

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

der G. ... GmbH

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Elwin Jung und Partner,
Ebertplatz 4, Köln -

1. unmittelbar gegen

- a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. März 1994 - BVerwG 4 C 10.92 -,
- b) das Urteil des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 7. April 1992 - 5 K 175/90 -,
- c) die Kostenbescheide des Ministers für Wirtschaft des Saarlandes vom 15. Oktober 1990, 28. November 1990, 2. April 1991, 14. Juni 1991, 27. September 1991, 12. Dezember 1991 und 9. März 1992,

2. mittelbar gegen § 32 Abs. 1 Nr. 13 LuftVG

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch den

Vizepräsidenten Papier
und die Richter Grimm,
Hömig

gemäß § 93 b in Verbindung mit § 93 a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 11. August 1998 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Verfassungsmäßigkeit der Flugsicherheitsgebühren. 1

1. Zahlreiche Flugzeugentführungen in den 70er Jahren veranlaßten den Gesetzgeber, stärkere Sicherheitsvorkehrungen im Bereich der Flughäfen vorzuschreiben. Im Rahmen einer Novelle des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) vom 18. September 1980 (BGBl I S. 1729) wurde den Luftfahrtbehörden des Bundes und der Länder die Aufgabe übertragen, für die Abwehr krimineller und terroristischer Anschläge Sorge zu tragen. Durch § 29 c LuftVG erhielten sie die Befugnis, die zur Wahrnehmung dieser 2

Aufgaben erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zu treffen, insbesondere Personen- und Gepäckkontrollen durchzuführen. Gleichzeitig erhielten sie die Erlaubnis, bei der Durchsuchung von Personen und bei der Durchleuchtung von Gegenständen Privatpersonen als Hilfsorgane einzuschalten.

2. Für die Kosten dieser Sicherheitskontrollen sah das Luftverkehrsgesetz von Anfang an eine spezielle Gebührenregelung vor. Den Luftfahrtbehörden sollte es ermöglicht werden, die Kosten der Fluggast- und Gepäckkontrollen durch Gebühren auf die Passagiere oder die Fluggesellschaften abzuwälzen. Zu diesem Zweck wurde der Bundesminister für Verkehr ermächtigt, entsprechende Regelungen in einer Gebührenverordnung zu erlassen. Die Ermächtigungsnorm in § 32 Abs. 1 LuftVG in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 1981 (BGBl I S. 61) lautet:

§ 32 LuftVG

(1) Der Bundesminister für Verkehr erläßt mit Zustimmung des Bundesrates die zur Durchführung dieses Gesetzes und von Verordnungen des Rates oder der Kommission der Europäischen Gemeinschaft notwendigen Rechtsverordnungen über

1. bis 12. ...

13. die Kosten (Gebühren und Auslagen) für Amtshandlungen, insbesondere Prüfungen und Untersuchungen nach diesem Gesetz, dem Gesetz über das Luftfahrt-Bundesamt oder nach den auf diesen Gesetzen beruhenden Rechtsvorschriften. In der Rechtsverordnung kann festgelegt werden, daß bei Auslagen Kostengläubiger auch derjenige Rechtsträger ist, bei dessen Behörde die Auslagen entstehen. Sie bestimmt ferner die gebührenpflichtigen Tatbestände und kann dafür feste Sätze oder Rahmensätze vorsehen. Die Gebührensätze sind so zu bemessen, daß der mit den Amtshandlungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird; bei begünstigenden Amtshandlungen kann daneben die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden. In der Rechtsverordnung können die Kostenbefreiung, die Kostengläubigerschaft, die Kostenschuldnerschaft, der Umfang der zu erstattenden Auslagen und die Kostenerhebung abweichend von den Vorschriften des Verwaltungskostengesetzes geregelt werden. Soweit die Rechtsverordnung Kosten für Aufgaben der Luftfahrtbehörden nach § 29 c regelt, kann sie eine Auskunftspflicht der Kostenschuldner über die Zahl der betroffenen Fluggäste sowie über Art und Umfang der beförderten Gegenstände enthalten. ...

3. Das Bundesverkehrsministerium zögerte zunächst, im Bereich der Personen- und Gepäckkontrollen von dieser Gebührenermächtigung Gebrauch zu machen. In der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftKostV) vom 14. Februar 1984 (BGBl I S. 346) war zwar vorgesehen, daß die Luftfahrtbehörden für Amtshandlungen Gebühren erheben können (§ 1 LuftKostV). Die Passagierkontrolle zählte aber nicht zu den im Kostenverzeichnis aufgeführten gebührenpflichtigen Amtshandlungen. Erst nach einer Entschließung des Bundesrates vom 30. Juni 1989 (BRDrucks 173/

89) wurde dies geändert. Durch Verordnung vom 8. Juni 1990 (BGBl I S. 1020) wurde die Fahrgast- und Gepäckkontrolle in das Verzeichnis gebührenpflichtiger Amtshandlungen aufgenommen. Nach Abschnitt VIII Nr. 23 dieses Verzeichnisses ist eine Gebühr von 3,50 DM bis 6,50 DM je Fahrgast für die Sicherheitskontrolle zu zahlen. Ferner sind die Luftfahrtunternehmen verpflichtet, den Luftfahrtbehörden die Anzahl der überprüften Fluggäste mitzuteilen.

II.

1. Die Beschwerdeführerin ist eine überregionale deutsche Fluggesellschaft. Sie wickelte von Juli 1990 bis Februar 1992 zahlreiche Flugreisen am Flughafen Saarbrücken-Ensheim ab. Dabei wurden von der Luftfahrtbehörde mehrere tausend Passagierkontrollen durchgeführt. Das Saarländische Ministerium für Wirtschaft und Technik setzte für die Sicherheitskontrollen in zehn Bescheiden Gebühren von insgesamt 146.684 DM fest. 9

2. Die von der Beschwerdeführerin dagegen erhobene Anfechtungsklage blieb ebenso erfolglos wie die anschließende Sprungrevision. Zur Begründung führten die Gerichte im einzelnen aus, daß die Luftfahrtbehörde das geltende Recht zutreffend ausgelegt habe und daß die gesetzliche Gebührenregelung verfassungsmäßig sei. 10

Das Gesetz lasse zwar die Frage offen, wer Kostenschuldner der Flugsicherheitsgebühr sei. Kostenschuldner sei nach dem Willen des Ordnungsgebers aber die Fluggesellschaft und nicht der einzelne Passagier. Der Ordnungsgeber habe in Abschnitt VIII Nr. 23 des Gebührenverzeichnisses in zulässiger Weise bestimmt, daß die Fluggesellschaft als Kostenschuldnerin anzusehen sei. Dies gehe aus dem dort angeordneten Erhebungsverfahren hervor. 11

Die gesetzliche Kostenregelung sei auch verfassungsmäßig. Sie sei in formeller Hinsicht von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Luftverkehr nach Art. 73 Nr. 6 GG gedeckt. Die Gebührenregelung genüge auch den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG und der Wesentlichkeitstheorie. Die Flugsicherheitsgebühr widerspreche nicht dem grundgesetzlichen Abgabensystem. Denn die Flugsicherheitsgebühr knüpfe an eine individuell zurechenbare Leistung des Staates, die Sicherheitskontrolle, an. Die Flugsicherheitsgebühr verstoße auch in materieller Hinsicht nicht gegen das Grundgesetz. Es sei mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar, daß der Gesetzgeber die Kosten der Sicherheitskontrolle den Fluggästen und den Fluggesellschaften aufbürde. Denn diese hätten durch die Sicherheitsmaßnahmen einen besonderen Vorteil. Soweit auch die Allgemeinheit einen Vorteil aus der Sicherheitskontrolle im Flughafenbereich habe, werde dies dadurch berücksichtigt, daß keine gebührenmäßige Umlegung der übrigen Sicherheitskontrollen (Geländeüberwachung, Polizeieinsätze etc.) erfolge. Schließlich greife die Gebührenregelung auch nicht in unverhältnismäßiger Weise in die Berufsfreiheit der Luftfahrtunternehmen ein. Die Unternehmen könnten die Kosten an die Kunden weitergeben. Daher sei die eigene Kostenbelastung gering und überfordere offensichtlich nicht die Leistungsfähigkeit der Fluggesellschaften (vgl. BVerwGE 95, 188 <189 ff.>). 12

3. Mit der fristgerecht eingegangenen Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 und 12 Abs. 1 GG. 13

Die fachgerichtliche Auslegung der Kostenregelung verstoße gegen das Willkürverbot. Es sei falsch, daß der Gesetzgeber stillschweigend in den §§ 29 c, 31, 32 LuftVG und in der Luftfahrtkosten-Verordnung die Fluggesellschaften als Kostenschuldner bestimmt habe. Vielmehr verweise § 1 Abs. 2 LuftKostV ausdrücklich auf das Verwaltungskostengesetz (VwKostG). Nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 VwKostG könnten die Fluggesellschaften aber nur dann Kostenschuldner sein, wenn sie die Kosten veranlaßt hätten oder durch die Sicherheitsmaßnahmen begünstigt seien. Beides liege nicht vor. 14

Darüber hinaus sei die gesetzliche Regelung auch verfassungswidrig. Insbesondere verstoße die Gebühr gegen den in Art. 3 Abs. 1 GG verankerten Grundsatz der Lastengleichheit. Für die Auferlegung der Kosten an die Fluggesellschaften fehle ein sachlicher Grund, da keine individuell zurechenbare Leistung des Staates gegenüber den Fluggesellschaften vorliege. Die Passagierkontrollen dienten überwiegend dem öffentlichen Interesse an Sicherheit und Ordnung. Geiselnahmen, Bombendrohungen etc. sollten verhindert werden. Damit werde nicht nur das private Interesse der Fluggäste und der Fluggesellschaften, sondern auch die Handlungsfreiheit staatlicher Organe geschützt. Zugleich gehe es um den Schutz von Leben und Eigentum Dritter, die bei Flugzeugabstürzen zu Schaden kommen könnten. Maßnahmen zur Abwehr dieser Gefahren könnten den Passagieren nicht individuell zugerechnet werden. Denn friedliche Passagiere hätten keine Veranlassung zu ihrer Kontrolle gegeben. Sie hätten auch durch die Kontrolle ihrer eigenen Person keinen Sondervorteil, da sie wüßten, daß sie keine Bedrohung für den Luftverkehr darstellten. 15

Die Erhebung einer Flugsicherheitsgebühr stelle auch einen unverhältnismäßigen Eingriff in die freie gewerbliche Betätigung der Flugunternehmer dar. Die Übernahme der Flugsicherheitsgebühr belaste die Unternehmen in unzumutbarer Weise. Dadurch würden ihre Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 GG verletzt. 16

III.

Die Verfassungsbeschwerde ist gemäß § 93 a Abs. 2 BVerfGG nicht zur Entscheidung anzunehmen. Sie hat weder grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung noch ist ihre Annahme zur Durchsetzung grundrechtlich geschützter Rechtspositionen angezeigt. Denn die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. 17

1. Die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen sind keineswegs willkürlich. Willkürlich ist ein Richterspruch nur dann, wenn er unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar ist und sich daher der Schluß aufdrängt, daß er auf sachfremden Erwägungen beruht (BVerfGE 87, 273 <278 f.>). Im vorliegenden Fall haben die Verwaltungsgerichte keine entscheidungserhebliche Norm übersehen. Sie sind in vertretbarer Weise davon ausgegangen, daß in Abschnitt VIII Nr. 23 des Kostenverzeichnisses eine spezielle Regelung der Gebührenschuldnerschaft enthalten ist. Für 18

diese Ansicht spricht, daß im Kostenverzeichnis eine Auskunftspflicht der Luftfahrtunternehmen begründet wird und daß nach § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Satz 6 LuftVG nur der Kostenschuldner zur Auskunft verpflichtet werden darf. Der Beschwerdeführerin ist zwar einzuräumen, daß diese Auslegung nicht zwingend ist. Denn der Verordnungsgeber ging davon aus, daß die Frage der Kostenschuldnerschaft mit Hilfe des § 13 VwKostG zu lösen sei (BRDrucks 241/90, S. 23). Dieses historische Argument hat aber nicht solches Gewicht, daß die textsystematische Interpretation des Bundesverwaltungsgerichts völlig unvertretbar wäre. Im übrigen hat das Bundesverwaltungsgericht, ohne daß das verfassungsgerichtlich zu beanstanden wäre, darauf hingewiesen, daß auch bei einer Anwendung des § 13 Abs. 1 Nr. 1 VwKostG die Fluggesellschaft als Kostenschuldner anzusehen wäre.

2. Die gesetzliche Regelung der Flugsicherheitsgebühr ist nicht verfassungswidrig. Sie führt keine den Grundsatz der Lastengleichheit verletzende Sonderabgabe ein (vgl. BVerfGE 55, 274 <303>), sondern eine verfassungsrechtlich zulässige Gebühr. Gebühren sind öffentlichrechtliche Geldleistungen, die aus Anlaß individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlichrechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken (vgl. BVerfGE 50, 217 <226>; 91, 207 <223>). Sie sind häufig Gegenleistung für bestimmte staatliche Tätigkeiten (vgl. BVerfGE 18, 392 <396>) und damit Entgelt für die Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung (vgl. BVerfGE 20, 257 <269>).

19

Diesen Kriterien entspricht die Flugsicherheitsgebühr. Sie knüpft an eine besondere öffentliche Leistung, die Sicherheitskontrolle, an und dient der Deckung der damit verbundenen Kosten. Bei der Sicherheitskontrolle handelt es sich auch um eine der Fluggesellschaft individuell zurechenbare öffentliche Leistung. Denn die Kontrollen haben einen spezifischen Bezug zu der Tätigkeit des Flugunternehmens. Zwar wird die Personen- und Gepäckkontrolle unmittelbar gegenüber den Fluggästen durchgeführt. Die Sicherheitskontrolle stellt sich jedoch mittelbar als Vorbereitungshandlung für den vom jeweiligen Luftfahrtunternehmen durchgeführten Flug dar und ist final auf die Sicherheit dieser Luftfahrtveranstaltung hin ausgerichtet. Damit betrifft die Fluggastkontrolle in spezieller und individualisierbarer Weise die Fluggesellschaft als Flugveranstalter. Ihr sind die Kosten auch nach dem Vorteilsprinzip zurechenbar. Denn durch die Sicherheitskontrolle entsteht konkret für den Flug des in Anspruch genommenen Luftfahrtunternehmens ein Sicherheitsvorteil. Die Risikominimierung kommt dem Unternehmen zugute, weil es einerseits seinen Passagieren objektiv einen Sicherheitsgewinn gewähren und subjektiv ein Sicherheitsgefühl vermitteln kann und weil es andererseits selbst ein geringeres Risiko trägt, daß sein Personal verletzt und sein Flugzeug beschädigt oder zerstört wird. Aufgrund dieses Vorteils stellt sich die Flugsicherheitsgebühr als Gegenleistung für eine staatliche Tätigkeit und als Entgelt für eine spezielle Inanspruchnahme der Luftfahrtbehörden dar.

20

Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß der friedliche Fluggast von der Überprüfung seines Gepäcks und seiner eigenen Person keinen Vorteil hat. Denn

21

der Passagier ist nach der willkürfreien verwaltungsgerichtlichen Auslegung des einfachen Kostenrechts nicht Gebührenschuldner. Daher kann der Fluggast im verfassungsgerichtlichen Verfahren auch nicht als Kostenschuldner behandelt werden (vgl. BVerfGE 18, 85 <92 f.>). Im übrigen hat der Passagier von der Überprüfung der Mitreisenden einen Sicherheitsvorteil, der es rechtfertigt, ihn wirtschaftlich über den Flugpreis an den Kosten der Sicherheitskontrollen zu beteiligen.

Die rechtliche Kostenverantwortung der Fluggesellschaft kann auch nicht mit dem Argument bestritten werden, daß die Sicherheitskontrolle als Maßnahme der Gefahrenabwehr vorwiegend im Interesse der Allgemeinheit erfolgt. Denn fast alle gebührenpflichtigen Handlungen erfolgen auch oder vorwiegend im öffentlichen Interesse (Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 77). Für die gebührenrechtliche Heranziehung des Einzelnen genügt es, daß er durch eine öffentliche Leistung einen besonderen tatsächlichen Vorteil erhält. Insoweit können im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung keine anderen Maßstäbe gelten als in anderen Rechtsbereichen. Vielmehr hat auch hier der Gebührengesetzgeber einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen will (vgl. BVerfGE 50, 217 <226>; 91, 207 <223>). Dieser Gestaltungsspielraum wird auch nicht durch die Schutzpflicht des Staates für das Leben und die körperliche Unversehrtheit seiner Bürger eingeschränkt. Denn diese Schutzpflicht kann primär nur Handlungspflichten der staatlichen Organe im Bereich der Gefahrenabwehr begründen, nicht aber die Frage der Refinanzierung des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes determinieren.

3. Schließlich verletzt die Flugsicherheitsgebühr auch nicht die Freiheitsrechte der Beschwerdeführerin. Sie stellt keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Luftfahrtunternehmen dar. Denn die Gebühr ist ein geeignetes und erforderliches Mittel zur Kostendeckung des mit den Sicherheitskontrollen verbundenen Verwaltungsaufwands. Sie schränkt die freie gewerbliche Betätigung der Flugunternehmen nicht in unzumutbarer Weise ein. Denn die Flugsicherheitsgebühr ist im Vergleich zu den übrigen Flugkosten von untergeordneter wirtschaftlicher Bedeutung. Darüber hinaus können die Luftfahrtunternehmen die Kosten der Passagierkontrolle in den Flugpreis einkalkulieren und damit auf die Passagiere ganz oder teilweise abwälzen. Da die Sicherheitsgebühr alle in Deutschland operierenden Fluggesellschaften gleichermaßen trifft, führt sie bei keiner Fluggesellschaft zu einem Wettbewerbsvor- oder -nachteil. Von einer unverhältnismäßigen Belastung kann daher nicht gesprochen werden.

4. Von einer weiteren Begründung wird nach § 93 d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen und ergänzend auf die zutreffenden Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts verwiesen.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 11. August 1998 - 1 BvR 1270/94

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 11. August 1998 - 1 BvR 1270/94 - Rn. (1 - 25), http://www.bverfg.de/e/rk19980811_1bvr127094.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1998:rk19980811.1bvr127094