Höhe von 929.063 Euro, für den Aufsichtsbereich Kredit-, Finanzdienstleistungs- und inländisches Investmentwesen in Höhe von 95.605 Euro und für den Aufsichtsbereich Wertpapierhandel „Emittenten“ in Höhe von 2.342 Euro herangezogen. Nach Durchführung des Vorverfahrens - die Widerspruchsbescheide sind mit der Verfassungsbeschwerde ebenfalls angegriffen - erhob die Beschwerdeführerin gegen die Vorauszahlungsbescheide Klagen, die sich ausschließlich gegen die anteilige Umlage der Kosten aus Amtshaftungsansprüchen richteten. 5

4. Mit den angegriffenen Urteilen vom 30. September 2010 wies das Verwaltungsgericht Frankfurt die Klagen ab. 6

Die Vorauszahlungsbescheide seien im angefochtenen Umfang rechtmäßig. Die Gesetzesbegründung belege, dass sich die BaFin selbst finanzieren solle. Dies verlange grundsätzlich eine vollständige Tragung aller Kosten durch Gebühren sowie durch die Umlage und verbiete einen Rückgriff auf allgemeine Haushaltsmittel. Es sei deshalb nicht zu beanstanden, wenn auch Aufwendungen für Amtshaftungsansprüche umgelegt würden. Die Möglichkeit von Fehlentscheidungen sei jedem Geschäftsbetrieb immanent. Zu ihnen könne es insbesondere bei rechtlich schwierigen und komplexen Sachverhalten kommen. Die vom Oberlandesgericht festgestellte Amtspflichtverletzung lasse auf eine leichte Fahrlässigkeit schließen. Wie vorsätzliches Fehlverhalten oder gar kriminell-betrügerische Vorgänge zu beurteilen wären, habe das Gericht nicht zu entscheiden. Die Höhe der veranschlagten Forderung von 2,2 Millionen Euro habe mit einem Ausmaß von etwa 2 % des gesamten Umlagevolumens keine erdrosselnde oder die Existenz einzelner Institute gefährdende Wirkung. 7

5. Gegen die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen legte die Beschwerdeführerin jeweils Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht ein und rügte eine bereits einfachrechtlich fehlerhafte Auslegung der einschlägigen Vorschriften des Finanzdienstleistungsgesetzes und der dazu ergangenen Kostenverordnung, die zudem mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar sei. 8

Mit angegriffenem Urteil vom 23. November 2011 wies das Bundesverwaltungsgericht die Revisionen zurück. 9

a) Zu den Kosten, die nach §§ 13, 16 FinDAG im Wege der Umlage finanziert werden dürften, zählten auch Aufwendungen der BaFin zur Erfüllung von Schadenersatzansprüchen aus Amtspflichtverletzungen. Der Kostenbegriff nach § 16 FinDAG sei umfassend und schließe sowohl institutionelle als auch operative Kosten ein. Zu letzteren zähle sämtlicher Aufwand, welcher der BaFin durch die Wahrnehmung ihrer Aufgaben entstehe. 10

Eine Beschränkung des Kostenbegriffs auf denjenigen Aufwand, der zur Aufgabenwahrnehmung „erforderlich“ sei, verbunden mit der Annahme, dass rechtswidriges Handeln zur Aufgabenwahrnehmung von vornherein nicht erforderlich sein könne, lasse sich weder aus dem systematischen Zusammenhang der einschlägigen Vorschriften des Gesetzes noch aus ihrer Entstehungsgeschichte herleiten; die erklärte Absicht des Gesetzgebers spreche deutlich dagegen. Entständen Ersatzpflichten aus einer - wenn auch rechtswidrigen - Aufsichtsführung gegenüber bestimmten Unternehmen, so ließen sie sich zwanglos dem jeweiligem Aufsichtsbereich zuordnen. 11

§ 16 FinDAG habe im Grundsatz die zuvor geltenden Regelungen übernommen. Der Unterschied zur früheren Rechtslage liege vor allem darin, dass die umlagepflichtigen Unternehmen nunmehr die Kosten der Aufsicht - soweit diese nicht durch Gebühren und Erstattungen gedeckt seien - vollständig trügen und der Staatshaushalt nicht mehr belastet werde. Die Finanzierung der neuen BaFin habe - im Gegensatz zur früheren Rechtslage - vollständig durch die Umlage der Kosten auf die beaufsichtigten Unternehmen erfolgen sollen. 12

b) Verfassungsrecht stehe einer Einbeziehung von Amtshaftungslasten in die Umlage nicht entgegen und zwingt daher nicht zu einer einschränkenden Auslegung des Kostenbegriffs. 13

aa) Art. 34 GG treffe keine Regelung darüber, welcher Träger öffentlicher Gewalt die finanziellen Aufwendungen aus Amtshaftungsansprüchen letztlich zu tragen habe. Namentlich lasse sich der Vorschrift nicht entnehmen, dass Amtshaftungslasten einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts stets durch deren Anstaltsträger zu refinanzieren seien. Die Beschwerdeführerin meine zwar, Art. 34 GG diene einer verbesserten Gewähr für die Rechtmäßigkeit des Staatshandelns und diesem Zweck liefe es zuwider, wenn der Staat Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung ausgliedern und sich dabei zugleich der Einstandspflicht für deren Amtspflichtverletzungen entledigen könnte. Ob dieser allgemeinen staatsorganisationsrechtlichen Erwägung beizupflichten sei, betreffe indes eine rechtspolitische Frage. Außerdem geböten Sinn und Zweck von Art. 34 Satz 1 GG es nicht, Ansprüche aus Amtspflichtverletzungen grundsätzlich deshalb aus Steuern zu finanzieren, weil eine Finanzierung im Wege einer Umlage in bestimmten Fällen einer Selbstfinanzierung durch den Geschädigten gleichkäme. Da der Geschädigte zugleich steuerpflichtig sei, spräche dieser Einwand gleichermaßen gegen eine Finanzierung aus Steuern. 14

bb) Auch aus dem Institut der Anstaltslast ergebe sich keine Verpflichtung des Staates als Anstaltsträger, rechtsfähige Anstalten, die seiner Aufsicht unterlägen, von Amtshaftungslasten freizustellen. Dieses Institut gehe über die Verpflichtung, die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Anstalt durch eine ausreichende Finanzausstattung aufrechtzuerhalten, nicht hinaus. Da sich die BaFin vollständig selbst finanzieren könne, verfüge sie über eine ausreichende finanzielle Ausstattung. 15

cc) Die Einbeziehung von Amtshaftungslasten in die Umlage sei schließlich mit den Zulässigkeitsanforderungen vereinbar, die sich für nichtsteuerliche Abgaben aus der 16

Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung ergäben.

Das Bundesverfassungsgericht habe mit Beschluss vom 16. September 2009 - 2 BvR 852/07 - (BVerfGE 124, 235) entschieden, dass die Umlage zur Finanzierung der beklagten BaFin mit den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion vereinbar sei. Für Amtshaftungslasten gelte nichts anderes. Die Umlage diene auch insofern ihrem besonderen Sachzweck der Finanzdienstleistungsaufsicht. Die Pflicht, für Fehler bei der Aufgabenwahrnehmung einzustehen, lasse sich nicht von der Aufgabenwahrnehmung abheben, sondern zähle zu deren Bestandteilen; Amtstätigkeit in Wahrnehmung einer Sachaufgabe sei nicht nur rechtmäßiges, sondern gegebenenfalls auch rechtswidriges Handeln. Der nötige Zusammenhang mit der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe der Beklagten werde auch dann nicht durchtrennt, wenn eine Amtstätigkeit im Einzelfall nicht nur rechtswidrig, sondern obendrein schuldhaft sei. Ob anderes zu gelten habe, falls ein Amtsträger bewusst unter Missbrauch seiner Amtsstellung seine Befugnisse überschreite und dadurch Dritten Schaden zufüge, bedürfe hier keiner Entscheidung.

17

Dass die - in sich homogene und von anderen abgrenzbare - Gruppe der beaufsichtigten Institute und Unternehmen den von der BaFin wahrgenommenen Aufgaben signifikant näher stehe als die Allgemeinheit der Steuerzahler, habe das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden. Auch insoweit gelte für Amtshaftungslasten nichts anderes. Gegenstand der Finanzierungsverantwortung der abgabenbelasteten Gruppe seien die Kosten, die durch die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe verursacht seien; Grund ihrer Verantwortung sei ihre besondere Sachnähe zu dieser Aufgabe. Auch unter dem Gesichtspunkt des Verantwortungszusammenhangs lasse sich dies nicht auf rechtmäßiges Tun beschränken. Ob nach dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip die Zuweisung von Verantwortung stets die Möglichkeit der Einflussnahme voraussetze, wie die Beschwerdeführerin meine, bedürfe keiner Erörterung. Das Bundesverfassungsgericht habe die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Amtsführung der BaFin genügen lassen, welche das Gesetz dem Verwaltungsrat der Beklagten einräume, in dem die beaufsichtigten Unternehmen und Institute repräsentiert seien. Diese Möglichkeit der Einflussnahme erstreckte sich auf die gesamte Aufsichtstätigkeit der Beklagten und schliesse Vorkehrungen gegen Amtspflichtverletzungen ein.

18

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin sei die Finanzierungspflicht der Gruppe der aufsichtsunterworfenen Unternehmen auch nicht deshalb auf rechtmäßiges Amtshandeln beschränkt, weil die Finanzierungspflicht für rechtswidriges Amtshandeln einer anderen Gruppe zugewiesen sei. Die Beschwerdeführerin könne sich hierfür nicht auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Juli 2005 - 2 BvR 2335, 2391/95 - zum Solidarfonds Abfallrückführung (BVerfGE 113, 128) berufen, denn der Solidarfonds Abfallrückführung habe kein Gruppenrisiko finanziert, sondern die Kosten des Fehlverhaltens anderer Exporteure, für die der Staat aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtung einstehen müsse. Das Bundesverfassungsgericht habe entschieden, dass diese sich rechtswidrig verhaltenden Exporteure nicht zu der

19

mit der Umlage belasteten Gruppe gehörten, welche auf die sich rechtmäßig verhaltenden Exporteure beschränkt sei. Im vorliegenden Fall gehe es nicht um die Kosten des Fehlverhaltens gruppenfremder privater Dritter, sondern um die Kosten des Fehlverhaltens der BaFin bei der Wahrnehmung der finanzierten Aufgabe selbst. Hier könne jeder der Abgabepflichtigen Anlass zu Aufsichtsmaßnahmen bieten, und jeder profitiere vom Bestehen der Aufsicht; das begründe den besonderen Zurechnungszusammenhang. Ob eine Aufsichtsmaßnahme im Einzelfall rechtswidrig sei und Schaden verursache, sei eine zweite Frage. Allein dieser Umstand stelle die Beschwerdeführerin und alle anderen Aufsichtsunterworfenen nicht gewissermaßen außerhalb des Kreises der Abgabepflichtigen.

Richtig sei schließlich, dass die Umlage der Höhe nach nicht umfassender sein dürfe, als zur Wahrnehmung der Aufgabe erforderlich sei. Auch dies meine aber nichts anderes als den Verursachungsgedanken: Es dürfe nur um die Finanzierung der besonderen Aufgabe der Finanzdienstleistungsaufsicht gehen, während die Aufbringung von Mitteln, die nicht der Wahrnehmung dieser Aufgabe dienten, unzulässig sei. Hingegen biete die Umlagepflicht kein Instrument zu einer ins Einzelne gehenden Aufgabenwahrnehmungskritik; dem einzelnen Umlagepflichtigen stehe nicht das Recht zu, in Wahrnehmung der Aufgabe getroffene Maßnahmen daraufhin zu prüfen, ob sie erforderlich oder etwa rechtswidrig gewesen seien.

20

II.

1. Mit der binnen Monatsfrist ab Zugang der Revisionsentscheidung eingegangenen Verfassungsbeschwerde wird die Verletzung des Grundrechts der Beschwerdeführerin aus Art. 12 Abs. 1 GG gerügt.

21

Die Einbeziehung der Amtshaftungslasten werde den strengen Anforderungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion nicht gerecht, weil sich die Kostenposition „Amtshaftungslasten“ vom übrigen Aufwand dadurch unterscheide, dass sie durch eine rechts- und amtspflichtwidrige Tätigkeit verursacht sei, die den Abgabepflichtigen nicht zuzurechnen sei.

22

Bei dem gebotenen engen Verständnis sei Sinn und Zweck der Umlage des Verwaltungsaufwands der BaFin allein, die rechtmäßig und amtspflichtgemäß ausgeübte Aufsichtstätigkeit sicherzustellen, nicht aber, die Folgen von Pflichtverstößen zu finanzieren.

23

Es fehle auch an einer besonderen Sachnähe und Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für die Amtshaftungslast. Insbesondere lasse sich ihre Finanzierungsverantwortung nicht aus der Erwägung herleiten, amtspflichtwidriges Verhalten sei Folge jedweder Verwaltungs- und Aufsichtstätigkeit und damit sozialadäquat, denn die Rechtsordnung akzeptiere rechtswidriges Verhalten gerade nicht, sondern sanktioniere es durch Schadensersatzansprüche. Zwar ließen sich im Rahmen einer rechtlich komplexen Aufsicht Fehler nicht vermeiden; die schlichte Kausalität zwischen der Tätigkeit der BaFin - deren Kosten dem Grunde nach umlagefähig seien -

24

und dem Entstehen von Amtshaftungsansprüchen reiche aber nicht aus, um eine Finanzierungsverantwortung der beaufsichtigten Institute und Unternehmen für das amtspflichtwidrige Tätigwerden der BaFin zu begründen.

Mangels zulässigen Sachzwecks und Finanzierungsverantwortung fehle es auch an einer gruppennützigen Verwendung des auf die Amtshaftungslast entfallenden Teils der Umlage. Die erhobenen Mittel würden nicht gruppennützig verwendet, wenn es an einer besonderen Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Finanzierungszweck und an einer Finanzierungsverantwortung der Gruppenmitglieder fehle. Besonders deutlich sei die Fremdnützigkeit der Mittelverwendung insoweit, als die durch amtspflichtwidrige Aufsichtstätigkeit der BaFin geschädigten Institute und Unternehmen im Wege der Umlage anteilig zur Refinanzierung ihres eigenen Schadensersatzanspruchs herangezogen würden.

25

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (namentlich BVerfGE 113, 128 <152>; 124, 348 <368 ff.>) folge zudem, dass die Kosten von Fehlverhalten nur dann zuzurechnen und im Wege einer Sonderabgabe umlagefähig seien, wenn sie durch Fehlverhalten von Gruppenangehörigen begründet seien. Da die BaFin nicht Mitglied der Gruppe der Umlagepflichtigen sei, sondern diesen in einem hoheitlichen Über- und Unterordnungsverhältnis gegenüberstehe, scheidet eine Haftung der Umlagepflichtigen für das rechtswidrige Handeln der BaFin aus. Zudem verstoße es gegen das Gebot der Belastungsgleichheit, den ohnehin besonders belasteten Gruppenmitgliedern auch noch die Kosten eines Fehlverhaltens von Nicht-Gruppenmitgliedern aufzubürden, anstatt diese über die Steuer von der Allgemeinheit finanzieren zu lassen.

26

Im Übrigen sei es mit Art. 34 GG nicht vereinbar, wenn der Staat den Aufwand, der ihm wegen eines amtspflichtwidrigen Verhaltens entstehe, über eine Abgabe finanziere, die ausschließlich eine durch die Pflicht zur Zahlung einer Sonderabgabe ohnehin besonders belastete Gruppe treffe. Finanziell einzustehen habe vielmehr die Allgemeinheit über das Steueraufkommen. Im Falle der als öffentlich-rechtliche Anstalt organisierten BaFin bedeute dies, dass der Bund im Rahmen der Anstaltslast verpflichtet sei, diese mit hinreichenden Mitteln aus dem Steueraufkommen auszustatten, damit etwaige Amtshaftungsansprüche erfüllt werden könnten. Ein besonderer Wertungswiderspruch ergebe sich darüber hinaus dadurch, dass die Geschädigten selbst anteilig zur Mitfinanzierung des Schadens beitragen müssten. Eine Haftungsverlagerung vom Staat auf eine Partikulargruppe berge außerdem das Risiko, dass die „disziplinierende Wirkung“ des Art. 34 GG nicht mehr eintrete. Art. 34 GG bezwecke, den Staat durch die im Rahmen der Amtshaftung drohenden finanziellen Risiken dahingehend zu motivieren, Vorsorge für eine haftungsvermeidende Ausgestaltung der internen Organisation zu schaffen. Entfalle dieses Risiko, entfalle auch die von Art. 34 GG intendierte Anreizwirkung. Zu kurz greife auch die Erwägung des Bundesverwaltungsgerichts, dass ein Geschädigter letztlich stets einen Teil des ihm im Rahmen der Amtshaftung zu erstattenden Schadens trage, sei es als Steuer- oder als Abgabenschuldner. Die damit vorgenommene Gleichstellung von Steuer

27

und Abgabe sei verfehlt, denn sie verkenne, dass Steuern vom Staat voraussetzungslos zur Finanzierung aller Staatsaufgaben erhoben würden, die Belastung einer bestimmten Gruppe mit einer Sonderabgabe aber nur insoweit zulässig sei, als die Voraussetzungen der spezifischen Gruppennähe, der Finanzierungsverantwortung und der gruppennützigen Verwendung erfüllt seien.

2. Zu der Verfassungsbeschwerde geäußert haben sich das Bundesministerium der Finanzen und die BaFin. 28

a) Das Bundesministerium der Finanzen vertritt die Auffassung, die Einbeziehung von Amtshaftungslasten in die Umlage stehe mit der Finanzverfassung und mit der Bedeutung und Reichweite des Art. 34 GG in Einklang und verletze die Beschwerdeführerin nicht in ihrer grundgesetzlich geschützten Berufsfreiheit. Es gehe nicht um die Finanzierung einer allgemeinen Staatsaufgabe „Staatshaftung“, die von der besonderen Aufgabe der Finanzdienstleistungsaufsicht zu unterscheiden wäre. Die Pflicht, für Fehler bei der Aufgabenwahrnehmung einzustehen, lasse sich von dieser Aufgabenwahrnehmung nicht trennen, sondern zähle zu deren Bestandteilen. Die Umlage ermögliche die Aufsichtstätigkeit insgesamt; dieser zuzurechnen seien auch solche behördlichen Maßnahmen, die ausnahmsweise Amtshaftungsansprüche auslösten. Andernfalls wäre der Mittelbedarf für die mit der Sonderabgabe verfolgten Zwecke gerade nicht gedeckt. 29

Art. 34 GG wiederum schaffe dem Geschädigten einen solventen Schuldner, gebiete es jedoch nicht, Amtshaftungsansprüche aus dem allgemeinen Staatshaushalt zu finanzieren. Die Norm enthalte weder eine Aussage dazu, welcher Träger öffentlicher Gewalt die finanzielle Last letztlich zu tragen habe, noch die Zwecksetzung, durch das „Damoklesschwert“ drohender Haftung eine bessere Gewähr für die Rechtmäßigkeit des Staatshandelns zu bieten. 30

b) Die BaFin hält die Verfassungsbeschwerde ebenfalls für unbegründet. Der durch die Kostenbescheide erfolgte Eingriff in die Berufsfreiheit sei angesichts der gesetzlichen Grundlagen gerechtfertigt und erweise sich auch im konkreten Fall als rechtmäßig. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin könne es bei der Prüfung der zulässigen Höhe der Umlage nicht darum gehen, einzelne rechnerische Haushaltsposten aus dem Gesamtzusammenhang der dem Gesetzgeber vorbehaltenen Ausgestaltung der Umlage für Aufsichtskosten herauszugreifen und diese dann einer isolierten Prüfung zu unterziehen. Solches missachte nicht nur den dem Gesetzgeber zuzubilligenden Gestaltungsspielraum, sondern auch das Zusammenspiel der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für Sonderabgaben. Der Sachzweck der Aufsichtsfinanzierung und die Homogenität der verantwortlichen Gruppe würden nicht dadurch in Frage gestellt, dass bei einer insgesamt funktionsfähigen Aufsicht in Einzelfällen - nie gänzlich vermeidbare - Fehler auftreten und zu zusätzlichen Kosten führen könnten. Wenn im Einzelfall fehlerhafte Aufsichtsmaßnahmen zum Entstehen von Amtshaftungskosten führten, ändere sich dadurch nicht der Zweck der Umlagefinanzierung als Finanzierung aller mit der Aufsichtstätigkeit verbundenen Kosten, zu 31

mal insoweit ein enger Zusammenhang bestehe. Nicht relevant sei der Einwand, es sei einem geschädigten Institut nicht zumutbar, über die Umlage einen Teil des erlittenen Schadens selbst zu refinanzieren. Es bestehe kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Umlagepflicht des einzelnen Instituts und bestimmten Haushaltspositionen der BaFin und keine Äquivalenzbindung im gebührenrechtlichen Sinn. Die Situation sei insoweit mit der allgemeinen Steuerpflicht eines Geschädigten vergleichbar.

Schließlich enthalte Art. 34 GG - von dem in Satz 2 vorbehaltenen Rückgriff auf den Amtsträger bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit abgesehen - keine Regelung darüber, welcher Träger der öffentlichen Gewalt die finanziellen Aufwendungen letztlich zu tragen habe. 32

3. Die Akten des Ausgangsverfahrens haben dem Bundesverfassungsgericht vorgelegen. 33

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen. Sie hat keine grundsätzliche Bedeutung (§ 93a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG), weil das Bundesverfassungsgericht die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen bereits geklärt hat (BVerfGE 61, 149; 124, 235). Ihre Annahme ist auch nicht zur Durchsetzung des als verletzt gerügten Grundrechts angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Dabei kann dahingestellt bleiben, ob die Ausgangsbescheide durch die Widerspruchsbescheide prozessual überholt sind und die Verfassungsbeschwerde insoweit bereits unzulässig ist. Jedenfalls hat die Verfassungsbeschwerde in der Sache keine Aussicht auf Erfolg. Die angegriffenen Bescheide und gerichtlichen Entscheidungen sind von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. 34

I.

Öffentliche Abgaben greifen in den Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG ein, auf das sich die Beschwerdeführerin gemäß Art. 19 Abs. 3 GG berufen kann (vgl. BVerfGE 126, 112 <136>; stRspr), wenn die Abgaben in engem Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz erkennen lassen (vgl. BVerfGE 98, 83 <97>; 113, 128 <145>; 124, 235 <242>). Bei der vom Gesetz als Umlage bezeichneten Abgabe zur Finanzierung der BaFin ist dies der Fall; sie greift in die Berufsfreiheit der Abgabepflichtigen ein und ist nur aufgrund eines Gesetzes zulässig, das auch im Übrigen mit der Verfassung in Einklang steht (BVerfGE 124, 235 <243>). 35

II.

Die Umlage gemäß § 16 FinDAG unterliegt den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion (1.) und wird diesen dem Grunde nach gerecht (2.). 36

1. 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 BaFin (BVerfGE 124, 235 <243>). 37

a) 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. BVerfGE 124, 235 <243>). 38

b) 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. BVerfGE 124, 235 <244> m.w.N.): Der Gesetzgeber darf sich der Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit der Abgabe darf nur eine - vorgefundene und nicht erst für die beabsichtigte Abgabenerhebung gebildete (BVerfGE 82, 159 <180>) - 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 und ihre sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen überprüfen. 39

c) Wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt hervorgehoben hat (vgl. BVerfGE 124, 235 <244 f.> m.w.N.), 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 Be- 40

lastungsgleichheit.

2. Die Abgabe nach § 16 FinDAG genügt dem Grunde nach diesen Anforderungen (BVerfGE 124, 235 <243 ff.>). 41

a) Die Abgabe dient einem Sachzweck, der über die bloße Mittelschaffung 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. 42

b) Die in Anspruch genommene Gruppe 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. 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 Maße vom Vertrauen der Marktteilnehmer in hinreichende Kontrollmechanismen abhängig ist. Der Finanzmarkt hat 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. Führen Schwierigkeiten eines Instituts zu Verlusten der Anleger, kann dadurch leicht 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. Der Zusammenbruch eines Großinstituts kann das Wirtschaftsgefüge eines ganzen Landes in schwere Gefahr bringen. Die Aufsicht dient der Bewältigung dieser marktspezifischen Risiken und bildet eine wesentliche Rahmenbedingung desjenigen Marktes, auf dem die in Anspruch genommenen Unternehmen tätig sind. 43

c) 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. 44

d) Schließlich ist die Umlage haushaltsrechtlich dokumentiert und die gesetzgeberische Prüfpflicht nicht verletzt. 45

III.

Die für nichtsteuerliche Abgaben zentrale Anforderung einer besonderen sachlichen Rechtfertigung gilt nicht nur für die Abgabenerhebung dem Grunde nach, sondern wirkt auch begrenzend für die Bemessung der nichtsteuerlichen Abgabe der Höhe nach. Die Finanzierungsverantwortung der zur Leistung einer Sonderabgabe Verpflichteten kann nicht weiter reichen als der voraussichtliche Mittelbedarf für die mit der Sonderabgabe verfolgten Zwecke (BVerfGE 124, 235 <249> m.w.N.). Die beaufsichtigten Unternehmen dürfen in ihrer Gesamtheit nicht in höherem Maße in Anspruch genommen werden, als dies im Hinblick auf die Gewährleistung einer effektiven Aufsicht erforderlich ist (vgl. BVerfGE 124, 235 <249>). Auf dieser Grundlage hat der Senat mit Beschluss vom 16. September 2009 - 2 BvR 852/07 - die gesetzliche Mindestumlage (damals § 6 FinDAGKostV; jetzt § 16g FinDAG, § 16h Abs. 4 FinDAG, § 16j Abs. 6 FinDAG) für verfassungskonform befunden (BVerfGE 124, 235 <249 ff.>).

46

IV.

Nach den unter II.1. und III. ausgeführten Maßstäben verletzen die angegriffenen Bescheide und Entscheidungen die Beschwerdeführerin nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion. Es ist von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden, einfach fahrlässige Schädigungen, deren finanzielle Auswirkungen im Verhältnis zur Gesamtumlage nicht beträchtlich ins Gewicht fallen, mit der Umlage zu erfassen.

47

1. Ausweislich der angegriffenen Urteile des Verwaltungsgerichts, die von der Verfassungsbeschwerde insoweit nicht infrage gestellt werden, lag der BaFin lediglich einfache Fahrlässigkeit zur Last. Dieser Verschuldensgrad entspricht dem „normalen“ und „regelmäßigen“ Fehlverhalten der öffentlich Bediensteten (siehe Bonk/Detterbeck, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 34 Rn. 108). Maßgeblich ist hierbei ein objektivierter Sorgfaltsmaßstab; abzustellen ist auf die zur Amtsführung erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten (BGHZ 117, 240 <249>). In derartigen Schadensfällen unterhalb der Schwelle zur groben Fahrlässigkeit enthält Art. 34 Satz 2 GG ein Rückgriffsverbot und sehen § 75 Abs. 1 Satz 1 BBG, § 48 Abs. 1 Satz 1 BeamtenstatusG keine Haftung der Beamtinnen und Beamten gegenüber ihrem Dienstherrn vor, weil die Amtstätigkeit nicht durch übergroße Vorsicht zur Vermeidung von Haftungsrisiken gehemmt werden soll (vgl. Bonk/Detterbeck, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 34 Rn. 108). Auch sonst finden sich im Privat- und öffentlichen Recht vielfach Regelungen, die für den Eintritt bestimmter Rechtsfolgen - zum Nachteil des schuldhaft Handelnden - einfache Fahrlässigkeit nicht genügen lassen, sondern mindestens grobe Fahrlässigkeit voraussetzen (vgl. Überblick bei Grundmann, in: Münchener Kommentar zum BGB, 7. Aufl. 2016, § 276 Rn. 84 ff.; Pfeiffer, in: Soergel, BGB, 13. Aufl. 2014, § 276 Rn. 129). Im zivilen Haftungsrecht betrifft dies unter anderem Fallkonstellationen, in denen der Schuldner in besonderem Maße in fremdem Interesse

48

tätig wird (Grundmann, in: Münchener Kommentar zum BGB, 7. Aufl. 2016, § 276 Rn. 87). Vor diesem Hintergrund ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, zur Gewährleistung einer effektiven Aufsicht jedenfalls einfach fahrlässig verursachte Ersatzaufwendungen in die Umlage einzubeziehen, zumal sich eine wirkungsvolle Aufsicht gerade auch zum Vorteil der Aufsichtsunterworfenen auswirkt (vgl. auch BVerfGE 124, 235 <246 f.>). Im Rahmen der Aufsichtstätigkeit werden sich einfach fahrlässige Fehlleistungen kaum vollständig vermeiden lassen, selbst wenn der Amtsträger im Übrigen größtmögliche Sorgfalt walten lässt. Andernfalls könnte sich die BaFin veranlasst sehen, das interne Kontrollwesen zu intensivieren, um selbst einfach fahrlässigen Pflichtverletzungen noch weitergehend zu begegnen. Dies dürfte indes ihren allgemeinen, grundsätzlich umlagefähigen Haushalt mit weiteren Personal- und Sachkosten belasten.

2. Die vorliegende Umlage von Amtshaftungsaufwand begegnet auch deshalb keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, weil sie lediglich einen geringen Anteil am gesamten Umlagevolumen ausmacht (vgl. BVerfGE 95, 267 <300>; ferner BVerfGE 115, 97 <113 ff.>; 124, 235 <251>). 49

V.

Unter dem Gesichtspunkt des Art. 34 GG ist eine Verletzung des Grundgesetzes ebenfalls nicht ersichtlich. 50

1. Art. 34 GG entspricht dem Art. 131 WRV; er ist in Wortlaut und systematischer Stellung gegenüber seinem Vorgänger zwar nicht gleichgeblieben, soll ausweislich der Materialien jedoch nichts anderes aussagen (BVerfGE 61, 149 <197 f.>). Das Reichsgericht sah in Art. 131 WRV eine unmittelbar anwendbare Norm, welche die in § 839 BGB geregelte Beamtenhaftung auf den Staat oder die jeweilige Anstellungskörperschaft kraft Verfassungsrechts überleitete (BVerfGE 61, 149 <192 f.>). Dadurch wurde die (nur) grundsätzlich angeordnete Übernahme der Beamtenhaftung auf den Staat sichergestellt, deren Einführung nicht in allen Ländern verwirklicht worden war (BVerfGE 61, 149 <196>). Demnach leitet auch Art. 34 GG die durch § 839 BGB begründete persönliche Haftung des Beamten auf den Staat über: § 839 BGB ist die haftungsbegründende Vorschrift, während Art. 34 GG die haftungsverlagernde Norm darstellt. Der Staat wird durch die Übernahme der persönlichen Beamtenhaftung nach § 839 BGB zwar Haftungs-, aber nicht Zurechnungsobjekt (BVerfGE 61, 149 <198>; vgl. auch BVerfGK 7, 120 <123>). Art. 34 GG will den durch eine Amtspflichtverletzung Geschädigten schützen, nicht aber den Staat gegen weitergehende Konsequenzen seiner Fehler abschirmen; die Norm enthält eine „Mindestgarantie“, die der zuständige Gesetzgeber zwar nicht unterschreiten, über die er aber hinausgehen darf (BVerfGE 61, 149 <199>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 26. August 2002 - 1 BvR 947/01 -, NJW 2003, S. 125 <126>; vgl. auch BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 20. November 1997 - 1 BvR 2068/93 -, NVwZ 1998, S. 271 <272>). 51

2. Ein weitergehender Regelungsgehalt dahin, dass zum Zwecke der Disziplinierung des Amtshandelns die jeweilige staatliche Körperschaft den zu ersetzenden Schaden auch in wirtschaftlicher Hinsicht endgültig tragen müsse, kann Art. 34 GG demnach nicht entnommen werden. Eine solche Zielrichtung ließe sich im Hinblick auf - kaum vollständig vermeidbares - einfach fahrlässiges Handeln ohnehin schwer umsetzen. 52

VI.

Von einer weiteren Begründung wird abgesehen (§ 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG). 53

VII.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 54

Landau

Kessal-Wulf

König

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom
24. November 2015 - 2 BvR 355/12**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 24. November 2015 - 2 BvR 355/12 - Rn. (1 - 54), http://www.bverfg.de/e/rk20151124_2bvr035512.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2015:rk20151124.2bvr035512