



**SÄCHSISCHES
OBERVERWALTUNGSGERICHT**

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der
vertreten durch den Vorsitzenden

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwältin

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit
Wilhelm-Buck-Straße 2, 01097 Dresden

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

wegen

Gebühren der Versicherungsaufsicht

hat der 5. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Raden, den Richter am Oberverwaltungsgericht Kober und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Franke aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 25. September 2002

für Recht erkannt:

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 29. April 1999 - 1 K 3202/96 - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin unterhält ein berufsständisches Versorgungswerk und wendet sich gegen ihre Inanspruchnahme für die Kosten der Versicherungsaufsicht im Jahre 1995 durch Bescheid der Beklagten vom 18.9.1996 i.H.v. 3.373,13 DM.

Das Verwaltungsgericht hat die am 23.10.1996 gegen den vorgenannten Bescheid erhobene Klage mit der Begründung abgewiesen, dass die Inanspruchnahme der Klägerin sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach rechtmäßig sei. Rechtsgrundlage für die Abgabe sei § 25 Abs. 2 Sächsisches Architektengesetz - SächsArchG. Dieser erkläre § 101 Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG - für die Versicherungsaufsicht über sächsische öffentlich-rechtliche berufsständische Versorgungswerke als entsprechend anwendbar, welcher damit als landesrechtliche Regelung mit hinreichender Bestimmtheit die Kostenerhebung rechtfertige. Bei der in Rede stehenden Abgabe handele es sich um eine Verwaltungsgebühr, weil die Versicherungsaufsicht durch die Klägerin als Zahlungspflichtige veranlasst werde. Sie stehe auch im Übrigen in einer konkreten Beziehung zur Versicherungsaufsicht, da nur einzelne Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, nicht hingegen die Gesamtheit der Versicherungseinrichtungen als Adressat aufsichtsrechtlicher Maßnahmen in Betracht kämen.

Einer konkreten Gegenleistung der Beklagten bedürfe es darüber hinaus nicht. Es genüge, dass die Versicherungsaufsicht im „Hintergrund“ bereitstehe, um gegebenenfalls einzuschreiten. Sie stehe in einer besonderen Beziehung zu der Gebührenschuldnerin, da die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen wie auch etwaige aufsichtsrechtliche Anordnungen für jede Versicherungseinrichtung eigene Rechte und Pflichten begründeten. Die Leistung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit - SMWA - an die Klägerin liege in der Überwachung des ganzen Geschäftsbetriebs des Versorgungswerkes und umfasse die Recht- und Zweckmäßigkeit des Handelns der Klägerin. Dabei stehe einer Qualifizierung der Ausübung der Versicherungsaufsicht als Leistung an die Klägerin nicht entgegen, dass diese in erster Linie belastende Maßnahmen zum Gegenstand habe. Denn der Leistungsbegriff im Gebührenrecht sei nicht auf vorteilhafte Maßnahmen beschränkt.

Die in diesem Sinne erbrachte Leistung sei der Klägerin auch ungeachtet des Umstandes individuell zurechenbar, dass die insgesamt für die Versicherungsaufsicht über alle sächsischen Versorgungswerke entstehenden Kosten auf die einzelnen Versorgungswerke umgelegt würden. Dieser Umstand betreffe nicht den Gehührentatbestand als solchen, sondern lediglich die Art und Weise der Gebührenbemessung und sei seinerseits sachgerecht. Da es dem Beklagten bei verständiger Auslegung des § 25 Abs. 2 SächsArchG i.V.m. § 101 VAG nur gestattet sei, die speziell für die Aufsichtskosten entstehenden Kosten in seine Gebührenberechnung einzubeziehen, sei es unschädlich, dass das Versorgungswerk der Klägerin nicht nur der Fachaufsicht des SMWA, sondern auch der Rechtsaufsicht des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren – SMI - unterliege. Dementsprechend habe hier das SMWA auch nur die in seinem Geschäftsbereich für die Versicherungsaufsicht tatsächlich angefallenen Kosten in Rechnung gestellt. Sofern hier Vor- oder Zuarbeiten des SMI Verwendung gefunden hätten, habe dies den Arbeitsaufwand des SMWA und damit zugleich den Umfang der Kostenlast der Klägerin gemindert.

Letztlich sei die der streitgegenständlichen Gebührenfestsetzung zugrunde liegende Kostenkalkulation ausweislich der vorgelegten Unterlagen und der Ausführungen der Beklagtenvertreter in der mündlichen Verhandlung in sich schlüssig, hinreichend bestimmt und nachvollziehbar.

Auf den Antrag der Klägerin hat der Senat die Berufung mit Beschluss vom 6.3.2002 - 5 B 492/99 - zugelassen. Dies begründete er mit einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache insbesondere hinsichtlich der Kostenverteilung entsprechend § 101 VAG.

Zur Begründung ihrer Berufung führt die Klägerin aus: § 25 Abs. 2 SächsArchG stelle keine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage für eine Kostenerstattung dar. Nach seinem Wortlaut unterliege das Versorgungswerk der Fachaufsicht. Diese schließe hingegen die Rechtsaufsicht mit ein. Dass die Versicherungsaufsicht auch die Rechtsaufsicht über das Versorgungswerk führe, widerspreche aber sowohl der gängigen Verwaltungspraxis, als auch dem Grundgedanken des § 25 Abs. 1 SächsArchG, wonach das SMI die Rechtsaufsicht ausübe. Es sei deshalb schon nicht zweifelsfrei, welcher Aufsichtsführung durch welche Aufsichtsbehörde das Versorgungswerk unterliege.

§ 25 Abs. 2 SächsArchG enthalte auch keinen einschränkenden Hinweis auf die spezifisch durch die Wahrnehmung der Versicherungsaufsicht entstehenden Kosten. Sie unterscheide deshalb nicht zwischen den aus der Versicherungsaufsichtsführung erwachsenden Kosten und den von § 101 Abs. 1 Satz 1 VAG erfassten Kosten des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen und des Verfahrens vor ihm.

Die Bemessung der Versicherungsaufsichtskosten verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. mit dem Grundsatz der Verteilungsgerechtigkeit. Dies folge aus dem Umstand, dass die Klägerin einer teilidentischen Staatsaufsicht unterliege. Wie sich aus den Genehmigungsbescheiden des SMI vom 18.11.1997 und des SMWA vom 10.11.1997 zu einer am 10.9.1997 von der Vertreterversammlung beschlossenen Satzungsänderung ergebe, seien die Satzungsbestimmungen sowohl von der Rechtsaufsichtsbehörde als auch von der Versicherungsaufsichtsbehörde umfassend geprüft worden. Die von der Versicherungsaufsichtsbehörde geforderten Änderungen resultierten gerade nicht aus ihrer beschränkten Prüfaufgabe.

Gleiches gelte für die von der Versicherungsaufsicht erteilte Maßgabe unter Ziffer 2. ihres Genehmigungsbescheides vom 10.11.1997, wonach § 13 Abs. 2 der Satzung vorzusehen hat, dass die Beitragsrückgewähr bis zur Rechtskraft der gerichtlichen Entscheidung über einen Versorgungsausgleich ruht. Die Verwaltungsbescheide vom 7.7.1994 und 28.7.1994 zeigten,

dass die Versicherungsaufsicht auf das Ergebnis der rechtsaufsichtlichen Prüfung zurückgreife und sich die Erkenntnisse der Rechtsaufsichtsbehörde zu Eigen gemacht habe.

Die teildentischen Aufsichtsaufgaben hätten vom Beklagten bei der Abgabebemessung berücksichtigt werden müssen. So habe das Niedersächsische Obergericht in seiner Entscheidung vom 29.9.1997 dargelegt, dass bei den Regelungen über die Kostenerstattung für Aufsichtsmaßnahmen zwischen Aufsichtsmaßnahmen aufgrund der allgemeinen Rechtsaufsicht und der Versicherungsaufsicht zu trennen sei. Im Fall einer Überlagerung sei dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Teile der Gegenstände der Versicherungsaufsicht bereits in einem anderen (staats-) aufsichtlichen Verfahren geprüft und erledigt worden seien. Eine teilweise Deckungsgleichheit beider Aufsichtskompetenzen sei daher bei der Bemessung der Versicherungsaufsichtskosten zu berücksichtigen. Wenn das Verwaltungsgericht es demgegenüber genügen lasse, dass nur die tatsächlich für die Versicherungsaufsicht angefallenen Kosten in Rechnung gestellt werden und „Vorarbeiten“ der Rechtsaufsichtsbehörde zu einer Aufwandsminderung führten, verkenne es, dass es sich tatsächlich nicht um „Vorarbeiten“ der Rechtsaufsichtsbehörde handele. Vielmehr zeige die Erfahrung, dass es sich um eine doppelte Prüfung derselben Prüfgegenstände handele. Im Übrigen könnten im Fall einer „Vorarbeit“ der Versicherungsaufsicht die Kosten voll in Rechnung gestellt werden, eine etwaige Aufwandsminderung bei der Rechtsaufsichtsbehörde wirke sich aufgrund ihrer Kostenfreiheit dann nicht aus. Die zufällige Reihenfolge der Prüfung durch die Aufsichtsbehörden dürfe aber für die Berücksichtigungsfähigkeit der Kosten nicht maßgebend sein.

Es sei fehlerhaft, dass für die Ermittlung der Kostenhöhe die erst am 1.1.1996 in Kraft getretene Verwaltungsvorschrift des SMF vom 12.12.1995 herangezogen wurde. Die mit Bescheid vom 18.9.1996 erhobene Umlage beziehe sich auf das Kalenderjahr 1995.

Die Klägerin ist auch der Auffassung, dass die aufgrund einer Selbsteinschätzung der Betroffenen ermittelten Arbeitszeitanteile einer Dokumentation bedurft hätten, welcher Bedienstete wann aufgrund welcher Kriterien zu welcher Einschätzung gelangt ist, um diese einer Plausibilitätskontrolle unterziehen zu können.

Die in dem angefochtenen Bescheid in Ansatz gebrachten Gutachterkosten von 5.674,10 DM seien zudem nicht im Rahmen einer bei der Klägerin durchgeführten gutachterlichen Prüfung entstanden.

Letztlich sei die Umlagefinanzierung wegen der Überschreitung der verfassungsrechtlichen Grenzen rechtswidrig. Die geforderte Abgabe könne allenfalls als Verwaltungs- oder Aufwandsgebühr qualifiziert werden. Für eine Gebühr fehle es ihr aber an einer dem umlagepflichtigen Versorgungswerk individuell zugute kommenden konkreten Leistung. Könne sie deshalb keine Verwaltungsgebühr darstellen, so sei sie auch nicht als Gebühr zum Ausgleich eines Aufwandes zu rechtfertigen. Denn die Umlage falle auch für den Fall an, dass das einzelne Versorgungswerk keine Kosten verursacht habe.

Selbst wenn bei der Definition der Gebühren ein weiter Leistungsbegriff zugrunde gelegt werde, habe der Beklagte keinen Gebührentatbestand geschaffen, den er mit einem eigenen und hinreichend bestimmten Leistungsbegriff ausgefüllt habe. Vielmehr habe er sich damit begnügt, § 101 VAG für entsprechend anwendbar zu erklären und dabei verkannt, dass dieser auf einen bestimmten Sachverhalt beschränkt sei. Da Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts vom Anwendungsbereich des § 101 VAG ausgenommen seien, werde dessen Grundgedanke deutlich, Versicherungsaufsichtskosten auf diejenigen abzuwälzen, die ihre Versicherungsleistungen im freien Wettbewerb gewinn- und profitorientiert anbieten. Der Grundgedanke des § 101 VAG dürfe nicht auf ein Versorgungswerk wie das der Klägerin ausgedehnt werden, die als unselbständige Anstalt des öffentlichen Rechts verpflichtet sei, Mitglieder der Klägerin als Pflichtteilnehmer aufzunehmen und die deshalb den Gefahren des Wettbewerbs und den Bedingungen der Versicherungsmärkte nicht in einem Maße ausgesetzt sei, das mit demjenigen des privaten Versicherungsmarktes vergleichbar sei.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 29. April 1999 - 1 K 3202/96 - zu ändern und den Bescheid des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 18. September 1996 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verweist zunächst darauf, dass der sächsische Landesgesetzgeber sein „Gebührenmodell analog § 101 VAG“ erst kürzlich in § 27 Abs. 2 SächsArchG n.F. vom 28.6.2002 ausdrücklich bestätigt habe.

Der Berufungsbegründung tritt er mit der Auffassung entgegen, im Freistaat Sachsen bestehe keine Teilidentität zwischen der Rechtsaufsicht über die _____ und der Fachaufsicht über ihr Versorgungswerk. Die Versicherungsaufsicht des SMWA über das Versorgungswerk sei eine eigenständige Fachaufsicht auf der Grundlage des § 25 Abs. 2 SächsArchG a.F. i.V.m. § 81 Abs. 1 Satz 5 VAG. Die gebührenfreie Rechtsaufsicht des SMI sei eine auf die Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkte Staatsaufsicht gegenüber der _____, deren unselbständiger Bestandteil das Versorgungswerk sei. Im Gegensatz zur Rechtsaufsicht umfasse die Versicherungsaufsicht die Steuerung von Sachentscheidungen. Da die Versicherungsaufsicht ausschließlich dem SMWA zustehe, sei nicht ersichtlich, dass sich vorliegend Kompetenzen überschneiden oder teilidentisch sein könnten. In dem vom OVG Lüneburg entschiedenen Fall hätten zwei unterschiedliche Aufsichtsbehörden aufgrund von jeweiligen Verweisen auf das VAG identisch geprüft. Demgegenüber umfasse hier die Rechtsaufsicht des SMI keine Prüfungen in entsprechender Anwendung des VAG.

Die von der Klägerin geschilderten Sitzungsgenehmigungen aus den Jahren 1994 und 1997 widersprächen im Übrigen der Trennung zwischen Rechts- und Fachaufsicht nicht. Vielmehr entspreche es § 24 Abs. 3 Satz 2 SächsArchG, dass zwei Aufsichtsbehörden getrennt nach ihren Aufgabenbereichen die Genehmigung der Satzung bearbeiteten.

Zutreffend habe das Verwaltungsgericht im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ausgeführt, dass eine durch Gebühreinzahlung zu erfüllende Kostentragungspflicht sich auch darauf gründen könne, dass die Versorgungseinrichtung die kostenverursachende Tätigkeit - hier die Ausübung der Versicherungsaufsicht - selbst auslöse. Die Höhe der Gebühr habe der Gesetzgeber durch den Verweis auf § 101 VAG und seine entsprechende Anwendbarkeit hinreichend bestimmt festgelegt. § 101 VAG bestimme Art und Umfang der Gebührenpflicht, die kalkulatorische Aufwandsberechnung und die Proportionalität zwischen allen gebührenpflichtigen Versicherungsunternehmen.

Der Beklagte habe den gebührenpflichtigen Aufwand im Rahmen des ihm zustehenden Beurteilungs- und Ermessensspielraumes ohne Rechtsfehler ermittelt. Insbesondere die Anwendung der Verwaltungsvorschrift vom 12.12.1995 sei nicht zu beanstanden. Die dort angesetzten Kosten dienen der Gleichbehandlung der Kostenschuldner der staatlichen Verwaltung. Dieselben Wertansätze seien auch schon Gegenstand des Gebührenbescheids des Jahres 1995 für das Geschäftsjahr 1994 gewesen.

Die Verteilung des gebührenpflichtigen Kostenaufwandes auf die Gebührenschuldner analog § 101 Abs. 2 Satz 3 VAG sehe die Verteilung der gesamten Kosten der Versicherungsaufsicht nach einem bestimmten Schlüssel vor, demzufolge 10% der Kosten vom Freistaat getragen und 90% auf die Versorgungswerke umgelegt werden. Die von der Klägerin für das Jahr 1995 zu zahlende Versicherungsaufsichtsgebühr berechne sich aus einem Rohertrag i.H.v. 2.834.733,- DM und sei damit sehr kostengünstig.

Dass die gerügte Möglichkeit einer Gebührenpflicht ungeachtet vorhandener Kontaktaufnahme unrealistisch sei, zeige etwa § 25 Abs. 2 SächsArchG i.V.m. § 54d VAG analog, nach dem der Versicherungsaufsicht über die laufende Bearbeitung hinaus nach jedem Kalenderquartal ein Bericht über die Kapitalanlagen des Versorgungswerkes vorzulegen ist. Darüber hinaus müsse für jedes Geschäftsjahr der Aufsichtsbehörde über das Vermögen berichtet werden. Schon dieser zwingend vorgegebene Tätigkeitsaufwand rechtfertige es, Verwaltungsgebühren in der vorliegend erfolgten Höhe festzusetzen.

Dem Senat liegen als Verwaltungsvorgang eine Heftung des Beklagten, sowie die Gerichtsakten des Verwaltungsgerichts - 1 K 32026/96 - vor. Auf diese, sowie auf die Gerichtsakten des Zulassungs- und Berufungsverfahrens wird wegen der näheren Einzelheiten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage der Klägerin gegen den Bescheid des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit - SMWA - vom 18.9.1996 zu Recht abgewiesen. Dieser Bescheid ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO).

1. Die Einführung einer kostenpflichtigen Versicherungsaufsicht über das Versorgungswerk der Klägerin durch § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsArchG steht im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz des Beklagten. Die dem Bundesgesetzgeber mit Art. 74 Nr. 11 GG eingeräumte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz betrifft ausschließlich das im vorliegenden Verfahren nicht in Rede stehende privatrechtliche Versicherungswesen und ist durch das Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG) ausgeübt worden. Im Übrigen umfasst die Befugnis zur Regelung einer bestimmten Sachmaterie regelmäßig auch die Befugnis, die Erstattung der hierzu anfallenden Aufwendungen zu regeln. Das Verfassungsrecht sieht das Gebührenrecht als Annex zum Verfahrensrecht an (BVerwG, Urt. v. 3.3.1994, BVerwGE 95, 188 [192f.]).

Soweit in § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsArchG das Versicherungsaufsichtsgesetz in Teilen für entsprechend anwendbar erklärt wird, handelt es sich um die Schaffung von landesrechtlichen Regelungen durch Bezugnahme auf Bundesrecht, was in kompetenzrechtlicher Hinsicht keinen Bedenken unterliegt.

Die Einführung einer kostenpflichtigen Versicherungsaufsicht über die Klägerin ist auch nicht aus dem in der mündlichen Verhandlung aufgeworfenen Gesichtspunkt der Selbstverwaltung und einer vermeintlich damit einhergehenden Befugnis zur fachaufsichtsfreien Einrichtung eines Versorgungswerkes auf „eigenes Risiko“ unzulässig. Auf die kommunale Selbstverwaltungsbefugnis aus Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 82 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen - SächsVerf - kann sich die Klägerin schon dem Grunde nach nicht berufen. Soweit nach Art. 82 Abs. 3 SächsVerf den anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts die Eigenschaft als Träger der Selbstverwaltung zugesprochen wird, wird die Selbstverwaltungskompetenz ausdrücklich nur nach Maßgabe der Gesetze verliehen. Ein solches Gesetz ist hingegen das Sächsische Architektengesetz, das u. a. in seinem § 25 Abs. 2 Satz 2 die Kostenpflichtigkeit der

Versicherungsaufsicht regelt. Ein Rechtsverstoß ist insoweit nicht ersichtlich, da es einen durch materielles Gesetz unantastbaren Kernbereich nicht gibt und die streitgegenständliche Regelung nicht zu einem Leerlaufen der Vorschrift des Art. 82 Abs. 3 SächsVerf führt..

2. Der Senat teilt die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die gegenüber der Klägerin mit dem angefochtenen Bescheid geltend gemachten Kosten der Versicherungsaufsicht als Gebühr anzusehen sind und als solche zu Recht erhoben wurden.

Mit dem Bundesverwaltungsgericht ist davon auszugehen, dass es einen verfassungsrechtlich abschließend geprägten Gebührenbegriff nicht gibt. Allgemein wird unter einer Gebühr eine öffentlich-rechtliche Geldleistung verstanden, die aus Anlass einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder eine sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt wird und dazu bestimmt ist, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken (BVerwG, Urt. 3.3.1994, aaO, [200]).

Zur Rechtfertigung einer Gebührenerhebung bedarf es nicht notwendig der Vermittlung eines konkreten Vorteils gegenüber dem Gebührenschuldner. Es genügt, dass eine Behörde aufgrund einer dem Inanspruchgenommenen individuell zurechenbaren Veranlassung eine Leistung erbracht hat (BVerwG, Urt. v. 25.8.1999, Buchholz 401.8 Nr. 35, 1 [6]). Deshalb steht es der Zulässigkeit einer Gebühr nicht entgegen, dass dem Schuldner aus der behördlichen Tätigkeit kein unmittelbarer und konkret bezifferbarer Wert zufließt.

Der in Anspruch genommene Gebührenschuldner muss diese behördliche Tätigkeit allerdings in zurechenbarer Weise veranlasst haben. Zwischen der kostenverursachenden Leistung der Verwaltung und dem Gebührenschuldner muss eine besondere Beziehung bestehen, die es gestattet, die Amtshandlung dem Gebührenschuldner individuell zuzurechnen (BVerwG, Urt. v. 25.8.1999, aaO, [7]). Dies erfordert nicht notwendig eine willentliche Veranlassung der behördlichen Tätigkeit durch den Gebührenschuldner. Veranlasser einer behördlichen Tätigkeit in diesem Sinne kann auch derjenige sein, in dessen Pflichtenkreis sie erfolgt (BVerwG, Urt. v. 25. 8.1999, aaO.). Insoweit kann es auch genügen, dass der Inanspruchgenommene die kostenverursachende Tätigkeit auslöst, in dem er von Handlungsmöglichkeiten Gebrauch macht, denen in verfassungsmäßiger Weise Schranken gezogen sind und deren Einhaltung der

Überwachung bedarf (BVerwG, Urt. v. 4.5.1982, NJW 1982, 2681). Unerheblich ist es in diesem Zusammenhang, ob die gebührenpflichtige Tätigkeit überwiegend im öffentlichen Interesse erfolgt (BVerwG, Urt. v. 25.8.1999, aaO., [7] m.w.N.).

Hiervon ausgehend ist der von dem Beklagten in dem angefochtenen Bescheid festgesetzte Betrag für die Ausübung der Versicherungsaufsicht über die Klägerin als Gebühr in Gestalt einer Aufwandsgebühr anzusehen. Durch den Abschluss und die Durchführung von Versicherungsverträgen hat die Klägerin die behördliche Tätigkeit der Versicherungsaufsicht in ihr hinreichend zurechenbarer Weise veranlasst (vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 29.9.1997, 8 L 7671/ 95).

Zutreffend hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, dass der Klägerin durch die vom SMWA ausgeübte Versicherungsaufsicht eine - nach den oben stehenden Grundsätzen - individuell zurechenbare Leistung verschafft bekam. Die in § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsArchG angeführten aufsichtsrechtlichen Bestimmungen begründen spezifische Aufgaben und Pflichten für jedes der von den Kammern im Freistaat Sachsen eingerichteten Versorgungswerke. Auch etwaige Beanstandungen richten sich an das Versorgungswerk einer bestimmten Kammer und begründen ihrerseits ein individuelles und konkretes Pflichtenverhältnis zu der Versicherungsaufsichtsbehörde. Prüfung und etwaige Beanstandung erfolgen stets in einem konkreten Rechtsverhältnis zu einer bestimmten Kammer, was den durch die Aufsichtsführung verschafften Vorteil zurechenbar macht.

3. § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsArchG stellt eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung der Versicherungsaufsichtsgebühr dar. Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß der Versicherungsaufsichtsgebühr werden durch ihn hinreichend bestimmt und begrenzt, wodurch er dem - den Erlass von belastenden Verwaltungsakten limitierenden - Rechtsstaatsprinzip genügt. Er bezeichnet den Leistungsgrund so konkret, dass er sich gegenüber Maßnahmen, die keine Kostentragungspflichten auslösen, abgrenzen lässt.

Die Maßstäbe für die Bestimmung der Versicherungsaufsichtsgebühr werden durch die Bezugnahme auf § 101 VAG, den § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsArchG für entsprechend anwendbar erklärt und damit hinreichend bestimmt festgesetzt. Ohne diese Maßstäbe selbst auszuformulieren, hat der Gesetzgeber die Regelungen aus § 101 VAG zum Inhalt seiner

landesrechtlichen Regelung erklärt. Eine Einschränkung besteht insoweit nur, als § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsArchG die Regelungen aus § 101 VAG lediglich für „entsprechend“ anwendbar erklärt. Hinreichend bestimmt ergibt sich auf dieser Grundlage, dass entsprechend § 101 Abs. 1 VAG die für die Versicherungsaufsicht anfallenden Kosten als gebührenpflichtiger Aufwand erhoben werden dürfen. Weiterhin, dass in entsprechender Anwendung von § 101 Abs. 1 Satz 2 VAG als gebührenfähiger Aufwand neun Zehntel der Kosten der Versicherungsaufsicht festgesetzt werden sollen. Hierbei darf als absolute Grenze aber der Satz von eins vom Tausend der gebührenpflichtigen Einnahmen an Versicherungsentgelten nicht überschritten werden (§ 101 Abs. 2 Satz 2 VAG entsprechend). Auch die jährliche Festsetzung und Erhebung der Gebühr ist aufgrund der entsprechenden Anwendbarkeit des § 101 Abs. 3 VAG Gegenstand der landesrechtlichen Regelung.

Aus der Anordnung einer lediglich „entsprechenden“ Anwendung des § 101 Abs. 2 VAG lässt sich zudem der verständige Schluss ziehen, dass - anders als bei dem ausschließlich mit der Versicherungsaufsicht betrauten Bundesaufsichtsamt für Versicherungswesen - lediglich die im Rahmen der Versicherungsaufsicht dem SMWA entstehenden Kosten im Wege der Versicherungsaufsichtsgebühr umgelegt werden dürfen. Dies hat schon das Verwaltungsgericht zutreffend im Anschluss an die Entscheidung des OVG Lüneburg (aaO) ausgeführt. Auch der erkennende Senat sieht diese Regelung als in noch hinreichender Weise dem Bestimmtheitsgebot gerecht werdend an.

4. Die Erklärung von Leistungen der Versicherungsaufsicht zu einem gebührenpflichtigen Tatbestand durch § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsArchG begegnet auch nicht deshalb durchgreifenden Bedenken, weil das Versorgungswerk der Klägerin gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 SächsArchG zugleich auch der Rechtsaufsicht des SMI unterliegt. Eine Überlagerung zweier unterschiedlicher Aufsichtsformen dergestalt, dass der Grundsatz der Verteilungsgerechtigkeit und damit der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt wird, liegt hierin nicht.

Eine ausdrückliche Regelung, derzufolge auch im Rahmen der hier dem SMI zustehenden Rechtsaufsicht die behördliche Prüftätigkeit auf ein geordnetes Finanzgebaren zu erstrecken ist und sich dadurch mit dem Gegenstand der Versicherungsaufsicht überschneidet, existiert hier - anders als in der von der Klägerin für ihre gegenteilige Auffassung angeführten Entscheidung des OVG Lüneburg (Urt. v. 29.9.1997, aaO) - nicht. Auch ist § 25 Abs. 2 Satz 2

SächsArchG dahingehend zu verstehen, dass er durch die Bezugnahme auf konkret benannte Regelungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes Gegenstand und Inhalt der Versicherungsaufsicht speziell und abschließend regelt. Mangels unmittelbarer Anwendbarkeit des Versicherungsaufsichtsgesetzes auf das hier in Rede stehende Versorgungswerk (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 VAG), kommt eine parallele Prüfung seiner Vorschriften durch das SMI im Rahmen seiner Rechtsaufsicht nicht in Betracht. Allerdings schließt dieses nicht in Gänze die Möglichkeit aus, dass sowohl die Rechtsaufsicht des SMI, wie daneben die Versicherungsaufsicht des SMWA die Einhaltung derselben Vorschriften unter gleichen Gesichtspunkten kontrollieren. Dies folgt etwa aus dem durch § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsArchG für entsprechend anwendbar erklärten § 81 VAG. Hiernach überwacht die (Versicherungs-) Aufsichtsbehörde den gesamten Geschäftsbetrieb der Versicherungsunternehmen im Rahmen einer rechtlichen Aufsicht allgemein und einer Finanzaufsicht im Besonderen. Insoweit mag es Überschneidungsbereiche mit der aus § 25 Abs. 1 SächsArchG folgenden Rechtsaufsicht des SMI über das Versorgungswerk der Klägerin geben.

Dies hindert den Beklagten hingegen nicht an einer Versicherungsaufsichtsgebühr für den im Rahmen der Versicherungsaufsicht anfallenden Aufwand des SMWA. Eine zu Lasten der Klägerin liegende Ungleichbehandlung ist hierdurch nicht ersichtlich. Wie die Vertreter des Beklagten in der mündlichen Verhandlung ausgeführt haben, wird eine Versicherungsaufsicht des SMWA nur über die berufsständischen Versorgungswerke ausgeübt. Es ist deshalb - im Unterschied zu der von der Klägerin angeführten Entscheidung des OVG Lüneburg - hier nicht ersichtlich, dass andere Versorgungswerke oder Versicherungsunternehmen in den ungeschmälernten Genuss der Versicherungsaufsichtsleistungen kommen, das Versorgungswerk der Klägerin hingegen infolge einer mit der Versicherungsaufsicht teilentischen Rechtsaufsicht nur einen Teil der Aufsichtstätigkeit des SMWA für sich verbuchen könnte. Eine unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit vorliegende Ungleichbehandlung kann daher nicht festgestellt werden.

Im Übrigen ist in dem vorliegenden Zusammenhang für den Senat kein Rechtssatz ersichtlich, demzufolge das SMWA gehindert wäre, im Rahmen seiner Versicherungsaufsicht anfallende rechtliche Prüfungen für die Versicherungsaufsichtsgebühr geltend zu machen. Auch insoweit würde nach den oben stehenden Grundsätzen auch durch eine - etwaig zweite - rechtliche Prü-

fung eine Leistung gegenüber der Klägerin erfolgen, ohne dass einer entsprechenden Berücksichtigung dieses Aufwandes entgegenstehende Bestimmungen vorliegen.

Mit dem Verwaltungsgericht ist deshalb festzustellen, dass die im Rahmen der konkret bestimmten Aufsichtstätigkeit des SMWA gemäß § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsArchG entstehenden Kosten Gegenstand der Versicherungsaufsichtsgebühr sein können.

5. Die Verteilung der Kosten für die Versicherungsaufsicht für das Geschäftsjahr 1995 begegnet in formeller Hinsicht keinen durchgreifenden Bedenken. Gemäß § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsArchG i.V.m. § 101 Abs. 4 Satz 1, 2. Hs VAG war hier dem Bescheid über die Festsetzung der Versicherungsaufsichtsgebühr gegenüber der Klägerin ein Verteilungsplan beigelegt. Dieser benennt die insgesamt umlagefähigen Kosten, die anrechenbaren Einnahmen der erstattungspflichtigen Versorgungswerke und den sich daraus ergebenden Umlagesatz. Im Weiteren weist er die umgelegten Versicherungsgebühren in Bezug auf die herangezogenen Versorgungswerke aus.

Eine nachvollziehbare Aufschlüsselung der umlagefähigen Kosten enthält der Festsetzungsbescheid nicht. Gleichwohl kann der Klägerin deshalb nicht in ihrer Auffassung zugestimmt werden, dieser Umstand führe zur formellen Rechtswidrigkeit des Bescheides. Der hier entsprechend anwendbare § 101 VAG verlangt die Beifügung einer derartigen Aufschlüsselung nicht. Auch aus dem Begründungserfordernis zu schriftlichen Verwaltungsakten (§ 1 Vorläufiges Verwaltungsverfahrensgesetz für den Freistaat Sachsen - SächsVwVfG - i.V.m. § 39 Abs. 1 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG) lässt sich dieses nicht ableiten. Hiernach sind in der Begründung eines schriftlichen Verwaltungsaktes die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Eine nachvollziehbare Herleitung der als umlagefähig angesetzten Kosten ist hiervon nicht als notwendiger Bestandteil des vorliegenden Verwaltungsaktes erfasst.

6. Die Verteilung der Kosten in dem angefochtenen Bescheid ist auch in materieller Hinsicht nicht zu beanstanden.

Ausweislich des dem Festsetzungsbescheid als Anlage beigelegten Gebührenverteilungsplans hat der Beklagte den insgesamt durch die Ausübung der Versicherungsaufsicht über die

seinerzeit existierenden berufsständischen Versorgungswerken entstandenen Aufwand ermittelt und dann nach dem festgesetzten Umlagesatz auf sämtliche Versorgungswerke umgelegt. Er hat damit auf der Grundlage der Verweisung aus § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsArchG i.V.m. § 101 Abs. 2 VAG die Kosten der Versicherungsaufsicht zu den dem Sächsischen Architektengesetz unterliegenden Versorgungswerk der Klägerin, als auch die Versicherungsaufsichtskosten zu den Versorgungswerken der Heilberufe und dem Sächsischen Rechtsanwaltsversorgungswerk als Gesamtaufwand ermittelt und sodann auf diese nach dem Schlüssel des § 101 Abs. 2 VAG verteilt.

Zwar erscheint es zunächst als naheliegend, dass eine Kostenverteilungsregelung eines Fachgesetzes zu Gebühren, die in seiner Anwendung entstanden sind, sich auf die Gebühren beschränkt, die in Anwendung eben dieses Fachgesetzes angefallen sind. Dies jedenfalls, sofern - wie hier - keine ausdrückliche Regelung zur Einbeziehung von in Ausübung anderweitiger Fachgesetze entstandener Gebühren getroffen wurde. Dies würde vorliegend bedeuten, dass lediglich der dem SMWA für die Versicherungsaufsicht über das Versorgungswerk der Klägerin entstandene Aufwand ihr gegenüber bei der Ermittlung der Versicherungsaufsichtsgebühr Berücksichtigung finden dürfte.

Der Senat ist hingegen zu der Überzeugung gelangt, dass § 101 Abs. 1 Satz 1, 1. Hs VAG in „entsprechender“ Anwendung so zu lesen ist, dass dem Freistaat Sachsen die Kosten des SMWA für das Verfahren vor ihm von den seiner Versicherungsaufsicht unterstellten Versorgungswerken durch die Entrichtung von Gebühren nach Absatz 2 zu erstatten sind. Hiervon ausgehend ist es zutreffend, die Kosten für die Versicherungsaufsicht über diejenigen Versorgungswerke, die dem SMWA unterstehen und in ihrem Fachgesetz eine Verweisung auf § 101 VAG enthalten - wie hier - insgesamt zu veranlagern und sodann den Gesamtkostenbetrag auf die einzelnen Versorgungswerke nach dem Schlüssel aus § 101 Abs. 2 VAG zu verteilen.

Zwar kann dem SächsArchG nicht die Bedeutung beigemessen werden, schon selbst zu regeln, dass für das seiner Versicherungsaufsicht unterliegende Versorgungswerk auch die Kosten zur Beaufsichtigung anderweitig geregelter Versorgungswerke, wie etwa dem der Heilberufe, im Wege der Gesamtveranlagung einzubeziehen sind. Wenn aber auch das Sächsische Heilberufegesetz - SächsHKaG - in seinem § 6 Abs. 4 Satz 2, wie auch das Sächsische Rechtsanwaltsversorgungsgesetz - SächsRAVG - in seinem § 20 Satz 2, für die

Kosten der Versicherungsaufsicht auf § 101 VAG verweist, ist gegen eine Gesamtveranlagung nichts einzuwenden. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass der Gesetzgeber durch seine Verweisungen in den Fachgesetzen auf eine entsprechende Anwendung des § 101 VAG eine Gesamtveranlagung der hiervon betroffenen Versorgungswerke bewirken wollte. Dieses gesetzgeberische Vorgehen bildet die Klammer für die gemeinsame Veranlagung von unterschiedlichen Fachgesetzen unterfallenden Versorgungswerken.

Letztlich ist das Gesamtveranlagungsverfahren auch im Hinblick auf die mit ihm einhergehende Pauschalierung nicht zu beanstanden. Dem Gebührengesetzgeber steht ein weiter Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zu. Dies nicht nur im Hinblick auf die Frage, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen will, sondern auch dazu, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellt (BVerwG, Urt. v. 3.3.1994, aaO, [200]).

Es stellt vor diesem Hintergrund einen hinreichenden sachlichen Grund dar, aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung von einer Erhebung des konkreten Aufwandes zu jedem einzelnen Versorgungswerk abzusehen und diesen nur insgesamt zu erfassen. Auch wenn die Anzahl der hier der Versicherungsaufsicht des SMWA unterliegenden Versorgungswerke bei weitem nicht die Zahl der im Rahmen der unmittelbaren Anwendung von § 101 VAG zu beaufsichtigenden Unternehmen erreicht, lässt sich der Vereinfachungs- und damit Ersparniseffekt nicht von der Hand weisen. Es spricht im Übrigen auch wenig dafür, dass bei einer arbeitsintensiven Erfassung des jeweiligen Einzelaufwandes zu jedem der beaufsichtigten Versorgungswerke eine materiell höhere Verteilungsgerechtigkeit zu erwarten wäre. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich im Rahmen der Versicherungsaufsicht ein hohes Maß an Synergieeffekten einstellt. Eine Vielzahl von Fragen, etwa zur Risikostreuung bei der Geldanlage und den notwendigen Sicherheiten bei einer Anlage, stellt sich unabhängig von dem Rechtsträger des jeweiligen Versorgungswerkes in zumindest vergleichbarer Weise. So wird etwa auch die Einholung eines Gutachtens zu einer grundsätzlichen Frage nicht nur dem Versorgungswerk zugute kommen, bei dem sich diese Frage zuerst gestellt hat. Vielmehr kann die Klärung einer grundsätzlichen Frage durch ein Gutachten die Ausübung der Versicherungsaufsicht auch gegenüber anderen Versorgungswerken unterstützen und erleichtern. Zumindest mittelbar profitiert jedes Versorgungswerk von den Anderen durch den Kompetenz- und Wissenstransfer infolge der einheitlichen Versicherungsaufsicht des SMWA.

Abschließend sind durchgreifende Einwendungen gegen die Berechnung der konkreten Höhe der Gebühr im Anschluss an die Feststellungen in der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung im Berufungsverfahren nicht mehr vorgetragen worden und auch für den Senat nicht ersichtlich. Die gegenüber der Anwendung der Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Festlegung der Verwaltungsgebühren sowie Benutzungsgebühren und Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung (VwV Kostenfestlegung) vom 12.12.1995 von der Klägerin erhobene Rüge lässt schon nicht erkennen, in welchem Recht sie sich durch deren Anwendung verletzt wissen will. Eine Verletzung des Gleichheitssatzes lässt sich jedenfalls nicht erkennen. Der Beklagte hat unwidersprochen vorgetragen, bereits in 1995 die Kostensätze dieser Verwaltungsvorschrift für die Kosten der Versicherungsaufsicht in Ansatz gebracht zu haben. Auch der Umstand des Inkrafttretens am 1.1.1996 steht einer Zugrundelegung dieser Verwaltungsvorschrift in 1996 für die Versicherungsaufsichtsgebühr im Jahre 1995 nicht entgegen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Oberverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

gez.:
Raden

Kober

Franke

Beschluss

Der Streitwert wird auf 1.724,65 € festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung folgt aus §§ 25 Abs. 2, 13 Abs. 2 Gerichtskostengesetz - GKG und entspricht dem in Euro umgerechneten Betrag der durch den streitgegenständlichen Bescheid festgesetzten Versicherungsaufsichtsgebühr.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 25 Abs. 3 Satz 2 GKG).

gez.:
Raden

Kober

Franke