

TE Vfgh Erkenntnis 1996/3/14 B2113/94, B2114/94, B2126/94, B663/95

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 14.03.1996

Index

56 Öffentliche Wirtschaft

56/04 Sonstiges

Norm

B-VG Art18 Abs2

B-VG Art20

B-VG Art77

Austro Control-GebührenV

Austro ControlG

Austro ControlG ArtI §2 Abs1

Austro ControlG ArtI §6 Abs2

Austro ControlG ArtII

LuftFG §140b

Leitsatz

Keine Verletzung des Systems des Aufbaues der staatlichen Verwaltung durch Beleihung der Austro Control GmbH mit öffentlichen Aufgaben durch das Austro ControlG; keine Überschreitung der verfassungsrechtlichen Grenzen zulässiger Ausgliederung von Hoheitsaufgaben; bloß vereinzelte Aufgaben zur hoheitlichen Besorgung übertragen; keine Ausschaltung der Verfassungsbestimmungen über eine Einbindung in den Weisungszusammenhang, die Organisationsverantwortung und die Verantwortlichkeit der Obersten Organe; keine Gesetzwidrigkeit der Festsetzung der Höhe der einzelnen Tarifposten in der Austro Control-GebührenV entsprechend dem Kostendeckungsprinzip

Spruch

Die beschwerdeführenden Parteien sind durch die bekämpften Bescheide nicht wegen Anwendung rechtswidriger genereller Normen in ihren Rechten verletzt worden.

Die Beschwerden werden abgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. a) Im Jahre 1994 beantragten der Beschwerdeführer zuB2113/94 und der Beschwerdeführer zuB2114/94 beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (im folgenden: BAZ), jener zu B2126/94 bei der Austro Control GmbH die Erteilung einer

Bewilligung gemäß §10 Abs5 der Luftverkehrsregeln 1967 (LVR 1967), BGBl. 56/1967 idFBGBl. 173/1992, zur Unterschreitung der in §10 Abs4 LVR 1967 vorgesehenen Mindestflughöhe.

Diese wurde ihnen jeweils mit Bescheid der - hiefür seit 1. Jänner 1994 gemäß Artl §2 Abs1 des Bundesgesetzes, BGBl. 898/1993, über die Austro Control Gesellschaft mit beschränkter Haftung, mit dem das Luftfahrtgesetz und das Bundesgesetz über den zwischenstaatlichen Luftverkehr geändert werden (im folgenden: Austro Control Gesetz bzw. ACG), iVm §10 Abs5 LVR 1967 zuständigen - Austro Control GmbH erteilt; gleichzeitig wurde eine gemäß Abschnitt II TP46 litb Austro Control-Gebührenverordnung (ACGV), BGBl. 2/1994, festgesetzte Gebühr in Höhe von jeweils S 3.000,- vorgeschrieben.

b) Der zu B663/95 beschwerdeführenden Gesellschaft wurden auf ihren Antrag hin mit Bescheid der Austro Control GmbH für näher bezeichnete Flüge (befristete) Bewilligungen zur Unterschreitung der in §7 Abs1 und 2 LVR 1967 normierten Flughöhe unter Vorschreibung von Bedingungen gemäß §7 Abs5 LVR 1967 erteilt; gleichzeitig wurde ihr für diese Ausnahmegewilligungen eine gemäß Abschnitt II TP46 litb ACGV festgesetzte Gebühr von S 3.000,- vorgeschrieben.

2. Mit den nunmehr vor dem Verfassungsgerichtshof angefochtenen Bescheiden bestätigte der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr im wesentlichen diese Gebührenvorschriften.

3. Gegen diese Bescheide richten sich die auf Art144 Abs1 B-VG gestützten Beschwerden an den Verfassungsgerichtshof, in denen die Beschwerdeführer behaupten, durch die Anwendung rechtswidriger genereller Normen in ihren Rechten verletzt worden zu sein, und die kostenpflichtige Aufhebung der bekämpften Bescheide beantragen. Sie vertreten zum einen die Auffassung, die von der Behörde angewendeten Vorschriften der ACGV seien gesetzwidrig, weil in dieser Verordnung das in Artl §6 Abs2 ACG normierte Kostendeckungsprinzip nicht beachtet worden sei. Zum anderen vertreten die Beschwerdeführer - im Anschluß an Raschauer, Keine Grenzen für Privatisierungen?, eolex 1994, 434 ff. - die Auffassung, daß die Beleihung der Austro Control GmbH dem Organisationsmodell der Bundesverwaltung, wie es sich aus Art20 und 77 Abs1 B-VG ergebe, widerspreche.

4. Der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr hat die Verwaltungsakten vorgelegt und Gegenschriften erstattet, in denen er die Gesetzmäßigkeit der ACGV und die Verfassungsmäßigkeit des Artl ACG verteidigt.

Der Beschwerdeführer zu B2113/94 und jener zu B2114/94 haben darauf repliziert.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat die Beschwerden gemäß §187 ZPO iVm §35 Abs1 VerfGG zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden. Die Verbindung zur gemeinsamen Verhandlung wurde auch auf die zu B2511/94 und zu B1154/95 protokollierten Beschwerden erstreckt; über diese Beschwerden ergehen die Entscheidungen aber gesondert (§404 Abs2 ZPO iVm §35 Abs1 VerfGG).

III. Der Verfassungsgerichtshof

hat über die - zulässigen - Beschwerden erwogen:

1. Zur Rechtslage:

a) Durch das Austro Control Gesetz wurde der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen "an Stelle des Bundesamtes für Zivilluftfahrt eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit einem Stammkapital von mindestens 1 Million Schilling zu gründen" (Artl §1 Abs1 ACG), wobei nach Artl §1 Abs2 leg.cit. diese Gesellschaft ein Luftfahrtunternehmen ist und die Firma "Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung (Austro Control GmbH)" führt. Ihre Anteile sind zunächst zu 100 % dem Bund vorbehalten; im Falle einer Kapitalerhöhung hat die Mehrheit der Anteile beim Bund zu verbleiben (Artl §1 Abs3 leg.cit.).

Schon vor Inkrafttreten dieser Bestimmung am 29. Dezember 1993, nämlich am 15. Dezember 1993, hatte der Bundesminister einen entsprechenden Gesellschaftsvertrag abgeschlossen und die Austro Control GmbH gegründet.

b) Durch Artl §2 Abs1 ACG (idF des BG BGBl. 656/1994) ist der Austro Control GmbH die Rechtspflicht auferlegt, "sämtliche dem Bundesamt für Zivilluftfahrt im Luftfahrtgesetz (LFG), BGBl. Nr. 253/1957, sowie in den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen und im Flugsicherungsstreckengebührengesetz, BGBl. Nr. 137/1986, bisher übertragenen Aufgaben, ausgenommen jene, welche durch Verordnung gemäß §140 b Luftfahrtgesetz übertragen sind, wahrzunehmen", wofür auch eine Betriebspflicht normiert wurde.

Die Interpretation dieser die Tätigkeit der Austro Control GmbH umschreibenden Bestimmung bereitet insofern Schwierigkeiten, als mit ArtII ACG, der eine Novelle zum LFG enthält, verschiedene Aufgaben, die bisher dem BAZ zukamen, dem Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr übertragen wurden; es handelt sich dabei um verschiedene Verordnungsermächtigungen betreffend die Festlegung und Klassifizierung überwachter Lufträume (§3 Abs2 LFG), betreffend die Festlegung bestimmter Luftraumbeschränkungen und den Hinweis auf Gefahrengebiete (§5 Abs1 LFG) sowie die Festlegung von Übungs- und Erprobungsbereichen (§7 Abs3 erster Satz LFG). Diese bisher vom BAZ zu besorgenden Aufgaben sollen daher nach ArtI §2 Abs1 ACG auf die Austro Control GmbH, nach ArtII Z1 bis 3 desselben Gesetzes aber auf den Bundesminister übergehen.

Andererseits wurde u.a. (vgl. auch §93 Abs2 LFG idFBGBl. 452/1992 und idF des ArtII Z11 ACG) die Kompetenz zur Verhängung von Verwaltungsstrafen durch ArtII Z27 (mit der §146 Abs1 LFG novelliert wurde) vom BAZ auf den Landeshauptmann übertragen. Auch hier zeigt sich also der gleiche Normwiderspruch: Nach ArtI §2 Abs1 ACG übernimmt die Austro Control GmbH vom BAZ die Verwaltungsstrafkompetenz, nach ArtII Z27 desselben Gesetzes geht diese Kompetenz auf den Landeshauptmann über.

Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich hinsichtlich der Bestimmung der Aufgaben der Austro Control GmbH dadurch, daß dieser Gesellschaft nach ArtI §2 Abs1 ACG die bisher dem BAZ übertragenen Aufgaben, "ausgenommen jene, welche durch Verordnung gemäß §140 b Luftfahrtgesetz übertragen sind", zur Wahrnehmung übertragen werden, ein §140b LFG aber bis zum Inkrafttreten des ACG gar nicht bestand, sondern erst durch ArtII Z25 ACG eingeführt wurde. (Diese Bestimmung des LFG ermächtigt nunmehr den Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, durch Verordnung bestimmte öffentliche Aufgaben an andere Personen zur Besorgung zu übertragen, so die Ausstellung bestimmter Kategorien von Zivilluftfahrerscheinen, die Zulassung, Feststellung der Lufttüchtigkeit bzw. Nachprüfung für bestimmte Arten von Zivilluftfahrzeugen oder Betriebstüchtigkeit von Luftfahrtgeräten, die Führung des Luftfahrzeugregisters für bestimmte Arten von Zivilluftfahrzeugen und die Ausübung der Aufsicht gemäß §141 LFG für bestimmte Unternehmen.)

Der durch den Gesetzgeber bewirkte Normwiderspruch innerhalb des Austro Control Gesetzes kann aber nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes durch folgende Interpretation der maßgeblichen Gesetzesbestimmung aufgelöst werden (zur Notwendigkeit, zur Sinnermittlung alle zur Verfügung stehenden Auslegungsmöglichkeiten auszuschöpfen, vgl. etwa VfSlg. 8395/1978, 10296/1984, 11499/1987), sodaß die Konsequenz der Verfassungswidrigkeit der einander widersprechenden Zuständigkeitsbestimmungen (vgl. VfSlg. 9937/1984, 12883/1991) vermieden werden kann:

Die Bestimmungen sind so zu verstehen, daß der Austro Control GmbH nur jene Aufgaben aus dem bisherigen Wirkungsbereich des BAZ übertragen sind, die nicht durch die Novelle zum LFG (ArtII ACG) dem Bundesminister oder dem Landeshauptmann übertragen werden. Gegen eine solche Interpretation spricht zwar der Wortlaut des ArtI §2 Abs1 ACG ("bisher übertragenen Aufgaben"), doch spricht eine systematische Interpretation für eine solche ein verfassungswidriges Ergebnis vermeidende Lösung:

Dabei ist zum einen auf §7 Abs3 zweiter Satz LFG idF des ArtII ACG hinzuweisen, demzufolge der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr auch ermächtigt (und verpflichtet) ist, durch Verordnung die Voraussetzungen festzulegen, unter denen bestimmte Tätigkeiten von der Austro Control GmbH zu bewilligen sind. Diese Kompetenz wurde dem Bundesminister gleichzeitig mit der Übertragung der anderen oben genannten Verordnungsermächtigungen eingeräumt; das beweist, daß es das hinter der Lösung stehende Konzept ist, dem Bundesminister die in ArtII ACG angeführten Verordnungskompetenzen, der Austro Control GmbH aber die übrigen hoheitlichen Aufgaben (soweit sie nicht dem Landeshauptmann übertragen sind) zur Besorgung zu übertragen, wobei die Gesellschaft durch entsprechende Verordnungen des Bundesministers mitdeterminiert sein soll.

Auch die Bezugnahme der die Aufgaben der Austro Control GmbH umschreibenden Bestimmung des ArtI §2 Abs1 ACG auf den mit ArtII desselben Gesetzes eingeführten §140b LFG ist nur bei einem solchen Verständnis der Regelung überhaupt erklärbar.

Es zeigt also die systematische Betrachtung, daß §2 Abs1 des ArtI ACG ein Normgehalt zukommt, demzufolge der Austro Control GmbH (ungeachtet der Verwendung des Wortes "bisher" im Gesetzestext) jene Aufgaben des BAZ übertragen wurden, die nicht durch das LFG in der Fassung des ArtII ACG (oder durch Verordnungen, die aufgrund des

LFG ergangen sind, oder durch das FlugsicherungsstreckengebührenG) dem Bundesminister, dem Landeshauptmann oder - durch Verordnung des Bundesministers gemäß §140b LFG - anderen Beliehenen übertragen sind (vgl. zB VO BGBl. 394/1994).

Zu den Aufgaben der Austro Control GmbH zählen daher - neben der Aufgabe der Flugsicherung (§120 Abs1 LFG) - verschiedene (andere) behördliche Aufgaben, in denen sie zur Führung von Verwaltungsverfahren und zur Bescheiderlassung berufen ist (künftig kurz: behördliche Aufgaben), so etwa die Zulassung von Zivilluftfahrzeugen (§13 Abs1 LFG iVm der Zivilluftfahrzeug- und Luftfahrtgeräte-VO, BGBl. 415/1983 idF BGBl. 739/1993, nunmehr: Zivilluftfahrzeug- und Luftfahrtgeräte-VO 1995, BGBl. 191/1995) und die Führung des Luftfahrzeugregisters (§16 Abs1 LFG) (soweit diese Agenden nicht für bestimmte Kategorien nach §140b LFG anderen Beliehenen übertragen sind), die Anerkennung ausländischer Zulassungen (§18 LFG) und deren Widerruf (§19 LFG), die Erteilung von Zivilluftfahrerscheinen (§26 LFG iVm der Zivilluftfahrt-PersonalVO, BGBl. 219/1958 idF BGBl. 3/1994) (soweit dies nicht für bestimmte Kategorien nach §140b LFG anderen Beliehenen übertragen ist) und die Anerkennung ausländischer Zivilluftfahrerscheine (§39 Abs1 LFG) sowie deren Widerruf (§40 LFG), die Setzung von Vollzugsakten iZm der Zivilluftfahrerausbildung (§§42 ff. LFG) und die Aufsicht über Zivilluftfahrerschulen (§141 iVm §42 LFG), die Bewilligung für außerhalb einer Sicherheitszone gelegene Anlagen mit optischer oder elektrischer Störwirkung (§94 Abs2 LFG), und die Vollziehung von Vorschriften der LVR 1967, BGBl. 56/1967 idF BGBl. 866/1994, die Bewilligung von Flugsicherungseinrichtungen (§122 LFG) sowie verschiedene Aufgaben nach der Zivilluftfahrt-StörungsVO (BGBl. 152/1978 idF BGBl. 35/1982), der Zivilluftfahrzeug-LärmzulässigkeitsVO (BGBl. 738/1993 idF BGBl. 922/1993) sowie der GrenzüberflugsVO (BGBl. 249/1987 idF BGBl. 103/1992).

Weiters obliegen der Austro Control GmbH die Mitwirkung an der Vertretung der Republik bei internationalen Luftfahrtorganisationen (Artl §2 Abs2 ACG) und - über entsprechende Aufträge durch den zuständigen Bundesminister - auch andere behördliche Aufgaben, insbesondere technische Kontrollen, (Artl §2 Abs3 ACG) sowie die Erbringung von Diensten und Leistungen iZm ihren Hauptaufgaben (Artl §2 Abs4 ACG).

c) Nach §3 des Artl ACG unterliegt die Tätigkeit der Austro Control GmbH "der Aufsicht des Bundesministers für öffentliche Wirtschaft und Verkehr". In Abweichung von der üblichen juristischen Terminologie im Bereich der Selbstverwaltung und Ausgliederung umfaßt der Begriff der Aufsicht in diesem Gesetz aber auch die Erteilung von Weisungen; dies wird durch Artl §3 Abs2 ACG deutlich:

"Der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr kann in Erfüllung seines Aufsichtsrechtes, insbesondere zur Wahrung luftverkehrspolitischer Interessen sowie Interessen der Sicherheit der Luftfahrt, der Austro Control GmbH allgemeine Weisungen oder Weisungen im Einzelfall erteilen. ..."

Die Nichtbefolgung der Weisung ist durch Abs5 des §3 des Artl ACG sanktioniert, demzufolge der Bundesminister die Bestellung zum Geschäftsführer widerrufen kann, wenn ein Geschäftsführer eine Weisung nicht befolgt.

d) Über das von der Austro Control GmbH im Rahmen ihrer Beleihung anzuwendende Verfahren und die Vorschreibung von "Gebühren", die von den Interessenten an der Amtshandlung zu entrichten sind, bestimmt Artl §6 ACG:

"§6. (1) In Verwaltungsverfahren nach den Zuständigkeiten gemäß §2 Abs1 bis 3 sind die Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze mit Ausnahme der §§77 und 78 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, BGBl. Nr. 51/1991, anzuwenden.

(2) Der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr hat im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen für die von der Austro Control GmbH durchzuführenden Verwaltungsverfahren (Abs1) eine Gebührenordnung zu erlassen, in der die gebührenpflichtigen Tatbestände und die Höhe der Gebühren festzulegen sind. Der Ermittlung der Höhe der Gebühren ist das Kostendeckungsprinzip zugrunde zu legen."

e) Diese Gebührenordnung wurde vom Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr mit einer unter BGBl. Nr. 2/1994 am 5. Jänner 1994 kundgemachten Verordnung, der ACGV, die rückwirkend mit 1. Jänner 1994 in Kraft trat, erlassen (die Rückwirkung ist für die gegenständlichen Verfahren bedeutungslos), wobei die Verordnung nach ihrem §7 für im Zeitpunkt des Inkrafttretens anhängige Verwaltungsverfahren nicht anzuwenden ist; in diesen Fällen gelten vielmehr die §§77 und 78

AVG.

Im Abschnitt I dieser Gebührenordnung ist festgelegt, daß die Parteien für jede in ihrem Interesse liegende Amtshandlung der Austro Control GmbH die gemäß Abschnitt II festgelegten Gebühren zu entrichten haben (§1 ACGV), wobei die Pflicht zur Entrichtung der Gebühren in dem Zeitpunkt eintritt, in dem die Berechtigung rechtskräftig verliehen ist oder die Amtshandlung vorgenommen wird (§2 Abs1 ACGV).

In Abschnitt II der ACGV sind die einzelnen Tarifposten angeführt, unter ihnen auch TP46 mit folgendem Wortlaut:

"Bewilligung zur Unterschreitung der Mindestflughöhe (§7 Abs5 LVR) oder zur Durchführung von Kunstflügen (§10 Abs5 LVR), Bewilligung zum Betrieb von selbständig im Fluge verwendbarem zivilem Luftfahrtgerät (§3 Abs4 LVR), Bewilligung zum Einflug in ein Flugbeschränkungsgebiet (LVR, Anhang F),

a)

für den Einzelfall 1 000

b)

für mehrere Fälle 3 000".

2. Zu den Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des Austro Control Gesetzes:

a) Die Beschwerden meinen, die Betrauung der Austro Control GmbH, also einer Kapitalgesellschaft, mit hoheitlichen Aufgaben widerspreche dem Organisationsmodell, das das B-VG, insbesondere dessen Art20 und 77 für die Bundesverwaltung, normativ vorgegeben habe. Sie übernehmen damit Argumente, die Raschauer, *ecolex* 1994, 434 ff., näher ausgebreitet hat. Zentraler Grundsatz der Verwaltungsorganisation ist nach Raschauer zum einen die Leitungsbefugnis der obersten Organe, die neben der Weisungsbefugnis auch die Personalhoheit, die Organisationsgewalt und die Finanzgewalt umfasse, und zum anderen der Verantwortungszusammenhang gegenüber den obersten Organen, die ihrerseits dem Parlament verantwortlich seien. Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben sei nicht entsprochen, wenn als nachgeordnete Dienststelle eine Kapitalgesellschaft zum Einsatz gebracht werde. Zwar dürften in einem bestimmten, durch historische Interpretation zu ermittelnden Umfang Unternehmungen auch mit hoheitlichen Aufgaben betraut werden, wobei sich dies für den Verfassungsgerichtshof als quantifizierend zu erfassendes Problem darstelle; selbst wenn man aber diesen relativierenden Standpunkt zugrunde lege, überschreite die Ersetzung eines "unterstellten Amtes", das als erstinstanzliche Behörde für das ganze Bundesgebiet zuständig ist, durch eine beliehene Kapitalgesellschaft den Rahmen zulässiger Beleihung.

b) Bei der Betrauung der Austro Control GmbH mit hoheitlichen Aufgaben handelt es sich nicht um die Betrauung eines Selbstverwaltungskörpers mit Aufgaben hoheitlicher Vollziehung (vgl. dazu etwa VfSlg. 2500/1953, 8215/1977), sondern um die Beleihung eines privatrechtsförmigen Rechtsträgers mit öffentlichen Aufgaben, die unter Einsatz von imperium zu besorgen sind. Aber auch diese Form der Besorgung öffentlicher Verwaltungsaufgaben ist nicht schlechthin unzulässig:

Der Verfassungsgerichtshof hat schon in VfSlg. 1455/1932 klargestellt, daß es "sowohl mit Artikel 20 als auch mit Artikel 77 B-VG ... durchaus vereinbar (erscheint), daß auch private physische oder juristische Personen durch Gesetz zur Besorgung von öffentlichen Angelegenheiten berufen und dadurch in die öffentliche Verwaltung eingegliedert werden". Er hat dies mehrfach bekräftigt, so etwa im Erkenntnis VfSlg. 3685/1960, in dem er aussprach, es müsse "angenommen werden, daß der Bundes-Verfassungsgesetzgeber es stillschweigend als verfassungsrechtlich zulässig ansah, für vereinzelte Aufgaben Organe von Nicht-Gebietskörperschaften mit der Vollzugsgewalt des Bundes oder eines Landes auszustatten". Auch in seinen Entscheidungen VfSlg. 6570/1971 und 10213/1984 blieb der Verfassungsgerichtshof bei seiner Ansicht. Er sieht keine Veranlassung, von dieser Auffassung abzugehen.

Wie jeder Akt der Gesetzgebung muß die Beleihung ausgegliederter Rechtsträger den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben, wie dem aus dem Gleichheitsgrundsatz erfließenden Sachlichkeitsgebot (vgl. etwa VfSlg. 8457/1978, 11369/1987, 11639/1988) oder dem verfassungsrechtlichen Effizienzgebot (vgl. etwa Korinek/Holoubek, *Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung*, 1993, 173 ff.) entsprechen. Der Gerichtshof hat in seiner Judikatur aber auch weitere Grenzen markiert, die das B-VG der Betrauung von juristischen Personen mit hoheitlichen Aufgaben durch den einfachen Gesetzgeber setzt:

So ergibt sich zum einen aus dieser Rechtsprechung, daß die verfassungsrechtliche Ermächtigung zu derartigen Beleihungen nur für "vereinzelte Aufgaben" besteht (VfSlg. 3685/1960, 10213/1984). Zum anderen hat der

Verfassungsgerichtshof (ebenfalls in VfSlg. 3685/1960) erkannt, daß diese Ermächtigung nur soweit gegeben sei, "als sich nicht aus dem durch den Wesensgehalt der Bundesverfassung allgemein bestimmten Aufbau der staatlichen Verwaltung oder aus einzelnen besonderen Bestimmungen der Bundesverfassung eine Einschränkung ergibt". Eine solche sah der Gerichtshof in VfSlg. 3096/1956 (bestätigend VfSlg. 4117/1966) in der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit der Unterstellung unter ein oberstes Organ, das gemäß Art76 Abs1 B-VG (bzw. gemäß Art105 Abs2 B-VG) und Art142 B-VG verantwortlich ist.

c) Der Verfassungsgerichtshof ist der Auffassung, daß die Beleihung der Austro Control GmbH mit behördlichen Aufgaben im oben genannten Sinn - die Betrauung mit Aufgaben der Flugsicherung spielt in diesem Verfahren keine Rolle - die verfassungsrechtlichen Grenzen zulässiger Ausgliederung von Hoheitsaufgaben nicht überschreitet. Daß die Ausgliederung der behördlichen Aufgaben insgesamt dem Sachlichkeitsgebot oder dem Effizienzgebot widerspräche, ist weder in den Beschwerden behauptet worden, noch sind im Verfassungsgerichtshof derartige Bedenken entstanden. Aber auch die vom Verfassungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung entwickelten weiteren Grenzen sieht er aus dem Blickwinkel der Beschwerdefälle nicht als überschritten an:

Was zunächst die Frage anlangt, ob der Gesellschaft mehr als bloß vereinzelte Aufgaben zur hoheitlichen Besorgung übertragen wurden, ist zu bedenken, daß sich ihre Aufgaben ausschließlich auf den Bereich der Zivilluftfahrt (und nicht auf den ebenfalls vom LFG umfaßten Bereich der Militärluftfahrt) erstrecken und ihr auch hier - wie die Interpretation der entsprechenden Bestimmungen des ACG ergeben hat (vgl. Pkt. III.1.b)) - bloß ein Teil der Vollziehung des LFG übertragen wurde. Auch in diesem Bereich verbleiben viele Vollzugskompetenzen, wie die Erteilung von Zivilflugplatz-Bewilligungen und Betriebsaufnahmegewilligungen für Flughäfen sowie die Untersagung des Betriebes solcher Einrichtungen (§§68 Abs2, 76 und 77 LFG), die Erteilung von Ausnahmegewilligungen vom Verbot der Errichtung von Luftfahrthindernissen in Sicherheitszonen von Flughäfen (§86 iVm §§93 und 68 Abs2 LFG) oder die Erteilung von Errichtungs- und Betriebsbewilligungen für in Sicherheitszonen gelegene Anlagen mit optischer oder elektrischer Störwirkung (§94 LFG) bzw. die Erteilung entsprechender Beseitigungsaufträge (§96 Abs1 LFG), die Erteilung und der Widerruf von Beförderungsbewilligungen und Betriebsaufnahmegewilligungen (§§103, 108 - 110 LFG), die Erteilung von Fluglinienbewilligungen (§111 LFG) und die Zulassung ausländischer Luftbeförderungsunternehmen (§114 LFG), die Erteilung der Bewilligung von zivilen Luftfahrtveranstaltungen (§126 Abs4 LFG) oder die Aufsicht über Flughäfen und bestimmte Luftverkehrsunternehmen (§141 iVm §68 Abs2 bzw. §103 Abs1 LFG) sowie verschiedene Kompetenzen im Flugplatzrettungswesen bei Flughäfen nach der Zivilluftfahrt-StörungsVO und vor allem auch alle im LFG vorgesehenen Verordnungserlassungskompetenzen beim zuständigen Bundesminister (soweit dieser nicht von der Beleihungsermächtigung des §140 Abs3 bzw. des §140b LFG Gebrauch gemacht hat). Die Vornahme jener Vollzugsakte, die hinsichtlich der Flughäfen dem Bundesminister zukommen, für Flugfelder (vgl. etwa §§68 Abs2, 73, 76 und 77 sowie 91) sowie einige andere Vollzugskompetenzen sind Sache des Landeshauptmannes, und auch die Verwaltungsstrafkompetenz wurde nicht der Gesellschaft übertragen, sondern verbleibt in der staatlichen Verwaltung, nämlich gemäß §146 Abs1 LFG (idF ArtII ACG) beim Landeshauptmann.

Angesichts des Umfanges und der Bedeutung der den Staatsorganen zur unmittelbaren Wahrnehmung verbleibenden Kompetenzen wertet der Verfassungsgerichtshof die der Austro Control GmbH zur Besorgung übertragenen Agenden als bloß vereinzelte Aufgaben im Sinne der vorhin zitierten Rechtsprechung.

Der Verfassungsgerichtshof hat auch nicht das Bedenken, daß jene Bestimmungen der Bundesverfassung ausgeschaltet wären, die eine Einbindung in den Weisungszusammenhang, die Organisationsverantwortung und die Verantwortlichkeit der obersten Organe verlangen. Es bestehen zum einen - mag das auch legislativ nur unvollkommen zum Ausdruck kommen (vgl. Raschauer, aaO, 435) - umfassende Aufsichts- und Weisungsbefugnisse des Bundesministers für öffentliche Wirtschaft und Verkehr; zum anderen hat der Gesetzgeber für die Ausgliederung die Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung gewählt, bei der gemäß ArtI §1 Abs2 und 3 ACG die Mehrheit der Gesellschaftsanteile beim Bund (vertreten durch den Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr) zu verbleiben hat, womit angesichts des §20 GmbHG sichergestellt ist, daß auch die Gesellschafterrechte durch ein dem Nationalrat verantwortliches oberstes Organ wahrgenommen werden müssen. Schließlich ist auch zu bedenken, daß der Bundesminister bei Besorgung der behördlichen Aufgaben durch die Austro Control GmbH die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde und im Instanzenzug übergeordnete Behörde ist. Angesichts dieser Umstände sind dem Bund hinsichtlich der Aufgabenbesorgung durch die Austro Control GmbH jene Leitungsbefugnisse gesichert, von denen Art20 Abs1 B-VG ausgeht.

Was schließlich den Vorbehalt anlangt, daß der einfache Gesetzgeber nicht das System des Aufbaues der staatlichen Verwaltung verändern dürfe, so ist zwar zuzugestehen, daß etwa - um im Zusammenhang mit den der Austro Control GmbH übertragenen Aufgaben stehende Verwaltungsbereiche zu nennen - die Vorsorge für die Sicherheit im Inneren und nach außen und die Ausübung der (Verwaltungs-)Strafgewalt zu den Kernbereichen der staatlichen Verwaltung zählen, doch sind der Austro Control GmbH weder Aufgaben der allgemeinen Sicherheitspolizei noch solche des Militärwesens noch die zentralen verwaltungspolizeilichen Aufgaben des Zivilluftfahrtwesens, sondern nur ganz bestimmte, oben näher genannte (vgl. Pkt. III.1.b)) Teilbereiche dieser Verwaltungsmaterie - und damit keine nicht ausgliederbaren Aufgaben im genannten Sinn - übertragen. Auch kommen der Gesellschaft - sieht man von der Übergangsvorschrift des ArtI §16 ACG iVm §146 Abs1 LFG idF vor der Novelle durch ArtII ACG ab, auf die unter dem Gesichtspunkt der Beschwerdefälle nicht einzugehen ist - nicht die Aufgaben einer Verwaltungsstrafbehörde zu.

Im Hinblick darauf ist durch die Beleihung der Austro Control GmbH eine Verletzung des Systems des Aufbaus der staatlichen Verwaltung nicht erfolgt.

Der Verfassungsgerichtshof teilt daher bei einer Gesamtbetrachtung die von den Beschwerden vorgebrachten Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit der Beleihung der Austro Control GmbH unter dem Gesichtspunkt der Art20 und 77 B-VG nicht und sieht sich nicht veranlaßt, ein Gesetzesprüfungsverfahren einzuleiten.

3. Zu den Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit der ACGV:

a) Nach der - unbedenklichen (vgl. VfGH vom heutigen Tag, B2511/94) - Vorschrift des §6 Abs2 des ArtI des ACG (vgl. oben Pkt. III.1.d)) hat der Bundesminister durch Verordnung für die von der Austro Control GmbH vorzunehmenden Amtshandlungen als "Gebühren" bezeichnete Verwaltungsabgaben festzulegen, deren Höhe nach dem Kostendeckungsprinzip zu bestimmen ist. Diese Abgaben fließen direkt der Austro Control GmbH zu.

b) Die Beschwerden bezweifeln, daß der Bundesminister vor Festlegung der "Gebühren" eine entsprechende "Kostenerfassung und Kostenrechnung" durchgeführt hat, "um den Aufwand für die von der Austrocontrol zu erbringenden Leistungen festzustellen und der Gebührenfestsetzung zugrunde zu legen" (so in der zu B2113/94 protokollierten Beschwerde, aus der auch das folgende Zitat stammt).

"Tatsächlich hat eine solche Kostenerfassung nie stattgefunden, sondern erfolgte die Festsetzung der Gebühren in der ACGV vollkommen willkürlich, ohne jeden Bezug zu den mit der jeweiligen Leistungserbringung verbundenen Kosten und offensichtlich allein aus fiskalischen und politischen Gesichtspunkten: anders ist es nicht erklärlich, daß z.B. für ein und denselben Vorgang, nämlich die Eintragung eines Flugzeugs in das Luftfahrzeugregister die Gebühren nach dem Gewicht des Flugzeugs gestaffelt sind (als ob die Eintragung eines schweren Flugzeugs aufwendiger wäre als die eines leichten) und im konkret vorliegenden Fall die einmalige Unterschreitung der Mindestflughöhe S 1.000,-, die mehrmalige S 3.000,- kosten soll, obwohl der (minimale Büro-)Aufwand der Überprüfung der persönlichen Voraussetzungen des Bewerbers in beiden Fällen derselbe ist."

(Ähnlich wird in den anderen Beschwerden argumentiert.)

Die Beschwerden vertreten die Auffassung, daß "nach dem Kostendeckungsprinzip die zu bemessenden Gebühren unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ... nach dem tatsächlichen Kostenaufwand für die Erbringung einer beantragten Leistung zugrunde zu legen" wären (so die zu B2126/94 protokollierte Beschwerde); das Kostendeckungsprinzip verlange, "daß das jeweilige Entgelt in einem direkten Zusammenhang mit dem für die konkrete Leistungserbringung verbundenen Aufwand steht" (so die Replik in dem zu B2113/94 protokollierten Verfahren).

c) In seinen Gegenschritten erläutert der Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, nach welcher Methode er bei der Vorbereitung der Erlassung der ACGV vorgegangen ist:

"Zunächst wurden aufgrund der Tätigkeiten in den Vorjahren und der Ende 1993 erkennbaren Tendenzen die Anzahl der - nach der neuen ACGV - gebührenpflichtigen Verwaltungstatbestände ermittelt. Dann wurde der Aufwand für diese Verwaltungstätigkeiten pro Bereich auf Grundlage der für diese Tätigkeit benötigten Personalmengen für 1994 hochgerechnet (Basis 1992). Entsprechend dem gesetzlichen Auftrag zur Kostendeckung wurde nun versucht, die Gebühren für die einzelnen Verwaltungsakte so zu bemessen, daß in den die Verwaltungsakte setzenden Bereichen der damit verbundene Aufwand abgedeckt war. Wie die beiliegenden Berechnungen zeigen, war es trotz erheblicher,

gegenüber der Bundes-Verwaltungsabgabenverordnung vorgenommener, Tarifierhöhungen nicht möglich, in bestimmten Bereichen (insbesondere im Bereich Luftfahrzeuge und Luftfahrtgerät) eine vollständige Kostendeckung zu erzielen.

Bei der Abstufung der einzelnen Tarife wurde berücksichtigt:

-

Umfang bzw Nutzung der Berechtigung für den Inhaber derselben (zB Privatpiloten - Berufspiloten);

-

Dauer der Berechtigung (zB Tieffluggewilligung für den Einzelfall - für mehrere Fälle);

-

Verhältnis des Tarifs zum Wert des Gegenstandes, auf den sich der Verwaltungsakt bezieht (zB höhere Tarife bei Luftfahrzeugen mit höherem Gewicht);

Der Aufwand für die einzelnen Verwaltungstätigkeiten steigt, wenn der Antrag für 'mehrere Fälle' gestellt wurde (umfangreicheres Ermittlungsverfahren, Evidenzhaltung über einen längeren Zeitraum und damit verbunden häufigere Anfragen, im gegenständlichen Fall insbesondere im Bezug auf Fluglärm). ...

Der Aufwand der ACG setzt sich wie folgt zusammen:

-

Personalaufwand

-

Sachaufwand

-

Aufwand für Räume

-

Gemeinkosten

In den Personalaufwand muß neben der Bescheiderlassung mit vorangehendem Ermittlungsverfahren auch die Evidenzhaltung, Beantwortung von Anfragen, Beschwerden Dritter, Stellungnahmen etc. eingerechnet werden.

Zusammenfassend darf festgestellt werden, daß die ACGV das Prinzip der Kostendeckung befolgt und dort, wo eine volle Kostendeckung zu nicht vertretbaren Tarifen geführt hätte, geringere Tarife angesetzt wurden. ..."

Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, daß der Bundesminister auf diese Weise vorgegangen ist, meinen jedoch, daß eine solche Vorgangsweise dem Kostendeckungsprinzip nicht entspricht.

d) Der Argumentation der Beschwerdeführer liegt eine zu enge Sicht des Kostendeckungsprinzips zugrunde: Es erfordert dieses Prinzip (vgl. auch hiezu VfGH vom heutigen Tag, B2511/94) entgegen der von den Beschwerdeführern vertretenen Auffassung nicht, daß für jede einzelne Leistung oder Leistungstypen (also: Art der Amtshandlung) eine "Gebühr" bemessen wird, die genau die Kosten eben dieser Leistung oder Leistungstypen (also: Art der Amtshandlung) abdeckt, und daß als Verteilungsschlüssel für die Zurechnung der Gemeinkosten auf die einzelnen Kostenträger, also auf die einzelnen in der ACGV angeführten Typen von Leistungen, die Höhe der durch die einzelne Leistung jeweils verursachten Einzelkosten herangezogen werden muß.

Das Kostendeckungsprinzip gebietet, daß die gesamten Erträge der "Gebühren" nicht höher sein dürfen als die gesamten der Einrichtung für die Erbringung dieser Leistungen erwachsenden Aufwendungen und daß die Leistungen zu angemessenen Konditionen zur Verfügung gestellt werden (vgl. etwa VfSlg. 7583/1975, 8847/1980 uva.). Zwar ist den Beschwerden recht zu geben, wenn sie die Auffassung vertreten, daß eine willkürliche Festsetzung der für die einzelnen Amtshandlungen zu entrichtenden "Gebühren" nicht zulässig wäre. Auch diese Zuordnung muß den Erfordernissen der Sachlichkeit entsprechen. Es darf freilich bei der Zurechnung der Gemeinkosten auf die einzelnen Kostenträger auch auf andere Umstände als die Höhe der mit der Einzelleistung verbundenen direkten Kosten

abgestellt werden. Der Verfassungsgerichtshof hat schon in VfSlg. 4488/1963 die Auffassung vertreten, daß eine Aufteilung einer Gebühr in einen leistungsabhängigen und einen leistungsunabhängigen Bestandteil zulässig ist und daß Typisierungen erlaubt sind, wenn die Gesamterträge die Höhe der Kosten nicht übersteigen.

Der Verfassungsgerichtshof hält es angesichts dieser Erwägungen nicht für gesetzwidrig, daß die Festsetzung der Höhe der einzelnen Tarifposten der ACGV innerhalb des Rahmens der Gesamt-Kostendeckung insbesondere bei der indirekten Zurechnung der den Einzelleistungen nicht direkt zurechenbaren Kosten einerseits auf den typischen Aufwand und andererseits auf die Nutzenäquivalenz (vgl. insoweit VfSlg. 10463/1985 und VfSlg. 11296/1987, die sich freilich mit Verwaltungsabgaben befassen, für die das Äquivalenzprinzip nicht normiert ist) abstellt.

Die vom Bundesminister in seinen Gegenschriften geschilderte Vorgangsweise der Berechnung und Abstufung der einzelnen Tarifposten (vgl. Pkt. III.3.c)) widerspricht daher nicht den gesetzlichen Vorgaben des ArtI §6 Abs2 ACG.

4. Da sich somit die Behauptungen der beschwerdeführenden Parteien, wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in ihren Rechten verletzt worden zu sein, insgesamt als unzutreffend herausgestellt haben, waren die Beschwerden abzuweisen (vgl. VfSlg. 12495/1990).

Schlagworte

Luftfahrt, Privatwirtschaftsverwaltung, Hoheitsverwaltung, Beleihung, Abgabebegriff, Gebühr (Austro Control), Austro Control, Ausgliederung

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:1996:B2113.1994

Dokumentnummer

JFT_10039686_94B02113_00

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

© 2024 JUSLINE

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

www.jusline.at