

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 20.03
VG 25 A 274.01

Verkündet
am 21. April 2004
Schöbel
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 21. April 2004
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. B a r d e n h e w e r und die Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. H a h n , B ü g e , Dr. G r a u l i c h und V o r m e i e r

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 24. Juni 2003 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e:

I.

Die Klägerin ist eine im Jahr 1997 als Zusammenschluss von Kursmaklern gegründete Aktiengesellschaft; Unternehmensgegenstand ist das Betreiben börslicher und außerbörslicher Wertpapiergeschäfte. Sie ist zum Börsenhandel zugelassen und führt ein Skontro im Freiverkehr.

Auf ihre Tätigkeitsanzeige vom 17. Februar 1998 gemäß § 64 e Abs. 2 Kreditwesengesetz (KWG) i.d.F. vom 22. Oktober 1997 bestätigte das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen der Klägerin mit Schreiben vom 24. April 1998 die Erlaubnis zum Betreiben der Anlagevermittlung, der Abschlussvermittlung und des Eigenhandels gemäß § 1 Abs. 1 a Satz 2 Nr. 1, 2 und 4 KWG. Die Erlaubnis berechtigte nicht dazu, sich bei der Erbringung von Finanzdienstleistungen Eigentum oder Besitz an Geldern oder Wertpapieren von Kunden zu verschaffen. Mit Bescheid vom 8. Oktober 1999 erteilte das Bundesaufsichtsamt der Klägerin antragsgemäß die Erlaubnis, über die Finanzdienstleistungen hinaus als Bankgeschäfte das Finanzkommissionsgeschäft und das Emissionsgeschäft (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 und 10 KWG) zu betreiben. Zugleich wurde ihr mitgeteilt, dass sie weiterhin der Entschädigungseinrichtung der Beklagten zugeordnet sei. Die Klägerin betreibt keine Privatkundengeschäfte, sondern steht in Geschäftsbeziehungen ausschließlich zu den sog. institutionellen Kunden im Sinne des Art. 1 § 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der EG-

Einlagensicherungsrichtlinie und der EG-Anlegerentschädigungsrichtlinie vom 16. Juli 1998 (BGBl. I S. 1842).

Mit Bescheiden vom 27. Dezember 1999, vom 9. November 2000 und vom 27. Juli 2001 setzte die Beklagte gegenüber der Klägerin die Jahresbeiträge zur Entschädigungseinrichtung für das Jahr 1999 auf 23 947,58 €, für das Jahr 2000 auf 117 066,14 € und für das Jahr 2001 auf 201 704,03 € fest. Die hiergegen eingelegten Widersprüche wies das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen zurück.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage gegen die genannten Beitragsbescheide mit Urteil vom 24. Juni 2003 im Wesentlichen mit folgender Begründung abgewiesen: Die angefochtenen Bescheide beruhen auf § 8 Abs. 1 bis 3 des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes (Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der EG-Einlagensicherungsrichtlinie und der EG-Anlegerentschädigungsrichtlinie vom 16. Juli 1998 (BGBl. I S. 1842) - EAG - in Verbindung mit der Beitragsverordnung. Durch die Richtlinie 97/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. März 1997 über Systeme für die Entschädigung der Anleger (Anlegerentschädigungsrichtlinie) seien die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Einführung von Anlegerentschädigungssystemen verpflichtet worden. Die in § 8 EAG getroffene Finanzierungsverpflichtung sei richtlinienkonform. Mit Blick auf die Begründungserwägungen der Richtlinie spreche sogar einiges dafür, dass die Finanzierung durch die erfassten Institute europarechtlich geboten sei. Die Abgabeverpflichtung genüge den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die Zulässigkeit einer Sonderabgabe stelle. Bei den der Beklagten zugeordneten abgabepflichtigen Instituten handele es sich um eine hinreichend homogene Gruppe. Die Gruppe der Wertpapierfirmen trage eine besondere Gruppenverantwortung, da sie dem mit der Abgabe verfolgten Zweck, das Insolvenzrisiko im Interesse der Kleinanleger abzusichern, evident näher stehe als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit. An den positiven Auswirkungen des Anlegerschutzes, insbesondere der zu erwartenden verstärkten Nachfrage nach Wertpapierdienstleistungen durch Kleinanleger, partizipierten alle Branchenmitglieder. Dem Erfordernis der gruppennützigen Verwendung der Abgabe stehe weder entgegen, dass der Vorteil für die Gruppe sich nur mittelbar ergebe, noch dass Dritte oder die Allgemeinheit gleichfalls einen Vorteil durch das System

zögen. Die Gruppennützigkeit sei bereits dann gewährleistet, wenn ein besonderes objektives Interesse der Gruppe an der Mittelverwendung bestehe.

Die Verordnungsermächtigung in § 8 Abs. 3 EAG genüge den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG. Die wesentliche Entscheidung habe der parlamentarische Gesetzgeber in § 8 Abs. 1 und 2 EAG selbst getroffen. Der Inhalt der Ermächtigung sei durch den Wortlaut der Regelung sowie die übrigen im EAG getroffenen Finanzierungsbestimmungen eindeutig bestimmbar. Ausmaß und Zweck seien ebenfalls erkennbar. Die in der Beitragsverordnung vorgenommene Beitragseinstufung berücksichtige in einer den Vorgaben der Verordnungsermächtigung entsprechenden und Art. 3 Abs. 1 GG nicht verletzenden Weise, dass nach dem Umfang der Erlaubnisse unterschiedliche latente Entschädigungsrisiken eröffnet würden und damit eine unterschiedlich zu gewichtende Finanzierungsverantwortung bestehe. Mit der Anknüpfung an Bruttoprovisionserträge und Bruttoerträge würden Risikoeröffnung und Leistungsfähigkeit der Institute in vertretbarer Weise berücksichtigt und werde der Umfang der geschäftlichen Betätigung eines Instituts allgemein vergleichbar erfasst. § 2 Abs. 2 BeitragsVO gewährleiste die Berücksichtigung individueller Verantwortlichkeit in angemessener Weise. Die Berücksichtigungsquote von jedenfalls 10 % der beitragsrelevanten Erträge sei im Hinblick auf die abzudeckenden Verwaltungskosten nicht zu beanstanden. Besondere börsenrechtliche Beaufsichtigungen und in diesem Rahmen zu erbringende Sicherheitsleistungen habe der Ordnungsgeber nicht beitragsmindernd berücksichtigen müssen, da diese Maßnahmen den Besonderheiten des Börsengeschehens Rechnung trügen, der Zweck des Anlegerentschädigungssystems sich damit aber nicht erübrige. Eine konfiskatorische Wirkung der Abgabe lasse sich mit Blick auf die Kappungsgrenze in § 1 Abs. 1 Satz 2 BeitragsVO nicht feststellen. Art. 12 Abs. 1 GG sei nicht berührt, da die Finanzierungsverpflichtung als solche keine berufsregelnde Tendenz verfolge. Jedenfalls stelle der Anlegerschutz einen besonders bedeutenden Gemeinwohlbelang dar. Soweit der Festsetzung des Jahresbeitrages für 2001 nicht der Jahresabschluss zum 31. März 2001 zugrunde gelegt worden sei, könne sich die Klägerin trotz eines sich dabei ergebenden niedrigeren Beitrages nicht auf eine Benachteiligung berufen. Denn die erstmalige Berücksichtigung des Jahresabschlusses zum 31. März 2000 im Beitragsjahr 2001 habe sich für sie insgesamt begünstigend ausgewirkt.

Mit ihrer Sprungrevision verfolgt die Klägerin ihr Aufhebungsbegehren weiter und macht geltend: Das angefochtene Urteil beruhe auf einer Verletzung von Art. 249 Abs. 3 des Vertrages über die Europäischen Gemeinschaften (EGV) sowie der Regelungen der Anlegerentschädigungsrichtlinie und der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme und setze sich in Widerspruch zu der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Das Gemeinschaftsrecht schreibe keine bestimmte Art der Finanzierung des Anlegerentschädigungssystems vor. Auch der EuGH lasse alternative Einlagensicherungssysteme zu. Das angefochtene Urteil vertrete demgegenüber die Auffassung, dass die Vorgaben der europarechtlichen Richtlinien ein durch die Institute selbst finanziertes Entschädigungssystem erforderlich werden ließen.

Das angefochtene Urteil beachte nicht die Kriterien, die für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe gälten, und beruhe daher auf einer Verletzung der bundesstaatlichen Finanzverfassung, insbesondere von Art. 110 Abs. 1 GG. Die Sonderabgabe komme als Finanzierungsform nicht in Betracht, wenn wie hier eine Finanzierung von Anfang an nicht auf eine nur vorübergehende Dauer ausgerichtet sei. Der Jahresbeitrag sei keine gruppennützige, sondern eine fremdnützige Sonderabgabe. Das Verwaltungsgericht verkenne die Anforderungen, die an das Zulässigkeitskriterium der spezifischen Sachnähe der Abgabepflichtigen zu der zu finanzierenden Aufgabe zu stellen seien. Die besondere Sachverantwortung müsse sich der Sozial- und Rechtsordnung entnehmen lassen. Dazu genügten weder allein die bloße Marktteilnahme noch allein ein Gruppeninteresse an den positiven Marktauswirkungen des Anlegerschutzes. Soweit Finanzdienstleistungsunternehmen lediglich als Vermittler tätig würden oder Geschäfte ausschließlich mit institutionellen Kunden tätigten, sei eine Sachverantwortung darüber hinaus auch deswegen ausgeschlossen, weil das mit dem Jahresbeitrag abgesicherte Insolvenzrisiko durch das Unternehmen nicht verwirklicht werden könne. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei die vom EAG definierte Gruppe der abgabepflichtigen Institute nicht homogen.

Die Heranziehung zum Jahresbeitrag verletze sie, die Klägerin, in ihrem Recht aus Art. 12 Abs. 1 GG. Die Zahlungsverpflichtung sei eine Berufswahlregelung, weil gemäß §§ 32, 35 Abs. 2 Satz 1 KWG von ihrer Erfüllung der Bestand der Geschäftserlaubnis abhängt. Der Eingriff in die Berufsfreiheit sei nicht gerechtfertigt, da weniger

belastende Regelungen denkbar seien. Darüber hinaus sei der Jahresbeitrag unverhältnismäßig. In den Jahren 1999 bis 2001 seien Entschädigungszahlungen in Höhe von 282 708,01 € geleistet worden. Im gleichen Zeitraum habe die Beklagte einen Gewinn von 4 804 252,55 € erwirtschaftet und seien 5 449 088,90 € Verwaltungskosten angefallen. Das Verwaltungsgericht verkenne zudem, dass die Heranziehung zum Jahresbeitrag sie in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG verletze. Soweit die Abgabepflicht Institute, deren Geschäftstätigkeit zu keinem Entschädigungsanspruch führen könne, ebenso erfasse wie Institute, bei denen sich das Entschädigungsrisiko verwirklichen könne, liege eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung vor. Entsprechendes gelte hinsichtlich der Ausnahmeregelung in § 12 EAG.

Soweit in dem angefochtenen Urteil davon ausgegangen werde, dass die Institute die Jahresbeitragszahlung auf Anleger umlegten, beruhe es auf einer Verletzung des Willkürverbotes. Diese Annahme sei weder verständlich noch haltbar, denn eine Erhöhung der Gebühren nach der Gebührenordnung für Kursmaklerinnen und Kursmakler an der Frankfurter Wertpapierbörse sei ausgeschlossen. Die Courtagesätze seien eine Gebührenobergrenze.

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts halte die Beitragsverordnung die Vorgaben der Ermächtigungsgrundlage nicht ein. Während § 8 Abs. 3 Satz 1 2. Halbsatz EAG die tatsächlich vorgenommenen Geschäfte in den Blick nehme, stelle § 2 BeitragsVO auf abstrakt mögliche Geschäfte ab. Bruttoprovisionserträge und Bruttoerträge seien keine geeigneten Kriterien, um den Umfang eines Geschäftes abzubilden. Die in der Verordnungsermächtigung vorgegebenen Kriterien Anzahl, Größe und Geschäftsstruktur der Institute würden in der Beitragsverordnung nicht umgesetzt.

Die Beklagte tritt der Revision entgegen.

II.

Die Revision ist unbegründet. Das angefochtene Urteil beruht nicht auf einer Verletzung von Bundesrecht. Die zulässige Klage ist nicht begründet.

1. Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes vom 16. Juli 1998 - EAG - (Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der EG-Einlagensicherungsrichtlinie und der EG-Anlegerentschädigungsrichtlinie <BGBl. I S. 1842>) in der hier maßgeblichen Fassung des Gesetzes vom 16. Februar 2001 (BGBl. I S. 266, 281) sind Institute im Sinne von § 1 Abs. 1 EAG verpflichtet, Beiträge an die Entschädigungseinrichtung zu leisten, der sie zugeordnet sind. Die Höhe der zu entrichtenden Beträge bestimmt sich nach der Verordnung über die Beiträge zu der Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (Beitragsverordnung - BeitragsVO) vom 19. August 1999 (BGBl. I S. 1891), die hier für alle Veranlagungsjahre gemäß ihrem § 5 Abs. 4 in der Fassung der Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Beiträge zu der Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau vom 7. September 2000 (BGBl. I S. 1376) anzuwenden ist.

2. Die Klägerin unterfällt dem Anwendungsbereich dieses Regelwerks. Bis zur Erteilung der Erlaubnis vom 8. Oktober 1999 handelte es sich bei der Klägerin um ein Finanzdienstleistungsinstitut im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 3 EAG, da sie über eine Erlaubnis zur Erbringung von Finanzdienstleistungen gemäß § 1 Abs. 1 a Satz 2 Nr. 1 (Anlagevermittlung), Nr. 2 (Abschlussvermittlung) und Nr. 4 (Eigenhandel) KWG verfügte. Mit Erteilung der Erlaubnis vom 8. Oktober 1999 ist die Klägerin auch ein Kreditinstitut (vgl. § 1 Abs. 1 KWG) im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 2 EAG, da sie nun zusätzlich Bankgeschäfte im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 (Finanzkommissionsgeschäft) und Nr. 10 (Emissionsgeschäfte) KWG betreiben darf. Sowohl als Institut nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 als auch als Institut nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 EAG ist die Klägerin der Institutsgruppe der "anderen Institute" im Sinne von § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 EAG zugeordnet, für die die Beklagte die zuständige Entschädigungseinrichtung ist.

3. Die der Heranziehung der Klägerin zu den umstrittenen Jahresbeiträgen zugrunde liegenden Bestimmungen verstoßen nicht gegen höherrangiges Recht.

a) Die angeführten Rechtsgrundlagen sind verfassungskonform.

aa) Die Gesetzgebungskompetenz stand dem Bund zu. Bei der Verpflichtung der den Entschädigungseinrichtungen zugeordneten Institute zu einem Jahresbeitrag handelt es sich um eine öffentliche Geldleistungspflicht und damit um eine öffentlich-rechtliche Abgabe. Die Gesetzgebungskompetenz für öffentlich-rechtliche Abgaben bestimmt sich danach, ob es sich um eine Steuer oder eine nichtsteuerliche Abgabe handelt. Im ersteren Fall richtet sich die Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 105 ff. GG, im letzteren nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG (Urteil vom 22. November 2000 - BVerwG 6 C 8.99 -, BVerwGE 112, 194 <199>; BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. -, NVwZ 2003, 715; Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, NVwZ 2003, 1241).

Der Jahresbeitrag zu der Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen ist eine nichtsteuerliche Abgabe. Die Gesetzgebungskompetenz richtet sich daher nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG, hier nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.

Für die Klassifizierung einer öffentlich-rechtlichen Abgabe kommt es nicht darauf an, welchen Namen ihr der Gesetzgeber gibt, sondern maßgeblich ist ihr materieller Gehalt (Urteil vom 22. November 2000 - BVerwG 6 C 8.99 -, a.a.O. <199>); BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, a.a.O. <1241>). Das Grundgesetz knüpft für den in den Art. 105 ff. GG verwendeten, aber nicht definierten Begriff der Steuer an die Definition der Abgabenordnung an (Urteil vom 22. November 2000 - BVerwG 6 C 8.99 -, a.a.O. <199 f.>). Danach ist eine Steuer eine Geldleistung, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung eines öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens darstellt und von diesem zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt wird, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft (vgl. jetzt § 3 Abs. 1 Satz 1 AO; früher § 1 Abs. 1 Satz 1 RAO). Danach handelt es sich bei dem nach § 8 EAG zu erhebenden Jahresbeitrag nicht um eine Steuer. Die Abgabe dient nicht der Mittelbeschaffung für den allgemeinen Finanzbe-

darf eines öffentlichen Gemeinwesens, sondern wird von einer bestimmten Gruppe zweckbezogen zur Finanzierung einer besonderen Aufgabe erhoben, zweckgebunden verwandt sowie getrennt vom öffentlichen Haushalt als zweckgebundene Vermögensmasse verwaltet.

Die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass der Beitragsregelung in § 8 EAG folgt als Annexkompetenz aus der Sachzuständigkeit in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG. Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG steht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung für das Recht der Wirtschaft zu, wozu ausdrücklich auch der Bereich des Bank- und Börsenwesens gehört. Der Begriff "Recht der Wirtschaft" ist in einem weiten Sinn zu verstehen und umfasst nicht nur Vorschriften, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen, sondern auch alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnde Normen. Die Gesetzgebungsbefugnis ist nicht darauf beschränkt, die Rechtsbeziehungen der von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erfassten Wirtschaftszweige zu gestalten, sondern erstreckt sich auch auf das Wirtschaftsleben ordnende und lenkende Regelungen. Das Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsrecht unterfällt dem so umrissenen Bereich des Wirtschaftsrechts. Das Gesetz dient ausweislich der Gesetzesbegründung (BTDrucks 13/10188, S. 12) der Umsetzung der Richtlinie 97/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. März 1997 über Systeme für die Entschädigung der Anleger (ABl. EG Nr. L 84 S. 22) sowie der Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über Einlagensicherungssysteme (ABl. EG Nr. L 135 S. 5). Das Gesetz soll danach der Gewährleistung eines harmonisierten Mindestschutzes für Anleger und Einleger zwecks Vollendung des Binnenmarktes dienen (vgl. Begründungserwägungen der Anlegerentschädigungsrichtlinie, Nr. 25, und der Einlagensicherungsrichtlinie, Nr. 1 und 2). Gleichzeitig bezwecken die Richtlinien eine Stärkung des Vertrauens in das Finanzsystem und dient ihre Umsetzung der Stabilisierung des Banken- und Finanzdienstleistungssektors (vgl. Begründungserwägungen der Anlegerentschädigungsrichtlinie, Nr. 4 und 25, und der Einlagensicherungsrichtlinie, Nr. 1). Diese Ziele setzt das Gesetz durch die Regelungen zur Errichtung von Entschädigungseinrichtungen und zum Entschädigungsverfahren um und hat damit wirtschaftsgestaltende Wirkung. Die Beitragsregelung in § 8 EAG ist dazu

notwendiger Annex, da das Entschädigungssystem erst mit seiner Finanzierung wirksam werden kann.

bb) Die umstrittene Abgabe ist eine zulässige nichtsteuerliche Abgabe in der Art einer Sonderabgabe. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Erhebung einer derartigen Abgabe liegen hier vor.

(1.) Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Vielzahl von Entscheidungen grundlegende Anforderungen entwickelt, denen nichtsteuerliche Abgaben genügen müssen, um nicht gegen die grundgesetzliche Finanzverfassung zu verstoßen. Ausgangspunkt ist dabei die Erwägung, dass die Finanzverfassung, in deren Mittelpunkt das Finanzierungsmittel der Steuer steht, ihren Sinn und ihre Funktion verlöre, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen über die Verteilung der Steuergesetzgebungs-, -ertrags- und -verwaltungskompetenzen begründet werden könnten. Zugleich schützt die Finanzverfassung mit ihren Verteilungsregeln auch den Bürger vor einem ungehinderten Zugriff auf seine Ressourcen (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. -, a.a.O., <716>; Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, a.a.O., <1242>).

(2.) Die klassischen Abgabetypen der Gebühr und des Beitrags (sog. Vorzugslasten) gehören zum tradierten Bestand staatlicher Tätigkeit, die keinen grundsätzlichen Bedenken begegnen. Die hier in Rede stehenden "Beiträge" unterfallen jedoch nicht diesen Abgabetypen.

(2.1) Das Grundgesetz gibt einen Gebührenbegriff nicht vor. Auch im Übrigen gibt es keinen allgemeinen, abschließenden bundesrechtlichen Gebührenbegriff (Urteil vom 14. April 1967 - BVerwG 4 C 42.65 -, BVerwGE 26, 302 <309>). Herkömmlich werden als Gebühren öffentlich-rechtliche Geldleistungen bezeichnet, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahmen auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken (Urteil vom 25. August 1999 - BVerwG 8 C 12.98 -, BVerwGE 109, S. 272 <276>).

Danach ist der Jahresbeitrag nach § 8 EAG keine Gebühr. Es fehlt an einer den Abgabepflichtigen individuell zuzurechnenden öffentlichen Leistung. Die öffentliche Leistung nach dem Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz besteht in der Organisation eines Entschädigungssystems und der Erbringung von Entschädigungsleistungen an Dritte, die mit den abgabepflichtigen Instituten nicht identisch sind. Die Geldleistungen der Institute dienen dazu, die für einen etwaigen Entschädigungsfall erforderlichen Mittel anzulegen. Der Jahresbeitrag wird mithin nicht als Gegenleistung für eine von dem jeweiligen abgabepflichtigen Institut individuell veranlasste Amtshandlung erhoben und ist daher keine Verwaltungsgebühr. Ebenso wenig ist in der von der Entschädigungseinrichtung ggf. zu leistenden Entschädigung eine Gegenleistung im Sinne des Gebührenbegriffs zu sehen. Dagegen spricht bereits, dass ihre Erbringung vom Eintritt des Entschädigungsfalles, ggf. bei einem anderen Unternehmen, abhängig ist, dem Jahresbeitrag mithin nicht korrespondiert. Darüber hinaus fehlt es auch an einem auszugleichenden Vorteil. Das Verwaltungsgericht hat ferner mit Recht darauf hingewiesen, dass das Institut im Entschädigungsfall aufgrund des in § 5 Abs. 5 EAG vorgesehenen Forderungsübergangs nicht von seinen Verbindlichkeiten befreit wird, sondern lediglich ein Gläubigerwechsel eintritt. Dem Jahresbeitrag kommt auch nicht der Charakter eines Entgeltes für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung zu, so dass er keine Benutzungsgebühr ist.

(2.2) Die umstrittene Abgabe stellt sich auch nicht als Beitrag dar. Der Begriff des Beitrags ist weder verfassungsrechtlich vorgegeben noch sonst bundesrechtlich vorgeprägt (Urteil vom 14. November 1985 - BVerwG 3 C 44.83 -, BVerwGE 72, 212 <218>). Der Beitrag ist ebenfalls ein Ausgleich für eine staatliche Gegenleistung, klassischerweise für den durch die Nutzbarkeit einer öffentlichen Einrichtung vermittelten Vorteil. Im Unterschied zur Gebühr wird nicht die tatsächliche Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung ausgeglichen, sondern die Möglichkeit der Inanspruchnahme. Dabei muss es sich um den einzelnen Abgabepflichtigen zuwachsende Sondervorteile handeln (Urteil vom 14. November 1985 - BVerwG 3 C 44.83 -, a.a.O. <218 f.>).

Nach diesen Kriterien ist die Abgabe nach § 8 EAG kein Beitrag. Die Voraussetzungen des klassischen Beitragsbegriffs erfüllt sie nicht, weil die abgabepflichtigen Institute als Gegenleistung für ihren Beitrag nicht die Möglichkeit der Nutzung einer öffentlichen Einrichtung erhalten. Ungeachtet der Frage, ob die Entschädigungseinrichtung überhaupt eine Einrichtung im Sinne dieses Beitragsbegriffs ist, fehlt es jedenfalls an einer Nutzungsmöglichkeit für die abgabepflichtigen Institute, die diesen individuell gewährt wird. Als "Nutzer" der Entschädigungseinrichtung erscheinen vielmehr nur die Anleger, denen zunächst potentiell und im Entschädigungsfall tatsächlich eine Leistung der Einrichtung zugänglich ist. Soweit darüber hinaus auch den abgabepflichtigen Instituten aus der Existenz und Wirksamkeit der Einrichtung Vorteile zuwachsen, erlangen sie diese nicht je für sich, sondern lediglich mittelbar als Gruppe. Unter diesen Umständen kann von einem Leistungsaustausch zwischen dem Staat und den Instituten, wie er für die Erhebung eines Beitrags charakteristisch ist, nicht die Rede sein.

(3.) Die Abgabe stellt sich als Sonderabgabe zu Finanzierungszwecken (Sonderabgabe im engeren Sinne) dar. Dabei handelt es sich um nichtsteuerliche Abgaben, die weder Gebühr oder Beitrag noch, was hier nicht näher in Betracht zu ziehen ist, Verbandslast sind, die Finanzierungszwecken dienen und die eine besondere Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Abgabepflichtigen in Anspruch nehmen. Charakteristisch, wenngleich nicht zwingend (BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, a.a.O. <1242>) ist ferner eine Mittelverwaltung außerhalb des allgemeinen Haushalts (Fondsverwaltung). Diese Voraussetzungen erfüllt der streitgegenständliche "Jahresbeitrag". Er lässt sich, wie dargelegt, keinem der sonstigen Abgabentypen zuordnen. Er dient dazu, die Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen zu finanzieren. Das Gesetz verknüpft die Abgabepflicht der erfassten Unternehmen mit dem Finanzbedarf für die Erfüllung einer speziellen Aufgabe und nimmt daher eine besondere Finanzierungsverantwortung dieser Gruppe in Anspruch. Das Abgabeaufkommen wird in einem besonderen Fonds verwaltet.

(4.) Für Sonderabgaben mit Finanzierungszweck gelten besondere Voraussetzungen. Denn diese Sonderabgaben werden trotz einer gewissen Ähnlichkeit mit der Steuer außerhalb der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln des Grundgesetzes erhoben und regelmäßig aus dem Haushalt ausgegliedert. Die besonderen

Erhebungsvoraussetzungen sollen gewährleisten, dass derartige Abgaben neben der Steuer seltene Ausnahmen bleiben. Der Erhebung der Abgabe muss ein Sachzweck zugrunde liegen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit ihr darf nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht. Das Abgabenaufkommen muss zudem gruppennützig verwendet werden. In angemessenen Zeitabständen ist der Gesetzgeber gehalten zu überprüfen, ob es der Sonderabgabe weiterhin bedarf oder ob sie wegen veränderter Umstände zu ändern oder aufzuheben ist. Die Sonderabgabe ist zudem in einer dem Haushaltsplan beigefügten Anlage zu dokumentieren (vgl. Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, a.a.O. <1243>).

(4.1) Der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderliche über eine bloße Mittelbeschaffung hinausgehende Sachzweck ist gegeben, wie aus der bereits dargestellten Gesetzesbegründung folgt.

(4.2) Die Gruppe der abgabepflichtigen Institute ist homogen, weil sie durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung und in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist (dazu Urteil vom 27. April 1995 - BVerwG 3 C 9.95 -, Buchholz 451.49 WWiG Nr. 3, S. 1 <4 f.> = NVwZ-RR 1996, S. 107). Die Homogenität der abgabepflichtigen Institute folgt aus ihrer gemeinsamen Betroffenheit als Anbieter von Finanzdienstleistungen bzw. Bankgeschäften im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 EAG und dem gemeinsamen Interesse an der Stärkung dieses Marktes. Die Gruppe von Wertpapierfirmen wird von der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften als eigenständige Gruppe gesehen, wie sich aus der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 93/22/EWG des Rates vom 10. Mai 1993 <ABl. EG Nr. L 141 S. 27>) und der Anlegerentschädigungsrichtlinie ergibt. Davon abgegrenzt werden auf Gemeinschaftsrechtsebene die Einlagenkreditinstitute, die mit der Einlagensicherungsrichtlinie eine gesonderte Regelung erfahren haben. Entsprechend geht die Anlegerentschädigungsrichtlinie in Nr. 9 der Begründungserwägungen von getrennten Entschädigungssystemen aus. Die gemeinschaftsrechtliche Differenzierung zwischen Einlagenkreditinstituten und Wertpapierfirmen findet sich in der deutschen Rechtsordnung wieder. Dies gilt nicht nur, soweit sie auf der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht beruht wie etwa die Ausgestaltung des Kreditwesengesetzes, vgl. z.B. § 1 Abs. 1,

Abs. 1 a, Abs. 1 b, Abs. 3 d, § 33 Abs. 1 Nr. 1 KWG. Die Differenzierung aus § 6 Abs. 1 Satz 1 EAG zwischen Einlagenkreditinstituten einerseits und Wertpapierfirmen andererseits knüpft auch daran an, dass vor Errichtung des Entschädigungssystems des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes bereits freiwillige Sicherungssysteme im Bereich der Einlagenkreditinstitute eingerichtet worden waren (der am 1. Januar 1976 gegründete Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken e.V. und für die öffentlichen Banken der Ende 1994 errichtete Einlagensicherungsfonds). Diese bestehenden Strukturen sollten bei der Umsetzung der Anlegerentschädigungs- und der Einlagensicherungsrichtlinie so weit wie möglich berücksichtigt werden, wie mittelbar aus § 7 EAG folgt, wonach die Aufgaben und Befugnisse einer Entschädigungseinrichtung einer juristischen Person des Privatrechts übertragen werden können. Die Differenzierung zwischen Einlagenkreditinstituten und Wertpapierfirmen beruht ferner auf den unterschiedlichen Geschäftsgegenständen der Institute (vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Einlagensicherungsrichtlinie und der EG-Anlegerentschädigungsrichtlinie, BTDrucks 13/10188, S. 12, 19).

Soweit in anderen Zusammenhängen Wertpapierhandelsbanken nicht der Gruppe der Finanzdienstleistungsunternehmen, sondern derjenigen der (Einlagen-)Kreditinstitute zugeordnet werden mögen (vgl. die von Gutsche angeführten Beispiele, BKR 2003, 696 <700>), ist dies nicht geeignet, zu einer anderen rechtlichen Bewertung zu führen. Wertpapierhandelsbanken sind gemäß § 1 Abs. 3 d Satz 3 KWG dadurch gekennzeichnet, dass sie entweder bestimmte Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen erbringen. Sie haben also je nach Art ihrer Geschäfte einen Bezug nicht nur zur Gruppe der Kreditinstitute, sondern auch zur Gruppe der Finanzdienstleistungsunternehmen. Für das hier anzuwendende Gesetz stellt sich die Abgrenzung in anderer Weise. Maßgebliches Kriterium ist hier, ob das Einlagengeschäft oder, vorbehaltlich § 1 Abs. 1 Nr. 4 EAG, Geschäfte nach § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 oder 10 bzw. Abs. 1 a Satz 2 Nr. 1 bis 4 KWG betrieben werden. Dadurch bilden Einlagenkreditinstitute die eine, Wertpapierhandelsbanken und Finanzdienstleistungsinstitute die andere Gruppe.

Die Gruppe der abgabepflichtigen Institute nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 EAG verliert ihre Homogenität nicht dadurch, dass gemäß § 12 EAG diejenigen Institute von der

Zuordnung zu einer Entschädigungseinrichtung ausgenommen sind, die den Sicherheitseinrichtungen der regionalen Sparkassen- und Giroverbände oder der Sicherungseinrichtung des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken angeschlossen sind, solange diese Einrichtungen institutssichernd sind. Die Gruppe der Wertpapierfirmen wird von dieser Ausnahme schon nicht berührt, weil sie Institute im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 1 EAG und damit die Gruppe der Einlagenkreditinstitute betrifft. Darüber hinaus hat das Verwaltungsgericht auch zutreffend darauf verwiesen, dass die Ausnahmeregelung sachlich gerechtfertigt ist: Der Umstand, dass die in § 12 EAG genannten Institutsgruppen bereits in einer den Entschädigungseinrichtungen vergleichbaren Sicherungseinrichtung erfasst sind, rechtfertigt es, sie nicht zusätzlich dem hier zu beurteilenden Entschädigungssystem zu unterwerfen. Die Möglichkeit dieser Ausnahme ist im Übrigen durch die Anlegerentschädigungsrichtlinie und die Einlagensicherungsrichtlinie vorgegeben (Art. 2 Abs. 1 Unterabsatz 2 bzw. Art. 3 Abs. 1 Unterabsatz 2).

Die Gruppe der abgabepflichtigen Institute nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 EAG wird auch nicht dadurch inhomogen, dass Institute erfasst sind, die börslichen Sicherungen, sei es durch Aufsichtselemente oder zu erbringende Sicherheitsleistungen, unterliegen. Diese börslichen Sicherungsmaßnahmen sind mit dem Entschädigungssystem nach dem Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz nicht vergleichbar. Sie finden, soweit sie nicht auf freiwilliger und damit ungesicherter Grundlage bestehen, ihre Rechtsgrundlage in § 8 a BörsG 1998 und § 19 BörsG 2002. Abgesehen davon, dass sie zur - wenn auch staatlicher Aufsicht zugänglichen - Disposition des Börsenrats als des Urhebers der Börsenordnung stehen, bewirken sie lediglich Sicherheiten, durch die die Verpflichtungen aus einzelnen Börsengeschäften erfüllt werden. Demgegenüber betrifft das Sicherungssystem nach dem Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz, soweit hier von Bedeutung, alle Verbindlichkeiten aus Wertpapiergeschäften in Insolvenzfällen. Die börslichen Sicherungssysteme schließen den Eintritt von Insolvenzen nicht aus. Insofern unterscheiden sie sich signifikant von den bereits erwähnten institutssichernden Einrichtungen, deren satzungsmäßiger Schutzzweck nach § 12 Abs. 1 EAG darauf gerichtet ist, die Solvenz der angeschlossenen Institute zu gewährleisten. Die gleichmäßige Erfassung der Institute ungeachtet von Sicherungsmaßnahmen, die mit bestimmten Geschäftstypen einhergehen, ist im Übrigen auch aus Praktikabilitätsgründen sachlich

gerechtfertigt. Berücksichtigte man sonstige Sicherungssysteme, müsste in jedem Einzelfall zunächst geprüft werden, ob diese einen vergleichbar adäquaten Anlegerschutz bieten. Ferner bedürfte es einer laufenden Kontrolle. Vor allem aber beschränkt sich die zugelassene Geschäftstätigkeit der Institute regelmäßig nicht auf solche Vorgänge, die von dem börsenrechtlichen Sicherungssystem erfasst werden. Das gilt namentlich auch für die Klägerin, deren erlaubtes Geschäftsfeld weit über Börsengeschäfte hinausreicht. Dass sie gegenwärtig, wie sie vorträgt, nur Börsengeschäfte abwickelt, ist in Anbetracht der jederzeitigen Abänderbarkeit dieser Praxis ohne Bedeutung. Für die Homogenität der Gruppe ist entscheidend, welche Geschäfte zulässigerweise getätigt werden dürfen. Der Gesetzgeber darf bei Begründung einer Sonderabgabe an einen in der Wirklichkeit vorgefundenen, insbesondere rechtlich deutlich vorgeprägten besonderen Status der Abgabepflichtigen anknüpfen, wie er sich hier aus dem durch das Kreditwesengesetz, an das die Abgabeverpflichtung anknüpft, jeweils eröffneten Geschäftsbereich der Institute ergibt. Etwaige unterschiedliche Geschäftsstrukturen innerhalb der Gruppe der Wertpapierhandelsunternehmen beeinträchtigen die Homogenität nicht. Die gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 EAG erfassten Geschäftstätigkeiten ähneln sich mit Blick auf den zugrunde liegenden Geschäftsgegenstand - Finanzinstrumente im Sinne von § 1 Abs. 11 KWG - in ihrer Grundstruktur derart, dass eine einheitliche Gruppenbildung gerechtfertigt ist. Da der "Gesetzgeber auch im Zusammenhang mit der Auferlegung von Sonderabgaben seine Tatbestände nach sozialtypischem Befund bilden" muss, ist es gerechtfertigt, dass er den typischen Fall erfasst und dadurch das Konkrete unter Vernachlässigung individueller Unterschiedlichkeiten verallgemeinert (BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, a.a.O. <1245>).

(4.3) Die mithin homogene Gruppe der Institute nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 EAG steht in einer spezifischen Sachnähe zu der zu finanzierenden Aufgabe. Eine solche Sachnähe ist gegeben, wenn die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näher steht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Ob eine bestimmte Gruppe eine besondere Sachnähe zu einer bestimmten Aufgabe aufweist, ist unter Anknüpfung an vorgegebene Strukturen der Lebenswirklichkeit bei Berücksichtigung der Rechts- und Sozialordnung zu bestimmen. Aus der Sachnähe muss weiter eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzie-

renden Aufgabe entspringen. Dass ist dann der Fall, wenn die Aufgabe ganz überwiegend in die Sachverantwortung der belasteten Gruppe, nicht in die staatliche Gesamtverantwortung fällt (BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1980 - 2 BvF 3/77 -, BVerfGE 55, 274 <306 f.>). Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Die Aufgabe, die mit der Errichtung der Entschädigungseinrichtung verfolgt wird, ist die Installierung eines Mindestanlegerschutzes, um auf europäischer Ebene eine Harmonisierung von Mindeststandards zu erreichen, Wettbewerbsbeschränkungen abzubauen, das Vertrauen in das Finanzsystem zu erhalten und zu stärken und auf diesem Wege den Binnenmarkt zu vollenden sowie sein reibungsloses Funktionieren zu gewährleisten. Dieser Aufgabe stehen die abgabepflichtigen Institute evident näher als andere Gruppen oder die Allgemeinheit. Sie sind zum einen diejenigen, die als Marktanbieter davon profitieren, wenn der Wertpapierdienstleistungsmarkt von beeinträchtigenden Wettbewerbsschranken befreit sowie durch "vertrauensbildende Maßnahmen" gestärkt wird. Der Abbau von Wettbewerbsschranken hat zur Folge, dass die Rahmenbedingungen für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr verbessert werden. Die Stärkung des Marktes lässt eine größere Nachfrage nach Wertpapierdienstleistungen und damit Geschäftszuwächse bei den Anbietern erwarten. Die Interessenlage der Wertpapierhandelsunternehmen ist mithin ähnlich derjenigen, die der Heranziehung zum Absatzfonds zugrunde liegt. Auch dort liegen die besondere Sachnähe und die damit einhergehende Finanzierungsverantwortung darin begründet, dass die mit Hilfe des Fonds zu finanzierenden (Werbe-)Maßnahmen der Stärkung des jeweiligen Marktes dienen (dazu BVerfG, Beschluss vom 5. März 1974 - 1 BvL 27/72 - , BVerfGE 37, 1 <19 ff.> und Beschluss vom 31. Mai 1990 - 2 BvL 12/88 u.a. -, BVerfGE 82, 159 <182 ff.>). Sie tragen zudem die Verantwortung für das Eintreten der Risiken, deren Ausgleich die Mittel der Entschädigungseinrichtung dienen sollen. Die erforderliche Sachnähe ergibt sich daher auch vor dem Hintergrund, dass die Entschädigungseinrichtung der Absicherung der Risiken dient, die gerade auf die Tätigkeit der Institute in einem risikoempfindlichen Markt zurückzuführen sind und die Institute zu einer Risikogemeinschaft werden lassen. Jedes Institut muss objektiv ein Interesse daran haben, dass es selbst und die übrigen Marktteilnehmer im Insolvenzfall die Anleger entschädigen können, damit diese dem Markt als Kunden erhalten bleiben. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht ferner darauf abgestellt, dass ein besonderes Verantwortungsgeflecht durch die nicht auszuschließende Möglichkeit von "brancheninternen Wechselwirkungen" begründet wird. Diese

Wechselwirkungen können sich beispielsweise dadurch ergeben, dass die Institute untereinander Kundenbeziehungen unterhalten, so dass die Insolvenz des einen Unternehmens auch Folgewirkungen für ein anderes - und dessen Kleinanleger - mit sich bringen kann. Alle Institute müssen daher ein sie verbindendes Interesse daran haben, dass nicht im Sinne einer "Kettenreaktion" das Kredit- und Finanzdienstleistungssystem insgesamt beschädigt wird. Der von der Klägerin unter Hinweis auf ihre ausschließlich institutionelle Kundschaft betonte Umstand, dass eine erhebliche Anzahl der abgabepflichtigen Institute tatsächlich keine Geschäftstätigkeit ausübt, die der Entschädigung unterliegende Ansprüche von Kleinanlegern auslösen kann, fällt bei der Beurteilung der Sachnähe und Finanzierungsverantwortlichkeit der Institute wegen der dargelegten weit überwiegenden Gemeinsamkeiten der Interessenlage nicht ins Gewicht.

An der besonderen, die Abgabepflicht legitimierenden Finanzierungsverantwortung der Wertpapierfirmen ändert sich nichts dadurch, dass die Erfüllung der zu finanzierenden Aufgabe zugleich im Interesse der Allgemeinheit wie auch der Gruppe der geschützten Anleger liegt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, a.a.O. <1245>). Die Gruppe der Anleger ist nicht Auslöser (Verursacher) dafür, dass das Entschädigungssystem in Anspruch genommen werden muss. Entschädigungsfälle im Sinne des § 1 Abs. 5 EAG werden in der Verantwortungssphäre der Institute ausgelöst. Die durch das Entschädigungssystem bewirkten Vorteile der Marktöffnung sowie Marktstärkung und Systemsicherung wirken sich für die Institute in besonderem Maße förderlich aus. Vor diesem Hintergrund steht die Gruppe der Institute der zu finanzierenden Aufgabe ersichtlich näher. Auch das Interesse der Allgemeinheit an der Aufgabenerfüllung beseitigt nicht die vorrangige spezielle Gruppenverantwortung. Jede staatliche Tätigkeit erfolgt im Hinblick auf die Förderung von Gemeinwohlinteressen. Ein öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung begleitet notwendig jede zwangsweise Inanspruchnahme besonderer Gruppen und setzt deren spezifische Finanzierungsverantwortung voraus, beseitigt sie aber nicht (BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, a.a.O. <1245>). Dass die Stärkung des Finanzdienstleistungsmarktes zu einer Stärkung des Finanzmarktes insgesamt führt, ist mithin nicht geeignet, die Finanzierungsverantwortung der Institute in Zweifel zu ziehen, sondern bestätigt deren vorrangige Sachnähe.

(4.4) Zwischen den Belastungen und den Begünstigungen besteht eine sachgerechte Verknüpfung in dem Sinne, dass das Abgabeaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also gruppennützig, verwandt wird. Gruppennützige Verwendung setzt nicht voraus, dass das Abgabeaufkommen im spezifischen Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen zu verwenden ist. Es genügt, wenn es unmittelbar oder mittelbar überwiegend (primär) im Interesse der Gesamtgruppe verwandt wird. Unschädlich ist es, wenn daneben (sekundär) auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit gewisse Vorteile aus der Abgabeverwendung haben (BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1990 - 2 BvL 12/88 u.a. -, a.a.O. <180>; Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, a.a.O. <1246>). Auch diesen Anforderungen genügt der Jahresbeitrag nach § 8 EAG. Zwar fließt das Abgabeaufkommen aus § 8 EAG nicht, auch nicht anteilig an die abgabepflichtigen Institute unmittelbar zurück. Dies ist jedoch auch nicht erforderlich. Es genügt, dass die Verwendung der aufgebrachten Gelder mittelbar überwiegend im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen erfolgt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, a.a.O. <1246>).

In diesem Sinne liegt hier eine gruppennützige Verwendung vor. Zum einen dient sie unmittelbar dem Ausgleich von Folgen der Insolvenz, deren Eintritt eindeutig in der Sphäre der Institute liegt. Schon deswegen erfolgt die Mittelverwendung im Interesse der Gruppe der Institute, weil sie Folgen erträglicher macht, die aus der wirtschaftlichen Betätigung der Institute fließen können (in ähnlichem Sinne bereits Urteil vom 14. November 1985 - BVerwG 3 C 44.83 - a.a.O. <222>). Der Anlegerschutz ist daher in gewisser Weise auch Schutz der Gruppe der Institute und führt zugleich dazu, dass die abgabepflichtigen Institute - einschließlich solcher, die eine Geschäftsstruktur wie die der Klägerin aufweisen - mit Rücksicht auf die positiven Folgewirkungen des Entschädigungssystems auf den Finanzdienstleistungsmarkt ein eigenes Interesse an der Entschädigungseinrichtung haben müssen. Die Sicherheit für Kleinanleger, im Entschädigungsfall den Entschädigungsanspruch gegen ein Sondervermögen des Bundes zu haben, fördert die Bereitschaft dieser Anlegerkreise, sich der Dienstleistungen der Institute zu bedienen, die dadurch eine Erweiterung und Bewahrung ihres Kundenkreises erfahren können. Zugleich verhindert die Auskehr der Entschädigungen im Entschädigungsfall eine Beschädigung des Systems des Finanzdienstleistungs- und Kreditwesens.

Die gruppennützige Verwendung wird nicht dadurch eingeschränkt, dass ein Teil der Mittel für die Verwaltungskosten und sonstige, durch die Tätigkeit der Entschädigungseinrichtung entstehende Kosten (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 3 EAG) verwandt wird. Da die Erhebung des Sonderbeitrages und die Durchführung des Entschädigungsverfahrens mit der Abgabe in einer engen funktionalen Beziehung stehen, ist es sachlich gerechtfertigt, die dafür anfallenden Kosten durch die Sonderabgabe abzudecken (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, a.a.O. <1246>). Entsprechendes gilt hinsichtlich der angeführten "sonstigen Kosten". Diese sind dadurch eingegrenzt, dass sie durch die Tätigkeit der Entschädigungseinrichtung veranlasst sind und daher die erforderliche enge funktionale Beziehung besteht. In den Zuständigkeitsbereich der Entschädigungseinrichtung fallen überwiegend Tätigkeiten, die mit der Erhebung des Jahresbeitrages bzw. mit der Durchführung des Entschädigungsverfahrens zusammenhängen, vgl. § 5 Abs. 2 und 4, § 6 Abs. 3, § 8, § 10 und § 11 EAG. Soweit die Entschädigungseinrichtung darüber hinausgehende Aufgaben hat (vgl. die in § 9 EAG vorgesehenen Prüfverfahren), bestehen auch gesonderte Kostenregelungen; insoweit erfolgt die Kostendeckung nicht über den Jahresbeitrag (vgl. § 9 Abs. 5 EAG).

(4.5) Eine Pflicht des Gesetzgebers, die Erhebung des Jahresbeitrages wegen (teilweisen) Wegfalls des Finanzierungszwecks zu modifizieren oder aufzuheben, ist in dem hier zu überprüfenden Zeitraum (1999 bis 2001) nicht festzustellen. In welchen Zeitabständen die Fortdauer der sachlichen Rechtfertigung einer Sonderabgabe vom Gesetzgeber zu überprüfen ist, bemisst sich nach den Einzelfallumständen der konkreten Sonderabgabe und den ihr zugrunde liegenden Verhältnissen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, a.a.O. <1246>). Danach bestand hier keine Verpflichtung zur Überprüfung. Der Entschädigungsfonds musste zunächst einmal aufgebaut und es musste der erforderliche Grundstock an Finanzmitteln angesammelt werden. Ebenso bedarf es eines Erfahrungszeitraumes, um festzustellen, in welchem Umfang mit Entschädigungsansprüchen zu rechnen sein wird.

Der Einwand der Klägerin, der Jahresbeitrag sei unzulässig, weil er auf Dauer angelegt sei, während die Sonderabgabe von vornherein nur auf Zeit angelegt sein dürfe, greift nicht durch. Dass das Gesetz keine Befristung der Geltungsdauer enthält, berührt die Rechtmäßigkeit der Sonderabgabe nicht, sofern in angemessenen Zeitab-

ständen eine Überprüfung durch den Gesetzgeber erfolgt (vgl. Urteil vom 10. Dezember 1980 - 2 BvF 3/77 -, a.a.O. <308>). Dass nach Europäischem Gemeinschaftsrecht eine Verpflichtung zur Schaffung eines Anlegerentschädigungssystems besteht, steht einer zeitlichen Begrenzung des nach dem deutschen Regelwerk geschaffenen Finanzierungssystems nicht entgegen, da das Gemeinschaftsrecht, wie die Klägerin mit Recht betont, keinen Zwang zu einem bestimmten Finanzierungssystem ausübt (Begründungserwägungen Nr. 23 und 25 a. E. zur Anlegerentschädigungsrichtlinie sowie Nr. 24 zur Einlagensicherungsrichtlinie. Es wäre danach möglich, zu gegebener Zeit die Finanzierung des gebotenen Anlegerschutzes etwa über ein Versicherungssystem in Anlehnung an die Insolvenzsicherung der betrieblichen Altersversorgung zu bewirken.

Da die Überprüfungs- und Anpassungspflichten sich unmittelbar aus der Verfassung ergeben und der Gesetzgeber sie unabhängig von konkretisierenden einfachgesetzlichen Bestimmungen zu erfüllen hat, bedarf es insoweit auch keiner ausdrücklichen einfachgesetzlichen Regelung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, a.a.O. <1246>).

(4.6) Die Erfüllung der haushaltsrechtlichen Informationspflichten ist erst mit Beginn der ab dem 1. Januar 2004 aufzustellenden Haushaltspläne geboten (BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, a.a.O. <1247>). Eine nicht hinreichende haushaltsrechtliche Dokumentation der Sonderabgabe im Zeitraum 1999 bis 2001 berührt deren Zulässigkeit daher nicht.

cc) Das Nähere über die Jahresbeiträge ist durch die bereits angeführte Beitragsverordnung bestimmt.

(1) Die Beitragsverordnung findet ihre Ermächtigungsgrundlage in § 8 Abs. 3 EAG. Diese Vorschrift genügt den Anforderungen aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Das bedeutet, dass schon aus der Ermächtigung erkennbar und vorhersehbar sein muss, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll (BVerfG, Beschlüsse vom 20. Oktober 1981 - 1 BvR 640/80 -, BVerfGE 58, 257 <277> m.w.N. und vom 8. Juni 1988 - 2 BvL 9/85 u.a -, BVerfGE 78, 249 <272>

m.w.N.). Bei kostenorientierten Sonderabgaben fordert das Bestimmtheitsgebot eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die ermächtigten Behörden ausschließt. Es ist nicht erforderlich, dass der Gesetzgeber die Abgabehöhe im Einzelnen oder durch Angabe eines Rahmens zahlenmäßig festlegt. Es genügt die Festlegung von Bemessungskriterien einschließlich der Festlegung der Bemessungsfaktoren für die die Abgabe tragenden Kosten (Urteil vom 22. November 2000 - BVerwG 6 C 8.99 -, a.a.O. 194 <202>; BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, a.a.O. <1247>). Der Jahresbeitrag ist nicht zur Deckung vorher bestimmbarer Kosten vorgesehen, sondern dient im Wesentlichen dazu, Entschädigungsleistungen abzudecken, die nicht im Vorhinein genau zu umreißen sind. Der Eintritt von Entschädigungsfällen ist - wenn überhaupt - nur ansatzweise vorhersehbar. Dies führt dazu, dass der Jahresbeitrag sich nicht an der tatsächlich eintretenden Kostenlast orientieren kann, sondern lediglich an einer Prognose möglicherweise eintretender Entschädigungsfälle. Unter Berücksichtigung dieser Besonderheiten genügt die in § 8 Abs. 3 EAG getroffene Regelung den Anforderungen aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Nach § 8 Abs. 3 Satz 1 EAG in der Fassung vom 16. Juli 1998 regelt das Nähere über die Jahresbeiträge das Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung unter besonderer Berücksichtigung von Art und Umfang der gesicherten Geschäfte sowie der Anzahl, Größe und Geschäftsstruktur der der Entschädigungseinrichtung zugeordneten Institute. Nach Satz 2 kann die Rechtsverordnung auch Bestimmungen zu den Sonderbeiträgen, zur Kreditaufnahme und zur Anlage der Mittel enthalten. Diese Vorgaben für den Ordnungsgeber genügen mit den übrigen sich aus dem Gesetz ergebenden Regelungen, um Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung hinreichend zu bestimmen. Das Gesetz gibt in § 8 Abs. 1 vor, dass die für die Entschädigungseinrichtung erforderlichen Mittel von den zugeordneten Instituten über Jahresbeiträge aufzubringen sind (§ 8 Abs. 1 Sätze 1 und 2 EAG). Der Gesamtumfang wird dadurch begrenzt, dass das Beitragsaufkommen die Entschädigungsleistungen, die Verwaltungskosten sowie die sonstigen durch die Tätigkeit der Einrichtung entstandenen Kosten decken muss (§ 8 Abs. 1 Satz 3 EAG, Kostendeckungsprinzip). Der Umfang eines Entschädigungsanspruches ist begrenzt auf maximal 20 000 € pro Gläubiger (§ 4 Abs. 2 EAG). Die Jahresbeiträge sind jeweils zum 30. September des Jahres zu leisten (§ 8 Abs. 2 Satz 1 EAG). Die Entschädigungseinrichtung kann die Beitragspflicht herab- oder aussetzen, wenn die vorhandenen Mittel zur Durchführung der

Entschädigung ausreichen (§ 8 Abs. 2 Satz 2 EAG). Sie hat Sonderbeiträge zu erheben und Kredite aufzunehmen, wenn dies zur Durchführung des Entschädigungsverfahrens erforderlich ist (§ 8 Abs. 2 Satz 3 EAG). Ferner regelt § 19 EAG die erstmalige Beitragserhebung für Institute, die bei In-Kraft-Treten des Gesetzes bereits tätig waren und beitragspflichtig sind. Damit und durch § 6 EAG ist die Gruppe der Beitragspflichtigen vorgegeben. Diese können auch dem Gesetz entnehmen, wofür sie aufzukommen haben. Die Maßstäbe, an denen sich die Bemessung der Beitragshöhe zu orientieren hat, werden ebenfalls durch den Gesetzgeber vorgegeben. Aus diesen ist für die Beitragspflichtigen erkennbar, dass die Art und der Umfang ihrer Geschäftstätigkeit sowie die weiteren in § 8 Abs. 3 Satz 1 EAG genannten Bemessungskriterien Einfluss auf die Beitragshöhe haben. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich dazu als weiterer Anhaltspunkt, dass das Risiko der Geschäftstätigkeit, Entschädigungsleistungen auszulösen, wesentlicher Gesichtspunkt bei der Beitragsbemessung sein soll. Kriterium ist dabei der Umstand, ob die Institute befugt sind, sich Eigentum oder Besitz an Geldern oder Wertpapieren zu verschaffen (vgl. Gesetzesbegründung, BTDrucks 13/10188, S. 21, 24 f.). Dementsprechend ist auch für die erstmalige Beitragserhebung eine danach abgestufte Beitragsbemessung erfolgt (§ 19 Abs. 1 EAG). Damit ergibt sich insgesamt ein hinreichend bestimmter Rahmen für die Rechtsverordnung, der eine willkürliche Handhabung ausschließt. Genauere Vorgaben sind angesichts der Komplexität des Sachverhalts, der bei der Beitragsregelung zu berücksichtigen ist, sowie mit Rücksicht auf die variable und im Vorhinein nicht präzise zu prognostizierende Entschädigungsleistung nicht zu verlangen. Im Übrigen konnte der Gesetzgeber auch deshalb keine exakteren Vorgaben machen, weil die Ausgestaltung der Beitragserhebung sehr stark von der Zahl der beitragspflichtigen Institute abhängt (vgl. auch Gesetzesbegründung, a.a.O., S. 21). Die Anzahl der den Entschädigungseinrichtungen zugeordneten Institute ließ sich aber im Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes noch nicht hinreichend übersehen. Vor diesem Hintergrund fehlt es auch nicht etwa deshalb an der hinreichenden Bestimmtheit, weil sich für die abgabepflichtigen Institute die Höhe des Jahresbeitrages anhand der gesetzlichen Vorgaben nur sehr grob abschätzen lässt (vgl. zu diesem Erfordernis allgemein BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. -, a.a.O. <1247 f.>).

(2.) Die Beitragsverordnung entspricht den Vorgaben der Verordnungsermächtigung.

Die Differenzierung der Institute in § 2 Abs. 1 BeitragsVO setzt das durch § 8 Abs. 3 Satz 1 EAG vorgegebene Kriterium "Art des gesicherten Geschäfts" um und orientiert sich zulässigerweise daran, inwieweit die Geschäftstätigkeit risikobehaftet ist. Diesen Bemessungsfaktor hat der Gesetzgeber zugrunde gelegt, wie sich an § 19 Abs. 1 EAG sowie § 33 Abs. 1 KWG zeigt. Die Abstufung erfolgt danach, ob die Geschäftstätigkeit auch die Erlaubnis umfasst, sich Eigentum oder Besitz an Kundengeldern oder -papieren zu verschaffen bzw. mit Finanzinstrumenten Eigenhandel zu betreiben, oder ob das Institut auf eigene Rechnung mit Finanzinstrumenten handelt. Die zugrunde liegende Wertung, dass eine Geschäftstätigkeit mit diesen Elementen ein erhöhtes Risiko für den Eintritt des Entschädigungsfalles mit sich bringt, ist nachvollziehbar. Während im ersten Fall das höhere Risiko aus der Nähebeziehung zu den Kundenanlagen folgt und damit ein höheres Schutzbedürfnis auf Seiten der Anleger besteht (vgl. auch Gesetzesbegründung, BTDrucks 13/10188, S. 25), ergibt sich das Risiko in der zweiten und dritten Fallgruppe aufgrund der durch die Geschäftstätigkeit erwachsenden erhöhten Insolvenzgefahr. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Differenzierung vorrangig an die erteilte Geschäftserlaubnis anknüpft und nicht, wie die Klägerin es für zutreffend erachtet, allein an die tatsächliche Geschäftstätigkeit. Dem Gesetz lässt sich keine Wertung entnehmen, die den Verordnungsgeber hinderte, an die Geschäftserlaubnis anzuknüpfen. Vielmehr orientiert es sich selbst ebenfalls an den Erlaubnissen, wie sich aus § 1 Abs. 1, § 19 Abs. 1 EAG ergibt. Das Abstellen auf die Geschäftserlaubnis ist auch im Übrigen nicht sachwidrig. Im Sinne einer typisierenden Betrachtung konnte der Verordnungsgeber für den Regelfall davon ausgehen, dass sich Umfang der Geschäftserlaubnis und tatsächlich getätigte Geschäfte entsprechen. Es liegt nahe, dass die Beantragung einer Erlaubnis auch mit der Absicht bzw. Erwartung des Antragstellers einhergeht, diese Art von Geschäften zu betreiben. Darüber hinaus nimmt die Beitragsverordnung bei der Zuordnung der Institute zu verschiedenen Gruppen auf vom Regelfall abweichende Situationen durch § 2 Abs. 1 Satz 4 BeitragsVO Rücksicht. Danach besteht für ein Institut die Möglichkeit, sich einer anderen Beitragsgruppe mit geringerer Beitragslast zuweisen zu lassen, wenn der Großteil der tatsächlichen Geschäftstätigkeit sich im Bereich dieser Gruppe bewegt. Schließlich sieht die Beitragsverordnung in ihrem § 2 Abs. 2 verschiedene antragsabhängige Abschläge von der Bemessungsgrundlage

vor und berücksichtigt damit in Übereinstimmung mit der Vorgabe in § 8 Abs. 3 Satz 1 EAG auch die jeweilige Geschäftsstruktur der Institute.

Dass Institute wie die Klägerin, die allein institutionelle Kunden haben, von der Beitragspflicht nicht vollumfänglich befreit sind, unterliegt mit Blick auf die Vorgaben in § 8 Abs. 3 Satz 1 EAG gleichfalls keinen rechtlichen Bedenken. Nach dem Gesetz werden die Mittel für die Durchführung der Entschädigung von allen der Entschädigungseinrichtung zugeordneten Instituten erbracht. Eine Ausnahmeregelung ist nicht vorgesehen. Das Kriterium "Art und Umfang der gesicherten Geschäfte" in § 8 Abs. 3 Satz 1 EAG gebietet ebenfalls nicht, dass die Beitragsverordnung eine entsprechende Befreiung aufweisen müsste. Da nach dem Gesetz alle erfassten Institute an der Mittelherbringung zu beteiligen sind, meint die Formulierung "gesicherte Geschäfte" die durch die Zuordnung zu einer Entschädigungseinrichtung abzusichernde Geschäftstätigkeit (vgl. auch § 2 EAG). Die Berücksichtigung des individuellen, durch die Struktur des Kundenkreises mitbestimmten Risikos erfolgt bei Ermittlung der Bemessungsfaktoren nach Maßgabe des § 2 Abs. 2 BeitragsVO, wonach u.a. 90 % der Erträge aus Geschäften mit Kunden, die nach § 3 Abs. 2 EAG keinen Entschädigungsanspruch haben, bei der Beitragsbemessung unberücksichtigt bleiben können. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die der Klägerin erteilten Erlaubnisse nicht auf Geschäfte mit institutionellen Anlegern beschränkt sind.

Die für die Beitragssätze gewählten Bezugsgrößen "Bruttoprovisionserträge" sowie "Bruttoerträge" halten sich ebenfalls innerhalb des durch § 8 Abs. 3 Satz 1 EAG vorgegebenen Rahmens. Da die Beitragserhebung wie dargelegt an die Risiken anknüpft, die die Geschäftstätigkeit der Institute im Hinblick auf einen Entschädigungsfall mit sich bringt, ist es sachgerecht, der Beitragsbemessung den gesamten Geschäftsumfang zugrunde zu legen und nicht etwa lediglich die Nettoerträge. Der Ordnungsgeber konnte auch typisierend davon ausgehen, dass ein größerer Ertragsumfang im Regelfall auf eine stärkere Geschäftstätigkeit zurückzuführen ist.

Schließlich liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Beitragsverordnung die weiteren in § 8 Abs. 3 Satz 1 EAG angeführten Kriterien "Anzahl und Größe" der Institute nicht oder unangemessen berücksichtigt hätte. Beide Gesichtspunkte fließen mittelbar über die Beitragssätze in die Bemessung der Jahresbeiträge ein. Je größer

die Zahl der abgabepflichtigen Institute ist, auf desto mehr Schultern verteilen sich einerseits die insgesamt aufzubringenden Mittel. Andererseits bedeuten mehr Institute auch einen größeren Geschäftsumfang und damit grundsätzlich auch eine Erhöhung des Risikos. Beides beeinflusst die Beitragssätze, die so festgelegt sein müssen, dass sie das erforderliche Beitragsaufkommen auch gewährleisten können. Dass die in § 2 Abs. 1 BeitragsVO gewählten Sätze in diesem Sinne sachwidrig festgesetzt wären, ist nicht erkennbar. Soweit die Änderungsverordnung vom 7. September 2000 zu leicht erhöhten Beitragssätzen geführt hat, beruht dies darauf, dass die verstärkte Berücksichtigung individueller Komponenten nach § 2 Abs. 2 BeitragsVO Beitragsminderungen mit sich gebracht hat, die über die höheren Beitragssätze auszugleichen waren.

(3.) Die Beitragsverordnung berücksichtigt in hinreichender Weise individuelle Unterschiede in der Risikobehaftung der einzelnen Institute und unterliegt damit im Lichte von Art. 3 Abs. 1 GG keinen Bedenken. Die Regelungen in § 2 Abs. 2 BeitragsVO ermöglichen in ausreichender Weise, auf die individuellen Besonderheiten in der Geschäftsstruktur Rücksicht zu nehmen. Während die Nr. 1 bis 3 das tatsächlich geringere Ertragsaufkommen mindernd in den Blick nehmen, berücksichtigen die Nr. 4 bis 6 das nicht gegebene Entschädigungsfallrisiko. Entgegen der Auffassung der Klägerin gebietet Art. 3 Abs. 1 GG im Fall von Nr. 5 keine vollumfängliche Freistellung. Insoweit ist das Gruppeninteresse einzustellen, das auch bei Instituten, die lediglich institutionelle Kunden haben, zum Tragen kommt. Von der Stärkung des Vertrauens in den Finanzmarkt durch Errichtung von Einlagen- und Anlegerschutzsystemen profitieren auch Institute wie die Klägerin. Es ist daher sachgerecht, sie im Verhältnis zu solchen Instituten, die (auch) private Kunden haben, zumindest anteilig am Beitragsaufkommen zu beteiligen. Denn auch die Geschäftstätigkeit der Klägerin lebt jedenfalls mittelbar davon, dass es private Ein- und Anleger gibt. Die Einbeziehung auch solcher Institute ist im Übrigen auch unter dem Gesichtspunkt der Solidarität der Gruppenangehörigen gerechtfertigt, die alle wie dargestellt von dem Anlegerschutz profitieren. Außerdem ist, wie bereits mehrfach betont, zu berücksichtigen, dass die Geschäftserlaubnis der Klägerin über Dienstleistungen für die sog. institutionellen Kunden im Sinne des § 3 Abs. 2 EAG hinausreicht.

Der Hinweis der Klägerin darauf, dass das Risiko aus "Wertpapiergeschäften" im Sinne des § 2 EAG bei ihr wegen ihrer besonderen Geschäftsstruktur nicht bestehe, geht fehl. § 2 EAG verweist mit der Erwähnung dieser Art von Geschäften auf die Begriffsbestimmung in § 1 Abs. 3 EAG. Damit sind alle Bankgeschäfte und Finanzdienstleistungen erfasst, welche der Klägerin aufgrund der ihr erteilten Erlaubnisse möglich sind. Nicht der konkrete Geschäftszuschnitt des Instituts, der von den unter Umständen wechselnden Entschlüssen der Geschäftsleitung abhängt, sondern die auf der Grundlage der Erlaubnis zulässigerweise eröffnete Geschäftstätigkeit im Kredit- und Finanzdienstleistungssektor bestimmt das Risiko, dessen teilweiser Beherrschung die Abgabe dient.

dd) Das dargestellte Regelwerk verstößt auch sonst nicht gegen Grundrechte der Klägerin.

(1.) Zu Unrecht sieht die Klägerin in der Schaffung von drei Institutsgruppen gemäß § 6 Abs. 1 EAG und der damit verbundenen Sonderbehandlung der privatrechtlich organisierten und der öffentlich-rechtlichen Einlagenkreditinstitute eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG. Diese Regelung beruht - wie erwähnt - auf dem Umstand, dass für die Einlagenkreditinstitute seit Jahren auf freiwilliger Basis Einlagensicherungssysteme bestehen (vgl. die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Einlagensicherungsrichtlinie und der EG-Anlegerentschädigungsrichtlinie, BTDrucks 13/10188, S. 14). Der Gesetzgeber hat diese überkommenen Strukturen zum Anlass der Ausnahmen in § 12 EAG und der Verordnungsermächtigung des § 7 EAG genommen. Demgegenüber bestand für die "anderen Institute" kein vergleichbares Sicherungssystem. Unter diesen Umständen ist es sachgerecht und nicht willkürlich, die anderen Institute einer gesonderten Regelung zu unterwerfen.

Die Klägerin weist ferner darauf hin, dass durch einige wenige Institute ein verhältnismäßig großer Anteil des Beitragsaufkommens geleistet werde. Eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG liegt jedoch auch unter diesem Gesichtspunkt nicht vor. Nach der Bemessungsstruktur in der Beitragsverordnung ist ein verhältnismäßig hoher Beitrag auf einen entsprechenden Umfang der Geschäftstätigkeit zurückzuführen. Das lässt grundsätzlich eine entsprechende Risikoerhöhung erwarten; jedenfalls aber ist

für ein Institut bei einem größeren Geschäftsumfang, der für den Regelfall durch eine größere Zahl von Geschäftsabschlüssen bedingt ist, grundsätzlich auch der Vorteil der Entschädigungseinrichtung vergleichsweise größer.

(2.) Art. 12 Abs. 1 GG steht der Erhebung der Jahresbeiträge gleichfalls nicht entgegen.

Ob der Schutzbereich dieses Grundrechts betroffen ist oder, wie das Verwaltungsgericht gemeint hat, nicht, kann auf sich beruhen. Abgaben berühren das Grundrecht der Berufsfreiheit, wenn sie infolge ihrer Gestaltung in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufes stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz deutlich erkennen lassen (BVerfG, Beschlüsse vom 30. Oktober 1961 - 1 BvR 833/59 -, BVerfGE 13, S. 181 <184 f.>, vom 5. März 1974 - 1 BvL 27/72 -, a.a.O. <17 f.>, vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991/95 -, BVerfGE 98, S. 106 <117> und vom 3. Mai 2001 - 1 BvR 624/00 -, NVwZ 2001, S. 1264). Dem Jahresbeitrag kommt nach der Intention des Gesetzgebers keine berufsregelnde Wirkung zu, da die Abgabe weder den Entschluss zur Wahl eines Berufes noch dessen Ausübung steuern soll. Mit Blick auf ihre von Fall zu Fall nicht geringe Höhe kann ihr gleichwohl objektiv eine berufsregelnde Tendenz beizumessen sein.

Die Freiheit der Berufswahl ist allerdings auch unter dieser Voraussetzung von vornherein nicht betroffen. Zwar kann die Fortführung der Geschäftstätigkeit gemäß § 32, § 35 Abs. 1 Satz 2 KWG von der Zahlung der Jahresbeiträge abhängen. Die Höhe der nach Maßgabe der Verordnung in der hier anzuwendenden Fassung zu entrichtenden Abgaben führt aber jedenfalls angesichts der Kappungsgrenze in § 1 Abs. 1 Satz 2 BeitragsVO nicht dazu, dass die Institute in aller Regel und nicht nur in Ausnahmefällen wirtschaftlich nicht mehr in der Lage sind, ihre Geschäftstätigkeit auszuüben (Urteil vom 5. Dezember 2000 - BVerwG 1 C 11.00 - GewArch 2001, 164 <165>; BVerfG, Beschlüsse vom 30. Oktober 1961 - 1 BvR 833/59 -, a.a.O. <186 f.> und vom 3. Mai 2001 - 1 BvR 624/00 -, a.a.O.). Für eine Abgabenbeschränkung sorgen zudem die Befreiungstatbestände in § 2 Abs. 2 BeitragsVO.

Als Abgabe mit der Wirkung einer Berufsausübungsregelung ist der Jahresbeitrag verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn er, wie hier, auf einer gesetzlichen Grund-

lage beruht und wenn die Beschränkung aus Gemeinwohlinteressen gerechtfertigt sowie die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist. Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Die Errichtung der Entschädigungseinrichtung und die Abgabenerhebung sind durch sachgerechte und vernünftige Gemeinwohlerwägungen begründet. Das gesetzgeberische Ziel, den Anlegerschutz zu erhöhen und das Finanzmarktsystem zu stärken, liegt nicht nur im Interesse der in diesem Bereich tätigen Institute, sondern dient daneben auch legitimen Gemeinwohlinteressen. Die Einrichtung einer Entschädigungseinrichtung ist geeignet, die Zielsetzungen zu erreichen. Haben die Anleger eine Gewähr dafür, im Fall der Insolvenz eines in Anspruch genommenen Instituts ihre Ansprüche nicht zu verlieren, fördert dies die Attraktivität der Anlageformen und kommt so dem Finanzmarkt insgesamt zugute. Die Beitragserhebung ist auch erforderlich. Es ist nicht ersichtlich, dass ein gleich wirksames, weniger beschränkendes Mittel zur Verfügung gestanden hätte. Namentlich hätte ein versicherungsgestütztes System mit Pflichtzugehörigkeit ebenfalls durch die betroffenen Institute finanziert werden müssen. Im Übrigen ist nicht darauf abzustellen, ob auch eine andere Finanzierung denkbar gewesen wäre. Dies stellte kein milderes Mittel dar, sondern hätte allenfalls den Belastungstatbestand auf eine andere Gruppe oder den Steuerzahler verlagern können.

Die Beitragserhebungsregelung ist auch nicht unzumutbar. Der Zweck, eine leistungsfähige Entschädigungseinrichtung zur Verfügung zu stellen, steht in einem angemessenen Verhältnis zur Belastungswirkung der Abgabeverpflichtung. Die Stabilisierung und Stärkung des Finanzdienstleistungsmarktes ist ein gewichtiges Ziel und kommt insbesondere auch den abgabepflichtigen Instituten zugute. Gemessen daran überschreiten die mit der Abgabe verbundenen Belastungen nicht die Grenze des Zumutbaren. Die Jahresbeiträge sind in Relation zu den zugrunde liegenden Brutto- provisionserträgen und Bruttoerträgen zu setzen. Für eine Begrenzung sorgen ferner § 2 Abs. 2 BeitragsVO sowie die ebenfalls bereits erwähnte Kappungsgrenze des § 1 Abs. 1 Satz 2 BeitragsVO. Der Jahresbeitrag erweist sich auch nicht als unzumutbar, soweit die Klägerin die Höhe der Verwaltungskosten rügt. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Einführung des Entschädigungssystems naturgemäß mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand verbunden ist. Längerfristig ist zu erwarten, dass sich die Verwaltungskosten auf einem niedrigeren Niveau bewegen werden. Auch der Einwand der Klägerin, die Relation zwischen Verwaltungskosten, Bei-

tragsaufkommen und Entschädigungsleistungen sei unverhältnismäßig, greift mit Blick auf die Anfangsphase, in der sich die Beklagte in dem hier maßgeblichen Zeitraum befand, nicht durch. Dem Entschädigungssystem ist immanent, dass die Beklagte Risikovorsorge für realistischerweise anzunehmende Entschädigungsfälle treffen muss und es nach Einrichtung des Entschädigungsfonds zunächst der Ansammlung eines Grundstocks bedurfte. Bei Erreichen eines hinreichenden Mittelbestandes kann eine Herabsetzung oder Aussetzung der Beitragspflicht gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 EAG in Betracht kommen. Für die Jahre 1999 bis 2001 ist indes nicht ersichtlich, dass die Beklagte von der Beitragserhebung hätte absehen oder sie hätte herabsetzen müssen. Die Beklagte wird, um den Spielraum zur Herabsetzung nicht zu beeinträchtigen, allerdings darauf Bedacht nehmen müssen, dass die Verwaltungskosten und dabei namentlich die Personalkosten auf Dauer nicht unangemessen hoch sind. "Entstehende Verwaltungskosten" im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 2 EAG sind nur solche, die zur Aufgabenerfüllung angemessen, gleichsam Annex der Kosten der Aufgabenerfüllung sind. Die Angemessenheit unterliegt verwaltungsgerichtlicher Kontrolle. Individuellen Schwierigkeiten kann ggf. außerdem durch Stundung Rechnung zu tragen sein. Darauf ist in Ermangelung eines entsprechenden Antrages nicht einzugehen.

Ist der Jahresbeitrag in dem hier in Rede stehenden Zeitraum aus den dargestellten Gründen nicht unzumutbar, so kommt es nicht darauf an, ob er kalkulatorisch auf Dritte abgewälzt werden kann, was die Klägerin unter Hinweis auf die Gebührenordnung für Kursmakler bestreitet. Abgesehen davon übersieht die Klägerin auch in diesem Zusammenhang, dass ihre Erlaubnis über die Betätigung als Kursmaklerin bzw. Skontoführerin hinausreicht. Der Vorwurf, das Verwaltungsgericht habe insoweit willkürlich entschieden, geht daher fehl.

(3.) Da der Jahresbeitrag gemessen an Art. 12 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden ist, liegt auch keine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG, vor, die in ihrer Ausprägung als wirtschaftliche Betätigungsfreiheit berührt wäre, sofern ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG verneint würde.

(4.) Eine Verletzung des Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG liegt ebenfalls nicht vor. Der Sonderabgabe kommt keine erdrosselnde Wirkung zu, wie aus den Ausführungen zu Art. 12 Abs. 1 GG folgt.

b) Das nationale Regelwerk über die Errichtung der Entschädigungseinrichtung und die Aufbringung der Mittel steht in Einklang mit dem hier einschlägigen Gemeinschaftsrecht.

Das Gesetz beruht, soweit es die Errichtung der Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen betrifft, auf den Vorgaben der Anlegerentschädigungsrichtlinie.

Gemäß Art. 2 Abs. 1 Satz 1 der Anlegerentschädigungsrichtlinie hat jeder Mitgliedstaat dafür Sorge zu tragen, dass in seinem Hoheitsgebiet mindestens ein System für die Entschädigung von Anlegern eingerichtet und amtlich anerkannt wird. Art. 2 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie gibt vor, dass eine in einem Mitgliedstaat zugelassene Wertpapierfirma Wertpapiergeschäfte grundsätzlich nur tätigen darf, wenn sie einem solchen Anlegerentschädigungssystem angeschlossen ist. Ausnahmen von der Pflichtmitgliedschaft können die Mitgliedstaaten (nur) für solche Wertpapierfirmen machen, die bereits aufgrund der (Einlagensicherungsrichtlinie) von der Pflichtmitgliedschaft in einem Einlagensicherungssystem ausgenommen sind oder für die die Voraussetzungen in Art. 5 Abs. 3 der Anlegerentschädigungsrichtlinie zutreffen. Die Anlegerentschädigungsrichtlinie gibt damit für die Mitgliedstaaten verpflichtend vor, alle zugelassenen Wertpapierfirmen - vorbehaltlich der genannten Ausnahmefälle - in einem Entschädigungssystem zu erfassen. Dem entspricht die durch das Gesetz begründete Pflichtzuordnung. Bei den von § 1 Abs. 1 Nr. 2 und 3 EAG erfassten Instituten handelt es sich um Wertpapierfirmen im Sinne der Anlegerentschädigungsrichtlinie. Gemäß Art. 1 Nr. 1 und 2 der Richtlinie sind dies zugelassene Wertpapierfirmen gemäß Art. 1 Nr. 2 i.V.m. Art. 3 der (Wertpapierdienstleistungsrichtlinie), die Wertpapierdienstleistungen im Sinne von Art. 1 Nr. 1 und Abschnitt C Nr. 1 des Anhangs der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie tätigen. Zulassungspflichtig nach der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie sind u.a. die Geschäfte, auf die sich die der Klägerin erteilte Geschäftserlaubnis erstreckt (vgl. Anhang, Abschnitt A Nr. 1, 2 und 4 der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie).

Auf die Ausnahmetatbestände der Anlegerentschädigungsrichtlinie kommt es hier nicht an, weil die Klägerin davon nicht erfasst wird. Nach Art. 2 Abs. 1 Unterabsatz 2 können die Mitgliedstaaten ein Kreditinstitut von der Pflichtmitgliedschaft in einem Anlegerentschädigungssystem befreien, wenn das Institut bereits nach Art. 3 Abs. 1 der Einlagensicherungsrichtlinie von der Pflichtmitgliedschaft in einem Einlagensicherungssystem ausgenommen ist. In Betracht kommen danach allein Einlagenkreditinstitute im Sinne von § 1 Abs. 3 d Satz 1 KWG, § 1 Abs. 1 Nr. 1 EAG, da die Einlagensicherungsrichtlinie nur auf solche Anwendung findet (s. dort in Art. 1 Nr. 4, Art. 3). Im Übrigen ist die Freistellung für die Mitgliedstaaten auch nicht verpflichtend, sondern eine Kann-Bestimmung. Entsprechendes gilt bezüglich der weiteren Ausnahmeregelung in Art. 5 Abs. 3 der Anlegerentschädigungsrichtlinie, wonach ein Mitgliedstaat die Möglichkeit hat, einer vom Anlegerentschädigungssystem wegen Pflichtverletzung ausgeschlossenen Wertpapierfirma unter bestimmten Voraussetzungen weiterhin zu erlauben, Wertpapierdienstleistungen zu erbringen. Darüber hinaus geht auch diese Bestimmung zunächst von einer Pflichterfassung aus und greift tatbestandlich erst ein, nachdem ein Institut zunächst Mitglied des Entschädigungssystems gewesen ist, aufgrund Nichterfüllung seiner Pflichten aber in der Folgezeit ausgeschlossen worden ist.

Es steht nicht im Widerspruch zu den Richtlinienbestimmungen, dass das Gesetz die Wertpapierfirmen in einer gesonderten Entschädigungseinrichtung außerhalb der Einlagenkreditinstitute erfasst. Die Anlegerentschädigungsrichtlinie und die Einlagensicherungsrichtlinie nehmen bereits selbst eine Differenzierung zwischen Einlagenkreditinstituten und Wertpapierfirmen vor. Die Einlagensicherungsrichtlinie gibt den Mitgliedstaaten auf, zwecks Sicherung von Einlegern Einlagensicherungssysteme zu errichten, denen grundsätzlich alle in dem jeweiligen Mitgliedstaat zugelassenen Einlagenkreditinstitute, die Einlagen annehmen wollen, angehören müssen (vgl. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie). Die Anlegerentschädigungsrichtlinie erfasst demgegenüber Wertpapierfirmen und verpflichtet die Mitgliedstaaten hinsichtlich dieser Institute zur Errichtung eines Sicherungssystems. Soweit ein Kreditinstitut aufgrund seiner Geschäftstätigkeit beiden Richtlinien unterfällt, steht es gemäß Art. 2 Abs. 3 der Anlegerentschädigungsrichtlinie im Ermessen der Mitgliedstaaten, welchem Sicherungssystem die zu deckenden Forderungen zugeordnet werden sollen. Auch Nr. 9

der Begründungserwägungen zur Anlegerentschädigungsrichtlinie verweist auf "zwei getrennte Systeme".

Die Anlegerentschädigungsrichtlinie sieht, wie bereits erwähnt, ebenso wie die Einlagensicherungsrichtlinie davon ab, den Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben für die Finanzierung der einzurichtenden Entschädigungssysteme zu machen, was sich aus den Begründungserwägungen Nr. 23 und 25 a.E. zur Anlegerentschädigungsrichtlinie sowie Nr. 24 zur Einlagensicherungsrichtlinie ergibt.

Die Richtlinienbestimmungen schließen mithin ein durch Eigenfinanzierung der erfassten Institute getragenes Entschädigungssystem, wie es § 8 Abs. 1 Sätze 1 und 2 EAG vorsieht, nicht aus.

4. Dass die Höhe der Jahresbeiträge fehlerhaft bestimmt worden sei, macht die Klägerin im Revisionsverfahren nicht geltend. Der Senat hat daher keinen Anlass, darauf einzugehen.

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

Bardenhewer

Hahn

Büge

Graulich

Vormeier

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 342 717,75 € festgesetzt.

Bardenhewer

Hahn

Graulich

Sachgebiet: BVerwGE: ja
Wirtschaftsverwaltungsrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 80 Abs. 1

Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz (EAG) §§ 1, 2, 3, 4, 6, 8, 12

Verordnung über die Beiträge zu der Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (BeitrVO) §§ 1, 2, 5

Richtlinie 94/19/EG vom 30. Mai 1994 über Einlagensicherungssysteme

Richtlinie 97/9/EG vom 3. März 1997 über Systeme für die Entschädigung der Anleger

Stichworte:

Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen, Gebühr, Beitrag, Sonderabgabe.

Leitsätze:

Die nach dem Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz von Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten zu erbringenden "Beiträge" sind mit europäischem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehende Sonderabgaben, die auch den dafür verfassungsrechtlich geltenden Anforderungen genügen; ihre Erhebung verletzt keine Grundrechte der in Anspruch genommenen Institute.

Urteil des 6. Senats vom 21. April 2004 - BVerwG 6 C 20.03 -

I. VG Berlin vom 24.06.2003 - Az.: VG 25 A 274.01 -