

Az.: 1 B 388/06



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der AG

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

gegen

die Bundesrepublik Deutschland
vertreten durch das Bundesministerium des Innern
Graurheindorfer Straße 198, 53117 Bonn

- Beklagte -
- Berufungsbeklagte -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

wegen

Erhebung von Luftsicherheitsgebühren
hier: Berufung und Anschlussberufung

hat der 1. Senat des Sächsischen Obergerichtes durch die Vorsitzende Richterin am Obergericht Dahlke-Piel, den Richter am Obergericht Kober und die Richterin am Obergericht Schmidt-Rottmann aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 10. April 2008

für Recht erkannt:

Das Berufungsverfahren wird hinsichtlich der Anschlussberufung der Beklagten eingestellt.

Auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 23. März 2006 - 6 K 1809/02 - geändert und wie folgt insgesamt neu gefasst:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit die Beteiligten es übereinstimmend für erledigt erklärt haben.

Der Gebührenbescheid des Bundesgrenzschutzamtes Halle vom 8. Januar 2001 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Grenzschutzpräsidiums Mitte vom 10. Juli 2001 und des Änderungsbescheides der Beklagten vom 13. November 2007 wird aufgehoben, soweit damit für den Flughafen L..... eine Luftsicherheitsgebühr I von mehr als 97.625,31 € festgesetzt wird.

Ziffer 4 des Widerspruchsbescheides des Grenzschutzpräsidiums Mitte vom 10. Juli 2001 wird aufgehoben.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Von den Kosten des Verfahrens erster Instanz trägt die Klägerin 70 % und die Beklagte 30 %.

Die weitergehende Berufung der Klägerin wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Berufungsverfahrens trägt die Klägerin zu 85 % und die Beklagte zu 15 %.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Mit Bescheid vom 8.1.2001 setzte die Beklagte gegenüber der Klägerin für die Durchsuchung und Überprüfung von 31.983 gemeldeten Fluggästen am Flughafen L..... im Monat November 2000 Luftsicherheitsgebühren in Höhe von insgesamt 181.514,40 € fest. Diese setzte sich aus einer Luftsicherheitsgebühr I i. H. v. 7,- DM je Passagier (223.881,00 DM = 114.468,54 €) und einer Luftsicherheitsgebühr II i. H. v. 4,10 DM je Passagier (131.130, 30 DM = 67.045, 86 €) zusammen.

Den hiergegen gerichteten Widerspruch der Klägerin wies das Grenzschutzpräsidium Mitte mit Widerspruchsbescheid vom 10.7.2001 zurück. Darin wurde im Tenor unter Ziffer 4 eine Widerspruchsgebühr in Höhe von 3.550 DM festgesetzt. Zur Begründung hieß es insoweit: „Die Höhe der Widerspruchsgebühr entspricht einem Prozent der mit dem angefochtenen Gebührenbescheid festgesetzten und geltend gemachten Luftsicherheitsgebühren. Bei der Festsetzung wurde der mit der Widerspruchsbescheidung verbundene Verwaltungsaufwand einerseits sowie die Bedeutung und der wirtschaftliche Wert der Angelegenheit für die Widerspruchsführerin andererseits berücksichtigt.“

Die Klägerin erhob hiergegen Klage zum Verwaltungsgericht Halle, welches das Verfahren in Bezug auf den Flughafen L..... an das nach seiner Meinung nach örtliche zuständige Verwaltungsgericht Leipzig verwiesen hat. Dort wurde das Verfahren teilweise (in Höhe eines Betrages von 131.130,30 DM = 67.045,86 €) übereinstimmend für erledigt erklärt, nachdem das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 18.3.2004 (3 C 23.03) die Erhebung der Luftsicherheitsgebühr II mangels gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage für nichtig erklärt hatte.

Mit Urteil vom 23.3.2006 gab das Verwaltungsgericht Leipzig der Klage hinsichtlich der noch in Streit stehenden Luftsicherheitsgebühr I statt, soweit je Fluggast ein Betrag von mehr als 6,65 DM für die Personen- und Gepäckkontrolle festgesetzt wurde; im Übrigen (hinsichtlich der Luftsicherheitsgebühr II) wurde das Verfahren eingestellt.

Zur Begründung ihrer Berufung hat die Klägerin zunächst vorgetragen, dass eine Vorkalkulation vor Erhebung der Gebühr gar nicht vorgelegen habe; die von der Beklagten im Verfahren vorgelegten Berechnungen hat sie überwiegend dem Grunde und der Höhe nach bestritten.

Im Termin vom 13.11.2007 vor dem erkennenden Senat hat die Beklagte den angefochtenen Bescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheides dahin geändert, dass die damit festgesetzte Luftsicherheitsgebühr I für den Flughafen L..... - ausgehend von einem Gebührensatz von 6,19 DM je Passagier - auf 197.974,77 DM (101.222,89 €) ermäßigt wird und dazu erklärt, sie stütze die Gebührenerhebung nunmehr auf eine Nachberechnung anhand der tatsächlich entstandenen Kosten. Grundlage dieser Nachberechnung war eine Aufstellung der

Istausgaben, die die Beklagte bereits als Anlage B 9 zum Schriftsatz vom 1.3.2006 an das Verwaltungsgericht vorgelegt hatte.

Insoweit ist das Verfahren übereinstimmend für in der Hauptsache erledigt erklärt worden. Die Klägerin hat die von der Beklagten in Ansatz gebrachten Kosten mit Ausnahme der Konzessionsabgabe sowie die Passagierzahlen unstreitig gestellt.

Die Klägerin trägt nunmehr Folgendes vor:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bedürfe es vor der Festsetzung der Luftsicherheitsgebühr I zwingend der Durchführung einer ordnungsgemäßen Gebührenkalkulation. Fehle es daran, liege ein Mangel vor, der zur Rechtswidrigkeit der Festsetzung führe. Es bestehe nicht die Möglichkeit der Nachberechnung auf der Basis der tatsächlich entstandenen Kosten. Die kommunalabgabenrechtliche Rechtsprechung, wonach unter Umständen eine nachträgliche Berechnung der Gebühren ausreiche, könne auf den vorliegenden Fall nicht übertragen werden. Dem stehe vor allen Dingen entgegen, dass ein bestimmtes Verfahren zur Ermittlung und Festsetzung der Gebührensätze normativ nicht vorgegeben sei. Es gebe insbesondere keine Vorgaben zu den zentralen Fragen, welche Sach- und Personalkosten im Einzelnen berücksichtigungsfähig seien, wie die Gebührenperioden zu bemessen und ob und wenn ja mit welchem zeitlichen Vorlauf die Gebühren zu kalkulieren seien. Überdies sei bei nachträglichen Gebührenberechnungen nicht gewährleistet, dass etwaige Kostenüberdeckungen aus den vorangegangenen Perioden entsprechend den allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätzen berücksichtigt würden.

Es sei fraglich, ob mit § 32 Abs. 1 Nr. 13 LuftVG a. F. eine i. S. v. Art. 80 Abs. 1 GG hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung der Luftsicherheitsgebühr I vorliege. Das Gesetz treffe - wie dargelegt - keine Aussagen zu den zentralen Fragen, wie die Gebührenperiode in zeitlicher Hinsicht zu bemessen sei und mit welchem zeitlichen Vorlauf kalkuliert werden müsse. Im Bezug auf diese Fragen bestehe zwischen den Luftfahrtunternehmen und der Beklagten erhebliches Konfliktpotenzial, das nach seiner inhaltlichen und wirtschaftlichen Tragweite einer Lösung durch den Gesetzgeber bedürfe. Auch ansonsten enthalte das Gesetz keine Vorgabe zu den wesentlichen Punkten, welche Sach- und Personalkosten im Einzelnen berücksichtigungsfähig seien. Die Ermächtigungsgrundlage entspreche daher dem Wesentlichkeitsgrundsatz ebenso wenig wie

dem Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit. Mit Blick auf die Eingriffsintensität seien desto höhere Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen, je schwerwiegender die Auswirkungen auf die Normunterworfenen seien.

Der Ansatz von Kosten für die so genannte Konzessionsabgabe sei mangels gebührenrechtlicher Erforderlichkeit rechtswidrig. Sie verstoße zum einen gegen § 62 BGG a. F. und finde im Übrigen im Verhältnis zwischen dem Flughafenbetreiber und dem privaten Sicherheitsdienst auch keine hinreichende Grundlage in den Flughafenbenutzungsordnungen.

Die Festsetzung der Widerspruchsgebühr sei rechtswidrig, weil diese allein mit Blick auf den Gegenstandswert festgesetzt wurde, ohne dabei den tatsächlich entstandenen Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen.

Die Klägerin beantragt,

unter Änderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 23. März 2006 - 6 K 1809/02 - den Gebührenbescheid des Bundesgrenzschutzamtes Halle vom 8. Januar 2001 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Grenzschutzpräsidiums Mitte vom 10. Juli 2001 und des Änderungsbescheides der Beklagten vom 13. November 2007 hinsichtlich der Luftsicherheitsgebühr I vollständig aufzuheben.

Die Beklagte hat ihre Anschlussberufung im Termin am 13.11.2007 zurückgenommen und beantragt,

die Berufung der Klägerin zurückzuweisen.

Sie führt aus: Die Beklagte sei für die Erhebung der Luftsicherheitsgebühr zuständig. Nach dem Einigungsvertrag habe das Luftverkehrsgesetz mit der Maßgabe in den neuen Bundesländern gegolten, dass die an sich den Ländern obliegenden Aufgaben nach dem Luftverkehrsgesetz vom Bund wahrgenommen werden. Zugleich sei der Bundesminister für Verkehr ermächtigt worden, für einen Zeitraum von drei Jahren ab dem 3.10.1990 die Aufgaben auf andere Luftfahrtbehörden zu übertragen. Hiervon habe dieser Gebrauch gemacht und für die Zeit bis zum 2.10.1993 die Wahrnehmung der Aufgaben dem Bundesminister des Innern als oberster Luftsicherheitsbehörde übertragen. Vom 3.10.1993 an seien die Luftsicherheitsaufgaben für die Flughäfen D..... und L..... auf Antrag des Freistaates Sachsen nach § 31 Abs. 2 Nr. 19 Satz 2 LuftVG a. F. in bundeseigener Verwaltung

durch den Bundesgrenzschutz weitergeführt worden. Dies sei mit Bekanntmachung vom 3.2.1994 im Bundesanzeiger vom 16.2.1994 bekannt gemacht worden. § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 19 LuftVG a. F. lasse sich nicht entnehmen, dass die Übertragung der Aufgaben auf den Bund nur durch eine Verwaltungsvereinbarung erfolgen könne. Aufgrund der Wahrnehmung der Aufgabe nach § 29c LuftVG a. F. stehe der Beklagten auch die Gebührenerhebungscompetenz zu.

Die angefochtene Gebühr sei jedenfalls in Höhe der erfolgten Nachberechnung, zu der sie ohne weiteres berechtigt sei, gerechtfertigt. Zu Recht sei auch die Konzessionsabgabe in Ansatz gebracht worden. Dies gelte unabhängig von der Frage, ob dies von der Flughafenbetreiberin zu Recht gefordert werde. Denn jedenfalls sei sie von dieser mit dem Sicherheitsunternehmen vertraglich vereinbart und sie - die Beklagte - schulde ihrerseits vertraglich die Erstattung dieses Betrages. Das reiche aus, um eine gebührenrechtliche Erforderlichkeit zu bejahen, da ein Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften jedenfalls nicht offenkundig gewesen sei.

Die Beklagte hat weiter im Hinblick auf die Mietkosten, die in den Parallelverfahren weiter bestritten werden, eine vertragliche Vereinbarung mit der Flughafenbetreiberin über verschiedene Räumlichkeiten vorgelegt sowie eine Tabelle, in der Nebenkosten aufgeführt sind. Wegen der Einzelheiten wird insoweit auf den Schriftsatz vom 24.12.2007 mit den Anlagen B 30 bis B 33 sowie den ergänzenden Schriftsatz der Beklagten vom 14.1.2008 im Verfahren 1 B 381/06 verwiesen.

Durch Schriftsatz vom 25.3.2008 hat die Beklagte weiter zum wiederholten Mal die von ihr geltend gemachten Personalkosten geändert und diese nunmehr unter Beifügung von Belegen auf 2.096.597,34 DM einschließlich von Konzessionsabgaben in Höhe von 95.714,66 DM beziffert.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten einschließlich derjenigen der Verfahren 1 B 395/06 und 1 B 381/06 und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren, ergänzend Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Schriftsatz der Klägerin vom 17.4.2008 enthält - nach einer zweitinstanzlichen Verfahrensdauer von zwei Jahren und zwei mündlichen Verhandlungen - keine neuen Tatsachen, die entscheidungserheblich sind, und gibt daher keine Veranlassung, die mündliche Verhandlung wieder zu eröffnen.

Das Berufungsverfahren ist einzustellen, soweit die Beklagte die Anschlussberufung zurückgenommen hat.

Im Übrigen ist die Berufung der Klägerin zu einem geringen Teil begründet. Die Festsetzung der Luftverkehrsgebühr I ist nur im tenorierten Umfang aufzuheben (vgl. dazu unter Ziffer 1); aufzuheben ist außerdem die Festsetzung der Widerspruchsgebühr (vgl. dazu unter Ziffer 2).

1. Der angefochtene Gebührenbescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheides ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in eigenen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) soweit darin die Luftsicherheitsgebühr I in Höhe von mehr als 5,97 DM je Passagier festgesetzt worden ist. Im Übrigen und damit zum ganz überwiegenden Teil erweist sich die Festsetzung indes als rechtmäßig.

a) Die Beklagte war für die Erhebung der Luftsicherheitsgebühr I zuständig, da ihr die Wahrnehmung der zu Grunde liegenden Verwaltungsaufgabe aufgrund einer wirksamen Rückdelegation oblag. Der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs nach § 29c LuftVG in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.3.1999 - LuftVG a. F. - oblag gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 19 Satz 1 LuftVG a. F. den Ländern, welche diese Aufgabe im Auftrag des Bundes durchzuführen hatten. Hierzu bot der am 23.1.1992 eingefügte § 31 Abs. 2 Nr. 19 Satz 2 LuftVG a. F. den Ländern die Möglichkeit, diese Aufgabe auf den Bund zur Wahrnehmung durch den Bundesgrenzschutz - BGS - zurück zu übertragen. Nach der am 16.2.1994 im Bundesanzeiger veröffentlichten Bekanntmachung über die Weiterführung der Luftsicherheitsaufgaben nach § 29c LuftVG a. F. hat der Freistaat einen solchen Antrag gestellt. Dies führte dazu, dass die Beklagte durch den BGS die bisher aufgrund der Regelungen des Einigungsvertrages für die neuen Bundesländer beim Bund liegende Aufgabe

(Anlage 1 Kapitel XI Sachgebiet c Abschnitt III Nr. 1b EV) im Freistaat Sachsen weiterhin wahr nahm. Die Wirksamkeit dieser Rückübertragung hängt nicht vom Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung ab, denn § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG a. F. sieht den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung gerade nicht vor. Die anders lautende Kommentierung von Grabherr (Luftverkehrsgesetz, Stand: Mai 2006, § 31 RdNr. 19) lässt eine Begründung für diese Auffassung vermissen. Die dort zitierte Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 12/1091) ist dafür unergiebig. Dort ist lediglich ausgeführt, dass „zu erwarten sei, dass die Einzelheiten der Übertragung in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und dem jeweiligen Land geregelt werden“. Da durch den Antrag des Freistaates Sachsen lediglich der schon bisher bestehende Zustand fortgeschrieben wurde, ist nicht ersichtlich, dass durch die Übertragung neu im Wege einer Verwaltungsvereinbarung zu regelnde Fragen ausgelöst worden sein könnten. Letzteres gilt auch im Hinblick auf den Umstand, dass die Übertragung unbefristet erfolgte.

b) Die Beklagte hat den angefochtenen Gebührenbescheid zu Recht auf § 32 Abs. 1 Nr. 13 Luftverkehrsgesetz LuftVG a. F. i. V. m. § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung in der Fassung der 5. Änderungsverordnung vom 12.10.2000 (BGBl. I 1470) - LuftkostV a. F. - gestützt. Gegen diese Vorschriften ist hinsichtlich der Luftsicherheitsgebühr Teil I von Verfassungen wegen nichts zu erinnern. § 32 Abs. 1 Nr. 13 LuftVG a. F. genügt den Anforderungen, die Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG an Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass von Rechtsverordnungen stellt. Die formell gesetzliche Regelung trifft in hinreichend bestimmter Weise die für die Gebührenerhebung wesentlichen Regelungen selbst. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Eingriffsintensität. Je schwerwiegender nämlich die Auswirkungen für den Betroffenen sind, desto höhere Anforderungen sind an die formell gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zu stellen. Dies führt im vorliegenden Fall dazu, dass die Anforderungen eher als gering anzusehen sind, denn es geht hier um eine Rechtsverordnung, die - im Verhältnis zu den übrigen Flugkosten pro Passagier - eine Gebühr in einer eher geringen Höhe regelt und die nicht erheblich grundrechtsrelevant ist. Ihre durchaus beachtliche Gesamthöhe im vorliegenden Fall beruht in erster Linie auf der Anzahl Fluggäste. Dass die fragliche Ermächtigungsgrundlage den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG genügt, hat das Bundesverwaltungsgericht bereits durch Urteil vom 3.3.1994 (4 C 1/93 u. a. - BVerwGE 95, 188) ausdrücklich entschieden und ausgeführt, dass insoweit erhobene Bedenken nicht begründet seien. Der Gesetzgeber habe

Zweck, Inhalt und Ausmaß der Ermächtigung selbst bestimmt und insoweit Tendenz und Programm der Rechtsverordnung umrissen. Der Zweck der Ermächtigung sei aus dem Gesetz ohne weiteres ablesbar. Auch der Inhalt der Ermächtigung sei deutlich. Der Verordnungsgeber werde ermächtigt, Gebührentatbestände festzulegen. Er könne dazu unter anderem Gebührensätze und weitere Einzelheiten festlegen, die für den sachgerechten Vollzug üblicherweise erforderlich seien. Schließlich sei auch das Ausmaß der gesetzlichen Ermächtigung hinreichend bestimmt. Dies ergebe sich bereits aus dem Zweck, nämlich Gebühren für erbrachte Leistungen erheben zu können. Darüber hinaus würden die Maßstäbe angegeben, nach denen der Verordnungsgeber die Gebührenhöhe zu bestimmen habe. Dazu zähle auch das vom Gesetzgeber umschriebene Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. Dagegen sei es verfassungsrechtlich nicht geboten, dass der Gesetzgeber die Gebührenhöhe durch Angabe eines Rahmens zahlenmäßig festlege. Hiervon dürfe er sich gerade bei Angabe näherer Berechnungskriterien entlasten. Es müsse lediglich entscheidbar bleiben, ob sich ein Verordnungsgeber im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung gehalten habe. Das sei im vorliegenden Fall ohne weiteres möglich. Der Verordnungsgeber sei im streitigen Fall aufgrund der Ermächtigungsgrundlage unschwer in der Lage, den ihm vorgegebenen und erkennbaren gesetzgeberischen Willen sinnvoll zu konkretisieren (BVerwG, a. a. O., Rn. 31 f. bei juris). Die Verfassungsbeschwerde gegen diese (und parallele) Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts hat das Bundesverfassungsgericht durch Kammerbeschluss vom 11.8.1998 (NVwZ 1999, 176) nicht zur Entscheidung angenommen. Auch das weitere Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.3.2004 (NVwZ 2004, 991) geht ersichtlich davon aus, dass verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Ermächtigungsgrundlage nicht bestehen.

Diesen Entscheidungen schließt der erkennende Senat sich an. Das Vorbringen der Klägerin rechtfertigt keine andere Sichtweise. Insbesondere gebietet Art. 80 Abs. 1 GG es nicht, dass der Gesetzgeber bei einer Verordnungsermächtigung für eine Gebührenverordnung Regelungen dazu trifft, welche Kosten im Einzelnen in Ansatz gebracht werden können. Dies hat der Gesetzgeber im vorliegenden Fall vielmehr mit der Bezugnahme auf die Erforderlichkeit hinreichend umschrieben, die Einzelheiten können den allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätzen und dem Vollzug überlassen bleiben. Gleiches gilt für die Frage der Gebührenperiode. Insoweit kann ebenfalls nicht die Rede davon sein, dass diese Frage wesentlich i. S. v. Art. 80 Abs. 1 GG ist. Im vorliegenden Fall liegt es vielmehr auf der Hand, dass eine wesentlich kürzere Periode als ein Jahr nicht in Betracht kommt. Dies gilt vor

allem angesichts des Interesses der Fluggesellschaften, die Gebühren möglichst im Verhältnis 1 : 1 auf ihre Passagiere umlegen zu können und die Gebührenperiode dem Rhythmus der Flugplanänderungen anzupassen.

c) Der angefochtene Gebührenbescheid erweist sich entgegen der Auffassung der Klägerin nicht deshalb als insgesamt rechtswidrig, weil ihm - wie die Beklagte inzwischen selbst eingeräumt hat - eine ordnungsgemäße Vorkalkulation nicht zugrunde gelegen hat. Das Vorliegen einer solchen Vorkalkulation bei Erlass des Gebührenbescheides ist weder in § 32 Abs. 1 Nr. 13 Luftverkehrsgesetz in Verbindung mit den Vorschriften der Luftkostenverordnung noch durch das Verwaltungskostengesetz vorgeschrieben. Vielmehr lässt sich § 32 Abs. 1 Nr. 13 LuftVG a. F. nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entnehmen, dass auch bei der zweiten Stufe der Gebührenbemessung, nämlich der Festsetzung der Gebührenhöhe für die einzelnen Flughäfen, eine strikte Bindung an den Kostendeckungsgrundsatz besteht. Ein wie auch immer geartetes Ermessen ist dem Gebührengläubiger dagegen gerade nicht eingeräumt. Wenn indes ein bestimmtes Verfahren zur Ermittlung der Gebühren nicht vorgesehen ist und ein Ermessen nicht besteht, entspricht es inzwischen gefestigter gebührenrechtlicher Rechtsprechung, dass nur eine Ergebniskontrolle stattfindet. Gerichtlicher Überprüfung unterliegt es allein, ob die festgesetzte Gebühr im Ergebnis mit dem Kostendeckungsgrundsatz vereinbar ist (BVerwG, Urt. v. 17.4.2002, BVerwGE 116, 188 = SächsVBl. 2002, 213; SächsOVG, Urt. v. 11.12.2002, SächsVBl. 2003, 114; Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 119 ff.). Diese zu kommunalen Satzungen entwickelte Rechtsprechung gilt erst Recht für Verwaltungsgebühren, bei deren Festsetzung Aspekte kommunaler Selbstverwaltung mit entsprechenden Gestaltungsspielräumen von vornherein keine Rolle spielen und bei denen auch ansonsten ein Ermessen oder ein Beurteilungsspielraum nicht besteht. Ein Gebührenbescheid unterliegt der Aufhebung nur dann und insoweit, wenn sich im Ergebnis zu Lasten des Gebührenpflichtigen ein Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip ergibt (wie hier BayVGH, Urt. v. 28.8.2007 - 8 BV 05.2493 -, Rn. 30 bei juris; VG Köln, Urt. v. 1.9.2006 - 25 K 6296/01 - Rn. 39 ff. bei juris).

Aus diesen Grundsätzen ergibt sich für die Luftsicherheitsgebühr I Folgendes: Wenn sich eine Vorkalkulation als durchweg unzureichend erweist, ist nach Ablauf der Gebührenperiode eine Nachberechnung anhand der tatsächlich entstandenen Kosten erforderlich und rechtlich ohne weiteres möglich. Dagegen ist es nach allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätzen

nicht möglich, nach Ablauf der Gebührenperiode nachträglich eine erneute Vorkalkulation zu erstellen. Es liegt im Wesen einer Vorkalkulation, dass sie zu einem nicht geringen Teil Prognoseelemente und Schätzungen enthält, was im Interesse des Gebührengläubigers an einer Vorkalkulation hingegenommen und nur darauf überprüft wird, ob zutreffende Ausgangswerte zugrunde gelegt und die Prognosefaktoren methodisch zutreffend ermittelt worden (BVerwG a. a. O., Rn. 39 bei juris). Die hierin liegende Rücknahme der Kontrolldichte in Bezug auf die notwendig unscharfe Prognoseentscheidungen bei einer Vorkalkulation ist aber dann nicht mehr gerechtfertigt, wenn sich nach Ablauf der Gebührenperiode herausstellt, dass die Vorkalkulation - insgesamt - unbrauchbar ist. In diesem Fall kommt es nicht in Betracht, eine Vorkalkulation mit prognostischen Elementen im Nachhinein neu zu erstellen. Eine solche „nachträgliche Vorkalkulation“ ist nicht nur begrifflich paradox. Vielmehr ist der Gebührengläubiger in solchen Fällen dazu verpflichtet - und wie dargelegt auch berechtigt - eine Nachberechnung anhand der tatsächlich entstandenen Kosten vorzunehmen; Prognosen dürfen nachträglich nicht mehr angestellt oder nachgebessert werden (Driehaus a. a. O., Rn. 125 ff.; anders insoweit wohl BayVGH, Urt. v. 28.8.2007 - 8 BV 05.2493 -, Rn. 34 f. bei juris; Urt. v. 28.1.2008 - 8 BV 07.2087 - Rn. 37 ff. bei juris).

Auf die Frage, wie etwaige Kostenüberdeckungen auszugleichen sind, kommt es im vorliegenden Verfahren ersichtlich nicht an. Entgegen der Auffassung der Klägerin kann es indes gerade bei einer nachträglichen Berechnung anhand der tatsächlich entstandenen Kosten zu einer solchen Überdeckung nicht kommen. Diese Frage stellt sich vielmehr nur dann, wenn - wie von der Klägerin gefordert - eine Vorkalkulation stattfindet.

d) Die von der Beklagten in Ansatz gebrachten Kosten sind nur zu einem geringen Teil mit dem Kostendeckungsgrundsatz nicht vereinbar.

aa) Bei den Personalkosten für die privaten Sicherheitsunternehmen ist zunächst ein Betrag in Höhe von 95.714,66 DM abzuziehen. Dabei handelt es sich um die Summe, die das private Sicherheitsunternehmen seinerseits als so genannte Konzessionsabgabe an die Flughafenbetreiberin gezahlt hat und die ausweislich der vertraglichen Vereinbarung mit der Beklagten von dieser zu erstatten ist. Diese Kosten sind gebührenrechtlich nicht erforderlich. Die Erhebung einer Konzessionsabgabe von einem privaten Unternehmen, das im Auftrag des Bundesgrenzschutzes bzw. der Bundespolizei hoheitliche Sicherheitsaufgaben nach dem

Luftverkehrsgesetz wahrnimmt, verstößt nämlich gegen § 62 Abs. 2 Nr. 1 BGS a. F. Danach sind die Betreiber von Unternehmen, auf deren Betriebsgelände der Bundesgrenzschutz Aufgaben nach dem § 2 bis 4 BGS a. F. wahrzunehmen hat, verpflichtet, den mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben betrauten Beamten den Zutritt zu ihren Anlagen und Beförderungsmitteln unentgeltlich zu gestatten. Nach Sinn und Zweck dieser Regelung gilt nichts anderes für Private, die für den Bundesgrenzschutz (oder heute für die Bundespolizei) hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, seien sie im engeren Sinne Beliehene oder nicht. Es liegt auf der Hand, dass die Erhebung einer Konzessionsabgabe mit dieser Vorschrift nicht vereinbar ist. Dies führt dazu, dass die entsprechenden Kosten nicht auf die Gebührenschuldner umgelegt werden können. Der gegenteiligen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Köln (Urt. v. 1.9.2006 - 25 K 6296/01 -, Rn. 58 ff. bei juris) ist nicht zu folgen. Zwar stimmt der Senat mit dem Ansatz überein, dass es nicht Aufgabe des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes im Verfahren gegen eine Verwaltungsgebühr ist, einen zugrunde liegenden privatrechtlichen Vertrag im Einzelnen zu durchleuchten. Indes kann die Privatisierung von Aufgaben, für die im Ergebnis gleichwohl öffentlich-rechtliche Gebühren gefordert werden, nicht dazu führen, dass der Grundsatz der Erforderlichkeit im Hinblick auf die privatrechtlichen Entgelte leer läuft. Diese müssen nicht nur vertragsgemäß, sondern auch notwendig sein und ihrerseits so bemessen sein, dass sie dem Äquivalenzprinzip genügen (so ausdrücklich OVG NRW, Beschl. v. 31.7.2003 - 9 A 2954/03 -, Rn. 8 bei juris). Jedenfalls kann ein privatrechtlich vereinbartes Entgelt dann nicht mehr bei der Gebührenberechnung in Ansatz gebracht werden, wenn dies gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften verstößt. Ein solcher Verstoß - nämlich gegen § 62 BGS a. F. - liegt hier wie dargelegt vor. Der gebührenrechtliche Grundsatz der Erforderlichkeit gebietet es daher ebenso wie der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung, der gesetzlichen Wertung des § 62 BGS a. F. im Verhältnis Gebührengläubiger - Gebührenschuldner Rechnung zu tragen. Auch wenn die Beklagte gegenüber dem Sicherheitsunternehmen zur Erstattung der Konzessionsabgabe verpflichtet sein mag, kann sie diese Kosten nicht auf die Gebührenschuldner umlegen.

bb) Bei den Personalkosten ist weiter ein Betrag in Höhe von 87.319,32 DM abzuziehen, den die Beklagte - wie sie selbst eingeräumt hat - irrtümlich in Ansatz gebracht hat. Die nunmehr mit Schriftsatz vom 25.3.2008 angestellten Berechnungen der Beklagten sind nach Auffassung des Senats zutreffend; die Beklagte hat die den privaten Sicherheitsunternehmen geschuldeten Zahlungen nunmehr auch für den gesamten Abrechnungszeitraum lückenlos

belegt. Das ergibt insgesamt einen Betrag in Höhe von 2.096.597,34 DM während die Beklagte bei der Nachberechnung noch von 2.183.916,60 DM ausgegangen war.

cc) Von den Sachkosten sind die Kosten für die Miete in Höhe von 30.282,12 DM und die geltend gemachten Mietnebenkosten in Höhe von 16.159,30 DM abzuziehen. Diese - von den Klägern in den Parallelverfahren bestrittenen - Kosten hat die Beklagte nach wie vor nicht zu belegen vermocht. In Bezug auf die Nebenkosten wurde lediglich eine Tabelle vorgelegt, die sich als Nachweis auch nicht ansatzweise eignet. Angesichts der Höhe der Nebenkosten in Höhe von 6,39 € pro qm ohne Reinigungskosten kann auf einen solchen Nachweis angesichts des klägerischen Bestreitens indes nicht verzichtet werden.

Was die eigentliche Miete angeht, so krankt die Nachweissituation zum einen daran, dass die Beklagte selbst im Bezug auf die Raumnutzung für den ganz überwiegenden Teil der hier in Ansatz gebrachten Flächen den Zusatz „Zuordnung heute nicht mehr möglich“ verwendet. Zum anderen ist im Bezug auf die so genannte Miete erneut auf § 62 Abs. 2 und 5 BGS a. F. hinzuweisen. Danach hat der Flughafenbetreiber dem Bundesgrenzschutz die Räumlichkeiten grundsätzlich unentgeltlich zur Verfügung zu stellen und kann lediglich die so genannten Selbstkosten verlangen; Letztere können nach § 62 Abs. 5 BGS a. F. pauschaliert werden. Gerade nicht in Ansatz gebracht werden kann hingegen eine entgangene Miete. Dass es sich bei den Entgelten entsprechend der Überlassungsvereinbarung vom 16.6.1997 lediglich um die Selbstkosten der Flughafenbetreiberin handelt, hat die Beklagte auch nicht ansatzweise dargelegt. Bei einem Entgelt in Höhe von 27,00 bzw. 45,00 DM pro m² liegt dies keineswegs auf der Hand. Auch der Umstand, dass dieses Entgelt in den entsprechenden Vereinbarungen als Miete bezeichnet wird - die die Flughafenbetreiberin gerade nicht zu fordern berechtigt ist - legt dies nicht nahe. Zu Recht weist die Klägerseite zudem darauf hin, dass im Bezug auf diesen Punkt der Bundesrechnungshof die Vorgehensweise des Bundesgrenzschutzes bereits beanstandet hat. Für eine Schätzung durch den Senat entsprechend § 287 Abs. 2 ZPO ist nach alledem kein Raum. Bei der insoweit gebotenen objektiven Betrachtungsweise kann keine Rede davon sein, dass die Aufklärung der Sachlage mit unverhältnismäßigen Schwierigkeiten verbunden war. Vielmehr hatte die Beklagte - immerhin eine oberste Bundesbehörde - im vorliegenden Verfahren mehr als genügend Zeit, sich um die Beibringung geeigneter Belege zu bemühen. Dies ist im Prozess um eine Verwaltungsgebühr naturgemäß Sache des Gebührengläubigers, der sich für die von ihm geforderte Gebühr auf eine Nachberechnung stützt. Gelingt ihm dies nicht, geht die Beweislosigkeit mit ihm heim.

Nach alledem sind die Kosten für Miete und Nebenkosten abzuziehen.

Im Übrigen hält der Senat - ebenso wie die Klägerin - die vom Beklagten angesetzten Kosten und Passagierzahlen für nachvollziehbar und hinreichend belegt.

Ausgehend von einem Gesamtaufwand von 6.336.266,38 DM, die die Beklagte ihrer Nachberechnung vom 13.11.2007 zugrunde gelegt hat, ergibt sich aus den dargelegten Korrekturen ein Aufwand von nunmehr noch 6.106.791 DM, bei einem Passagieraufkommen von 1.022.867 mithin ein Gebührensatz von 5,97 DM je Fluggast. Bei den von der Klägerin für den hier streitigen Monat gemeldeten 31.983 Passagieren folgt daraus eine Luftsicherheitsgebühr I in Höhe von 190.938,51 DM oder 97.625,31 €. Soweit mit den streitigen Bescheiden ein höherer Betrag festgesetzt wurde, unterliegen diese der Aufhebung.

2. Die Festsetzung der Widerspruchsgebühr ist aufzuheben, weil sie rechtswidrig ist und die Klägerin in eigenen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Bei der Bemessung der Gebühr hat sich die Beklagte an der Höhe der angefochtenen Gebührenfestsetzung orientiert und davon 1 Prozent in Ansatz gebracht. Sie hat damit den wirtschaftlichen Wert der Angelegenheit für die Widerspruchsführerin maßgeblich berücksichtigt. Diese Vorgehensweise verstößt gegen § 32 Abs. 1 Nr. 13 LuftVG a. F.

Die Widerspruchsgebühr beruht auf §§ 1, 2 Abs. 1 sowie Ziff. VII Nr. 33 der Anlage zu § 2 Abs. 1 LuftKostV. Der fragliche Gebührentatbestand lautet:

„Erfolglöse Widerspruchsverfahren

Für die vollständige oder teilweise Zurückweisung eines Widerspruchs wird eine Gebühr bis zur Höhe der für die angefochtene Amtshandlung festgesetzten Gebühr erhoben. Dies gilt nicht, wenn der Widerspruch nur deshalb keinen Erfolg hat, weil die Verletzung einer Verfahrens- oder Formvorschrift nach § 45 VwVfG unbeachtlich ist. War für die angefochtene Amtshandlung eine Gebühr nach diesem Verzeichnis nicht vorgesehen, war die Amtshandlung gebührenfrei oder ist der Widerspruch von einem Dritten eingelegt worden, wird eine Gebühr bis zu 5.000 DM erhoben. Bei einem erfolglosen Widerspruch, der sich ausschließlich gegen eine Kostenentscheidung richtet, beträgt die Gebühr höchstens 1/10 der Gebühr des streitigen Betrages. ... In allen Fällen beträgt die Gebühr jedoch mindestens 50 DM.“

Bei der Bestimmung der konkreten Gebührenhöhe nach diesem Tatbestand findet § 1 Abs. 2 LuftkostV i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VwKostG keine Anwendung. Denn die Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung beruht - für die Widerspruchsgebühr ebenso wie

für die hier in der Hauptsache streitigen Luftsicherheitsgebühren - auf § 32 Abs. 1 Nr. 13 Satz 1 LuftVG a. F. Nach Satz 4 dieser gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage sind die Gebührensätze so zu bemessen, dass der mit den Amtshandlungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird. Bei begünstigenden Amtshandlungen kann nach Satz 5 daneben die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden. Es liegt auf der Hand und bedarf keiner weiteren Begründung, dass die Zurückweisung eines Widerspruchs ebenso wie die zugrundeliegende Erhebung von Luftsicherheitsgebühren keine begünstigende Amtshandlung darstellt. Zu den eigentlichen Luftsicherheitsgebühren hat das Bundesverwaltungsgericht bereits in seiner Entscheidung vom 18.3.2004 im Einzelnen ausgeführt, dass sich die Regelung in § 32 Abs. 1 Nr. 13 Satz 4 und 5 LuftVG a. F. zwar zunächst unmittelbar nur an den Verordnungsgeber richtet. Die Bindung an den Kostendeckungsgrundsatz schlage aber auch auf die zweite Stufe der Gebührenbemessung - die Festsetzung der Gebührenhöhe im Einzelfall - durch. Etwas anderes ergebe sich aus § 1 Abs. 2 LuftkostV i. V. m. § 9 Abs. 1 Nr. 2 VwKostG nicht. Diese allgemeine kostenrechtliche Vorschrift setze voraus, dass bei der Festlegung des Gebührenrahmens auf der Grundlage von § 32 Abs. 1 Nr. 13 LuftVG im konkreten Fall die Heranziehung der in § 9 Abs. 1 Nr. 2 VwKostG genannten Grundsätze eröffnet sei. Dies sei indes bei nicht begünstigenden Amtshandlungen gerade nicht der Fall (vgl. die Rn. 33 ff. bei juris). Diese Ausführungen treffen gleichermaßen auf die Festsetzung der Widerspruchsgebühr zu, die auf derselben formell gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruht.

Nach alledem durfte die Beklagte bei der Festsetzung der konkreten Widerspruchsgebühr nur ihren Verwaltungsaufwand berücksichtigen. Da darüber keinerlei Erkenntnisse vorliegen, ist die Widerspruchsgebühr insgesamt aufzuheben, zumal angesichts des Teilobsiegens der Klägerin in der Hauptsache ohnehin eine Neufestsetzung durch die Beklagte erforderlich ist.

3. Die Kostenentscheidung beruht im Hinblick auf das erstinstanzliche Verfahren auf § 161 Abs. 2 und § 154 Abs. 1 VwGO; soweit die Beklagte den Bescheid aufgehoben hat (Luftsicherheitsgebühr II) entspricht es billigem Ermessen, ihr die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Dabei ist - da noch das Gerichtskostengesetz alter Fassung (vgl. § 72 Nr. 1 1. Halbsatz GKG) und die BRAGO (vgl. § 60 Abs. 1 Satz 1 RVG) Anwendung finden - zu berücksichtigen, dass die Teilerledigung vor der mündlichen Verhandlung stattgefunden hat. Ansonsten ist das Maß des gegenseitigen Obsiegens und Unterliegens

zugrunde zu legen. Einer Entscheidung über die Mehrkosten der Verweisung (vgl. § 17b Abs. 2 Satz 2 GVG i. V. m. § 83 VwGO) bedurfte es nicht, weil solche ersichtlich nicht angefallen sind. Die Verweisung erfolgte ohne vorangegangenen Termin, so dass keine Auslagen der Beteiligten verursacht wurden, ansonsten gelten § 4 Abs. 1 GKG und § 14 Abs. 1 Satz 1 BRAGO.

Im Hinblick auf das Berufungsverfahren findet § 155 Abs. 1 und 2 VwGO Anwendung. Die tenorierte Quote ergibt sich einheitlich aus dem Maß des gegenseitigen Obsiegens und Unterliegens unter Einschluss der Anschlussberufung. Für das Berufungsverfahren finden das Gerichtskostengesetz in seiner aktuellen Fassung (vgl. § 72 Nr. 1 2. Halbsatz GKG) und das Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (vgl. § 60 Abs. 1 Satz 2 RVG) Anwendung. Daher wirkt sich im vorliegenden Fall weder die Rücknahme der Anschlussberufung noch die teilweise Hauptsacheerledigung auf die Kostenentscheidung aus. Beides ist erst in der mündlichen Verhandlung erfolgt, als sowohl die Gerichtsgebühren als auch die anwaltlichen Terminsgebühren bereits nach dem Anfangsstreitwert angefallen waren.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil Gründe im Sinne von § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, 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 Bevollmächtig-

ten 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.:

Dahlke-Piel

Kober

Schmidt-Rottmann

Beschluss

Der Streitwert wird auf 114.468, 54 € festgesetzt.

Die Festsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 i. V. m. § 52 Abs. 3 sowie § 45 Abs. 1 und 2 GKG; der Wert der Anschlussberufung ist hinzuzurechnen. Die Widerspruchsgebühr bleibt nach § 43 Abs. 1 GKG außer Betracht.

Dieser Beschluss ist gemäß § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.

gez.:
Dahlke-Piel

Kober

Schmidt-Rottmann