

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 23.03
VGH 8 S 2702/02

Verkündet
am 18. März 2004
Schöbel
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 18. März 2004
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Prof. Dr. D r i e h a u s sowie die Richter am Bundesverwaltungsgericht
v a n S c h e w i c k , Dr. D e t t e , L i e b l e r und Prof. Dr. R e n n e r t

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 4. April 2003 aufgehoben, soweit die Berufung der Klägerin zurückgewiesen worden ist. Insoweit wird die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

Die Revision der Beklagten wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass Zinsen lediglich in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz zu zahlen sind.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I.

Das klagende Luftfahrtunternehmen wendet sich gegen die Höhe der von ihm für den Monat November 2000 am Flughafen Stuttgart erhobenen Luftsicherheitsgebühren.

Auf der Grundlage der von der Klägerin gemeldeten Zahl von 110 176 im Monat November 2000 am Flughafen Stuttgart durchsuchten oder überprüften Fluggästen setzte das Bundesgrenzschutzamt Stuttgart mit Bescheid vom 18. Dezember 2000 die nach dem Gebührentatbestand in Abschnitt VII Nr. 23 des Gebührenverzeichnisses zur Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftKostV) für diesen Monat zu entrichtenden Luftsicherheitsgebühren auf insgesamt 815 302,40 DM (416 857,49 €)

fest. Davon entfielen ausgehend von einem Gebührensatz von 5,50 DM je Fluggast 605 968 DM auf die im Teil I des Bescheides festgesetzte Luftsicherheitsgebühr I für die Durchsuchung von Fluggästen und mitgeführten Gegenständen oder deren Überprüfung in sonstiger Weise. Im Teil II des Bescheides wurden ausgehend von einem Gebührensatz von 1,90 DM je Fluggast weitere 209 334,40 DM als Luftsicherheitsgebühr II für Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten auf dem Flugplatzgelände zum bewaffneten Schutz der Kontrollstellen, für die Bestreifung der Sicherheitsbereiche gemäß Rahmenplan Luftsicherheit und für bewaffnete Standposten bei gefährdeten Luftfahrzeugen festgesetzt.

Diese erstmals für den Monat November 2000 erhobene Luftsicherheitsgebühr II geht auf die Erweiterung des maßgeblichen Gebührentatbestandes durch die Fünfte Verordnung zur Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung vom 12. Oktober 2000 (BGBl. I S. 1470) zurück. Mit Wirkung vom 1. November 2000 war der bisherige Absatz

"Durchsuchung von Fluggästen und mitgeführten Gegenständen oder deren Überprüfung in sonstiger Weise (§ 29c Abs. 2 LuftVG)

- je Fluggast 4,00 bis 20,00 DM"

durch die Absätze

"Maßnahmen auf dem Flugplatzgelände zum unmittelbaren Schutz der Fluggäste und Luftfahrtunternehmen vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§ 29c Abs. 1 und 2 LuftVG):

- Durchsuchung von Fluggästen und mitgeführten Gegenständen oder deren Überprüfung in sonstiger Weise einschließlich des bewaffneten Schutzes der Kontrollstellen;
- Bestreifung der Sicherheitsbereiche gemäß Rahmenplan Luftsicherheit,
- Bewaffnete Standposten bei gefährdeten Luftfahrzeugen

- je Fluggast 4,00 DM bis 20,00 DM"

ersetzt worden.

Den Widerspruch der Klägerin wies das Grenzschutzpräsidium Stuttgart mit Bescheid vom 13. Juli 2001 zurück.

Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat mit Urteil vom 4. September 2002 die Bescheide, soweit der darin festgesetzte Gesamtbetrag 309 826,52 € (605 968 DM) übersteigt, sowie die Festsetzung der Widerspruchsgebühr aufgehoben und die Beklagte verurteilt, an die Klägerin 107 030,98 € (209 334,40 DM) nebst Zinsen in Höhe von 8 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit dem 4. September 2002 zu zahlen. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Das Verwaltungsgericht hat die angefochtenen Bescheide hinsichtlich der Luftsicherheitsgebühr I für rechtmäßig gehalten. Der "Risiko-/Wagniszuschlag" von 5 % sei in Wirklichkeit ein Prognosefaktor zum Ausgleich von Unsicherheiten und daher nicht zu beanstanden. Ein Überschreiten der Kostendeckungsgrenze sei ebenfalls nicht ersichtlich. Dagegen habe die Klage hinsichtlich der Luftsicherheitsgebühr II Erfolg. Die Erweiterung der gebührenpflichtigen Amtshandlungen durch die 5. Verordnung zur Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftKostV) sei nichtig, da die zusätzlich erfassten Amtshandlungen nicht solche der Luftfahrtbehörden seien, sondern zur gebührenfreien Erfüllung vollzugspolizeilicher Aufgaben durch den Bundesgrenzschutz zählten. Außerdem habe nach dieser Ausdehnung des Gebührentatbestandes eine ausdrückliche Regelung in die Verordnung aufgenommen werden müssen, wer Kostenschuldner sei.

Die hiergegen von der Klägerin und der Beklagten eingelegten Berufungen hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg mit Urteil vom 4. April 2003 zurückgewiesen. Zur Begründung hat das Berufungsgericht ausgeführt:

Zu Recht habe das Verwaltungsgericht die Bescheide hinsichtlich der Luftsicherheitsgebühr I für rechtmäßig erachtet. Wenn die Klägerin den erhobenen "Risiko-/Wagniszuschlag" von 5 % beanstande, sie außerdem annehme, dass ein pauschaler Sachkostenanteil für (zentrale) Technikbeschaffung berücksichtigt worden sei, und sie schließlich einen Fehler im Abstellen auf die Fluggastzahlen des Jahres 2000 sehe, verkenne sie die Grenzen der gerichtlichen Kontrolldichte. Die auf prognostischen Ermittlungen beruhende Gebührenbemessung sei nur dann nicht sachlich gerechtfertigt, wenn sie in einem groben Missverhältnis zu den verfolgten legitimen Gebührenzwecken stehe. Dies sei hier nicht der Fall. Das Grenzschutzamt sei nur insoweit an den Kostendeckungsgrundsatz gebunden, als der durch die Gebührenstelle gezogene Rahmen nicht überschritten werden dürfe. Innerhalb dieses Rahmens gel-

te über die Verweisung in § 1 Abs. 2 LuftKostV für die Einzelfestsetzung § 9 Abs. 1 VwKostG. Daher seien nebeneinander der mit der Amtshandlung verbundene Verwaltungsaufwand und ihre Bedeutung, ihr wirtschaftlicher Wert oder ihr sonstiger Nutzen für den Gebührenschuldner zu berücksichtigen. Dass der durch diese Berücksichtigungspflicht bestehende Prognose- und Wertungsspielraum im vorliegenden Fall nicht überschritten sei, werde schon dadurch indiziert, dass die Luftsicherheitsgebühr I für den Flughafen Stuttgart nach der für den Flughafen Berlin-Tegel die bei weitem niedrigste aller deutschen Flughäfen sei. Im Übrigen seien die Personalkostenansätze, Sachkostenpauschalen und Kalkulationszinssätze für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesministeriums der Finanzen zugrunde gelegt worden. Auch gegen den "Risiko-/Wagniszuschlag" sei nichts zu erinnern. Die Beklagte habe plausibel erläutert, dass sie für die Kalkulation nur auf den Personal- und Sachaufwand des Vorjahres zurückgreifen könne, die Gebühr andererseits aber einen bis zu 18 Monate in die Zukunft reichenden Zeitraum abdecken müsse. Wegen der damit verbundenen Unwägbarkeiten sei gegen die Höhe dieses Prognosefaktors nichts einzuwenden. Entgegen der Auffassung der Klägerin sei aus Sicht der im Frühjahr 2000 zu erstellenden Prognose für die Luftsicherheitsgebühr I das Jahr 2000 und nicht das Jahr 2001 der richtige Zeithorizont. Dagegen sei es sachgerecht, für die erst im Oktober 2000 festzulegende Luftsicherheitsgebühr II nicht auf das ablaufende, sondern das folgende Jahr abzustellen.

Das Verwaltungsgericht habe auch hinsichtlich der Luftsicherheitsgebühr II im Ergebnis zutreffend entschieden. Es könne offen bleiben, ob dieser Gebührentatbestand bereits an der mangelnden Bestimmung des Kostenschuldners scheitere. Auch spreche einiges für die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die bewaffneten Sicherungsmaßnahmen nicht zu den in § 29c LuftVG den Luftfahrtbehörden überantworteten Aufgaben des Schutzes vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs zählten und damit auch nicht nach § 32 Abs. 1 Nr. 13 Satz 1 LuftVG gebührenpflichtig werden könnten. Jedenfalls handele es sich beim bewaffneten Schutz der Kontrollstellen und der Bestreifung der Sicherheitsbereiche um eine allgemeine Bewachung von Teilen des Flughafens und nicht um eine Leistung, die dem einzelnen Fluggast oder dem einzelnen Luftfahrtunternehmen individuell zugerechnet werden könne. Nicht das Gefährdungsrisiko für die kontrollierten Fluggäste und das sie befördernde Flugzeug werde gemindert, sondern das für die Sicherheitsbereiche und

die Kontrollstellen auf den Flughäfen. Abschnitt VII Nr. 23 des Gebührenverzeichnis zur LuftKostV sei insoweit nichtig. Dagegen könnten die bewaffneten Standposten an gefährdeten Luftfahrzeugen der Fluggesellschaft zugerechnet werden, der dieses Flugzeug gehöre. Nach der vorgelegten Berechnungsübersicht werde auf dem Flughafen Stuttgart nur einmal pro Woche ein Luftfahrzeug derart bewacht. Es sei daher nicht gerechtfertigt, alle Fluggesellschaften zur Begleichung des dafür entstandenen Aufwands heranzuziehen, zumal Gebühren nur für erbrachte staatliche Leistungen, nicht aber für die Anhebung allgemeiner Standards anfallen könnten. Davon abgesehen sei hier auch ein Verteilungsmaßstab gleichheitswidrig, der auf die Anzahl aller kontrollierten Passagiere abstelle.

Die Klägerin wendet sich mit ihrer Revision gegen die Zurückweisung ihrer Berufung hinsichtlich der Luftsicherheitsgebühr I und macht zur Begründung geltend:

Das Berufungsgericht habe die nach Art. 19 Abs. 4 GG erforderliche Kontrolldichte unterschritten. Feststellungen dazu, ob die Beklagte einen Sachkostenanteil für (zentrale) Technikbeschaffung bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt habe, seien unterblieben. Die Annahme des Gerichts, ein im Vergleich zu anderen Flughäfen niedriger Gebührensatz indiziere die Fehlerfreiheit der Prognose, werde durch nichts gestützt. Soweit auf die Heranziehung von Kostenansätzen des Bundesministeriums der Finanzen abgestellt werde, habe das Gericht versäumt nachzuprüfen, ob die Tatsachengrundlagen für die Prognose richtig gewesen seien. Statt einen pauschalen Risiko-/Wagniszuschlag von 5 % zu akzeptieren, hätte die Entwicklung der einzelnen Faktoren, wie Personal- und Sachkosten, für die Zukunft abgeschätzt werden müssen. Methodisch unrichtig sei ebenso die Einstellung der Fluggastzahlen für das Jahr 2000. Kosten und Passagierzahlen müssten sich auf denselben Zeitraum, nämlich den, für den die Gebühr erhoben werden solle, beziehen. Hätte das Gericht dementsprechend die Fluggastzahlen für das Jahr 2001 zugrunde gelegt, wäre es zum Ergebnis gelangt, dass nur ein niedrigerer Gebührensatz gerechtfertigt sei.

Das Urteil verletze auch das in § 32 Abs. 1 Nr. 13 Satz 4 LuftVG vorgegebene Kostendeckungsprinzip. Die Auslegung des Berufungsgerichts, dass diese Vorschrift nur den Verordnungsgeber binde, sei ebenso unzutreffend wie die Annahme, dass das Äquivalenzprinzip des § 9 Abs. 1 Nr. 2 VwKostG Anwendung finde.

Das Urteil verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG, da bei der Luftsicherheitsgebühr I kein Abschlag erfolgt sei, obgleich die Maßnahmen auch im Allgemeininteresse lägen. Angriffe auf die Sicherheit des Luftverkehrs beschränkten sich nie allein auf die Passagiere und Fluggesellschaften, sondern richteten sich in aller Regel gegen den Staat und damit die Allgemeinheit. Außerdem würden die Luftfahrtunternehmen gegenüber anderen innerdeutschen Verkehrsträgern benachteiligt. Bahn- und Luftverkehr glichen sich darin, dass sie besondere Schutzmaßnahmen nötig machten. Die Allgemeinheit habe ein Interesse am störungsfreien Betrieb beider Verkehrsformen, die Verkehrsunternehmen hätten einen besonderen Nutzen von den im Allgemeininteresse angeordneten Sicherungsmaßnahmen. Dem habe der Gesetzgeber beim Bahnverkehr dadurch Rechnung getragen, dass er in § 3 Abs. 2 BGSg die Belastung der Verkehrsunternehmen auf 50 % des Gesamtaufwandes des Bundesgrenzschutzes für die Gefahrenabwehr begrenzt habe. Dagegen würden durch die Luftsicherheitsgebühr I die Kosten zu 100 % auf die Luftfahrtgesellschaften abgewälzt.

Die Beklagte verteidigt die angefochtenen Entscheidungen hinsichtlich der Luftsicherheitsgebühr I und wendet sich gegen die Urteile, soweit der Klage gegen die Luftsicherheitsgebühr II stattgegeben wurde. Insoweit macht sie geltend:

Dem Berufungsgericht könne nicht gefolgt werden, wenn es - obgleich es dies letztlich offen lasse - davon ausgehe, es spreche einiges für die Auffassung des Verwaltungsgerichts, die vom Bundesgrenzschutz durchgeführten bewaffneten Sicherungsmaßnahmen gehörten nicht zu den in § 29c LuftVG den Luftfahrtbehörden überantworteten Aufgaben. Gebühren könnten für alle Maßnahmen zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs erhoben werden, dazu gehörten auch die in Abschnitt VII Nr. 23 des Gebührenverzeichnisses genannten. Wenn in § 29c LuftVG von "Luftfahrtbehörden" die Rede sei, trete im Fall der Aufgabenübertragung nach § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG der Bundesgrenzschutz an die Stelle der Luftfahrtbehörden; er werde insoweit Teil der Luftverkehrsverwaltung und handle als Luftfahrtbehörde. Ein Zurückgreifen auf die Gesetzesbegründung mit dem Ziel, dem Gesetz einen anderen Inhalt zu geben, sei angesichts des eindeutigen Wortlauts nicht zulässig.

Die Bewachung der Kontrollstellen und die Bestreifung der Sicherheitsbereiche seien den Luftfahrtunternehmen individuell zurechenbar. Der bewaffnete Schutz der Kontrollstellen diene dazu, die Durchsuchung der Passagiere zu ermöglichen. Er stehe daher in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Kontrollmaßnahmen, für die anerkanntermaßen Gebühren erhoben werden könnten. Wenn das Gericht die Bewachung der Kontrollstellen als einen Unterfall des Bestreifens ansehe, sei dies eine unzutreffende Sachverhaltsannahme, die auf einem Verstoß gegen § 86 Abs. 1 VwGO beruhe. Die Bestreifung der Sicherheitsbereiche verhindere, dass Personen auf anderen als den zugelassenen Wegen zu den Luftfahrzeugen gelangten. Dadurch werde für die Fluggäste und die sie befördernden Flugzeuge das Gefährdungsrisko gemindert, so dass sich für die Luftfahrtunternehmen ein Sicherheitsvorteil ergebe. Dass sich dadurch auch die allgemeine Sicherheit erhöhe, hindere die Zurechenbarkeit nicht. Die Luftfahrtunternehmen stünden diesem Sicherheitsgewinn näher als andere Begünstigte, also etwa der Flughafenbetreiber, am Flughafen tätige sonstige Unternehmen und deren Angestellte. Die Luftfahrtunternehmen seien die Hauptnutzer der Sicherheitsbereiche, alle anderen hier tätigen Unternehmen leisteten Hilfsdienste. Gegenstand der abzuwehrenden Angriffe sei der Passagierluftverkehr, nur deshalb sei auch eine Bewachung des hierfür räumlich in Anspruch genommenen Bereichs erforderlich.

Die Bewachung gefährdeter Luftfahrzeuge sei nicht nur der betreffenden Luftfahrtgesellschaft zuzurechnen. Die Gesellschaften, deren Flugzeuge gefährdet seien, könnten wechseln. Alle Gesellschaften könnten sicher damit rechnen, dass gegebenenfalls die erforderlichen Maßnahmen getroffen würden. Dies gebe ihnen Planungs- und Dispositionssicherheit. Hierfür müssten die erforderlichen personellen und sachlichen Mittel vorgehalten werden. Abgesehen davon würden von einem Anschlag auf ein konkretes Flugzeug auch die anderen Luftfahrtunternehmen durch die Beeinträchtigung des Flugbetriebes in Mitleidenschaft gezogen. Der Gleichheitsgrundsatz erfordere keine Differenzierung, da die Bewachung gefährdeter Luftfahrzeuge nur einen kleinen Teil der Schutzmaßnahmen ausmache, und entspreche den im Gebührenrecht anerkannten Grundsätzen der Sachverhaltstypisierung und Pauschalierung. Schließlich habe der Gebührengesetzgeber bei der Bestimmung, wann eine individuelle Zurechenbarkeit anzunehmen sei, eine weite Dispositionsfreiheit.

Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt sich nicht am Verfahren.

II.

Die Revision der Klägerin ist begründet. Die Zurückweisung ihrer Berufung hinsichtlich der Luftsicherheitsgebühr I verstößt gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Das Berufungsgericht hat verkannt, dass die Beklagte bei der Festsetzung des Gebührensatzes für den Flughafen Stuttgart an das Kostendeckungsprinzip gebunden war. Die Entscheidung des Berufungsgerichts steht außerdem deshalb nicht im Einklang mit Bundesrecht, weil die Gebührenkalkulation nur auf das Vorliegen eines groben Missverhältnisses zu den legitimen Gebührenzwecken überprüft und damit die nach Art. 19 Abs. 4 GG gebotene gerichtliche Kontrolldichte nicht ausgeschöpft worden ist. Da es insoweit weiterer tatsächlicher Feststellungen bedarf, ist dem erkennenden Senat eine abschließende Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Höhe der Luftsicherheitsgebühr I verwehrt. Die Sache war daher insoweit zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Berufungsgericht zurückzuverweisen.

Dagegen erweist sich die Revision der Beklagten als unbegründet. Das Berufungsgericht hat zu Recht entschieden, dass die Klägerin nicht zur Luftsicherheitsgebühr II für den bewaffneten Schutz der Kontrollstellen, die Bestreifung der Sicherheitsbereiche gemäß Rahmenplan Luftsicherheit und für bewaffnete Standposten bei gefährdeten Luftfahrzeugen herangezogen werden kann. Diese bewaffneten Sicherungsaufgaben werden nicht von den Luftfahrtbehörden wahrgenommen, so dass die entsprechende Erweiterung des Gebührentatbestandes in Abschnitt VII Nr. 23 des Gebührenverzeichnisses zur Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftKostV) nicht die erforderliche gesetzliche Grundlage in der Verordnungsermächtigung des § 32 Abs. 1 Nr. 13 LuftVG findet. Ob - wie das Berufungsgericht angenommen hat - die durch die Erweiterung des Gebührentatbestandes erfassten Amtshandlungen den Luftfahrtunternehmen außerdem gebührenrechtlich nicht individuell zurechenbar sind, bedarf danach keiner Entscheidung mehr. Jedoch war die vom Verwaltungsgericht in entsprechender Anwendung von § 288 Abs. 2 BGB zugesprochene Verzinsung des Rückzahlungsanspruchs der Klägerin auf 5 Prozentpunkte über dem jewei-

ligen Basiszinssatz herabzusetzen. Bei ihrem Erstattungsanspruch handelt es sich nicht um eine Entgeltforderung im Sinne dieser Regelung.

1. Das Berufungsgericht hat die Berufung der Klägerin unter Verstoß gegen Bundesrecht zurückgewiesen, da es die Geltung des Kostendeckungsprinzips für die Festsetzung der Luftsicherheitsgebühr I und die bei deren gerichtlicher Überprüfung gebotene Kontrolldichte verkannt hat.

a) Die Auffassung des Berufungsgerichts, das Grenzschutzamt Stuttgart habe gemäß § 1 Abs. 2 LuftKostV i.V.m. § 9 Abs. 1 VwKostG neben dem mit der Amtshandlung verbundenen Verwaltungsaufwand auch die Bedeutung, den wirtschaftlichen Wert oder den sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Gebührenschuldner sowie dessen wirtschaftliche Verhältnisse berücksichtigen dürfen, verstößt gegen Bundesrecht.

Nach der Verordnungsermächtigung in § 32 Abs. 1 Nr. 13 Satz 1 LuftVG erlässt das Bundesministerium für Verkehr mit Zustimmung des Bundesrates die zur Durchführung dieses Gesetzes notwendigen Rechtsverordnungen über die Kosten (Gebühren und Auslagen) für Amtshandlungen u.a. nach diesem Gesetz. Nach Satz 4 dieser Regelung sind die Gebührensätze so zu bemessen, dass der mit den Amtshandlungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird. Bei begünstigenden Amtshandlungen kann daneben die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden.

Die in der Verordnungsermächtigung neben dem Kostendeckungsprinzip genannten weiteren Bemessungsgrundsätze können für die in Abschnitt VII Nr. 23 des Gebührenverzeichnisses aufgeführten Maßnahmen nicht zum Tragen kommen, da diese keine begünstigenden Amtshandlungen i.S. von § 32 Abs. 1 Nr. 13 Satz 4 LuftVG sind. Insoweit reicht nicht jeder auch nur tatsächliche Vorteil aus, der sich für den als Gebührenschuldner in Anspruch genommenen aus der Amtshandlung ergibt (a.A. Hofmann/Grabherr, Luftverkehrsgesetz, § 29c Rn. 38c). Ein derartiger Vorteil ist bereits Voraussetzung für die Gebührenpflicht überhaupt, ihm kommt deshalb innerhalb der danach als gebührenpflichtig einzustufenden Maßnahmen keine weitergehende Unterscheidungskraft zu. Der Begriff der begünstigenden Amtshandlung in § 32

Abs. 1 Nr. 13 LuftVG ist vielmehr i.S. von § 48 Abs. 1 Satz 2 VwVfG zu verstehen. Durch die Amtshandlung muss also ein Recht oder ein rechtlich erheblicher Vorteil begründet oder bestätigt werden. Dies ist bei den in Abschnitt VII Nr. 23 des Gebührenverzeichnisses zur LuftKostV aufgeführten Maßnahmen offenkundig nicht der Fall.

Zwar richtet sich diese Regelung zunächst unmittelbar nur an den Verordnungsgeber. Dies folgt sowohl aus dem Wortlaut - Adressat der Ermächtigung zum Erlass der notwendigen Rechtsverordnungen ist nach § 32 Abs. 1 Satz 1 LuftVG das Bundesministerium für Verkehr - als auch aus der systematischen Stellung der Regelung in der Verordnungsermächtigung. Dementsprechend hat sich der Verordnungsgeber bei den in die Verordnung aufgenommenen betragsmäßigen Eckpunkten für die Festsetzung der Gebührenhöhe auf den einzelnen Flughäfen daran ausgerichtet, den durch die Fluggast- und Reisegepäckkontrollen und die später eingefügten weiteren Maßnahmen verursachten Personal- und Sachaufwand zu decken. Dies belegen sowohl die Begründung (vgl. BRDrucks 241/90 S. 23) bei der Einführung der Luftsicherheitsgebühr durch die Verordnung zur Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung vom 8. Juni 1990 (BGBl I S. 1020) als auch die Begründung für die Anpassung der vorgesehenen Höchstbeträge an gestiegene Aufwendungen (vgl. BRDrucks 887/98 - Beschluss - S. 7). Nichts anders ergibt sich aus der Begründung für die Erweiterung des Gebührentatbestandes durch die Fünfte Verordnung zur Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung vom 12. Oktober 2000 (BRDrucks 327/00 S. 3 f. sowie BRDrucks 327/00 - Beschluss - S. 2).

Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts schlägt diese Bindung an den Kostendeckungsgrundsatz auf die zweite Stufe der Gebührenbemessung - die Festsetzung der Gebührenhöhe für die einzelnen Flughäfen - durch. Deren Höhe hat sich nicht nur innerhalb der Spanne zu halten, die der Verordnungsgeber im maßgeblichen Gebührentatbestand des Abschnittes VII Nr. 23 mit einem Mindest- und einem Höchstbetrag vorgegeben hat. Etwas anders ergibt sich auch nicht aus § 1 Abs. 2 LuftKostV i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 2 VwKostG. Diese allgemeine kostenrechtliche Vorschrift setzt voraus, dass bei der Festlegung des Gebührenrahmens auf der Grundlage von § 32 Abs. 1 Nr. 13 LuftVG im konkreten Fall die Heranziehung des Äquivalenzprinzips eröffnet war. Dies war hier - nachdem es sich bei den hier in Rede stehenden Maßnahmen nicht um begünstigende Amtshandlungen handelt - aber gerade

nicht der Fall (ebenso VGH Kassel, Beschluss vom 6. März 2003 - 5 TG 2175/02 - S. 6; OVG Magdeburg, Urteil vom 16. Juli 1997 - A 4 S 252/96 - S. 9). Ebenso wenig ergeben sich aus den Materialien für die Einführung und die Anpassung der Höhe der Luftsicherheitsgebühren Anhaltspunkte für die von der Beklagten vorgetragene Auffassung, Kostendeckung sei hier in dem Sinne zu verstehen, dass nur mindes-
tens Kostendeckung zu erzielen, eine Kostenüberschreitung aber nicht verboten sei.

b) Der vom Berufungsgericht bei der gerichtlichen Kontrolle der Höhe der Luftsicherheitsgebühr I zugrunde gelegte Prüfungsmaßstab steht außerdem mit der Gewährleistung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes i.S. von Art. 19 Abs. 4 GG nicht in Einklang. Die Annahme des Berufungsgerichts, die Gebührenbemessung sei nur dann nicht sachlich gerechtfertigt, wenn sie in einem "groben Missverhältnis" zu den verfolgten legitimen Gebührenzwecken stehe, ist fehlerhaft.

Der Rechtsschutzauftrag des Art. 19 Abs. 4 GG gebietet eine umfassende Nachprüfung des Verfahrensgegenstandes in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht (BVerfG, Beschluss vom 22. Oktober 1986 - 2 BvR 197/83 - BVerfGE 73, 339 <373>). Einschränkungen können sich insoweit aus dem einschlägigen Fachrecht ergeben (BVerfG, Beschluss vom 8. Juli 1982 - 2 BvR 1187/80 - BVerfGE 61, 82 <111>), soweit nämlich die Behörde - in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise - zu letztverbindlicher Entscheidung ermächtigt ist. Danach ist das Gericht etwa dann auf eine nur eingeschränkte gerichtliche Überprüfung verwiesen, wenn der Behörde Ermessen eröffnet war. Im Bereich der gebundenen Verwaltung können sich Kontrollrestriktionen insbesondere dann ergeben, wenn Entscheidungen in unwiederholbaren Situationen, wie etwa bei bestimmten Prüfungsentscheidungen, oder auf der Grundlage unvertretbarer Wertungen, so etwa bei dienstlichen Beurteilungen, oder durch pluralistisch zusammengesetzte weisungsunabhängige Gremien zu treffen waren. Einen behördlichen Beurteilungsspielraum hat das Gericht auch dann zu respektieren, soweit die Behörde auf Schätzungen oder Prognosen zurückgreifen darf oder muss.

Solche tragfähigen Gründe lassen sich für die vom Berufungsgericht angenommene weitgehende Begrenzung des Prüfungsmaßstabes hier jedoch aus dem einschlägigen Fachrecht nicht ableiten.

Zwar gibt § 32 Abs. 1 Nr. 13 Satz 1 LuftVG dem Verordnungsgeber die Befugnis, Rahmensätze festzulegen. Die in Abschnitt VII Nr. 23 des Gebührenverzeichnisses zur Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftKostV) erfolgte Festlegung eines Höchst- und eines Mindestsatzes für die Luftsicherheitsgebühren ist jedoch keine Rahmengebühr in dem Sinne, dass der festsetzenden Behörde Ermessen eröffnet wäre. Dies folgt aus der gleichzeitigen Bindung an den Kostendeckungsgrundsatz, der - wie dargestellt - auf die Festsetzung der Gebührensätze auf den einzelnen Flughäfen durchschlägt. Insbesondere ist der Rückgriff auf die in § 9 Abs. 1 VwKostG genannten weiteren Bemessungsgrundsätze verschlossen. Die Gebührenfestsetzung hat sich vielmehr auch auf dieser Stufe strikt an der Deckung der für die entsprechenden Maßnahmen an dem betreffenden Flugplatz zu erwartenden notwendigen Kosten auszurichten. Dies belegt die Entstehungsgeschichte der Gebührenregelung. So wird die bei der Einführung der Luftsicherheitsgebühr vorgegebene Spanne von zunächst 3,50 bis 6,50 DM damit begründet, die Einführung einer daran orientierten Abgabe - statt des im Verordnungsentwurf ursprünglich vorgesehenen festen Satzes von 3,50 DM - erlaube der zuständigen Luftfahrtbehörde, die für den jeweiligen Flughafen (für die Kostendeckung) erforderliche Gebühr festzusetzen (BRDrucks 241/1/90 S. 1 und 241/90 - Beschluss - S. 1).

Auch wenn die Struktur der von der Behörde hier zu treffenden Entscheidung prognostische Elemente enthält, rechtfertigt dies den Umfang der vom Berufungsgericht vorgenommenen Kontrollrestriktion nicht. Bei der Festsetzung der Gebührenhöhe für den jeweiligen Flughafen ist die zuständige Behörde durch die Vorgaben von Gesetz- und Verordnungsgeber an die Deckung des für die Durchführung der Maßnahmen notwendigen Personal- und Sachaufwandes gebunden. Dies setzt eine möglichst genaue Kostenermittlung voraus. Dabei ist die Behörde zwar auf Schätzungen angewiesen und hierzu berechtigt, wo die präzise Ermittlung der Einsatzwerte mit einem unvermeidbaren Aufwand verbunden wäre. Sie muss ferner Prognosen hinsichtlich der Kostenpositionen anstellen, die im Zeitpunkt der Kostenermittlung noch nicht feststehen. Hinsichtlich der Schätzungen beschränkt sich die gerichtliche Kontrolle auf eine Vertretbarkeitskontrolle. Hinsichtlich der Prognosen ist die Überprüfung durch das Gericht darauf begrenzt, ob zutreffende Ausgangswerte zugrunde gelegt und der zu ihrer Fortschreibung verwendete Prognosefaktor methodisch zutreffend ermittelt wurde (vgl. dazu Urteil vom 17. April 2002 - BVerwG 9 CN 1.01 - BVerwGE

116, 188, 189 ff. m.w.N.). Die hierin liegende - und gemessen an Art. 19 Abs. 4 GG nicht zu beanstandende - Rücknahme der Kontrolldichte bezieht sich aber nur auf die einzelnen Kostenpositionen, soweit sie wegen der genannten besonderen Umstände in zulässiger Weise geschätzt oder prognostiziert werden. Das rechtfertigt aber keinen darüber hinausgehenden oder gar vollständigen Rückzug aus der gerichtlichen Kontrollaufgabe.

Das Berufungsgericht kann sich für seine Auffassung schließlich nicht auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den baden-württembergischen Rückmeldegebühren stützen (Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. - NVwZ 2003, 715). Soweit das Bundesverfassungsgericht dort von einer eingeschränkten (verfassungs-)gerichtlichen Kontrolldichte ausgegangen ist und eine Gebührenbemessung verfassungsrechtlich erst dann als sachlich nicht mehr gerechtfertigt angesehen hat, wenn sie in einem "groben Missverhältnis" zu den verfolgten legitimen Gebührenzwecken stehe (a.a.O. S. 717), handelt es sich um eine andere Ausgangssituation als im vorliegenden Fall. Zu beurteilen hatte das Bundesverfassungsgericht im Fall der Rückmeldegebühren eine vom Gesetzgeber selbst vorgenommene Gebührenbemessung, an die vom Bundesverfassungsgericht als Maßstab die finanzverfassungsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen für eine Gebührenerhebung angelegt wurden. Den Grund für die Grenzen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle hat das Bundesverfassungsgericht in der Wahrung des Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers gesehen. Bei der Überprüfung der Luftsicherheitsgebühr geht es dagegen um die verwaltungsgerichtliche Kontrolle einer Entscheidung der Exekutive, die bei der Festlegung des Gebührensatzes der Bindung an den vom Gesetz- und Verordnungsgeber vorgegebenen Kostendeckungsgrundsatz unterlag.

c) Der erkennende Senat ist an der Entscheidung gehindert, ob sich die angegriffene Entscheidung des Berufungsgerichts hinsichtlich der Luftsicherheitsgebühr I aus anderen Gründen als richtig darstellt (§ 144 Abs. 4 VwGO). Dies wäre dann der Fall, wenn sich die angefochtenen Bescheide auch bei Zugrundelegung des Kostendeckungsprinzips und unter Ausschöpfung der von Verfassungs wegen gebotenen gerichtlichen Kontrolldichte gleichwohl als rechtmäßig erwiesen.

Hierzu bedarf es weiterer tatsächlicher Feststellungen. So wendet sich die Klägerin unter anderem gegen den bei der Kalkulation der Luftsicherheitsgebühr I berücksichtigten Risiko-/Wagniszuschlag in Höhe von 5 %. Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts handelt es sich - entgegen dieser Bezeichnung - um einen durchgängigen Prognosefaktor für sämtliche Kostenpositionen. Die Höhe dieses Prognosefaktors muss im Hinblick auf die gerade für den Flughafen Stuttgart zu erwartende Kostenentwicklung jedenfalls vertretbar sein, da - wie bereits dargelegt - der jeweilige Flugplatz die maßgebliche Bezugseinheit für die Gebührenkalkulation ist. Hierfür bietet der Umstand, dass die Luftsicherheitsgebühr I in Stuttgart nach der für den Flughafen Berlin-Tegel die niedrigste aller deutschen Flughäfen ist, keinen hinreichenden Anhalt, solange Feststellungen zur Vergleichbarkeit von Kostenstruktur und -entwicklung auf den verschiedenen Flughäfen fehlen. Dass vom Bundesgrenzschutzamt Stuttgart bei der Gebührenkalkulation die Kostenansätze des Bundesministeriums der Finanzen für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen herangezogen worden sind, genügt ebenfalls nicht. Bei der gerichtlichen Überprüfung des Risiko-/Wagniszuschlages geht es nicht darum, ob von der Behörde die zutreffende Kostenbasis als Ausgangspunkt für die Kalkulation zugrunde gelegt wurde. Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung ist insoweit vielmehr, ob die Einschätzung der Kostenentwicklung vertretbar ist, die sich in dem angenommenen Satz von 5 % widerspiegelt. Ebenso wenig ist der angenommene Prognosefaktor bereits dadurch gerechtfertigt, dass ein Prognosezeitraum von bis zu 18 Monaten abgedeckt werden muss. Aus dem mit der Prognose zu überbrückenden Zeitraum allein ist noch nichts für die voraussichtliche Entwicklung von Sach- und Personalkosten ablesbar. Sie setzen sich zudem aus unterschiedlichen Einzelpositionen zusammen, die sich unterschiedlich und durchaus auch gegenläufig entwickeln können. Schließlich sind nach dem gewählten Berechnungsmodus (Kosten je Fluggast) für die Gebührenhöhe auch die Fluggastzahlen und deren voraussichtliche Zu- oder Abnahme im maßgeblichen Prognosezeitraum von Bedeutung.

Überdies lassen die bislang von der Beklagten vorgetragenen Begründungselemente keine abschließende Bewertung der Rechtmäßigkeit der Gebührenhöhe zu. Nach den von ihr vorgelegten "Grundlagen der Berechnung der Luftsicherheitsgebühren Bund - Stand 14. März 2001" geht der Risiko-/Wagniszuschlag auf eine Anregung des Bundesrechnungshofes zurück, in die Luftsicherheitsgebühr wegen des erhebli-

chen Zeitraums zwischen der Bekanntgabe der Gebührenänderung und dem Inkraft-Treten der neuen Gebührensätze einen aus Erfahrungswerten prognostizierten Risiko- und Wagniszuschlag einzubeziehen. Seit 1999 werde daher - so heißt es in den "Berechnungsgrundlagen" weiter - jede zunächst konkret berechnete Luftsicherheitsgebühr um 5 % erhöht. Eine nähere Begründung für die Vertretbarkeit dieses Prozentsatzes wird weder in den "Berechnungsgrundlagen" noch sonst von der Beklagten gegeben. Bezugspunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit ist zudem die Kostenentwicklung gerade für den Flughafen Stuttgart als der für die Kalkulation der Luftsicherheitsgebühr maßgeblichen Einheit. Auch an einer solchen Differenzierung fehlt es in den "Berechnungsgrundlagen".

2. Die Revision der Beklagten ist unbegründet. Das Berufungsgericht hat im Ergebnis zu Recht entschieden, dass die Klägerin nicht zur Luftsicherheitsgebühr II für den bewaffneten Schutz der Kontrollstellen, die Bestreifung der Sicherheitsbereiche gemäß Rahmenplan Luftsicherheit und den bewaffneten Schutz gefährdeter Luftfahrzeuge herangezogen werden kann. Insoweit fehlt die erforderliche gesetzliche Grundlage für die Erweiterung des Gebührentatbestandes in Abschnitt VII Nr. 23 des Gebührenverzeichnisses zur Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftKostV). Der Bundesgrenzschutz wird bei diesen bewaffneten Sicherungsmaßnahmen nicht als Luftfahrtbehörde tätig. Auf die im Mittelpunkt des Berufungsurteils stehende Frage, inwieweit die genannten Maßnahmen der Klägerin gebührenrechtlich individuell zurechenbar sind, kommt es danach nicht mehr an.

Nach der Verordnungsermächtigung in § 32 Abs. 1 Nr. 13 Satz 1 LuftVG erlässt das Bundesministerium für Verkehr mit Zustimmung des Bundesrates die zur Durchführung dieses Gesetzes und von Verordnungen des Rates oder der Kommission der Europäischen Gemeinschaft notwendigen Rechtsverordnungen über die Kosten (Gebühren und Auslagen) für Amtshandlungen, insbesondere Prüfungen und Untersuchungen nach diesem Gesetz, dem Gesetz über das Luftfahrt-Bundesamt oder den auf diesen Gesetzen beruhenden Rechtsvorschriften. Die in Abschnitt VII Nr. 23 durch die Fünfte Verordnung zur Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung vom 12. Oktober 2000 (BGBl. I S. 1470) zusätzlich eingefügten Gebührentatbestände wären von dieser Verordnungsermächtigung danach nur dann gedeckt,

wenn die bewaffneten Sicherungsmaßnahmen zur Erfüllung der Aufgaben der Luftfahrtbehörden zu rechnen sind. Dies ist nicht der Fall.

Durch das Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (9. Änderungsgesetz) vom 18. September 1980 (BGBl. I S. 1729) ist § 29c in das Luftverkehrsgesetz eingefügt worden. Nach dessen Absatz 1 Satz 1 ist der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen und Sabotageakten, Aufgabe der Luftfahrtbehörden. Nach Satz 2 dieser Regelung erstreckt sich die örtliche Zuständigkeit der Luftfahrtbehörden insoweit auf das Flugplatzgelände. Nach § 29c Abs. 6 LuftVG bleiben die Aufgaben und Befugnisse der Polizei unberührt. Der Gesetzgeber ging bei dieser Regelung ausweislich der Gesetzesbegründung (BTDrucks 8/3431 S. 13) davon aus, dass die in § 29c LuftVG vorgenommene Aufgabenzuweisung nicht die Sicherung der Luftfahrteinrichtungen und Luftfahrtobjekte sowie der Kontrollvorgänge durch notwendigerweise bewaffnete Polizei-Kräfte beinhalte. Dieser Gesetzesbegründung kommt für die Bestimmung der Reichweite der Aufgabenzuweisung trotz des weitergehenden Wortlautes in § 29c Abs. 1 LuftVG Bedeutung zu, da die Regelung in § 29c Abs. 1 LuftVG schon im Hinblick auf § 29c Abs. 6 LuftVG auslegungsbedürftig ist. Der Gesetzgeber hat damit den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs auf zwei Säulen gestellt: Bewaffnete Sicherungsmaßnahmen sollten durch die Polizeivollzugsbehörden - nach der damaligen Konzeption allein der Länder (vgl. BTDrucks 8/3431 S. 2) - wahrgenommen werden. Für die sonstigen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs sollten hingegen die, wie in dem mit dem Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (9. Änderungsgesetz) vom 18. September 1980 ebenfalls neu eingefügten § 31 Abs. 2 Nr. 19 Satz 1 LuftVG klargestellt wurde, in Bundesauftragsverwaltung tätig werdenden (Landes-)Luftfahrtbehörden zuständig sein.

An dieser Verteilung auf zwei Säulen hat sich durch das Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz vom 23. Januar 1992 (BGBl. I S. 178) nichts geändert. § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG sieht nunmehr vor, dass der Bund auf Antrag eines Landes die Aufgaben des Schutzes vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§§ 29c, 29d) in bundeseigener Verwaltung ausführen kann, wobei in diesem Fall die Aufgaben von der vom Bun-

des Minister des Innern bestimmten Bundesgrenzschutzbehörde wahrgenommen werden. An § 29c Abs. 1 LuftVG, der die Aufgabenzuweisung mit der bereits dargestellten Maßgabe enthält, wurde jedoch gerade keine textliche Veränderung vorgenommen. Gegen eine stillschweigende Erweiterung des bisherigen Umfangs der Aufgabenzuweisung an die Luftfahrtbehörden in § 29c LuftVG sprechen vor allem kompetenzrechtliche Gründe des Bund-Länder-Verhältnisses. Zwar werden in der Gesetzesbegründung nunmehr auch bewaffnete Sicherungsmaßnahmen und namentlich der Schutz der Fluggastkontrollstellen, der Objektschutz auf dem gesamten Flugplatzgelände (einschließlich der Vorfeldbestreifung) und Schutzmaßnahmen bei besonders gefährdeten Flügen/Unternehmen (sog. High-Risk-Bereich) zu den Luftsicherheitsaufgaben gerechnet (vgl. BTDrucks 12/1091 S. 7). Doch würde eine solche stillschweigende Erweiterung der Aufgaben der Luftsicherheitsbehörden zugleich bedeuten, dass dann die Länder, soweit sie die bewaffneten Sicherungsmaßnahmen zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs auf den Flugplätzen weiterhin durch ihren eigenen (Landes-)Polizeivollzugsdienst wahrnehmen lassen, nun auch den mit einer Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 Abs. 2 GG verbundenen Weisungsbefugnissen und der Bundesaufsicht nach Art. 85 Abs. 3 GG unterlägen. Die Absicht, die Befugnisse des Bundes in dieser Weise stillschweigend auszudehnen, kann dem Gesetzgeber nicht unterstellt werden.

Daraus folgt, dass der Bundesgrenzschutz, auch wenn - wie im Fall des Flughafens Stuttgart mit Wirkung vom 1. Januar 1994 (vgl. "Verwaltungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Baden-Württemberg auf Grund des § 31 Abs. 2 Nr. 19 Luftverkehrsgesetz über die Übertragung der Aufgaben der Luftsicherheit nach § 29c Luftverkehrsgesetz in bundeseigene Verwaltung für den Flughafen Stuttgart", GABl. 1994 S. 642) - eine Rückübertragung der Aufgaben nach §§ 29c, 29d LuftVG vom Land auf den Bund erfolgt ist, den bewaffneten Schutz der Kontrollstellen, die Bestreifung der Sicherheitsbereiche gemäß Rahmenplan Luftsicherheit und den bewaffneten Standposten bei gefährdeten Luftfahrzeugen nicht als Luftfahrtbehörde, sondern auf der Grundlage von § 14 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGGSG ausführt. Es handelt sich bei diesen bewaffneten Sicherungsmaßnahmen somit nicht um Amtshandlungen nach dem Luftverkehrsgesetz, die nach § 32 Abs. 1 Nr. 13 Satz 1 LuftVG Gegenstand einer Gebührenpflicht sein können.

3. Für ihren Rückzahlungsanspruch kann die Klägerin Prozesszinsen ab Rechtshängigkeit des bezifferten Anspruchs (vgl. Urteil vom 24. März 1999 - BVerwG 8 C 27.97 - BVerwGE 108, 364 = NVwZ 2000, 77) geltend machen, die hier für die Zeit ab dem 4. September 2002 beantragt wurden. Die Höhe der Prozesszinsen beläuft sich jedoch - entgegen der Auffassung von Verwaltungsgericht und Berufungsgericht - nur auf 5 Prozentpunkte über dem jeweiligen Basiszinssatz.

Wegen des Fehlens einer gesetzlichen Regelung für öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche richtet sich die Höhe des Zinsanspruches nach den entsprechend anwendbaren Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über Verzugszinsen. Gemäß §§ 291, 288 Abs. 1 Satz 2 BGB beträgt der Zinssatz für das Jahr 5 Prozentpunkte über dem Basiszinssatz. § 288 Abs. 2 BGB, wonach bei Rechtsgeschäften, an denen Verbraucher nicht beteiligt sind, der Zinssatz für Entgeltforderungen 8 Prozentpunkte über dem Basiszinssatz beträgt, findet entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts, die das Berufungsgericht unbeanstandet gelassen hat, keine Anwendung. Bei dem hier geltend gemachten öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch handelt es sich nicht um eine Entgeltforderung. Die Parteien stehen nicht in einem vertraglichen Austauschverhältnis (vgl. dazu Urteil vom 15. März 1989 - BVerwG 7 C 42.87 - BVerwGE 81, 312). Für eine entsprechende Anwendung von § 288 Abs. 2 BGB gibt es bei einem öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch als gesetzlichem Anspruch keine ausreichende Analogiebasis (vgl. Urteil vom 20. September 2001 - BVerwG 5 C 5.00 - BVerwGE 115, 139, 141 f.).

Prof. Dr. Driehaus

van Schewick

Dr. Dette

Liebler

Prof. Dr. Rennert

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 188 149,19 € festgesetzt.

Prof. Dr. Driehaus

van Schewick

Dr. Dette

Liebler

Prof. Dr. Rennert

Sachgebiet: BVerwGE: nein
Luftverkehrsrecht Fachpresse: nein

Rechtsquellen:

GG Art. 19 Abs. 4
LuftVG § 29c Abs. 1, 2 und 6, § 31 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 19, § 32 Abs. 1 Nr. 13
BGG § 4, § 14 Abs. 3
VwKostG § 9 Abs. 1
LuftKostV § 1, § 2 Abs. 1, Abschnitt VII Nr. 23 Gebührenverzeichnis

Stichworte:

Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs; Luftsicherheitsgebühr; Luftfahrtbehörde; Gebührenkalkulation; Prognoseentscheidung; gerichtliche Kontrollrichte; bewaffneter Schutz der Kontrollstellen; Bestreifung der Sicherheitsbereiche; bewaffnete Standposten bei gefährdeten Luftfahrzeugen; bewaffnete Sicherungsmaßnahmen auf Flugplätzen; Bundesgrenzschutz; Gebührenschuldner; Prozesszinsen; öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch.

Leitsätze:

1. Die gerichtliche Kontrolle der Kalkulation der Luftsicherheitsgebühr kann nicht auf die Prüfung des Vorliegens eines groben Missverhältnisses zu den legitimen Gebührenzwecken beschränkt werden.
2. Der bewaffnete Schutz der Kontrollstellen auf Flugplätzen, die Bestreifung der Sicherheitsbereiche gemäß Rahmenplan Luftsicherheit und die bewaffneten Standposten bei gefährdeten Luftfahrzeugen sind keine Amtshandlungen nach dem Luftverkehrsgesetz i.S. von § 32 Abs. 1 Nr. 13 i.V.m. § 29c Abs. 1 LuftVG.
3. Die Erweiterung des Gebührentatbestandes in Abschnitt VII Nr. 23 des Gebührenverzeichnisses zur LuftKostV durch die Fünfte Verordnung zur Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung vom 12. Oktober 2000 (BGBl. I S. 1470) ist mangels einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in § 32 Abs. 1 Nr. 13 i.V.m. § 29c Abs. 1 LuftVG nichtig.
4. § 288 Abs. 2 BGB ist auf Prozesszinsen für einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch nicht entsprechend anwendbar.

Urteil des 3. Senats vom 18. März 2004 - BVerwG 3 C 23.03

I. VG Stuttgart vom 04.09.2002 - Az.: 3 K 3032/01 -
II. VGH Baden-Württemberg vom 04.04.2003 - Az.: 8 S 2702/02 -