

TE Vfgh Erkenntnis 2005/6/23 G29/05 ua

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 23.06.2005

Index

92 Luftverkehr

92/01 Luftverkehr

Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz

B-VG Art140 Abs1 / Individualantrag

StGG Art5

LuftfahrtssicherheitsG (LSG) §2, §4, §13, §20 (BG über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen) Titelergänzung durch BudgetbegleitG 2005, BGBl I 136/2004.

Leitsatz

Keine Verletzung des Gleichheits- und des Eigentumsrechtes durch die Neufestsetzung der Höhe der Sicherheitsabgabe für Luftbeförderungsunternehmen; keine Anwendung des für kommunale Benützungsgebühren entwickelten Äquivalenzprinzips in Hinblick auf die Kosten-Nutzen-Adäquanz für Sicherheitsmaßnahmen; keine Unsachlichkeit, keine Überschreitung des rechtspolitischen Gestaltungsspielraumes

Spruch

I. Die Anträge auf Aufhebung des §13 Abs1 des Bundesgesetzes über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen (Luftfahrtssicherheitsgesetz - LSG), BGBl. Nr. 824/1992 idFBGBl. I Nr. 136/2004, sowie jeweils der Wortfolge "1 und" nach der Wortfolge "§13 Abs" im ersten und im letzten Satz des §20 Abs1c leg.cit. werden abgewiesen.

II. 1. Die Anträge auf Aufhebung des §2 Abs4 des Bundesgesetzes über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen (Luftfahrtssicherheitsgesetz - LSG), BGBl. Nr. 824/1992 idFBGBl. I Nr. 136/2004, werden zurückgewiesen.

2. Der (in dem zu G29/05 protokollierten Verfahren gestellte) Antrag auf Aufhebung des §4 des Bundesgesetzes über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen (Luftfahrtssicherheitsgesetz - LSG), BGBl. Nr. 824/1992 idFBGBl. I Nr. 136/2004, wird zurückgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1.1. Die Austrian Airlines Österreichische Luftverkehrs AG stellte mit Schriftsatz vom 10.3.2005 gemäß Art140 Abs1 letzter Satz B-VG den zu G29/05 protokollierten Antrag, der Verfassungsgerichtshof möge die sie unmittelbar in ihren Rechten verletzende Bestimmung des §13 Abs1 des Bundesgesetzes über den Schutz vor Straftaten gegen die

Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen (Luftfahrtssicherheitsgesetz - LSG), BGBl. Nr. 824/1992 idF BGBl. I Nr. 136/2004, (im Folgenden: LSG) sowie jeweils die Wortfolge "1 und" nach der Wortfolge "§13 Abs" im ersten und im letzten Satz des §20 Abs1c LSG als verfassungswidrig aufheben. Eventualiter wird der Antrag an den Verfassungsgerichtshof gestellt, §2 Abs4 LSG sowie §4 LSG samt Überschrift als verfassungswidrig aufzuheben.

1.2. Mit Schriftsätzen vom 18.4.2005 sowie vom 4.5.2005 stellten die Hapag-Lloyd Express GmbH (protokolliert zu G47/05), die LTU Lufttransport-Unternehmen GmbH (protokolliert zu G56/05) und die Air Berlin GmbH & Co. Luftverkehrs-KG (protokolliert zu G57/05) im Wesentlichen gleich lautende Anträge auf Aufhebung des §13 Abs1 LSG sowie jeweils der Wortfolge "1 und" nach der Wortfolge "§13 Abs" im ersten und im letzten Satz des §20 Abs1c LSG, in eventu des §2 Abs4 LSG (nicht aber des §4 LSG).

2.1. Zur Begründung der Antragslegitimation wird jeweils ausgeführt, dass die antragstellenden Gesellschaften als Luftbeförderungsunternehmen die Verpflichtung gemäß §16 Abs1 LSG treffe, für jeden Passagier, der an einem inländischen Zivilflugplatz einen abgabepflichtigen Flug beginnt, an den jeweiligen Zivilflugplatzhalter ein Entgelt in Höhe des Sicherheitsbeitrages zu leisten. Dieser Sicherheitsbeitrag bestehe aus einer Sicherheitsabgabe und einem Risikozuschlag; beide seien der Höhe nach gesetzlich festgelegt. Eine Regelung, die eine derartige Leistungs- bzw. Zahlungsverpflichtung normiere, greife in die Rechtssphäre der dadurch verpflichteten Rechtsträger ein. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits im Erkenntnis VfSlg. 13.659/1993 ausgeführt habe, sei die (damalige) Antragstellerin, eine Luftfahrtgesellschaft, durch diese Anordnung nicht nur aktuell, sondern auch unmittelbar in ihren Rechten betroffen.

Dies deshalb, weil ein gerichtliches oder verwaltungsbehördliches Verfahren, das Gelegenheit zur Anregung eines Antrages auf Normenprüfung bzw. einer auf Art144 B-VG gestützten Anrufung des Verfassungsgerichtshofes bieten würde, im gegebenen Zusammenhang nicht vorgesehen sei. Zwar seien gemäß §16 LSG die ordentlichen Gerichte zur Einbringung des Sicherheitsbeitrages berufen; den antragstellenden Gesellschaften stehe die Beschreitung des Gerichtsweges aber nicht offen, sie müssten vielmehr ein verbotenes Handeln setzen, um eine Klage zu provozieren. Ein zivilgerichtliches Verfahren nach §16 Abs1 LSG könnte von den antragstellenden Gesellschaften nur dadurch provoziert werden, dass sie sich (durch Nichtbezahlung des Sicherheitsbeitrages an den Zivilflugplatzhalter) rechtswidrig verhalten. Ein solches Zu widerhandeln gegen §16 Abs1 LSG sei den antragstellenden Gesellschaften aber nicht zumutbar.

Der Eingriff in die Rechtssphäre der antragstellenden Gesellschaften sei für diese nachteilig, da sie im Vergleich zur bisherigen Rechtslage höhere Abgaben zu entrichten haben. Die Anträge (gemeint wohl: im Hinblick auf §13 Abs1 LSG bzw. auf die genannten Wortfolgen in §20 Abs1c LSG) seien daher zulässig.

2.2. Zur Antragslegitimation im Hinblick auf die mittels Eventualantrages angefochtene Bestimmung des §2 Abs4 LSG, wonach der "Sicherheitsdirektor (...) ermächtigt (ist), im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie mit Verordnung für einen bestimmten kleinen Zivilflugplatz (...) die Sicherheitskontrollen zu beschränken, soweit der vorbeugende Schutz nach §1 damit ausreichend gewährleistet werden kann", führen die antragstellenden Gesellschaften aus, dass sie "sich auch durch diese Regelung unmittelbar und aktuell in ihren Rechten betroffen (erachten), weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass sie in Zukunft auch kleinere Zivilflugplätze anfliegen (werden)."

2.3. Zu dem (nur im Verfahren zu G29/05 gestellten) Antrag auf Aufhebung des - ebenfalls mittels Eventualantrages angefochtenen - §4 LSG wird lediglich darauf hingewiesen, dass der Verfassungsgerichtshof "aufgrund der in diesem Antrag im Einzelnen dargelegten Bedenken wegen des untrennbaren systematischen Zusammenhangs auch §4 LSG in Prüfung ziehen (könnte), was hiemit auch angeregt wird."

3. In der Sache bringt die antragstellende Gesellschaft in dem zu G29/05 protokollierten Verfahren - auf das Wesentliche zusammengefasst - Folgendes vor (die übrigen Anträge sind im Wesentlichen gleich lautend):

Ihren Bedenken gegen die angefochtenen Bestimmungen des LSG schickt die antragstellende Gesellschaft voraus, dass die Höhe der Sicherheitsabgabe vor der Änderung durch das Budgetbegleitgesetz 2005 € 4,324 betragen habe (§13 Abs1 BGBl. Nr. 824/1992 idF BGBl. I Nr. 104/2002). Die Höhe der Sicherheitsabgabe sei mit dem Budgetbegleitgesetz 2005 um € 3,64 - also um mehr als 84 Prozent - erhöht worden.

Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage des Budgetbegleitgesetzes 2005 (649 BlgNR, XXII. GP) würden diese Erhöhung

im Wesentlichen mit "massiv" verstärkten Sicherheitskontrollen im Gefolge der Ereignisse vom 11.9.2001 begründen. Zudem sei die Sicherheitsabgabe seit dem Strukturanpassungsgesetz 1996 nicht mehr angepasst worden. Diese Erhöhung habe der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 14.868/1997 für rechtmäßig befunden.

Tatsächlich seien in der Novellierung des LSG durch das Budgetbegleitgesetz 2005 verstärkte Kontrollen und eine Ausdehnung der Sicherheitsbereiche auf den Zivilflugplätzen vorgesehen. Damit werde entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben Rechnung getragen. Bemerkenswert sei allerdings, dass diese Änderungen, die der Erhöhung der Sicherheit in der Zivilluftfahrt dienen sollen (s. §2 Abs2 LSG), erst mit 1.1.2006 in Kraft treten, die Erhöhung der Sicherheitsabgabe hingegen bereits am 1.1.2005.

3.1. Zum Verhältnis der angefochtenen Bestimmungen zum Gemeinschaftsrecht wird Folgendes ausgeführt:

"Die oben angesprochene Ausweitung der Sicherheitskontrollen auf Zivilflugplätzen und die verpflichtende Einrichtung eines Sicherheitsbereiches ergeben sich, wie es schon die Erläuterungen zu §2 LSG indizieren, direkt aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht. Im Gefolge der Ereignisse vom 11. September 2001 hat der Gemeinschaftsgesetzgeber in einem mehrstufigen Verfahren Vorschriften erlassen, um die Sicherheit im Zivilluftfahrtwesen auch gegen terroristische Anschläge besser zu gewährleisten. Dies wird schon aus dem Gemeinsamen Standpunkt (EG) Nr. 25/2002 erkennbar, der vom Rat am 28.2.2002 festgelegt wurde (ABI C113 E/17). Von zentraler Bedeutung für das geltende Gemeinschaftsrecht ist die darauf beruhende Verordnung 2320/2002/EG vom 16. Dezember 2002, ABI L 355/17 (...); diese Verordnung gilt seit dem 19.1.2003 für alle im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten befindlichen Flughäfen (...). Die Verordnung 2320/2002/EG wurde, was die EB zur RV des LSG nicht ausdrücklich anführen, durch die Verordnung 849/2004 vom 29. April 2004, ABI L 158 (...) geändert. Implizit scheinen aber die Materialien von der aktualisierten bzw. geänderten gemeinschaftsrechtlichen Verordnung auszugehen.

Die Erläuternden Bemerkungen zu §2 LSG idF des Budgetbegleitgesetzes 2005, 649 BlgNR XXII. GP, 1, führen aus, dass sich 'entsprechend den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 vom 16. Dezember 2002' die Sicherheitskontrollen auf Zivilflugplätzen nicht mehr bloß auf Menschen, die an Bord eines Zivilluftfahrzeugs gehen wollen und deren Gepäck beschränken. (...)

(...)

Nur dort darf der nationale Gesetzgeber weiter gehen, also zB noch strengere Anordnungen treffen, wo eine ausdrückliche Ermächtigung hiefür im Gemeinschaftsrecht besteht. Die Ausweitung der Sicherheitskontrollen mit der innerstaatlichen Anordnung des §2 Abs2 LSG (ab 1.1.2006) erscheint zumindest in einem Punkt als überschießend und lässt jegliche Differenzierung oder, was in diesem Fall angesichts der genaueren Anordnung in der europäischen Verordnung angebracht wäre, auch eine Präzisierung im Gesetz vermissen. Evidentermaßen hat der Gemeinschaftsgesetzgeber auf großen Zivilflughäfen, das sind nach der oben zitierten Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 solche, bei denen die Summe jener Personen, die zum Personal zählen und die (allenfalls) über einen entsprechenden Ausweis für den erleichterten Zutritt verfügen, die Zahl 40 übersteigt, jedenfalls die uneingeschränkten und auch das Personal umfassenden Sicherheitskontrollen angeordnet. Diese genannte Zahl (40) ist eine Richtgröße, ab welcher anzunehmen ist, dass eine eingeschränkte Sicherheitskontrolle nicht mehr den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts entspricht. Diese Grenze ist aber weder dem LSG noch den ErläutRV zu entnehmen."

3.2. Zum behaupteten fehlenden Zusammenhang der gemäß §2 Abs2 LSG - mit Wirksamkeit vom 1.1.2006 - angeordneten Aufgabenerweiterung der Sicherheitsbehörden und der gemäß §13 Abs1 LSG bereits in Kraft getretenen erhöhten Sicherheitsabgabe wird Folgendes ausgeführt:

Zu untersuchen sei, ob ein rechtlich-systematischer Zusammenhang zwischen der Aufgabenausweitung und der Abgabenerhöhung bestehe. Dabei sei zu bedenken, dass der personelle Kreis der potentiell zu Durchsuchenden ex lege stark ausgeweitet werde. Abhängig vom räumlichen Sicherheitsbereich, den der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie bescheidmäßig festlegt (s. §2 Abs1 LSG), könne sich daraus durchaus eine sachlich nachvollziehbare Erhöhung des Kontrollaufwandes ergeben. Auf den ersten Blick scheine diese laut Materialien gemeinschaftlich vorgegebene Erstreckung der Sicherheitskontrollen in räumlicher und personeller Hinsicht eine starke Erhöhung des Aufwandes zu bedingen und sohin mit der Erhöhung der Abgaben systematisch zusammenzuhängen. Dies wäre eine denkbare volks- bzw. (hinsichtlich der Aufgabenprivatisierung auch) betriebswirtschaftliche Begründung, welche eine (maßvolle) Anhebung der Sicherheitsabgabe begründen könnte.

In Wahrheit bestehe diese Korrelation zwischen neuen Aufgaben und verdoppelten Abgaben nach der diesbezüglich klaren Anordnung des LSG jedoch nicht, wie sich aus den Regelungen über das Inkrafttreten ergebe. §2 Abs2 LSG, der die Sicherheitskontrollen für andere Personen als jene, die an Bord eines Zivilluftfahrzeuges gehen wollen, neu regelt, werde nämlich erst am 1.1.2006 in Kraft treten. Dennoch sei die neue Rechtslage bezüglich der Erhöhung der Sicherheitsabgabe erstmals schon auf nach dem 31.12.2004 entstehende Abgabenschuldigkeiten anzuwenden. Diese gleichheitsrechtlich relevante Diskrepanz sei auffällig: Neue Aufgaben, die allenfalls als Rechtfertigung für eine Erhöhung der Sicherheitsabgabe herangezogen werden könnten, wären erst ab 1.1.2006 durchzuführen, die um 80 Prozent erhöhten Abgaben seien hingegen bereits mit dem Jahreswechsel 2004/2005, also seit dem 1.1.2005 wirksam.

Es bestehe daher - zum Zeitpunkt des 1.1.2005 - (noch) keine gemeinschaftsrechtlich bedingte Pflicht zur Ausweitung der Sicherheitskontrollen auf "Nicht-Fluggäste" iSd §2 Abs2 LSG.

Weiters sei zu prüfen, ob gemäß §3 Abs2 LSG eine markante Auswirkung auf Umfang und Kosten der Sicherheitskontrollen durch neue Aufgaben der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes zu erwarten sei. Diese (bereits in Kraft getretene) Rechtsvorschrift enthalte die Ermächtigung der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes, einem Menschen (mit Ausnahme der in §3 Abs2 Z1 und 2 genannten Personen) den Zutritt zu einem Zivilluftfahrzeug oder zu einem nach §2 LSG genannten Sicherheitsbereich zu untersagen, der gewisse gefährliche bzw. verbotene Gegenstände mit sich führt. Gemäß §3 Abs2 LSG habe der Bundesminister (die Bundesministerin) für Inneres in der im Verordnungsweg festzulegenden Liste verbotener Gegenstände auf die in der Anlage zur Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, ABI. L 355, angeführten Leitlinien für die Einstufung von verbotenen Gegenständen Bedacht zu nehmen.

Eine kostenrelevante Ausweitung der Kontrollaufgaben sei hierin aber prima vista nicht zu erkennen, da ohnehin bereits nach geltendem Recht jeder, der an Bord eines Zivilluftfahrzeuges gehen will, auf gefährliche Gegenstände hin durchsucht werden müsse. Dass nach Inkrafttreten der angesprochenen Verordnung des Bundesministers (der Bundesministerin) für Inneres möglicherweise andere Gegenstände als bisher zu den gefährlichen und zu konfiszierenden zählen, ändere daran nichts. Zudem ergebe sich auch diese Bestimmung bezüglich der genannten verbotenen Gegenstände bereits unmittelbar aus dem Europäischen Gemeinschaftsrecht, weshalb es problematisch erscheine, dass noch eine weitere innerstaatliche Konkretisierung auf (nationaler) Verordnungsebene erfolgen solle.

Auch diese Ermächtigung zur Beschränkung des Zutritts zu einem Zivilluftfahrzeug bzw. zum Sicherheitsbereich habe sohin keine kostenrelevanten Folgen, welche eine Anhebung der Abgaben im genannten Ausmaß rechtfertigen könnten. Auch nach Analyse der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, ABI. L 355, könne keine unmittelbar wirksame Ausweitung der Sicherheitskontrollen und der damit verbundenen Kosten erkannt werden; die Regelung der Finanzierung der Sicherheitsaufgaben erfolge zudem autonom in den Mitgliedstaaten und werde von den angeführten Verordnungen nicht geregelt.

3.3. Zur Finanzierung staatlicher Aufgaben wird Folgendes vorgebracht:

"Was die in den Erläuternden Bemerkungen zur RV angesprochenen 'Anpassungen' der Sicherheitsabgabe 1996/97 betrifft, so war diese Erhöhung ua. Prozessthema beim Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg 14.868/1997, in dem der VfGH diese im Zuge einer Einschätzung der Kosten-Nutzen-Relation nach einem gleichheitsrechtlichen Maßstab für rechtmäßig befunden hat. Allerdings ging es um die verglichen mit der nunmehrigen Erhöhung auf nahezu 8 Euro deutlich niedrigere Einstufung mit 4,324 Euro, die noch dazu in Relation zu anderen Ticketpreisen und einer anderen Wettbewerbssituation als heute stand.

Die Finanzierung von Staatsleistungen nach dem Maßstab der Kosten- oder auch der Nutzenäquivalenz ist grundsätzlich rechtlich unbedenklich (in diesem Sinne Ruppe, Verfassungsrechtliche Fragen der Finanzierung von Staatsaufgaben, in: Funk ua. Hrsg., Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen, FS Adamovich zum 70. Geburtstag, Wien 2002, 693ff). (...)

Bei Betrachtung des Charakters und des Zweckes der gegenständlichen Abgabe im Lichte der Finanzverfassung, aber auch hinsichtlich der sonstigen bundesverfassungsrechtlichen Anforderungen erscheint die Sicherheitsgebühr atypisch. Atypisch insofern, als sie zwar eine klare Zielsetzung aufweist, aber hinsichtlich des Einhebungswegs, der rechtlichen Verpflichtungen und der Finanzierungsfunktion genuin staatlicher (und nicht-staatlicher) Aufgaben,

Besonderheiten aufweist. Die Atypizität gilt also weniger für ihre dogmatische Einordnung nach den §§5 ff F-VG als für deren Finanzierungsfunktion im Spannungsfeld der Kosten-Nutzenäquivalenz (siehe dazu Ruppe, aa0, 693 ff, insb. 696).

(...)

Die finanz(verfassungs)rechtliche Einordnung des Sicherheitsbeitrags ist nur insoweit vom LSG klar gestellt, als es sich dabei kraft Legaldefinition um eine 'Abgabe' handelt und das LSG ein Bundesgesetz ist; Abgabenschuldner ist, wie bereits erwähnt, der Zivilflugplatzhalter. Adressat im Sinne von Empfänger der Abgabe ist der Flugplatzhalter aber nur als Mittler. Der 'Weg', den die Abgabe nimmt, ist vielmehr komplizierter und somit nur indirekt einem konkreten Zweck zuordenbar. Aus dem LSG ergibt sich, vereinfacht formuliert, der Abgabenzweck bzw. die Widmung, dass der Sicherheitsbeitrag, wie auch schon die Bezeichnung nahe legt, für die Abgeltung von Sicherheitskontrollen durch die Sicherheitsbehörden zu leisten ist. Die Sicherheitsbehörden müssen nach dem LSG aber nicht selbst die Kontrollen durchführen, sondern haben hiezu geeignete Unternehmen zu beauftragen. Wiederum vereinfacht gesagt, dient also der Sicherheitsbeitrag dazu, in pauschalierter Form Kosten zu ersetzen, welche letztlich durch die Sicherheitskontrollen Privater und durch die Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur durch den Flugplatzhalter entstehen.

Obwohl das LSG demnach eine Inpflichtnahme bzw. Ermächtigung Privater vorsieht, handelt es sich bei der Abwehr von Gefahren, die durch Straftaten im Bereich der Zivilluftfahrt drohen, zweifellos um eine genuin staatliche Aufgabe. Gute Gründe sprechen dafür diese im 'Kernbereich' staatlicher Aufgabenbereiche anzusiedeln, weil die von einem missbräuchlich irregeleiteten oder als terroristische Waffe eingesetzten Zivilluftfahrzeug drohenden Gefahren, nicht nur Passagieren, Bordpersonal und anderen Arbeitnehmern im Bereich des Luftfahrtwesens drohen, sondern potenziell alle Menschen, die durch einen derartigen Anschlag betroffen sein können. Luftfahrt sicherheit ist demnach, wie der neue Titel des Gesetzes irreführender Weise suggerieren könnte, keine Aufgabe der spezifischen, verwaltungspolizeilichen Gefahrenabwehr, sondern ein Aspekt der allgemeinen Sicherheitspolizei und Gefahrenabwehr.

Dass die Erfüllung der im LSG genannten Aufgaben grundsätzlich im öffentlichen Interessen liegt und auch gemeinschaftsrechtlich begründbar ist, erscheint offensichtlich. Nutznießer dieser Kontrollen sind indes nicht nur die Luftfahrtgesellschaften, sondern auch die Passagiere, die Flugplatzhalter, die Arbeitnehmer etc. Nach den Erfahrungen des 11. September ist sogar davon auszugehen, dass die Sicherheitskontrollen im Interesse aller Menschen sind, die potenziell von einem terroristischen Akt, der mit Luftfahrzeugen ausgeführt wird, betroffen sein können. Da aber die Luftfahrtgesellschaften und die Flugplatzhalter primär den wirtschaftlichen Nutzen aus der Luftfahrt ziehen, ist es nicht von vornherein unsachlich, dass diese beiden Unternehmungen abstrakt zur Deckung der Kosten herangezogen werden.

Im Wege zivilrechtlicher Verträge ist eine Überwälzung auf die Passagiere vorgesehen; die Frage, inwieweit angesichts der Wettbewerbssituation eine Überwälzung auch wirtschaftlich sinnvoll bzw. überhaupt noch möglich ist, wenn es Ticketpreise für Mittelstrecken gibt, die nur ein Geringes über dem neuen Sicherheitsbeitrag liegen, soll vorerst dahin gestellt bleiben; ansatzweise ist aber auch dieses Argument bereits von der Rsp des VfGH als verfassungsrechtlich nicht relevant heraus gestellt worden.

Die Atypizität in der finanzwissenschaftlichen Einordnung beruht auf einer Diskrepanz in der üblichen (sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen) Terminologie einerseits und der Festlegung in der Rsp des VfGH andererseits. Obwohl die behördliche 'Gegenleistung' aus dem LSG klar hervor geht, und traditioneller Weise Steuern von Gebühren gerade an Hand des Vorliegens einer solchen Gegenleistung eingeordnet werden, scheint der Sicherheitsbeitrag, folgt man der Rsp, Elemente beider Abgabentypen in sich zu bergen. Unbestritten ist es, dass Behörden ihre Leistungen vor allem dann entgeltlich bzw gegen Gebühren zu erbringen ermächtigt sind, wenn die Amtshandlung nicht nur im Interesse der Allgemeinheit, sondern auch oder maßgeblich im Interesse des Privaten liegt. Es bestehen daher laut zutreffender VfGH-Rsp grundsätzlich keine Bedenken dagegen, dass für die Erbringung behördlicher Leistungen Abgaben erhoben werden.

Nach der Rsp des VfGH zur inhaltlich im Wesentlichen (mit Ausnahme der ums Doppelte angehobenen Abgabenhöhe!) identen Rechtslage zur Vorläuferregelung des LSG (VfSlg 14.868/1997), handelt es sich bei dem Sicherheitsbeitrag (§13 LSG) indes um keine Gebühr. Daher sei die Rsp zum Äquivalenzprinzip nicht maßgeblich. Es sei auch nicht erkennbar,

dass die gesetzlich festgelegte Höhe der Sicherheitsabgabe (nach alter Rechtslage 4,324 Euro) unsachlich wäre; vielmehr liege sie innerhalb des dem Gesetzgebers zustehenden Gestaltungsspielraums.

(...)

Nach der Rsp des BVerfG sind Sicherheitsabgaben als Gebühren einzustufen, nach der Rsp des VfGH indes als Abgaben ohne Gebührencharakter, die nicht dem Äquivalenzprinzip unterliegen. Allerdings unterliegen dennoch die hier einzig relevanten nationalen Vorschriften des LSG (§§13 Abs1 und 16 LSG) jedenfalls einer Kontrolle nach den Grundrechten und den sonstigen in Betracht kommenden Vorschriften der Bundesverfassung."

3.4. Zur Kosten-Nutzen-Äquivalenz wird ausgeführt:

"(...) Denn wie auch aus der Rsp des VfGH deutlich wird, ist der Gesetzgeber bei Festlegung der Abgabenhöhe ungeachtet des Abgabentyps an den Gleichheitssatz gebunden. Ein Unterschied mag allenfalls in der Prüfungsintensität bzw. im Prüfungsmaßstab des VfGH zu erkennen sein. Denn das abgabenrechtliche Äquivalenzprinzip, welches einen verfeinerten Maßstab des Verhältnisses zwischen der Höhe der Abgabe und einer Evaluierung der behördlichen Leistung gebietet, soll nach der oben zitierten Rsp des VfGH hier nicht anwendbar sein. Dies dürfte indes der einzige rechtsdogmatisch relevante Aspekt der obigen Unterscheidung sein, nicht aber die Frage der grundsätzlichen Angemessenheit der behördlichen Leistungen, der verfassungsrechtlichen Begründbarkeit einer Verdoppelung und eine Prüfung der sachlichen Erforderlichkeit- bzw Notwendigkeit dieser gesetzgeberischen Vorgangsweise.

Denn der VfGH hat zutreffender Weise auch den Nutzen des Sicherheitsbeitrags als Abgabe in seiner bisherigen Rsp evaluiert. Da diese Rsp vor dem 11. September 2001, dem Tag der bisher massivsten Terroranschläge in der Geschichte der Zivilluftfahrt, erging (VfSlg 13.659/1993; vor allem aber 14.868/1997), welcher durch das Ereignis in den USA (Anschlag auf WTC, Pentagon etc) eine neue Dimension in der Beurteilung der Sicherheitskontrollen für die Luftfahrtssicherheit eröffnet hat (...), gelten diese 'Nutzen'-Überlegungen des VfGH (...) umso mehr, als sie nicht nur die Passagiere, die Flugplatzhalter und die Luftfahrtgesellschaften betreffen, sondern jeden einzelnen, der von einem solchen Anschlag betroffen sein kann. Die seither auch rechtlich (vor allem durch das Tokioter Abkommen, das Schengener Durchführungsübereinkommen, bilaterale Verträge) bedingte Verschärfung der Sicherheitskontrollen hat auch auf der Nutzen-Seite Auswirkungen, vor allem was die Zahl der potenziell Betroffenen und damit der 'Nutznießer' betrifft. Gleichwohl ist das Finanzierungssystem gleich geblieben. (...)"

3.5. Zu den Bedenken gegen §13 Abs1 LSG iVm näher bezeichneten Wortfolgen des §20 Abs1c LSG im Hinblick auf das Recht auf Unversehrtheit des Eigentums führen die antragstellenden Gesellschaften wörtlich u.a. Folgendes aus:

"(...)

Im Lichte des Legalitätsprinzips sind die Regelungen über den Sicherheitsbeitrag (§§9 bis 14; insb. §13 LSG), bisher in der Rsp des VfGH unbeantwortet geblieben. Das Regelungssystem erscheint unter diesem Gesichtspunkt zwar als kompliziert, doch auch noch im Lichte der so genannten 'Denksportjudikatur' des VfGH als nachvollziehbar bzw. in seinen Anordnungen verständlich.

Der Sitz der verfassungsrechtlich bedenklichen Konstruktion ist daher weniger in der indirekten und hinsichtlich der Verwirklichung des Verursacherprinzips fraglichen Anordnung der Abwälzung (§14 LSG) zu sehen, als in der Frage der Kosten-Nutzen-Äquivalenz des Sicherheitsbeitrages in seiner nunmehrigen Höhe von rund 8 Euro. §13 Abs1 LSG idF BGBl. I Nr. 136/2004 widerspricht daher dem Gleichheitssatz und ist demnach, wie noch weiter zu belegen ist, verfassungswidrig.

(...)

Gemäß §13 Abs1 LSG beträgt die neue festgesetzte Höhe der Sicherheitsabgabe € 7,964 (vormals € 4,324). In den EB zur Regierungsvorlage wird in einer Grafik der Abgabenbedarf aufgeschlüsselt, die Summe aus Abgabe und Risikozuschlag mit € 8,00 angegeben. Die neue Regelung der Abgabenhöhe in §13 Abs1 LSG idF des Budgetbegleitgesetzes 2005 ist am 01.01.2005 gemeinsam mit einigen anderen Regelungen über diese Abgabe in Kraft getreten. §2 Abs2 LSG hingegen, der die Sicherheitskontrollen neu regelt, wird erst am 01.01.2006 in Kraft treten. Dennoch ist die neue Rechtslage bezüglich der Erhöhung der Sicherheitsabgabe erstmals schon auf nach dem 31.12.2004 entstehende Abgabenschuldigkeiten anzuwenden. Bereits auf den ersten Blick fällt diese gleichheitsrechtlich relevante Diskrepanz auf. Neue Aufgaben, die allenfalls eine Rechtfertigung für eine Erhöhung der

Sicherheitsabgabe begründen könnten, werden (inhaltlich zum Teil im Einklang mit der Verordnung Nr. 2032/2002/EG) erst Anfang 2006 wirksam, die um mehr als 80% erhöhte Abgabe zur Bedeckung dieser Aufgaben hingegen bereits mit dem Jahreswechsel 2004/2005, also mit 1. Jänner des Jahres.

Schon aus diesem Grund erscheint die Erhöhung des Sicherheitsbeitrages sachlich nicht gerechtfertigt und ist somit, da eine Abgabenverbindlichkeit der Antragstellerin geschaffen wird, diese also in ihrem Recht auf Unverletzlichkeit des Eigentums betroffen ist, verfassungswidrig."

3.5.1. Zur ausschließlichen Belastung der Luftfahrtgesellschaften im Hinblick auf den Gleichheitssatz sowie auf das Recht auf Unversehrtheit des Eigentums führen die antragstellenden Gesellschaften aus:

"Wenn also Nutzen und Sinnhaftigkeit von Sicherheitskontrollen hier grundsätzlich außer Streit gestellt werden können, so kann es im Lichte der obigen Ausführungen nicht rechtens sein, wenn nur einer der wirtschaftlichen Nutznießer der Luftfahrt in Gestalt der Luftfahrtgesellschaft(en) a) einerseits die gesamte Last der zum Teil nicht mehr überwälzbaren Kosten zu tragen hat, und b) durch eine geradezu prohibitive Erhöhung der Abgabe auch in seiner wirtschaftlichen Gestion und damit in seinem durch Art5 StGG und Art1

1. ZPMRK verankerten, verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten in unverhältnismäßiger Weise berührt wird.

Bedenkt man, dass heute in Zeiten verschärften Wettbewerbs im Luftverkehr zB innereuropäische Verbindungen bereits zu Preisen weit unterhalb der vergleichbaren Bahnkarten angeboten werden (so werden nach aktuellen Inseraten vom Februar dj Flugverbindungen Wien-Zürich oder Wien-Paris zu Dumpingpreisen von 29 Euro angeboten; aus der benachbarten BRD werden Flüge Berlin - Wien gar für 19 Euro inklusive aller Abgaben angeboten!), so kann die vom VfGH in der oben zitierten Entscheidung als angemessen bzw. verfassungsrechtlich nicht beanstandete Höhe des Sicherheitsbeitrags allein kein hinreichendes Argument zur Rechtfertigung der nochmaligen, diesmal massiven Anhebung der Abgabe mit BGBl. I Nr. 136/2004 sein. Die damals in Prüfung gezogene Regelung sah eine Verpflichtung zur Entrichtung von ATS 59,90 pro Flug vor. Das entspricht einem Betrag von 4,35 Euro; die Erhöhung der Abgabe auf 7,964 Euro entspricht nahezu einer Verdoppelung, geht man davon aus, dass der bis Ende 2004 einzuhebende Beitrag 54,6 vH gemessen an dem jetzt vorzuschreibenden Beitrags umfasste. Sieht man diese absolute Verdoppelung aus der Sicht der Ausgangshöhe, so beträgt diese Steigerung der Abgabe demnach sogar mehr als 80 vH.

Wie immer man diese Abgabe daher rechtsdogmatisch und finanzwissenschaftlich qualifiziert, so besteht doch kein Zweifel daran, dass die Verpflichtung zur Leistung dieser Abgabe in das Eigentumsrecht der Luftfahrtgesellschaft eingreift und dass der Gesetzgeber im Rahmen der Geltung des Gleichheitssatzes nicht berechtigt ist, die Abgabe willkürlich festzulegen.

(...)

(...) Die Sicherheitsabgabe darf nicht aus rein rechtspolitischem bzw. verwaltungsökonomischem Kalkül zur Finanzierung von Staatsaufgaben willkürlich angehoben werden, sie muss vielmehr nach Lehre und Rsp einer Überprüfung der Kosten-Nutzen-Adäquanz standhalten, die indes durch die Verdoppelung der Abgabe nicht (mehr) gegeben ist. §13 Abs1 LSG idF des Budgetbegleitgesetzes 2005 ist daher verfassungswidrig."

3.5.2. Zur behaupteten Unsachlichkeit des §13 Abs1 LSG iVm näher bezeichneten Wortfolgen des §20 Abs1c LSG wird Folgendes vorgebracht:

"Wie im Folgenden zu zeigen ist, fehlen indes sachliche Gründe für die Neufestlegung der Abgabe in dieser exorbitanten Höhe:

Aus den EB zur RV zum LSG wird deutlich, dass die Erhöhung der Sicherheitsabgabe einerseits fiskalischen Gründen folgt und einem eher vage begründeten Kostenanstieg gerecht zu werden versucht. Grundsätzlich ist es zwar nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber in Maßen eine Abgabenerhöhung oder -anpassung vornimmt. Allerdings gewinnt eine Erhöhung in der oben umschriebenen Dimension eine verfassungsrechtliche Relevanz, wenn a) Anzeichen für eine Unsachlichkeit des Regelungssystems, b) Anhaltspunkte für ein verfassungswidriges 'Sonderopfer' und c) Widersprüche in der Relation zwischen der Veränderung der Kostenseite und der Abgabenhöhe bestehen.

Was das gesetzgeberische Verfahren betrifft, so besteht hier keine Transparenz, und was die Begründung Höhe betrifft, keine gesetzlichen Determinanten. Es wird auch keine wirtschaftswissenschaftliche Begründung der Gesetzesnovelle gegeben, weshalb sie auch in diesem Punkt einer sachlichen Rechtfertigung entbehrt.

Ein gleichheitsrechtliches Argument, welches die Unsachlichkeit der Festsetzung indizieren könnte, findet sich in einer Systemwidrigkeit des Regelungssystems selbst. Betrachtet man den Zeitpunkt des Inkrafttretens so erscheint diese in sich widersprüchlich: gleichheitsrechtlich relevante Diskrepanz besteht darin, dass neue Aufgaben, die allenfalls eine Rechtfertigung für eine (geringere) Erhöhung der Sicherheitsabgabe und/oder des Risikozuschlags begründen könnten, (im Einklang mit der Verordnung EG Nr. 2032/2002) erst Anfang 2006 wirksam werden, die um 80% erhöhten Abgaben hingegen bereits mit dem Jahreswechsel 2004/05. Diese Unsachlichkeit alleine belastet die Erhöhung in §13 Abs1 LSG mit Verfassungswidrigkeit.

3.6. Zu den Bedenken gegen §2 Abs4 LSG bringen die antragstellenden Gesellschaften vor, dass diese Regelung im Lichte des Legalitätsprinzips bedenklich sei, weil unverständlich bleibe, was mit der Wortfolge "für einen bestimmten kleinen Zivilflugplatz" überhaupt gemeint ist; wenn eine Präzisierung Sinn mache, dann nur eine solche, die entweder den entsprechenden Zivilflugplatz benennt oder wenigstens auf die soeben genannten Determinanten der europäischen Verordnung verweise (Anm.: Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2002, ABl. L 355). Jedenfalls sei - unter Berücksichtigung des Gemeinschaftsrechts - nicht der Flughafen Wien-Schwechat damit gemeint und es seien auch nicht die größeren Zivilflugplätze der Bundeshauptstädte damit gemeint.

Ein "bestimmter kleiner Zivilflugplatz" werde auch im weiteren Inhalt des LSG nicht definiert. Alles in allem würden diese Regelungen daher keine relevante Einschränkung der umfassenden Sicherheitskontrollen nach §2 Abs1 LSG und deren Ausweitung ab 1.1.2006 gemäß §2 Abs2 LSG iVm §20 Abs1c LSG (Inkrafttreten) bewirken. Es sei daher davon auszugehen, dass sich bundesweit eine Ausweitung der Sicherheitskontrollen iSd §2 Abs2 LSG ab 1.1.2006 auf den genannten Zivilflugplätzen ergeben werde.

Aus diesen Gründen werde eventueller die Aufhebung des §2 Abs4 LSG beantragt.

3.7. Zu den Bedenken gegen §4 LSG führt die antragstellende Gesellschaft zu G29/05 wörtlich aus:

"(…)

Umso mehr muss es daher Wunder nehmen, dass der Bundesgesetzgeber diese überaus bedeutsame Sicherheitsaufgabe 'privatisiert' hat. Im Einzelnen ist die rechtswissenschaftliche Einordnung einer derartigen Beauftragung durch Vertrag umstritten (siehe Kucsko-Stadlmayer, Grenzen der Ausgliederung, 15. ÖJT I/I, 2003, 17 ff.). Wie immer man die Regelung der §§1 und 4 LSG dogmatisch einordnet, es bleibt doch die Folge, dass sich die Sicherheitsbehörden zur Gänze dieser Kernaufgabe durch Beauftragung von Privaten entledigen. Dazu ermächtigt sie das LSG im Wege privatrechtlicher Beauftragung. Der Gesetzgeber hat lediglich für den Fall der Amtshaftung vorgesorgt, wonach die Akte der beauftragten Sicherheitsorgane dem Bund als Rechtsträger iSd AHG zuordenbar sind. Das genügt aber nach Ansicht der Antragstellerin nicht, um eine Verfassungswidrigkeit dieses, in §4 LSG angelegten Systems zu vermeiden. Denn weder aus dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes noch unter dem vom VfGH herausgestellten 'Kernbereich' beleihungsfester Staatsaufgaben (siehe VfSlg 14.473/1996; Kucsko-Stadlmayer, Grenzen der Ausgliederung, 15. ÖJT I/1, 2003, 81 f.), hält dieses System einer näheren Prüfung stand.

(…)

(...) Die Aufgabe der Sicherheitskontrolle nach den §§1 und 2 LSG liegt im Kernbereich staatlicher Aufgabenerfüllung. Im Lichte der Ereignisse des 11. September 2001, die die mögliche Betroffenheit großer Bevölkerungsgruppen durch terroristische Akte mittels (missbräuchlicher Verwendung von) Zivilluftfahrzeugen gezeigt haben, ist es nicht mit der Bundesverfassung in Einklang zu bringen, dass eine Aufgabe von derart hoher sicherheitspolitischer Bedeutung an Private übertragen wird. Auch auf der Rechtsschutzseite zeigt sich die Problematik der Ausgliederung von Sicherheitsaufgaben im Kernbereich im LSG. Wird etwa jemand von einem Organ der öffentlichen Sicherheit in rechtswidriger Weise am Betreten eines Zivilluftfahrzeuges oder eines Sicherheitsbereiches gehindert, so kann er sich dagegen beim zuständigen UVS mit Beschwerde zur Wehr setzen.

Nach dem LSG handelt es sich aber um einen Akt eines privaten Sicherheitsorgans, der nicht der Behörde zurechenbar ist, weil sie die Aufgabe nach dem LSG 'ausgegliedert' bzw. 'privatisiert' hat. Der Rechtsschutz besteht daher nur im Wege des Zivilrechts, wobei das Problem besteht, dass der Betroffene lediglich mit der Luftfahrtgesellschaft in einem Vertragsverhältnis steht, nicht aber mit dem Zivilflugplatzhalter und auch nicht mit der die Sicherheitsaufgaben wahrnehmenden Gesellschaft. Zu erwägen ist aber, ob nicht zB ein Angestellter einer Luftfahrtgesellschaft, der am

Betreten des Sicherheitsbereichs gehindert wird, etwa im Wege einer Maßnahmenbeschwerde an den zuständigen UVS einen Bescheid erlangen könnte, in dem §2 Abs1 oder Abs2 LSG angewendet wird. Dies wäre unter der Voraussetzung denkbar, dass excedierendes Handeln der für die Sicherheitskontrollen (privatrechtlich) bestellten Organe gleichwohl der Sicherheitsbehörde zurechenbar sein dürfte.

(...)

Der Verfassungsgerichtshof könnte (...) aufgrund der in diesem Antrag im Einzelnen dargelegten Bedenken wegen des untrennbar systematischen Zusammenhangs auch §4 LSG in Prüfung ziehen, was hiemit auch angeregt wird."

Es wird daher - "auch als Anregung an den Gerichtshof verstanden, sich bei nächster Gelegenheit dieses Themas anzunehmen" - eventualiter der Antrag gestellt, §4 LSG als verfassungswidrig aufzuheben.

4. Die Bundesregierung erstattete zu G29/05 eine Äußerung (die sie auch in den zu G47/05, G56/05 und G57/05 protokollierten Verfahren vorgelegt hat), in der sie den Antrag stellt, der Verfassungsgerichtshof wolle aussprechen, dass §13 Abs1 LSG sowie jeweils die Wortfolge "1 und" nach der Wortfolge "§13 Abs" im ersten und im letzten Satz des §20 Abs1c LSG nicht als verfassungswidrig aufgehoben werden und die Anträge auf Aufhebung von §2 Abs4 und §4 LSG als unzulässig zurückgewiesen werden.

In eventu wird hinsichtlich der Anfechtung des §2 Abs4 und §4 LSG beantragt, dass die Bestimmungen nicht als verfassungswidrig aufgehoben werden.

Weiters beantragt die Bundesregierung, der Anregung der antragstellenden Gesellschaften, der Verfassungsgerichtshof möge auf Grundlage von Art140 Abs7 B-VG aussprechen, dass die aufgehobenen Bestimmungen auf die vor der Aufhebung verwirklichten Tatbestände nicht mehr anzuwenden sind, nicht nachzukommen.

Für den Fall der Aufhebung der Bestimmung des §4 LSG stellt die Bundesregierung den Antrag, der Verfassungsgerichtshof wolle gemäß Art140 Abs5 B-VG für das Außerkrafttreten eine Frist von 18 Monaten bestimmen.

4.1. Zu den Prozessvoraussetzungen führt die Bundesregierung im Wesentlichen aus, dass sie zwar die Zulässigkeit der Anträge auf Aufhebung des §13 Abs1 LSG sowie näher bezeichneter Wortfolgen in §20 Abs1c LSG nicht bestreite; die Anträge auf Aufhebung des §2 Abs4 und §4 LSG erachtet die Bundesregierung hingegen mangels aktueller und unmittelbarer Betroffenheit der antragstellenden Gesellschaften als unzulässig.

4.2.1. Zu der von den antragstellenden Gesellschaften behaupteten Verfassungswidrigkeit des §13 Abs1 LSG sowie näher bezeichneter Wortfolgen in §20 Abs1c LSG führt die Bundesregierung im Wesentlichen Folgendes aus:

"(...) Zur Sachlichkeit der Höhe der Sicherheitsabgabe

Die Antragstellerin bezweifelt die Sachlichkeit der Abgabenhöhe, wie sie in §13 Abs1 LSG geregelt ist, und insbesondere der Erhöhung um € 3,64 durch das Budgetbegleitgesetz 2005. Insbesondere bemängelt die Antragstellerin die zeitliche Diskrepanz zwischen der Abgabenerhöhung per 1. Jänner 2005 und der Ausweitung der Sicherheitskontrollen auf Flughäfen (insbesondere) auf alle Personen, die den Sicherheitsbereich betreten, ab 1. Jänner 2006.

Sofern daraus implizit der verfassungsrechtliche Vorwurf abzuleiten ist, die Abgabenerhöhung erfolge, bevor eine entsprechende Steigerung der Kosten für die Sicherheitskontrolle eintritt, ist zunächst darauf zu verweisen, dass die Sicherheitsabgabe nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers (und gemäß den Ausführungen in VfSlg. 13.659/1993 zulässigerweise) eine Abgabe im finanzverfassungsrechtlichen Sinn ist und insofern ein Verbot der Kostenüberdeckung, wie es für Gebühren angenommen wird, nicht existiert. Den mangelnden Gebührencharakter der Sicherheitsabgabe hat auch der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VfSlg. 14.868/1997 ebenso ausdrücklich angesprochen wie das Fehlen eines Verbots der Kostenüberdeckung.

(...)

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist nicht bloß auf die Kosten erbrachter Leistungen, sondern auch auf den Nutzen daraus für die Flugpassagiere, die ja die Abgabe materiell zu tragen haben, und für die Luftbeförderungsunternehmen abzustellen (s. ebenfalls VfSlg. 14.868/1997). Wegen Fehlens eines Kostenüberdeckungsverbotes ist bei einer Abgabe auch der Spielraum des Gesetzgebers zur Festlegung der Abgabenhöhe relativ groß: Nicht jede Aufwands- bzw. Kostenerhöhung muss unmittelbar in eine Abgabenerhöhung

münden, ebenso wenig, wie eine Aufwands- bzw. Kostensenkung unmittelbar zu einer Abgabensenkung zu führen hat, solange nur insgesamt ein adäquates (sachliches) Kosten-Nutzen-Verhältnis gewahrt bleibt (vgl. wiederum VfSlg. 14.868/1997 und den dortigen Hinweis auf VfSlg. 1411/1931, 'wonach solche Abgaben auch Erträge abwerfen dürfen'). In einem Gebiet, in dem die Abschätzung des zukünftig erforderlichen Aufwandes nur schwer exakt vorhersehbar ist (so könnte etwa ein neuer terroristischer Anschlag auf die Luftfahrt unmittelbar zu einer weiteren Aufwandssteigerung für die öffentliche Hand - zB durch zusätzliche Personalkosten - führen), muss dieser große Beurteilungsspielraum für den Gesetzgeber noch verstärkt gelten.

Eine Unsachlichkeit der Abgabenhöhe bzw. des Ausmaßes der Erhöhung mit 1. Jänner 2005 liegt entgegen den Ausführungen der Antragstellerin insbesondere aus folgenden Gründen nicht vor. Entgegen den Annahmen der Antragstellerin bezweckt die Anhebung der Abgabe nämlich nicht bloß die Abdeckung von Mehrkosten, die im Gefolge der Ausweitung der Sicherheitskontrollen ab 1. Jänner 2006 erwartet werden, sondern berücksichtigt insbesondere auch die Erhöhung der Kosten seit der letzten Abgabenerhöhung 1997 (BGBI. Nr. 201/1996). So beträgt schon die Inflation (auf Grundlage des Verbraucherpreisindexes) seit 1996 ca. 14 %, im vorliegenden, von Personalkosten dominierten Bereich vermutlich mehr. Auch ist der Umfang der Aufgaben und Aufwendungen im Bereich der Luftfahrtssicherheit seit 1997 aufgrund der erhöhten Terrorismusgefahr besonders stark angestiegen. Und letztlich verursachen natürlich die neuerlich wachsenden Aufgaben im Rahmen der Sicherheitskontrolle ab 1. Jänner 2006 bereits im Jahr 2005 Vorlaufkosten.

(...) Entgegen den Ausführungen der Antragstellerin, die offenbar einen ausschließlichen Konnex zwischen gesetzlichen Aufgabenfestlegungen und einer Erhöhung der Abgabe sieht, ist festzuhalten, dass gerade im Bereich der Sicherheitspolizei wesentliche aufwandserhöhende Maßnahmen nicht bloß auf Grund neuer gesetzlicher Verpflichtungen, sondern stärker noch durch Entscheidungen im Rahmen des Vollzugs getroffen werden, die auf aktuellen Bedrohungsszenarien basieren. Im Bereich der Luftfahrtssicherheit, in dem die reale Bedrohungsgefahr seit 1997 stark angestiegen ist, und sich 2001 sprunghaft erhöht hat, ist auf diesen Zusammenhang besonders hinzuweisen. Die Zahl des eingesetzten Personals, die Anschaffung exakterer Kontrollgeräte, die Erhöhung der Kontrollquote, etc. sind auf Grundlage von §1 LSG erforderliche Maßnahmen, die zwar nicht unmittelbar mit einer 'Verlängerung' des gesetzlichen Aufgabenkatalogs zusammenhängen, zu deren Vornahme jedoch der Bund angesichts der Bedrohungsszenarien rechtlich verpflichtet ist, und die zu einer entsprechenden Aufwandssteigerung führen. Auch die Notwendigkeit der Schaffung von Reservekapazitäten für den Fall besonderer Bedrohungssituationen führt entsprechend zu Zusatzaufwand (so schwankt die Zahl der auf den Flughäfen eingesetzten Bediensteten des BMI je nach aktueller Gefährdungslage und daraus resultierender, anzuwendender Sicherheitsstufe zwischen 300 und 345).

Dass aus dieser Ausweitung auch die Flugpassagiere und die Luftverkehrsunternehmen einen erheblichen Nutzen, nämlich die Aufrechterhaltung und sogar Verbesserung ihres Sicherheitsniveaus ziehen, liegt auf der Hand."

4.2.2. Zusammenfassend hält die Bundesregierung in ihrer Äußerung fest, dass die "durch das LSG getroffene Regelung (...) jedenfalls innerhalb des rechtspolitischen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei der Festlegung der Abgabenhöhe" liege.

Weiters führt die Bundesregierung Folgendes aus:

"Unbeschadet dessen, dass eine Beschränkung der Höhe von Abgaben bloß auf das zur Kostendeckung erforderliche Niveau verfassungsrechtlich nicht vorgegeben ist, ist jedenfalls darauf hinzuweisen, dass insbesondere im Jahr 2004 bereits eine massive Unterdeckung der Kosten für den vorbeugenden Schutz nach §1 LSG aufgetreten ist, die es durch die Erhöhung der Sicherheitsabgabe zu kompensieren galt (diese Kosten umfassen einerseits die den beauftragten Unternehmen nach §4 LSG zu entrichtenden Entgelte, anderseits aber auch die durch die Sicherheitskontrollen bei den Organen der öffentlichen Sicherheit entstehenden Kosten und darüber hinaus auch die sonstigen Kosten für die Maßnahmen des besonderen Schutzes gemäß §1 LSG, die über die eigentlichen Sicherheitskontrollen hinausgehen und insbesondere in deren Vorfeld stattfinden). Die Gesamtkosten des BMI, also die Kosten für Sicherheitskontrollen sowie für Personal- und Sachkosten, sind von € 29,43 Mio. im Jahr 1997 auf € 46,29 Mio. im Jahr 2004 gestiegen. Dem steht ein Einnahmenrückgang von € 27,93 Mio. im Jahr 1997 auf € 14,72 Mio. im Jahr 2004 gegenüber.

(...)

Die Sicherheitsabgabe wurde per 1. Jänner 2005 von € 4,324 auf € 7,964, also um € 3,64 angehoben. Daraus resultieren

- unter ceteris-paribus-Bedingungen (gleich bleibende Passagierzahlen, gleich bleibende Einbehaltungsbeträge) - für 2005 rechnerisch Mehreinnahmen von ca. € 34,730 Mio. (= 9,541.000 Passagiere x € 3,64). Damit kann die Kostenunterdeckung in Höhe des Jahres 2004 (€ 31,570 Mio.) überhaupt nur abgefangen werden, wenn praktisch keine Kostensteigerungen eintreten - das ist jedoch wegen der bereits dargelegten Vorlaufkosten für 2006 nicht zu erwarten."

4.2.3. Zum Vorwurf der ausschließlichen Belastung der Luftfahrtunternehmen führt die Bundesregierung Folgendes aus:

"Auch die von der Antragstellerin vorgebrachte ausschließliche Belastung der Luftfahrtgesellschaften trifft nicht zu (S 19 f des Antrages). Wie bereits dargelegt, ist die Erhöhung der Abgabe weder - wie die Antragstellerin behauptet - 'prohibitiv' (sie entspricht nur der Steigerung des Aufgabenumfanges, des Aufwandes und der dem Staat aus der Gewährleistung der Luftfahrtssicherheit erwachsenden Kosten), noch haben die Luftfahrtgesellschaften 'die gesamte Last der zum Teil nicht mehr überwälzbaren Kosten zu tragen'. Denn selbstverständlich - dies wurde bereits dargelegt - wird das von den Luftverkehrsunternehmen dem Zivilflugplatzhalter zu entrichtende Entgelt nach §16 Abs1 LSG auf die Passagiere im Wege der zusätzlich zum Flugpreis zu entrichtenden Gebühren überwälzt. Eine rückwirkende Abgabenerhöhung erfolgte nicht, und wie der Verfassungsgerichtshof bereits in VfSlg. 14.868/1997 festgehalten hat, kann die Änderung der Abgabenhöhe pro futuro auch keine Verletzung des Vertrauensschutzes bewirken. Auch wird durch die Abgabe keine einseitige Benachteiligung bestimmter Luftverkehrsunternehmen, etwa der Antragstellerin bewirkt, gilt doch die Verpflichtung zur Entgeltsentrichtung nach §16 LSG für sämtliche Unternehmen, die österreichische Zivilflugplätze anfliegen."

5. Der behaupteten Verfassungswidrigkeit der §§2 Abs4 und 4 LSG - deren Anfechtung von der Bundesregierung für unzulässig erachtet wird - tritt diese mit näherer Begründung ebenfalls entgegen.

II. Zur Rechtslage:

1. Durch das LSG, BGBl. Nr. 824/1992, zuletzt geändert durch das Budgetbegleitgesetz 2005, BGBl. I Nr. 136/2004, wurde den Sicherheitsbehörden der besondere Schutz von Zivilluftfahrzeugen und der Menschen, die sich an Bord befinden oder an Bord gehen, vor bestimmten gefährlichen Angriffen übertragen (§1 LSG). Die Sicherheitsbehörden wurden verpflichtet, dafür zu sorgen, dass dieser vorbeugende Schutz durch die Durchsuchung der Kleidung und des Gepäcks der Menschen gewährleistet wird, die den durch Bescheid des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie festgelegten Sicherheitsbereich eines Zivilflugplatzes betreten und an Bord eines Zivilluftfahrzeugs gehen wollen (§2 LSG). §4 LSG ermächtigt den Bundesminister für Inneres im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, mit der Durchführung von Sicherheitskontrollen hiefür geeignete Unternehmer oder Gesellschaften vertraglich zu beauftragen. Gemäß §10 LSG umfasst der Sicherheitsbeitrag die Sicherheitsabgabe nach §11 LSG und den Risikozuschlag nach §13 Abs3 leg.cit. Tritt ein Passagier aufgrund einer von einem Luftbeförderungsunternehmen erteilten Berechtigung von einem inländischen Zivilflugplatz einen Flug an, der nicht bloß stichprobenweisen Sicherheitskontrollen unterliegt (vgl. §2 Abs4 LSG), so ist dafür - von Ausnahmen abgesehen - gemäß §11 Abs1 LSG eine Sicherheitsabgabe zu entrichten, welche eine Abgabe iS des §1 BAO ist (§11 Abs2 LSG). Abgabenschuldner ist der Zivilflugplatzhalter (§11 Abs3 LSG), der gemäß §16 Abs1 LSG den Sicherheitsbeitrag, den das Luftbeförderungsunternehmen für jeden Passagier, der an einem inländischen Zivilflugplatz einen abgabepflichtigen Flug beginnt, an den Zivilflugplatzhalter zu leisten hat, (allenfalls) im Zivilrechtsweg einzufordern hat.

2. Die im Hinblick auf den Sicherheitsbeitrag relevanten Bestimmungen des LSG lauten wie folgt (die angefochtene Bestimmung ist hervorgehoben):

"4. Abschnitt

Sicherheitsbeitrag

Gegenstand des Beitrages

§10. Der Sicherheitsbeitrag umfaßt die Sicherheitsabgabe nach §11 und den Risikozuschlag nach §13 Abs3.

Sicherheitsabgabe, Abgabenschuldner

§11. (1) Tritt ein Passagier auf Grund einer von einem Luftbeförderungsunternehmen erteilten Berechtigung von einem inländischen Zivilflugplatz einen Flug an, der nicht bloß stichprobenweisen Siche

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.
www.jusline.at