



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 8 C 20.10
VG 1 K 1059/10.F
1 K 1060/10.F
1 K 1061/10.F

Verkündet
am 23. November 2011
Ende
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In den Verwaltungsstreitsachen

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 23. November 2011
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. von Heimburg,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Deiseroth,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hauser und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt

für Recht erkannt:

Die Revisionen werden zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten der Revisionsverfahren.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin, ein Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitut sowie Wertpapierhandelsunternehmen, unterliegt der Aufsicht der beklagten Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Bundesanstalt). Sie wendet sich gegen die Festsetzung von Umlagevorauszahlungen für das Jahr 2009, soweit damit Ansprüche Dritter gegen die Bundesanstalt aus Amtspflichtverletzung finanziert werden.
- 2 Die Beklagte wurde mit Urteil des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main vom 13. Juli 2006 gegenüber einem früheren Vorstandsmitglied eines Kreditinstituts als schadensersatzpflichtig erachtet. Zuvor hatte das Verwaltungsgericht Berlin mit rechtskräftigem Urteil vom 18. September 2001 das Verlangen des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen - Rechtsvorgängerin der Beklagten -, das Vorstandsmitglied abzurufen, als rechtswidrig angesehen. Zur Deckung des voraussichtlich zu leistenden Schadensersatzes stellte die Beklagte in den Haushaltsplan 2009 unter dem Titel „Gerichts- und ähnliche Kosten“ einen im Vergleich zum Haushaltsansatz des Vorjahres um 2,2 Mio. € höheren Betrag von insgesamt 2,45 Mio. € ein.

- 3 Mit drei Bescheiden der Beklagten vom 12. bzw. 17. Dezember 2008 wurde die Klägerin zu Umlagevorauszahlungen für das Jahr 2009 im Aufsichtsbereich Wertpapierhandel in Höhe von 929 063 €, für den Bereich Kredit-, Finanzdienstleistungs- und inländisches Investmentwesen in Höhe von 95 605 € und für den Bereich Wertpapierhandel „Emittenten“ in Höhe von 2 342 € herangezogen.

- 4 Nach erfolglosem Vorverfahren hat die Klägerin gegen die Vorauszahlungsbescheide Klagen erhoben, die sich ausschließlich gegen die anteilige Umlage bezüglich der Kosten aus Amtshaftungsansprüchen richten. Sie ist der Auffassung, dass § 16 Abs. 1 Satz 1 FinDAG eindeutig gegen die Einbeziehung von Amtshaftungsaufwand in die Kostenumlage der Bundesanstalt spreche. Außerdem treffe sie keine Finanzierungsverantwortung für die Folgen amtspflichtwidrigen Verhaltens.

- 5 Mit Urteilen vom 30. September 2010 wies das Verwaltungsgericht die Klagen ab. Die Vorauszahlungsbescheide seien im angefochtenen Umfang rechtmäßig. Die Bundesanstalt dürfe Kosten, die nicht durch Gebühren, gesonderte Erstattungen oder sonstige Einnahmen gedeckt seien, anteilig auf die beaufsichtigten Institute umlegen. Die Umlage sei vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß angesehen worden. Sie wahre die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion, indem sie der Finanzierung der Aufsicht über die abgabepflichtigen Unternehmen und damit einem über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden Zweck diene. Sie ermögliche die Bewältigung von Risiken, die von einem unreglementierten Tätigwerden von Finanzinstituten ausgingen, und stärke das Vertrauen der Anleger in die Solidität und Lauterkeit dieser Unternehmen, also in einen funktionsfähigen Finanzmarkt. Die beaufsichtigten Unternehmen stellten eine homogene, von der Allgemeinheit hinreichend abgrenzbare Gruppe dar, die besondere Verantwortung für den Finanzmarkt trage. Die Gesetzesbegründung belege, dass sich die Bundesanstalt 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 insofern auch Aufwendungen für Amtshaftungsansprüche umgelegt würden. Nicht auszuschließen sei, dass bei der Aufgabenerledigung im Einzelfall eine rechtswidrige Entscheidung getroffen werde, weshalb die Klägerin mit dem Einwand, Amtshaftungsforderungen auslösende Tätigkeiten der Beklagten lägen außerhalb ihres Aufgabengebiets, nicht durchdringe. Die Möglichkeit von Fehlentscheidungen sei jedem Geschäft immanent. Zu ihnen könne es insbesondere bei rechtlich schwierigen und komplexen Sachverhalten kommen. Die vom Oberlandesgericht festgestellte Amtspflichtverletzung lasse auf eine leichte Fahrlässigkeit schließen. Gröbliche Schuldvorwürfe lägen dem nicht zugrunde, so dass die Einbeziehung der Amtshaftungsforderung in keiner Weise unangemessen oder unverhältnismäßig erscheine. 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 Mio. € habe mit einem Ausmaß von etwa 2 % des gesamten Umlagevolumens keine erdrosselnde oder die Existenz einzelner Institute gefährdende Wirkung.

6 Mit ihren Sprungrevisionen rügt die Klägerin eine fehlerhafte Auslegung der einschlägigen Vorschriften des Finanzdienstleistungsgesetzes und der dazu ergangenen Kostenverordnung. Die Beklagte könne nur den Aufwand auf die beaufsichtigten Unternehmen und Institute umlegen, der zur Aufgabenwahrnehmung erforderlich sei. Hierfür sprächen der Gesetzeswortlaut, die Historie des Gesetzes und seine Systematik. Rechtswidriges Aufsichtshandeln sei aber keinesfalls erforderlich. Ersatzpflichten hierfür zählten deshalb ihrer Art nach nicht zu den umlagefähigen Kosten. Darüber hinaus verbiete Art. 34 Satz 1 GG eine Auslagerung von Amtshaftungslasten aus dem Staatshaushalt. Die Umlage stelle bezüglich des Amtshaftungsaufwandes eine Sonderabgabe dar, die nicht gerechtfertigt sei, weil die Klägerin für das rechtswidrige Aufsichtshandeln nicht verantwortlich sei. Es fehle am erforderlichen Verursachungszusammenhang. Im Übrigen werde die Umlage auch nicht gruppennützig verwendet.

7 Die Klägerin beantragt,

die Urteile des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 30. September 2010 zu ändern und die Bescheide der Beklagten vom 12. Dezember 2008 und 17. Dezember 2008 sowie deren Widerspruchsbescheide vom 26. und 31. März 2010 dahin zu ändern, dass die jeweils festgesetzten Vorauszahlungsbeträge jeweils durch von der Beklagten unter Ausschluss von Ausgaben für Amtshaftungsansprüche neu zu berechnende Beträge ersetzt werden

und die Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren jeweils für notwendig zu erklären.

- 8 Die Beklagte beantragt,
die Revisionen zurückzuweisen.
- 9 Sie verteidigt die angegriffenen Urteile.
- 10 Der Senat hat die drei Revisionsverfahren zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden.

II

- 11 Die Revisionen der Klägerin haben keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klagen zu Recht abgewiesen.
- 12 1. Maßgebliche Rechtsgrundlagen für die drei Vorauszahlungsbescheide sind das Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz - FinDAG) vom 22. April 2002 (BGBl I S. 1310) und die dazu ergangene Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (Finanzdienstleistungskostenverordnung - FinDAGKostV) vom 29. April 2002 (BGBl I S. 1504, 1847), jeweils in der Fassung des Gesetzes zur Ergänzung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschebekämpfungsergänzungsgesetz - GwBekErgG) vom 13. August 2008 (BGBl I S. 1690). Gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 FinDAG deckt die Bundesanstalt ihre Kosten grundsätzlich aus eigenen Einnahmen nach Maßgabe der §§ 14 bis 16.

Soweit die Kosten nicht durch Gebühren nach § 14, gesonderte Erstattung nach § 15 oder sonstige Einnahmen gedeckt werden, sind sie gemäß § 16 Abs. 1 FinDAG einschließlich der Fehlbeträge und der nicht eingegangenen Beträge des Vorjahres anteilig auf die in der Vorschrift näher bezeichneten beaufsichtigten Institute und Unternehmen nach Maßgabe eines geeigneten Verteilungsschlüssels umzulegen. Diesen Verteilungsschlüssel legen §§ 5 und 6 FinDAGKostV fest. § 11 FinDAGKostV regelt das Umlageverfahren und erlaubt die Erhebung von Vorauszahlungen auf die Umlagebeträge des nächstfolgenden Jahres, sobald die für dieses Umlagejahr zu berücksichtigenden Veränderungen der Kosten nach dem Haushaltsplan absehbar sind.

- 13 Zu den Kosten, die hiernach im Wege der Umlage finanziert werden dürfen, rechnen auch Aufwendungen der Beklagten zur Erfüllung von Schadensersatzansprüchen, die Dritten gegen die Beklagte aus Amtspflichtverletzungen zustehen. Der Kostenbegriff der §§ 13 und 16 FinDAG ist umfassend. Dementsprechend bezeichnet § 5 Satz 1 FinDAGKostV als Kosten im Sinne des § 16 FinDAG „die Ausgaben eines Haushaltsjahres“. Dazu gehören sowohl institutionelle wie operative Kosten. Zu letzteren zählt sämtlicher Aufwand, der der Bundesanstalt durch die Wahrnehmung ihrer Aufgaben entsteht. Verletzt die Beklagte bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Rechte Dritter und führt dies dazu, dass sie diesen Dritten zum Schadensersatz verpflichtet ist, so sind auch derartige Ersatzpflichten durch die Aufgabenwahrnehmung verursacht und damit Kosten der Beklagten.
- 14 Die Klägerin möchte den Kostenbegriff der §§ 13 und 16 FinDAG enger fassen, indem sie ihn auf denjenigen Aufwand reduziert, der zur Aufgabenwahrnehmung „erforderlich“ ist. Sie verbindet dies mit der weiteren These, dass rechtswidriges Handeln zur Aufgabenwahrnehmung von vornherein nicht erforderlich sein könne; Aufwendungen zur Erfüllung von Schadensersatzpflichten stellten deshalb eine besondere Kostenart dar, die außerhalb des Finanzierungskonzepts der §§ 13 ff. FinDAG stünde. Dem vermag der Senat nicht zu folgen. Eine solche Auslegung lässt sich weder aus dem systematischen Zusammenhang der einschlägigen Vorschriften des Gesetzes noch aus ihrer Entstehungsge-

schichte herleiten; die erklärte Absicht des Gesetzgebers spricht deutlich dagegen.

- 15 In systematischer Hinsicht verweist die Klägerin darauf, dass § 16 Abs. 1 FinDAG eine anteilige Umlage der Kosten nach Maßgabe eines geeigneten Verteilungsschlüssels auf die jeweiligen Aufsichtsbereiche vorsieht, der in §§ 5 und 6 FinDAGKostV näher bestimmt ist. Hieraus folgt jedoch nicht, dass Ausgaben für Zahlungen aus Amtspflichtverletzungen generell nicht auf die beaufsichtigten Unternehmen abgewälzt werden dürften. Die Klägerin zieht diesen Schluss, weil nur die Kosten, die einem der genannten Aufsichtsbereiche zugeordnet werden könnten, umlagefähig seien, Amtshaftungslasten diese Voraussetzung jedoch nicht erfüllten. Beides ist nicht richtig. Es trifft schon nicht zu, dass sich Amtshaftungslasten ihrer Art nach keinem Aufsichtsbereich zuordnen ließen; entstehen Ersatzpflichten aus einer - wenn auch rechtswidrigen - Aufsichtsführung gegenüber bestimmten Unternehmen, so lassen sie sich zwanglos dessen jeweiligem Aufsichtsbereich zuordnen. Ebenso wenig ist richtig, dass Kosten, die sich keinem Aufsichtsbereich zuordnen lassen, allein deshalb aus der Umlagefähigkeit herausfielen. Es handelt sich dann um Gemeinkosten, die nach § 5 Satz 4, § 6 Abs. 1 Satz 1 und 4 FinDAGKostV ebenfalls umlagefähig sind.
- 16 Unergiebig ist auch der Hinweis der Klägerin auf § 1 Abs. 3 und § 4 Abs. 4 FinDAG. Aus diesen Vorschriften lässt sich nicht schließen, der Gesetzgeber habe Amtshaftungslasten der Beklagten nicht bedacht oder gar für ausgeschlossen gehalten. Das Gegenteil ist richtig. Nach § 4 Abs. 4 FinDAG nimmt die Beklagte ihre Aufgaben und Befugnisse nur im öffentlichen Interesse wahr. Damit wollte der Gesetzgeber Amtshaftungsansprüche von Anlegern und Kunden der beaufsichtigten Institute ausschließen, keinesfalls aber Amtshaftungsansprüche der beaufsichtigten Institute oder von deren Mitarbeitern. Amtshaftungsansprüche wegen fehlerhafter Aufgabenwahrnehmung sind damit nicht ausgeschlossen (BGH, Urteile vom 20. Januar 2005 - III ZR 48/01 - BGHZ 162, 49 und vom 2. Juni 2005 - III ZR 365/03 - DVBl 2006, 114 unter Hinweis auf EuGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 - Rs. C-222/02, Paul u.a. - Slg. 2004, I-9460 Rn. 46 f.). Dass § 1 Abs. 3 Satz 1 FinDAG den allgemeinen Gerichts-

stand der Beklagten bestimmt, ohne den besonderen Gerichtsstand der unerlaubten Handlung nach § 32 ZPO zu erwähnen, lässt ebenfalls nicht darauf schließen, dass der Gesetzgeber Amtshaftungsklagen und damit Amtshaftungslasten hätte ausklammern wollen (vgl. Urteil vom 29. April 1993 - BVerwG 7 A 3.92 - BVerwGE 92, 263 <265> = Buchholz 310 § 42 VwGO Nr. 196).

- 17 Auch aus der Regelungsgeschichte kann die Klägerin nichts für sich herleiten. § 16 FinDAG hat im Grundsatz die zuvor geltenden Regelungen übernommen. Der Unterschied liegt vor allem darin, dass die umlagepflichtigen Unternehmen nunmehr die Kosten der Aufsicht - soweit diese nicht durch Gebühren und Erstattungen gedeckt sind - vollständig tragen und der Staatshaushalt nicht mehr belastet wird. Im Gegensatz dazu sahen die Vorgängerbestimmungen für die früheren Bundesaufsichtsämter für das Kreditwesen (§ 51 Abs. 1 und 4 KWG), für das Versicherungswesen (§ 101 Abs. 2 Satz 1, Abs. 5 VAG in der bis zum 1. Juni 2007 geltenden Fassung) und für den Wertpapierhandel (§ 11 Abs. 1 Satz 1 WphG in der bis zum 30. April 2002 geltenden Fassung) nur eine Kostendeckung aus der Umlage in Höhe von 90 % vor. Daraus lässt sich nicht schließen, dass nach dem alten Recht etwaige Amtshaftungslasten stets auf den zehnzehnten „Staatsanteil“ zu verbuchen gewesen wären und dass das neue Recht an dieser „Umlagefreiheit“ solcher Amtshaftungslasten nichts habe ändern wollen. Allein aus einer Aufteilung der zu deckenden Kosten zwischen einem Umlage- und einem Steueranteil lässt sich nicht schließen, welche Kostenpositionen welchem Anteil zugedacht sein sollen. Anderes ließe sich allenfalls dann annehmen, wenn der eine von mehreren Anteilen nach seiner Größe gerade mit Blick auf bestimmte Kostenpositionen bemessen worden wäre. Dafür fehlt aber jeglicher Anhaltspunkt.
- 18 Gerade die erwähnte Erhöhung der Umlage von 90 % auf 100 % der nicht anderweit gedeckten Kosten spricht gegen die Ansicht der Klägerin, der Kostenbegriff der §§ 13 und 16 FinDAG spare Amtshaftungslasten aus. Diese Ansicht hätte zur Konsequenz, dass die Beklagte derartige Kosten nur aus dem Bundshaushalt refinanzieren könnte. Gerade dies wollte der Gesetzgeber aber ausdrücklich ausschließen. Ziel des Gesetzes über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht vom 22. April 2002 (BGBl I S. 1310), dessen Kernstück das

Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ist, war es, in Deutschland eine neue staatliche Aufsicht über Banken, Versicherungsunternehmen und Finanzdienstleistungsinstitute zu schaffen, die sektorenübergreifend den gesamten Finanzmarkt umfasst. Es galt, die Effizienz der Aufsicht zu stärken und das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Aufsicht insgesamt zu verbessern. Die Finanzierung der neuen Bundesanstalt sollte auch aus diesem Grunde - im Gegensatz zur früheren Rechtslage - vollständig durch die Umlage der Kosten auf die beaufsichtigten Unternehmen erfolgen (BTDrucks 14/7033 S. 37, 14/7088 S. 2). Damit wird deutlich, dass der Gesetzgeber dem Kostenbegriff der §§ 13 und 16 FinDAG keine begrenzende Funktion beigemessen hat.

- 19 Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass der Gesetzgeber später, nämlich durch das Gesetz vom 15. Dezember 2004 (BGBl I S. 3416) in § 16 FinDAG neben die Gebühren, gesonderten Erstattungen und die Umlage als weitere Einnahmequelle der Beklagten „sonstige Einnahmen“ gestellt hat. Damit sollten lediglich bislang vernachlässigte Nebeneinnahmen aus Zwangsgeldern, Zinsen und ähnliches erfasst werden (BTDrucks 15/3976 S. 36). Auf einen Willen des Gesetzgebers, den Grundsatz der vollständigen Eigenfinanzierung der Beklagten ohne Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt aufzugeben, lässt das nicht schließen.
- 20 2. Die Klägerin meint, die Erwähnung „sonstiger Einnahmen“ in § 16 FinDAG erlaube doch immerhin eine Auslegung des Gesetzes dahin, dass Amtshaftungslasten aus dem Bundeshaushalt zu refinanzieren seien, wenn dies durch Verfassungsrecht geboten sei. Ob dem gefolgt werden könnte, mag offen bleiben. Verfassungsrecht steht einer Einbeziehung von Amtshaftungslasten in die Umlage nicht entgegen.
- 21 a) Entgegen der Ansicht der Klägerin gebietet Art. 34 GG nicht, Amtshaftungslasten aus dem allgemeinen Staatshaushalt zu finanzieren.
- 22 Art. 34 Satz 1 GG leitet die aufgrund einer Verletzung einer Amtspflicht durch § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB begründete Haftung eines öffentlichen Bediensteten auf den Staat oder die Körperschaft über, in deren Dienst der Amtsträger steht.

Ersatzpflichtig ist nicht der Staat als solcher, sondern grundsätzlich die Anstellungskörperschaft des Amtsträgers. Das kann auch eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts sein, wenn sie - wie die Beklagte - dienstherrnfähig ist (BGH, Urteile vom 2. Juni 2005 a.a.O. und vom 11. März 2004 - III ZR 90/03 - BGHZ 158, 253 <258> für die Treuhandanstalt; Papier, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand Januar 2009, Art. 34 GG Rn. 289, 292 f., 295 f.; Seidel, DB 2005, 651 <656>; Fricke, VersR 2007, 300 <302 f.>).

- 23 Art. 34 GG trifft keine Regelung darüber, welcher Träger öffentlicher Gewalt die finanziellen Aufwendungen aus Amtshaftungsansprüchen letztlich zu tragen hat. Namentlich lässt sich der Vorschrift nicht entnehmen, dass Amtshaftungslasten einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts stets durch deren Anstaltsträger zu refinanzieren seien. Die Klägerin meint zwar, Art. 34 GG diene einer verbesserten Gewähr für die Rechtmäßigkeit des Staatshandelns; dem laufe zuwider, wenn der Staat Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung ausgründe und sich dabei zugleich der Einstandspflicht für deren Amtspflichtverletzungen entledigen könne. Ob dieser allgemeinen staatsorganisationsrechtlichen Erwägung beizupflichten wäre, betrifft eine rechtspolitische Frage. Dass Art. 34 GG einer Auslagerung von Amtspflichten auf Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung entgegenstünde oder sie doch nur zuließe, wenn der Staat etwaige Amtshaftungslasten der Einrichtung auf sich behielte, etwa um so einen Anreiz zu schaffen, seine Aufsichtsführung über die Einrichtung zu intensivieren und effektiver zu gestalten, lässt sich nicht erkennen. Aus dem Wortlaut ergibt sich hierfür nichts. Art. 34 Satz 2 GG erwähnt nur die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen bei dem Amtsträger Rückgriff zu nehmen. Das hat sicherlich disziplinierende Wirkung, auch wenn dieser Effekt nicht das hauptsächliche Ziel der Regelung ist (zur Zwecksetzung der Vorschrift vgl. Urteil vom 26. August 2010 - BVerwG 3 C 35.09 - BVerwGE 137, 377 Rn. 22 m.w.N. = Buchholz 11 Art. 34 GG Nr. 5). Der Anwendungsbereich der Vorschrift ist aber auf den handelnden Amtswalter beschränkt; über anderweitige Rückgriffsmöglichkeiten, namentlich solche der haftenden Anstalt gegenüber ihrem Anstaltsträger, sagt Art. 34 GG nichts.

- 24 Sinn und Zweck von Art. 34 Satz 1 GG gebieten auch nicht, Ansprüche aus Amtspflichtverletzungen grundsätzlich aus Steuern zu finanzieren, weil eine Finanzierung im Wege einer Umlage in bestimmten Fällen einer Selbstfinanzierung durch den Geschädigten gleichkäme. Dieser Einwand müsste gleichermaßen gegen eine Finanzierung aus Steuern erhoben werden, weil der Geschädigte zugleich steuerpflichtig ist. Er greift aber weder gegen eine Finanzierung aus Steuern noch gegen eine solche aus Umlagen durch. Art. 34 Satz 1 GG gewährleistet einen - ungeschmäleren - Ersatzanspruch gegen den Dienstherrn des Amtswalters, und zwar unabhängig davon, ob der Anspruchsberechtigte zugleich als Steuerpflichtiger oder als Umlageschuldner zur Finanzierung der Ausgaben des Staates beizutragen hat, zu denen auch Ersatzleistungen gehören. Eine darüber hinausgehende Funktion kommt Art. 34 Satz 1 GG im Hinblick auf die Art der Finanzierung der Aufwendungen des Ersatzpflichtigen nicht zu.
- 25 b) Auch aus dem Institut der Anstaltslast ergibt sich keine Verpflichtung des Staates als Anstaltsträger, rechtsfähige Anstalten, die seiner Aufsicht unterliegen, von Amtshaftungslasten freizustellen. Die nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1, Art. 86 Satz 2 GG zulässige Errichtung von bundesunmittelbaren Anstalten des öffentlichen Rechts verpflichtet den Bund als Anstaltsträger zwar zu deren hinreichender Ausstattung mit finanziellen Mitteln. Das Institut der Anstaltslast geht jedoch über die Verpflichtung, die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Anstalt durch eine ausreichende Finanzausstattung aufrechtzuerhalten, nicht hinaus (Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht, Bd. 3, 5. Aufl. 2004, § 88 Rn. 13 f.; Kemmler, DVBI 2003, 100; Stelkens, DVBI 2003, 22). Da sich die Beklagte durch Gebühren und Erstattungen sowie im Wege der Umlage ihrer ungedeckten Kosten auf die beaufsichtigten Institute und Unternehmen vollständig selbst finanzieren kann, verfügt sie über eine ausreichende finanzielle Ausstattung. Darüber hinaus begründen die Grundsätze der Anstaltslast keine unmittelbare Haftung des Anstaltsträgers (Urteile vom 10. Dezember 1981 - BVerwG 3 C 1.81 - BVerwGE 64, 248 <257> = Buchholz 437.1 BetrAVG Nr. 1 und vom 15. Januar 1987 - BVerwG 3 C 3.81 - BVerwGE 75, 318 <324 f.> = Buchholz 437.1 BetrAVG Nr. 5; Oebbecke, DVBI 1981, 960).

- 26 c) Die Einbeziehung von Amtshaftungslasten in die Umlage ist schließlich auch mit den Zulässigkeitsanforderungen vereinbar, die sich für nichtsteuerliche Abgaben aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung ergeben.
- 27 Art. 105 GG begründet als spezielle finanzverfassungsrechtliche Norm die Gesetzgebungskompetenz für Steuern. Für nichtsteuerliche Abgaben wie die Finanzierungsumlage der Beklagten richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach den allgemeinen Regeln über die Sachgesetzgebungskompetenz (BVerfG, Beschlüsse vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. - BVerfGE 108, 186 <212> und vom 18. Mai 2004 - 2 BvR 2374/99 - BVerfGE 110, 370 <384>). Allerdings ist dem Grundgesetz der Grundsatz zu entnehmen, dass der staatliche Aufwand im Regelfall aus Steuern zu finanzieren ist. Auf nichtsteuerliche Abgaben, die - anders als Vorzugslasten - ähnlich wie Steuern „voraussetzungslos“ erhoben werden, darf nur ausnahmsweise zurückgegriffen werden. Drei grundlegende Vorgaben der Finanzverfassung begrenzen in diesem Sinne die Auferlegung derartiger nichtsteuerlicher Abgaben: Erstens erfordert die Inanspruchnahme einer Sachgesetzgebungskompetenz eine besondere sachliche Rechtfertigung. Der Gesetzgeber darf sich der Abgabe deshalb nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Zweitens bedarf es eines hinlänglichen sachlichen Grundes, die Abgabepflichtigen neben ihrer allgemeinen Steuerpflicht noch zusätzlich zu der Sonderabgabe heranzuziehen. Deshalb darf mit der Abgabe 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. Schließlich darf die Erhebung der Sonderabgabe nicht den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Haushaltsrechts zuwiderlaufen. Das Abgabenaufkommen darf deshalb nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließen, sondern 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 (BVerfG, Urteil vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 - BVerfGE 122, 316 <334>; Beschlüs-

se vom 12. Mai 2009 - 2 BvR 743/01 - BVerfGE 123, 132 <141> und vom 16. September 2009 - 2 BvR 852/07 - BVerfGE 124, 235 <244>; jeweils m.w.N.; aus der Literatur nur P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof <Hrsg.>, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 71 ff.).

- 28 Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 16. September 2009 - 2 BvR 852/07 - (BVerfGE 124, 235) entschieden, dass die Umlage zur Finanzierung der Beklagten mit den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion vereinbar ist. Die Abgabe, die durch Bundesgesetz auf der Grundlage der Art. 72 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erhoben wird, 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 Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Finanzmarkt stärken. Dieser Schutzzweck unterscheidet die Aufsichtstätigkeit der Beklagten deutlich von anderen Bereichen der Wirtschaftsaufsicht. Im Hinblick auf diesen Zweck handelt es sich bei den beaufsichtigten Unternehmen um eine homogene Gruppe, die durch gemeinsame Gegebenheiten und Interessen verbunden ist, die sie von der Allgemeinheit und anderen Gruppen unterscheiden. Diese Gruppe steht zum Sachzweck der Abgabe auch in einer spezifischen Beziehung. Die gesonderte Überwälzung der Finanzierungslast findet ihre Rechtfertigung in einer Verantwortlichkeit für die Folgen gruppenspezifischer Zustände und Verhaltensweisen. Das Abgabenaufkommen wird schließlich gruppennützig verwendet; seine zweckentsprechende Verwendung wirkt zugleich gruppennützig, weil es die Gesamtgruppe der Abgabenschuldner von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe entlastet (BVerfG, Beschluss vom 16. September 2009 a.a.O. S. 245 ff.).
- 29 Für Amtshaftungslasten gilt nichts anderes; auch sie sind umlagefähig. Die Umlage dient auch insofern ihrem besonderen Sachzweck der Finanzdienstleistungsaufsicht. Entgegen der Ansicht der Klägerin geht es nicht um die Finanzie-

nung einer allgemeinen Staatsaufgabe „Staatshaftung“, die von der besonderen Aufgabe der Finanzdienstleistungsaufsicht zu unterscheiden wäre. Die Pflicht, für Fehler bei der Aufgabenwahrnehmung einzustehen, lässt sich nicht von der Aufgabenwahrnehmung abheben, sondern zählt zu deren Bestandteilen; Amtstätigkeit in Wahrnehmung einer Sachaufgabe ist nicht nur rechtmäßiges, sondern ggf. auch rechtswidriges Handeln. Der nötige Zusammenhang mit der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe der Beklagten wird auch nicht dann durchtrennt, wenn eine Amtstätigkeit im Einzelfall nicht nur rechtswidrig, sondern obendrein schuldhaft ist. Es wäre auch nicht einzusehen, weshalb die Folgen einer Amtspflichtverletzung unter dem Gesichtspunkt der Finanzverfassung unterschiedlich zu behandeln sein sollten, je nachdem ob das Staatshaftungsrecht für die Ersatzpflicht des Staates Verschulden voraussetzt oder bloße Rechtswidrigkeit genügen lässt. Ob anderes zu gelten hat, wenn ein Amtsträger bewusst unter Missbrauch seiner Amtsstellung seine Befugnisse überschreitet und dadurch Dritten Schaden zufügt, bedarf keiner Entscheidung; derartiges Handeln „ultra vires“ steht hier nicht in Rede.

- 30 Dass die - in sich homogene und von anderen abgrenzbare - Gruppe der beaufsichtigten Institute und Unternehmen der Finanzdienstleistungsaufsicht, welche die Beklagte wahrnimmt, signifikant näher steht als die Allgemeinheit der Steuerzahler, hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden. Auch insofern gilt für Amtshaftungslasten nichts anderes. Die Klägerin bezweifelt zu Unrecht, dass die vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene „besondere Finanzierungsverantwortung“ der Gruppe auch Amtshaftungslasten umfasst. Gegenstand der Finanzierungsverantwortung der abgabenbelasteten Gruppe sind die Kosten, die durch die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe verursacht sind; Grund ihrer Verantwortung ist ihre besondere Sachnähe zu dieser Aufgabe. Auch unter dem Gesichtspunkt des Verantwortungszusammenhangs lässt sich dies nicht auf rechtmäßiges Tun beschränken. Ob nach dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip die Zuweisung von Verantwortung stets die Möglichkeit der Einflussnahme voraussetzt, wie die Klägerin meint, bedarf keiner Erörterung. Das Bundesverfassungsgericht hat die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Amtsführung der Bundesanstalt genügen lassen, welche das Gesetz dem Verwaltungsrat der Beklagten einräumt und in dem die beaufsich-

tigten Unternehmen und Institute repräsentiert sind (BVerfG, Beschluss vom 16. September 2009 a.a.O. S. 248 f.). Diese Möglichkeit der Einflussnahme erstreckt sich auf die gesamte Aufsichtstätigkeit der Beklagten und schließt Vorkehrungen gegen Amtspflichtverletzungen ein.

- 31 Entgegen der Auffassung der Klägerin ist die Finanzierungspflicht der Gruppe der aufsichtsunterworfenen Unternehmen auch nicht deshalb auf rechtmäßiges Amtshandeln beschränkt, weil die Finanzierungspflicht für rechtswidriges Amtshandeln einer anderen Gruppe zugewiesen ist. Ohne Erfolg beruft sie sich hierfür auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Juli 2005 - 2 BvR 2335, 2391/95 - zum Solidarfonds Abfallrückführung (BVerfGE 113, 128). Dieser hatte kein Gruppenrisiko finanziert, sondern die Kosten des Fehlverhaltens anderer Exporteure, für die der Staat aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtung einzustehen hat. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass diese sich rechtswidrig verhaltenden Exporteure nicht zu der mit der Umlage belasteten Gruppe gehören, welche auf die sich rechtmäßig verhaltenden Exporteure beschränkt sei; insofern sprach das Gericht von gruppenfremdem Fehlverhalten (BVerfG, Urteil vom 6. Juli 2005 a.a.O. S. 152). Daraus kann die Klägerin für ihren Standpunkt nichts gewinnen. Im vorliegenden Fall geht es nicht um die Kosten des Fehlverhaltens gruppenfremder privater Dritter, sondern um die Kosten des Fehlverhaltens der Bundesanstalt bei der Wahrnehmung der finanzierten Aufgabe selbst. Dazu verhält sich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Solidarfonds Abfallrückführung nicht. Im vorliegenden Fall könnte jeder der Abgabepflichtigen Anlass zu Aufsichtsmaßnahmen bieten, und jeder profitiert vom Bestehen der Aufsicht; das begründet den besonderen Zurechnungszusammenhang. Ob eine Aufsichtsmaßnahme im Einzelfall rechtswidrig ist und Schaden verursacht, ist eine zweite Frage. Allein dieser Umstand stellt die Klägerin und alle anderen Aufsichtsunterworfenen nicht gewissermaßen außerhalb des Kreises der Abgabepflichtigen.
- 32 Richtig ist schließlich, dass die Umlage der Höhe nach nicht mehr erbringen darf, als zur Wahrnehmung der Aufgabe erforderlich ist (BVerfG, Beschlüsse vom 17. Juli 2003 a.a.O. S. 228, vom 18. Mai 2004 a.a.O. S. 390 f. und vom 16. September 2009 a.a.O. S. 249). Auch dies meint aber nichts anderes als

den bereits erwähnten Verursachungsgedanken: Es darf nur um die Finanzierung der besonderen Aufgabe der Finanzdienstleistungsaufsicht gehen, während die Aufbringung von Mitteln, die nicht der Wahrnehmung dieser Aufgabe dienen, unzulässig ist. Hingegen bietet die Umlagepflicht kein Instrument zu einer ins einzelne gehenden Aufgabenwahrnehmungskritik; dem einzelnen Umlagepflichtigen steht nicht das Recht zu, einzelne Maßnahmen, die in Wahrnehmung der Aufgabe getroffen wurden, daraufhin zu prüfen, ob sie erforderlich (oder etwa rechtswidrig) gewesen seien. Etwas anderes kann nicht daraus hergeleitet werden, dass das Bundesverfassungsgericht das Wort „erforderlich“ verwendet. Dies geschieht mit Blick auf die Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung und soll die Abgrenzung der Sonderabgabe von der Steuer sichern; es soll deshalb verhindert werden, dass mit der Sonderabgabe - in Anknüpfung an einen Sachzweck, der die Erhebung der Abgabe dem Grunde nach zu rechtfertigen vermag - gleichwohl Mittel aufgebracht werden, die für den gruppenbezogenen besonderen Sachzweck nicht benötigt werden und deshalb einem darüber hinausgreifenden allgemeinen Finanzierungszweck dienen. Darum geht es hier nicht.

- 33 3. Die Klägerin wird auch nicht in Grundrechten verletzt. Anhaltspunkte für eine ungleiche Verteilung der Abgabenlast auf die Umlagepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) bestehen nicht. Die Belastung durch die Umlage ist auch mit dem Grundrecht der Klägerin auf freie Berufsausübung (Art. 19 Abs. 3, Art. 12 Abs. 1 GG) vereinbar. Zwar stellt die Belastung eine Beeinträchtigung der Berufsausübung dar (BVerfG, Beschluss vom 16. September 2009 a.a.O. S. 242 f.). Sie genügt aber den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine solche Beeinträchtigung, belastet die Klägerin namentlich nicht übermäßig. Das liegt angesichts des geringen Mehrbetrags, der auf die allein strittigen Amtshaftungslasten der Beklagten entfällt, auf der Hand und wird von der Klägerin auch nicht bezweifelt.

34 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. von Heimburg

Dr. Deiseroth

Dr. Hauser

Dr. Brandt

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für die Revisionsverfahren für die Zeit bis zur Verbindung auf 18 700 € (BVerwG 8 C 20.10), 1 900 € (BVerwG 8 C 21.10) und 47 € (BVerwG 8 C 22.10) und für die Zeit nach der Verbindung auf 20 647 € festgesetzt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. von Heimburg

Dr. Deiseroth

Dr. Hauser

Dr. Brandt

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Wirtschaftsverwaltungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3, Art. 34 Satz 1, Art. 72, 74 Nr. 11, Art. 105, 106, 110
FinDAG	§§ 13, 14, 15, 16, 21
FinDAGKostV	§§ 5, 6, 10, 11

Stichworte:

Kosten; Kostenposition; umlagefähig; Abgabe; Sonderabgabe; Aufgabe; Aufgabenwahrnehmung; Verursachung; Verursacherprinzip; Amtshaftung; Amtshaftungskosten; Gemeinkosten; Amtshaftungsansprüche; Zurechnungszusammenhang; Aufsicht; Aufsichtsbereich; Einnahmen; Anstalt; Anstaltslast; Ausgründung; Auslagerung; Selbstfinanzierung; Belastungsgleichheit; Sachzweck; homogene Gruppe; spezifische Sachnähe; gruppennützige Verwendung; Fehlverhalten; Verantwortung; Verschulden; Finanzierungsverantwortung; Finanzverfassung; Staatshaftung; Rechtfertigung; Höhe; Begrenzungsfunktion; Finanzverfassung; Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.

Leitsätze:

1. Finanzielle Aufwendungen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zur Regulierung von Amtshaftungsansprüchen stellen umlagefähige Kosten im Sinne von § 13 Abs. 1 Satz 1 FinDAG, § 5 Satz 1 FinDAGKostV dar, die von den beaufsichtigten Unternehmen und Instituten zu tragen sind.

2. Die Umlage zur Finanzierung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ist auch hinsichtlich der Ausgaben für Ansprüche aus Amtspflichtverletzungen mit den Zulässigkeitsanforderungen an Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion vereinbar, die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung ergeben.

Urteil des 8. Senats vom 23. November 2011 - BVerwG 8 C 20.10

I. VG Frankfurt am Main vom 30.09.2010 - Az.: VG 1 K 1059/10.F -
- Az.: VG 1 K 1060/10.F -
- Az.: VG 1 K 1061/10.F -