

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER,

in Anwesenheit der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,
Dr. Sieglinde GAHLEITNER,
Dr. Andreas HAUER,
Dr. Christoph HERBST,
Dr. Michael HOLOUBEK,
Dr. Helmut HÖRTENHUBER,
Dr. Claudia KAHR,
Dr. Georg LIENBACHER,
Dr. Michael MAYRHOFER,
Dr. Michael RAMI und
Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie des Ersatzmitgliedes

Dr. Angela JULCHER

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Dr. Marina KASPAR, LL.M.

als Schriftführerin,

in der Beschwerdesache des ***, gegen den Beschluss des Landesverwaltungsgerichtes Niederösterreich vom 10. Februar 2024, Z LVwG-M-49/001-2023, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. b B-VG wird die Verfassungsmäßigkeit des § 1 Abs. 1 und 2, § 6, § 8 und § 13 des Bundesgesetzes, mit dem Bestimmungen über Sicherheitsmaßnahmen im Bereich der Zivilluftfahrt getroffen werden (Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 – LSG 2011), BGBl. I Nr. 111/2010, des § 5 und § 7 LSG 2011, BGBl. I Nr. 111/2010, idF BGBl. I Nr. 50/2012 und des § 9 LSG 2011, BGBl. I Nr. 111/2010, idF BGBl. I Nr. 161/2013, von Amts wegen geprüft.
- II. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit des § 1 Abs. 1 der Verordnung der Bundesministerin für Inneres, mit der ein nationales Sicherheitsprogramm erlassen wird (Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung – NaSP-VO), und der Zeile vier der Anlage zur Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung, BGBl. II Nr. 276/2011 von Amts wegen geprüft.
- III. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Gesetzesprüfungsverfahren und im Verordnungsprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Der Beschwerdeführer hielt sich am 29. Juni 2023 im Sicherheitsbereich des Flughafens Wien-Schwechat auf. Beim Durchschreiten der Metalldetektorschleuse wurde ein Echtalarm ausgelöst. Der Beschwerdeführer wurde daraufhin von einem die Kontrolle durchführenden Bediensteten der Vienna International Airport Security Services GmbH aufgefordert, die Schuhe auszuziehen und neuerlich durch die Metalldetektorschleuse zu gehen. Dieser Aufforderung kam der Beschwerdeführer nach. Beim zweiten Durchschreiten der Metalldetektorschleuse wurde neuerlich ein (sogenannter Quoten-)Alarm

1

ausgelöst. Im Anschluss an diesen zweiten Alarm erfolgte eine Durchsuchung des Beschwerdeführers per Hand durch einen Bediensteten des bezeichneten Unternehmens.

2. Der Beschwerdeführer bekämpfte die Durchsuchung per Hand durch einen Bediensteten der Vienna International Airport Security Services GmbH mit einer Maßnahmenbeschwerde beim Landesverwaltungsgericht Niederösterreich. Der Beschwerdeführer brachte zusammengefasst vor, dass er am Flughafen Wien-Schwechat nach dem Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 – im Vollzug und unter Aufsicht der Landespolizeidirektion Niederösterreich – körperlich durchsucht worden sei. Die Durchsuchung sei willkürlich nach dem Zufallsprinzip erfolgt. Der Beschwerdeführer sei vor allen anderen Passagieren sichtbar zur Seite genommen und am ganzen Körper abgegriffen worden. Der Beschwerdeführer habe empfindlich reagiert, dennoch sei der Eingriff in seine Privatsphäre nicht beendet worden. Durch die willkürliche Durchsuchung des Beschwerdeführers sei er in seinem Grundrecht gemäß Art. 8 EMRK verletzt worden, weil die Durchsuchung unverhältnismäßig gewesen sei. 2

3. Das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich wies die Maßnahmenbeschwerde mit Beschluss vom 10. Februar 2024 als unzulässig zurück. Das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich begründete dies im Wesentlichen folgendermaßen: 3

3.1. Bei der Übertragung der Verantwortlichkeiten für die – nach der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 – durchzuführenden Kontrollmaßnahmen auf den Zivilflugplatzhalter in § 1 Abs. 2 LSG 2011, § 1 Abs. 1 Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung und der Anlage der Verordnung handle es sich um eine Inpflichtnahme eines außerhalb der Verwaltungsorganisation stehenden privaten Rechtsträgers. Bei der Inpflichtnahme Privater handle es sich um eine gesetzlich begründete Mitwirkungspflicht an einer im öffentlichen Interesse gelegenen staatlichen Aufgabe auf Grund einer besonderen Sachnähe. Dies habe zur Folge, dass Private, die im Rahmen ihrer gesetzlich begründeten Mitwirkungspflicht tätig würden, in Vollziehung der Gesetze handelten. 4

3.2. Da die Übertragung der Hoheitsgewalt an den Zivilflugplatzhalter durch gesetzliche Vorschriften erfolgt sei, die den Zivilflugplatzhalter der Aufsicht und den Anordnungen der örtlich zuständigen Sicherheitsbehörde erster Instanz (Landespolizeidirektion Niederösterreich) unterstellen, sei die Sicherheitsbehörde erster Instanz für die unmittelbaren verwaltungsbehördlichen Befehls- und Zwangsakte des von ihr beaufsichtigten Zivilflugplatzhalters verantwortlich.

5

Mit der Durchführung der dem Zivilflugplatzhalter gesetzlich obliegenden Passagierkontrolle sei das Unternehmen Vienna International Airport Security Services GmbH beauftragt worden (§ 6 LSG 2011).

6

3.3. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes stelle die bloße Aufforderung (durch Angestellte der Vienna International Airport Security Services GmbH, die Metalldetektorschleuse zu passieren bzw. sich von Hand durchsuchen zu lassen) – ohne dass dabei in irgendeiner Weise physischer Zwang angewendet worden sei – nicht die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt dar (VwGH 17.1.1990, 89/03/0311; 6.7.1990, 90/03/0050). Es stehe dem Betroffenen frei, den Sicherheitsbereich des Flughafens zu betreten oder nicht. Die Durchsuchung hänge von der Bereitschaft der Passagiere ab. Sofern der Passagier den Sicherheitsbereich betreten wolle, stimme er (zumindest konkludent) der entsprechenden Personen- und Gepäckkontrolle zu. Obgleich es sich bei der Passagierdurchsuchung um eine Tätigkeit handle, die der Hoheitsverwaltung zuzurechnen sei, fehle es somit an der geforderten Maßnahmenqualität der in Beschwerde gezogenen Handlung. Da der Beschwerdeführer dem näher bezeichneten Kontrollprozedere zugestimmt und zu keinem Zeitpunkt artikuliert habe, dass diese Durchsuchung nicht durchgeführt werden solle, liege nach Ansicht des erkennenden Gerichtes Freiwilligkeit vor. Infolge des Fehlens eines zentralen Elements für das Vorliegen einer Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt sei die Maßnahmenbeschwerde als unzulässig zurückzuweisen.

7

4. Gegen diese Entscheidung richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der die Verletzung in näher bezeichneten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten behauptet und die

8

kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Beschlusses beantragt wird. Der Beschwerdeführer führt in seiner Beschwerde dazu das Folgende aus:

- 4.1. Der Beschwerdeführer sei auf Grund der Durchsuchung in seinem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Privatsphäre verletzt worden (Art. 8 EMRK, Art. 7 GRC). Die Durchsuchung sei unverhältnismäßig gewesen und verletze den Beschwerdeführer auch in seinem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz gemäß Art. 7 B-VG und Art. 2 StGG. Ferner sei dem Beschwerdeführer der Durchführungsbeschluss "C(2015) 8005" im Verfahren nicht zugänglich gemacht worden. Der Beschwerdeführer sei deshalb in seinem Recht auf ein faires Verfahren gemäß Art. 6 EMRK und Art. 47 GRC verletzt worden. 9
- 4.2. Der Beschwerdeführer behauptet außerdem, durch den angefochtenen Beschluss auf Grund der Anwendung einer rechtswidrigen generellen Rechtsvorschrift in seinen Rechten verletzt zu sein. Die mangelnde Veröffentlichung des Durchführungsbeschlusses "C(2015) 8005" verstoße gegen Art. 18 B-VG. 10
- 4.3. Der Beschwerdeführer regt der Sache nach an, der Verfassungsgerichtshof möge an den Gerichtshof der Europäischen Union ein Vorabentscheidungsersuchen gemäß Art. 267 AEUV mit der Frage richten, ob der Durchführungsbeschluss "C(2015) 8005" wegen mangelnder Publizität ungültig sei. Der Beschwerdeführer hegt darüber hinaus gegen den Durchführungsbeschluss "C(2015) 8005" und die Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 unter anderem Bedenken, weil nicht ausdrücklich vorgesehen sei, dass die Durchsuchung von Personen in einer nicht öffentlich einsehbaren, abgetrennten Zone stattfinden müsse. 11
5. Das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich legte die Verwaltungsakten vor und sah von der Erstattung einer Gegenschrift ab. 12
6. Der Verfassungsgerichtshof forderte das Bundesministerium für Inneres mit Schreiben vom 13. Juni 2024 auf, dem Verfassungsgerichtshof mitzuteilen, ob der 13

Bund die Besorgung der Fluggastkontrolle gemäß § 5 und § 6 Abs. 1 LSG 2011 in Verbindung mit der Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung durch die Flughafen Wien AG bzw. die Vienna International Airport Security Services GmbH teilweise oder zur Gänze finanziert oder ob dies nicht der Fall ist.

7. Das Bundesministerium für Inneres teilte daraufhin das Folgende mit:

14

"Entsprechend der Aufforderung des Verfassungsgerichtshofes vom 13.06.2024 wird mitgeteilt, dass der Bund die Besorgung der Fluggastkontrollen gem. §§ 5 und 6 Abs. 1 LSG in Verbindung mit der NaSP-Verordnung weder zur Gänze noch teilweise finanziert.

Mit Umsetzung des LSG 2011 wird der Intention des Gesetzgebers begegnet, dass dem Bund die Kostentragung für die Durchführung der Sicherheitskontrollen nicht mehr zukommt (vgl. 981 der Beilagen XXIV- Vorblatt und EB zur RV, zu Art 89 Erlassung eines LSG 2011), sondern im Hinblick auf die §§ 11 und 12 LSG dem Flugplatzhalter ein die Kosten der Sicherheitstätigkeiten (darunter auch die Fluggastkontrollen) deckendes, privatrechtlich festzusetzendes Sicherheitsentgelt von den Luftfahrtunternehmen zusteht."

II. Rechtslage

1. Die Bestimmungen des Bundesgesetzes, mit dem Bestimmungen über Sicherheitsmaßnahmen im Bereich der Zivilluftfahrt getroffen werden (Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 – LSG 2011), BGBl. I 111/2010, idF BGBl. I 161/2013 lauten wie folgt (die in Prüfung gezogenen Bestimmungen sind hervorgehoben. § 1 Abs. 1 und 2, § 6, § 8 und § 13 LSG 2011 gelten idF BGBl. I 111/2010, § 5 und § 7 LSG 2011 gelten idF BGBl. I 50/2012 und § 9 LSG 2011 gilt idF BGBl. I 161/2013):

15

"1. Abschnitt Aufgaben

Nationales Sicherheitsprogramm

§ 1. (1) Der Bundesminister für Inneres legt im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie durch Verordnung ein nationales Sicherheitsprogramm fest. Darin sind die Verantwortlichkeiten für die Durchführung der in der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002, ABl. Nr. L 97 vom 9.4.2008 S. 72, sowie der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 zur Festlegung von detaillierten Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards in der Luftsicherheit,

ABl. Nr. L 55 vom 5.3.2010 S. 1, in der jeweils geltenden Fassung, festgelegten gemeinsamen Grundstandards für den Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen, die die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden, jeweils dem Zivilflugplatzhalter, dem Luftfahrtunternehmen oder der Stelle im Sinne des Art. 3 Abs. 6 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 (Stelle) zuzuweisen sowie die von diesen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 und der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 zu erbringenden Maßnahmen, die gemäß diesen Verordnungen behördlich festzulegenden Ausnahmeregelungen und nötigen behördlichen Konkretisierungen festzulegen. Verantwortlichkeiten der Zivilflugplatzhalter, Luftfahrtunternehmen und Stellen für Maßnahmen und deren Durchführung auf Grund des Luftfahrtgesetzes (LFG), BGBl. Nr. 253/1957, bleiben unberührt und sind in das nationale Sicherheitsprogramm aufzunehmen.

(2) Die Gewährleistung der Standards der Maßnahmen und deren Durchführung, die sich aus unmittelbar anwendbaren unionsrechtlichen Vorschriften über Maßnahmen für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, dem nationalen Sicherheitsprogramm und bundesgesetzlichen Vorschriften betreffend die Luftfahrt ergeben, obliegt, soweit nicht ausdrücklich anderes festgelegt ist, den Zivilflugplatzhaltern, Luftfahrtunternehmen und Stellen.

(3) Vor Erlassung oder Änderung der Verordnung nach Abs. 1 ist das gemäß Anhang 17 des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt (ICAO-Abkommen) eingerichtete Nationale Zivilluftfahrt-Sicherheitskomitee zu hören.

Sicherheitsprogramme

§ 2. (1) Das vom Zivilflugplatzhalter gemäß der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 aufzustellende, für den Betrieb eines Zivilflugplatzes erforderliche Programm für die Flughafensicherheit ist auf Antrag vom Bundesminister für Inneres im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie zu genehmigen, wenn es den im nationalen Sicherheitsprogramm gemäß § 1 diesbezüglich vorgesehenen Voraussetzungen sowie den in § 1 genannten unionsrechtlichen Regelungen entspricht.

(2) Das von jedem Luftfahrtunternehmer gemäß der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 aufzustellende Sicherheitsprogramm ist auf Antrag vom Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Inneres zu genehmigen, wenn es den im nationalen Sicherheitsprogramm diesbezüglich vorgesehenen Voraussetzungen sowie den in § 1 genannten unionsrechtlichen Regelungen entspricht.

(3) Das von Stellen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 aufzustellende Sicherheitsprogramm ist auf Antrag vom Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Inneres zu genehmigen, wenn es den im nationalen Sicherheitsprogramm diesbezüglich vorgesehenen Voraussetzungen sowie den in § 1 genannten unionsrechtlichen Regelungen entspricht. Unternehmen, deren Sicherheitsprogramm genehmigt wurde und die insoweit als reglementierte Beauftragte gelten, können vom

Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie im Internet unter Angabe der Unternehmensbezeichnung und des Sitzes des jeweiligen Unternehmens bekannt gegeben werden.

(4) Soweit zur Durchführung von in den Sicherheitsprogrammen vorgesehenen Maßnahmen oder auf Grund der in § 1 genannten unionsrechtlichen Regelungen Personen über eine besondere Ausbildung verfügen müssen, die nicht im LFG geregelt ist, sind diese Ausbildungen durch geeignete Ausbilder oder Schulungseinrichtungen durchzuführen, die vom Bundesminister für Inneres im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie auf Antrag dazu ermächtigt wurden. Die Eignung ist nach Maßgabe der hierfür in der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 und der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 vorgesehenen Kriterien zu beurteilen.

(5) Die in Abs. 1 bis 3 genannten Programme sind ohne unnötigen Aufschub nach dem Inkrafttreten und jeder Änderung des nationalen Sicherheitsprogramms den nach den Abs. 1 bis 3 zuständigen Behörden vorzulegen.

(6) Die Genehmigung eines Sicherheitsprogrammes ist im Falle des Abs. 1 vom Bundesminister für Inneres im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, im Falle des Abs. 2 oder 3 vom Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Inneres zu widerrufen, wenn nachträglich Umstände eintreten oder bekannt werden, bei deren Vorliegen oder Bekanntsein sie nicht erteilt worden wäre. Die Genehmigungen gemäß Abs. 1 bis 3 können insoweit bedingt, befristet oder mit Auflagen erteilt werden, als dies zur ordnungsgemäßen Erfüllung der jeweiligen Verpflichtungen erforderlich ist.

(7) Die gemäß Abs. 1 bis 3 Verpflichteten und die bekannten Versender im Sinne des Art. 3 Abs. 27 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 dürfen für Durchsuchungen sowie als Sicherheitsbeauftragte nur Personen heranziehen, die sich einer Sicherheitsüberprüfung (§§ 55 ff des Sicherheitspolizeigesetzes – SPG, BGBl. Nr. 566/1991) unterzogen haben. Diese hat auf Ersuchen eines gemäß Abs. 1 bis 3 Verpflichteten oder eines bekannten Versenders zu erfolgen und ist alle fünf Jahre zu wiederholen. Für die Durchführung der Sicherheitsüberprüfung ist vom Ersuchenden ein Pauschalsatz in der Höhe des in § 5 der Sicherheitsgebühren-Verordnung, BGBl. Nr. 389/1996, vorgesehenen Betrages zu entrichten.

Durchsuchung und Zutrittsbeschränkung

§ 3. (1) Sicherheitsbehörden und Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes sind ermächtigt, den Zutritt von Passagieren zu einem in einem Sicherheitsprogramm gemäß § 2 festgelegten Sicherheitsbereich eines Zivilflugplatzes von ihrer Bereitschaft abhängig zu machen, ihre Kleidung, ihr Gepäck und die von ihnen mitgeführten persönlichen Gegenstände durchsuchen zu lassen, und sie im Falle der Weigerung vom Zutritt zum Sicherheitsbereich auszuschließen. Die händische Durchsuchung der Kleidung ist von einem Menschen desselben Geschlechts vorzunehmen. Soweit die Durchsuchung durch gelindere Mittel (z.B. den Einsatz

von Röntgengeräten) durchgeführt werden kann, hat sie sich darauf zu beschränken.

(2) Die Zutrittsbeschränkung gemäß Abs. 1 gilt nicht in Bezug auf

1. Personen, die von der zuständigen Behörde des Staates, in dem das Luftfahrzeug registriert ist, mit der Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben an Bord des Luftfahrzeugs betraut wurden;
2. Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes in Wahrnehmung dienstlicher Angelegenheiten;
3. Staatsoberhäupter, Regierungsmitglieder, diesen vergleichbare Persönlichkeiten und deren Begleitpersonen;
4. Personen in Begleitung eines Organs des öffentlichen Sicherheitsdienstes, insoweit die Begleitung in Wahrnehmung dienstlicher Angelegenheiten erfolgt;
5. Personen, denen vom Landespolizeidirektor, in dessen örtlichem Wirkungsbereich sich der Zivilflugplatz befindet, nach Durchführung einer ortsbezogenen Risikobewertung eine schriftliche Ausnahmegenehmigung erteilt wurde; eine solche kann nur öffentlich Bediensteten in Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgaben, sofern diesen Personen nachweislich eine Aufgabe im Sicherheitsbereich zukommt, erteilt werden.

Andere mittels Verordnung gemäß § 74 Abs. 1 LFG festgelegte Bestimmungen über das Betreten oder Befahren der nicht allgemein zugänglichen Teile eines Zivilflugplatzes sowie die Rechte des Zivilflugplatzhalters, jedem das Betreten oder Befahren der nicht allgemein zugänglichen Teile des Zivilflugplatzes zu verweigern, bleiben unberührt. Ebenso unberührt bleibt das Recht des Inhabers eines Luftfahrzeuges, jedem das Betreten des Luftfahrzeuges zu verweigern oder den Zutritt eines Menschen entsprechend seinen Beförderungsbestimmungen zu dem von ihm innegehabten Luftfahrzeug von seiner Bereitschaft abhängig zu machen, sich und die von ihm mitgeführten Gegenstände durchsuchen zu lassen und ihm im Falle seiner Weigerung den Zutritt zu untersagen.

(3) Werden bei einer Durchsuchung gemäß Abs. 1 in der Anlage 4 C der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 oder in einer Verordnung des Bundesministers für Inneres als verboten aufgelistete Gegenstände (verbotene Gegenstände) aufgefunden, ist der Betroffene vom Zutritt zum Sicherheitsbereich mit dem verbotenen Gegenstand auszuschließen. In der genannten Verordnung kann der Bundesminister für Inneres Waffen, Sprengstoffe oder andere gefährliche Geräte, Gegenstände oder Stoffe, die für unrechtmäßige Eingriffe, die die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden, verwendet werden können, zu verbotenen Gegenständen erklären.

(4) Abs. 3 gilt nicht für verbotene Gegenstände, für deren Transport der Inhaber gegenüber der Sicherheitsbehörde oder den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes überwiegende berechnigte Interessen glaubhaft machen kann, insoweit das Luftfahrtunternehmen nachweislich seine Zustimmung zur Beförderung erteilt hat.

(5) Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes sind ermächtigt, die Zutrittsbeschränkung nach Maßgabe des § 50 Abs. 2 und 3 SPG mit unmittelbarer Zwangsgewalt durchzusetzen.

(6) Aus der Untersagung des Zutrittes entsteht gegenüber dem Bund kein Anspruch auf Erstattung des Beförderungsentgeltes.

Behörden

§ 4. (1) Soweit die unmittelbar anwendbaren unionsrechtlichen Vorschriften behördliche Entscheidungen und Bewilligungen vorsehen, die nicht bereits durch §§ 1 oder 2 erfasst sind, kommen diese dem Bundesminister für Inneres zu. Stehen diese jedoch in Zusammenhang mit

1. der Sicherheit der Luftfahrzeuge, Fracht und Post, Post und Material von Luftfahrtunternehmen, Bordvorräten, Flughafenlieferungen, Sicherheitsmaßnahmen während des Fluges, ausgenommen jene für begleitende Sicherheitsbeamte, oder der damit in Zusammenhang stehenden Risikobewertung, obliegen sie dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Inneres;

2. Flughafenplanung, Zugangskontrolle oder Flugbesatzungs- und Flughafenausweisen, einschließlich Zuverlässigkeitsüberprüfungen und beschäftigungsbezogenen Überprüfungen, obliegen sie dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie.

(2) Das nach der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 vorgeschriebene nationale Qualitätskontrollprogramm wird vom Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie und vom Bundesminister für Inneres gemeinsam erstellt. Sicherheitsaudits gemäß der Verordnung (EU) Nr. 18/2010 werden von beiden Bundesministern gemeinsam vorgenommen.

2. Abschnitt

Verpflichtungen des Zivilflugplatzhalters

Durchsuchung der Passagiere

§ 5. Bei Flughäfen mit einem jährlichen Passagieraufkommen von mindestens 100 000 abfliegenden Passagieren ist der Zivilflugplatzhalter verpflichtet, für die Sicherheitsbehörden:

1. zu gewährleisten, dass jeder Passagier, bevor er Zutritt zu einem in einem Sicherheitsprogramm gemäß § 2 festgelegten Sicherheitsbereich eines Zivilflugplatzes erhält, das von ihm mitgeführte Gepäck sowie die mitgeführten persönlichen Gegenstände mit der nach den jeweiligen Umständen gebotenen Sorgfalt nach Maßgabe des § 3 Abs. 1 bis 3 durchsucht werden,

2. dafür vorzusorgen, dass Durchsuchungen der Passagiere unter möglicher Schonung der Betroffenen durchgeführt werden und dass die händische Durchsuchung der Kleidung eines Betroffenen von einem Menschen desselben Geschlechts durchgeführt wird,

3. eine umfassende Aufsicht über die Tätigkeit seiner Dienstnehmer auszuüben,

4. durch den Abschluss einer Haftpflichtversicherung für die Erfüllung von Schadenersatzverpflichtungen nach § 8 Abs. 2 vorzusorgen,
5. zur Vornahme von Durchsuchungen der Passagiere nur Dienstnehmer heranzuziehen, zu deren Verwendung eine nicht widerrufen schriftliche Einverständniserklärung des Landespolizeidirektors vorliegt,
6. jene Dienstnehmer, die Durchsuchungen der Passagiere besorgen, zu verpflichten, eine von einer Sicherheitsbehörde oder einem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes im Zusammenhang mit der Qualität der Durchführung von Durchsuchungen erteilte Anordnung zu befolgen,
7. darüber eine Qualitätskontrolle nach den gleichen Grundsätzen durchzuführen, wie sie für Behörden gemäß der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 in Bezug auf Spezifikationen für nationale Qualitätskontrollprogramme im Bereich der Luftsicherheit in der Zivilluftfahrt gelten und am Ende eines jeden Quartals einen Bericht über die Qualitätskontrollmaßnahmen und deren Ergebnisse an das Bundesministerium für Inneres vorzulegen.

Beauftragung von Unternehmen

§ 6. (1) Der Zivilflugplatzhalter ist ermächtigt, mit der Durchführung der ihm obliegenden Durchsuchungen (§ 5) hierfür geeignete Unternehmer oder Gesellschaften (Unternehmen) vertraglich zu beauftragen. Das auszuwählende Unternehmen muss unbeschadet der in § 5 Z 1 bis 6 genannten Verpflichtungen Gewähr dafür bieten, dass

1. zufolge der Eignung seiner Dienstnehmer, insbesondere des festgelegten Anforderungsprofils, der vorgesehenen Schulung oder der Berufserfahrung leitender Angestellter, die Durchführung wirkungsvoller Durchsuchungen unter möglicher Schonung der Betroffenen erwartet werden kann,
2. durch die Tätigkeit seiner Dienstnehmer keine Störung des Flugplatzbetriebs und keine Schädigung des Ansehens der österreichischen Zivilluftfahrt entsteht und
3. zufolge seiner finanziellen Ausstattung und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die Erfüllung der übernommenen Aufgaben in vollem Umfang erwartet werden kann.

(2) Eine gänzliche Weitergabe der in § 5 Z 1 bis 6 genannten Verpflichtungen an Unternehmen im Sinne des Abs. 1 ist unzulässig. Der Zivilflugplatzhalter hat jedenfalls zu gewährleisten, dass ihm notwendige Steuerungsmaßnahmen in Hinblick auf die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Passagierdurchsuchung ebenso vorbehalten bleiben, wie die Verpflichtung gemäß § 5 Z 7.

Auswahl der mit Durchsuchungen betrauten Dienstnehmer, leitenden Mitarbeiter und Ausbilder

§ 7. (1) Der Zivilflugplatzhalter ist verpflichtet, zur Vornahme von Durchsuchungen von Passagieren, ihrer Kleidung, ihres Gepäcks und der von ihnen mitgeführten persönlichen Gegenstände nur Personen heranzuziehen, zu deren Verwendung eine nicht widerrufen schriftliche Erklärung des Landespolizeidirektors im Sinne der folgenden Absätze vorliegt.

(2) Der Landespolizeidirektor, in dessen örtlichem Wirkungsbereich sich der Zivilflugplatz befindet, hat sein Einverständnis zur Heranziehung einer Person zu Durchsuchungen oder als leitender Mitarbeiter in der Passagierdurchsuchung für einen Zeitraum von fünf Jahren, bei Personen, die Röntgengeräte oder sprengstofferkennende Röntgenanlagen bedienen, für einen Zeitraum von drei Jahren schriftlich zu erklären, wenn

1. glaubhaft gemacht worden ist, dass dieser auf Grund seiner Schulung hierfür geeignet ist und

2. eine Sicherheitsüberprüfung (§§ 55 ff SPG) seine Vertrauenswürdigkeit erwiesen hat.

Nach Ablauf des jeweiligen Zeitraumes ist das Einverständnis schriftlich um den gleichen Zeitraum zu verlängern, wenn die Voraussetzungen nach Z 1 und 2 weiterhin vorliegen.

(3) Der Bundesminister für Inneres hat sein Einverständnis zur Heranziehung einer Person als Ausbilder für Passagierdurchsuchungspersonal oder als Ausbilder für leitende Mitarbeiter in der Passagierdurchsuchung für maximal fünf Jahre schriftlich zu erklären, wenn

1. glaubhaft gemacht worden ist, dass dieser auf Grund seiner beruflichen Erfahrung oder Schulung hierfür geeignet ist und

2. eine Sicherheitsüberprüfung (§§ 55 ff SPG) seine Vertrauenswürdigkeit erwiesen hat.

Das Einverständnis kann für alle Ausbildungsinhalte erklärt oder auf bestimmte Ausbildungsinhalte beschränkt werden. Nach Ablauf des festgelegten Zeitraumes ist das Einverständnis schriftlich um maximal weitere fünf Jahre zu verlängern, wenn die Voraussetzungen nach Z 1 und 2 weiterhin vorliegen.

(4) Die Einverständniserklärung nach Abs. 2 ist vom Landespolizeidirektor, jene nach Abs. 3 vom Bundesminister für Inneres zu widerrufen, wenn sich ergibt, dass die Person, für die er sein Einverständnis schriftlich erklärt hat, nicht mehr geeignet oder vertrauenswürdig ist.

Haftung

§ 8. (1) Der Bund haftet nach Maßgabe des Amtshaftungsgesetzes (AHG), BGBl. Nr. 20/1949, für den Schaden im Rahmen der Aufgabenerfüllung nach § 5, den ein Dienstnehmer oder sonstiger Beauftragter eines Zivilflugplatzhalters durch ein rechtswidriges Verhalten Passagieren und Dritten schuldhaft zugefügt hat, bis zu einem Betrag von 1 000 000 Euro. Der Dienstnehmer oder der sonstige Beauftragte haftet dem Geschädigten nicht.

(2) Der Zivilflugplatzhalter haftet dem Bund für jede einzelne einem Passagier oder einem Dritten erbrachte Schadenersatzleistung nach Abs. 1.

(3) Für die Geltendmachung von Ansprüchen nach Abs. 1 oder 2 gilt das AHG.

(4) Dienstnehmer oder sonstige Beauftragte eines Zivilflugplatzhalters haften diesem für Regressleistungen nach Abs. 2, sofern sie den Schaden vorsätzlich oder grob fahrlässig verursacht haben. Im Übrigen gilt das Dienstnehmerhaftpflichtgesetz (DHG), BGBl. Nr. 80/1965.

Anlagen und Geräte

§ 9. (1) Der Zivilflugplatzhalter ist verpflichtet, jeweils entsprechend dem Stand der Technik und der internationalen Erfahrungen die zur Gewährleistung wirksamer Durchsuchungen erforderlichen Anlagen und Geräte zur Verfügung zu stellen und in funktionsfähigem Zustand zu erhalten.

(2) Kommt der Zivilflugplatzhalter der in Abs. 1 normierten Verpflichtung nicht ohne weiters nach, so hat die örtlich zuständige Sicherheitsbehörde erster Instanz mit Bescheid festzustellen, welche Leistungen vom Zivilflugplatzhalter zufolge der in Abs. 1 normierten Verpflichtung zu erbringen sind, und ihm die Erbringung dieser Leistungen aufzutragen.

Räume

§ 10. (1) Der Zivilflugplatzhalter ist verpflichtet, im erforderlichen Ausmaß Amts- und Aufenthaltsräume für die mit der Besorgung der Sicherheitsverwaltung auf dem Zivilflugplatz befassten Organe und für das Personal der nach § 6 beauftragten Unternehmen zur Verfügung zu stellen, reinigen zu lassen und mit elektrischem Strom und Heizung zu versorgen sowie die in § 21 Abs. 1 Z 1 bis 6 des Mietrechtsgesetzes (MRG), BGBl. Nr. 520/1981, genannten Leistungen zu erbringen.

(2) Auf Antrag der örtlich zuständigen Sicherheitsbehörde erster Instanz hat die für die Bewilligung des Zivilflugplatzes zuständige Behörde unter Bedachtnahme auf die Verkehrsaufgaben des Zivilflugplatzes mit Bescheid festzustellen, welche Leistungen vom Flugplatzhalter zufolge der in Abs. 1 normierten Verpflichtung zum gegebenen Zeitpunkt zu erbringen sind, und dem Flugplatzhalter die Erbringung dieser Leistungen aufzutragen.

3. Abschnitt Sicherheitsentgelt

Allgemeines

§ 11. (1) Für die Durchführung von Aufgaben nach diesem Bundesgesetz steht dem Zivilflugplatzhalter pro abfliegendem Passagier vom Luftfahrtunternehmen ein die Kosten seiner Tätigkeit deckendes angemessenes Sicherheitsentgelt zu. Das Verfahren zur Festlegung der Höhe des Sicherheitsentgelts ist nach den Bestimmungen des Flughafenentgeltegesetzes – FEG, BGBl. I Nr. 41/2012, durchzuführen.

(2) Die unabhängige Aufsichtsbehörde gemäß § 2 FEG ist zur Beilegung von Streitfällen zwischen Zivilflugplatzhaltern und Nutzern betreffend Sicherheitsentgelte zuständig. Dabei ist das für die unabhängige Aufsichtsbehörde für die Beilegung von Streitfällen festgelegte Verfahren sinngemäß anzuwenden.

(3) Der Zivilflugplatzhalter ist verpflichtet, die Durchführung von Aufgaben nach diesem Bundesgesetz so effizient wie möglich zu gestalten und sämtliche Kosteneinsparungspotentiale zu nutzen.

Befugnisse der unabhängigen Aufsichtsbehörde

§ 12. (1) In Verfahren gemäß § 11 Abs. 2 ist den Organen der unabhängigen Aufsichtsbehörde oder den von dieser beauftragten Sachverständigen der Zutritt zu allen am Flughafen befindlichen und in der Verfügungsgewalt des Zivilflugplatzhalters befindlichen Räumen, Grundstücken und Fahrzeugen zu gewähren. Sie sind ermächtigt, in die einschlägigen Geschäftsunterlagen Einsicht zu nehmen und unentgeltlich Abschriften oder Kopien von diesen anzufertigen.

(2) Die Organe der unabhängigen Aufsichtsbehörde und die von dieser beauftragten Sachverständigen sind ermächtigt, die ihnen von diesem Bundesgesetz oder von einer auf Grund dieses Bundesgesetzes erlassenen Verordnung eingeräumten Befugnisse durch unmittelbare behördliche Befehls- und Zwangsgewalt durchzusetzen.

4. Abschnitt Aufsichtsrechte und Befugnisse

Behördliche Aufsicht

§ 13. (1) Bei Wahrnehmung von Aufgaben nach § 5 untersteht der Zivilflugplatzhalter der Aufsicht und den Anordnungen der Sicherheitsbehörde erster Instanz, in deren örtlichen Wirkungsbereich sich der Zivilflugplatz befindet, und ihrer Organe.

(2) Die Qualität der in den Sicherheitsprogrammen gemäß § 2 oder in Entscheidungen und Bewilligungen gemäß § 4 vorgesehenen Maßnahmen wird vom Bundesminister für Inneres und dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen kontrolliert.

(3) Ergeben Aufsichts- oder Kontrollmaßnahmen nach Abs. 1 oder 2, dass aufgrund unmittelbar anwendbarem Unionsrecht, diesem Bundesgesetz oder nach diesen Rechtsvorschriften erteilter Genehmigungen oder sonstiger Bewilligungen bestehende Pflichten nicht wahrgenommen werden, hat die jeweils zuständige Behörde den Verpflichteten aufzufordern, innerhalb einer angemessenen Frist für die Setzung der unterlassenen Handlungen zu sorgen. Soweit und solange dies zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für die Sicherheit der Zivilluftfahrt erforderlich ist, kann der Zutritt zum im jeweiligen Sicherheitsprogramm festgelegten Sicherheitsbereich für bestimmte oder alle Personen sowie die

Einbringung bestimmter oder aller Gegenstände in diesen mit sofortiger Wirkung eingeschränkt oder untersagt werden.

(4) Zur Wahrnehmung der Aufsicht nach Abs. 1 und der Qualitätskontrolle nach Abs. 2 sind die Aufsichtsbehörden und ihre Organe ermächtigt,

1. alle am Flughafen befindlichen und in der Verfügungsgewalt des Zivilflugplatzhalters, eines Luftfahrtunternehmens oder einer Stelle befindlichen Räume, Grundstücke und Fahrzeuge sowie außerhalb des Flughafens gelegene Betriebsstandorte, an denen Maßnahmen für die Sicherheit der Zivilluftfahrt gesetzt werden, zu betreten,

2. in die mit der Qualität der Pflichtenerfüllung in Zusammenhang stehenden Dokumente des Zivilflugplatzhalters, der Luftfahrtunternehmen oder einer Stelle Einsicht zu nehmen und unentgeltlich Abschriften oder Kopien von diesen anzufertigen und

3. vom Zivilflugplatzhalter, den Luftfahrtunternehmen oder einer Stelle und ihren Dienstnehmern sowie bei einer erfolgten Beauftragung von diesen Unternehmen und ihren Dienstnehmern die erforderlichen Auskünfte zu verlangen.

Dabei haben die Zivilflugplatzhalter, Luftfahrtunternehmen oder Stellen und ihre Dienstnehmer sowie bei einer erfolgten Beauftragung diese Unternehmen und ihre Dienstnehmer mitzuwirken. Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes sind ermächtigt, die Befugnisse nach Maßgabe des § 50 Abs. 2 und 3 SPG mit unmittelbarer Zwangsgewalt durchzusetzen.

5. Abschnitt

Straf-, Schluss- und Übergangsbestimmungen

Strafbestimmung

§ 14. Kommt ein Zivilflugplatzhalter, ein Luftfahrtunternehmen, eine Stelle oder einer ihrer Dienstnehmer den ihnen nach unmittelbar anwendbarem Unionsrecht, diesem Bundesgesetz, auf Grundlage dieser Vorschriften erteilten Bewilligungen oder dem nationalen Sicherheitsprogramm (§ 1) obliegenden Verpflichtungen trotz vorangehender behördlicher Aufforderung gemäß § 13 Abs. 3 nicht ordnungsgemäß nach, begeht er eine Verwaltungsübertretung und ist von der Bezirksverwaltungsbehörde

1. bei erstmaligem Zuwiderhandeln mit Geldstrafe bis zu 50 000 Euro,
 2. im Wiederholungsfall mit Geldstrafe bis zu 80 000 Euro
- zu bestrafen.

Militärflugplätze

§ 15. Im Falle einer Bewilligung der Benützung eines Militärflugplatzes für Zwecke der Zivilluftfahrt gemäß § 62 LFG tritt der Inhaber der Bewilligung in die von diesem Bundesgesetz normierten Rechte und Pflichten des Zivilflugplatzhalters ein.

Sprachliche Gleichbehandlung

§ 16. Soweit in diesem Gesetz auf natürliche Personen bezogene Bezeichnungen nur in männlicher Form angeführt sind, beziehen sie sich auf Frauen und Männer in gleicher Weise. Bei der Anwendung der Bezeichnung auf bestimmte natürliche Personen ist die jeweils geschlechtsspezifische Form zu verwenden.

Verweisungen

§ 17. Soweit in diesem Bundesgesetz auf Bestimmungen anderer Bundesgesetze verwiesen wird, sind diese in ihrer jeweils geltenden Fassung anzuwenden.

Vollziehung

§ 18. Mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes sind die Bundesminister für Inneres und für Verkehr, Innovation und Technologie je nach ihrem Wirkungsbereich gemäß Teil 2 lit. F und K der Anlage zu § 2 des Bundesministeriengesetzes 1986 (BMG), BGBl. Nr. 76, betraut.

Inkrafttreten

§ 19. (1) Dieses Bundesgesetz tritt am 1. Jänner 2011 in Kraft.

(2) Verordnungen aufgrund dieses Bundesgesetzes in seiner jeweiligen Fassung können bereits von dem Tag an erlassen werden, der der Kundmachung des jeweiligen Bundesgesetzes folgt; sie treten jedoch frühestens gleichzeitig mit den durchzuführenden Gesetzesbestimmungen in Kraft.

(3) § 3 Abs. 2 Z 5, § 5 Z 5, § 7 Abs. 1, 2 und 4 sowie § 9 Abs. 3 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 50/2012 treten mit 1. September 2012 in Kraft.

(4) § 3 Abs. 2 sowie § 11 Abs. 1 und 2 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 161/2013 treten mit Ablauf des Monats der Kundmachung dieses Bundesgesetzes in Kraft. § 9 Abs. 3 tritt mit 1. Jänner 2014 außer Kraft.

Außerkrafttreten

§ 20. Das Bundesgesetz über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen (Luftfahrtsicherheitsgesetz – LSG 1992), BGBl. Nr. 824/1992 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 52/2009, tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2010 außer Kraft. Abweichend davon sind die Bestimmungen des 4. Abschnitts des LSG 1992 letztmalig auf Abgabenschulden anzuwenden, die vor dem 1. Jänner 2011 entstanden sind.

Übergangsbestimmung

§ 21. (1) Eine Festlegung des Sicherheitsentgelts kann erstmals drei Monate nach Inkrafttreten der in Umsetzung der Richtlinie 2009/12/EG erlassenen

Bestimmungen erfolgen. Bis zur erstmaligen Festlegung beträgt die Höhe des Sicherheitsentgelts 7,964 Euro, sofern es sich nicht um Transferpassagiere handelt; für diese beträgt das Sicherheitsentgelt 3,982 Euro. Ist dies aufgrund zwischenzeitlicher Änderungen bei Personal- oder Sachkosten, Tarifen, Steuern oder Gebühren erforderlich, können diese Beträge bis um 50% unterschritten oder bis zum Dreifachen der genannten Höhe überschritten werden, insoweit die Höhe der Abweichung nach kostenbezogenen, sachgerechten, objektiven, transparenten und nicht diskriminierenden Kriterien festgelegt wird.

(2) Sicherheitsprogramme gemäß § 2 sind erstmals bis spätestens 1. September 2011 vorzulegen. Die bisherigen Sicherheitsprogramme bleiben bis zur Genehmigung der Sicherheitsprogramme gemäß § 2 aufrecht. Bis zu diesem Zeitpunkt gilt der 2. Abschnitt für die Durchsichtung aller Personen, die den Sicherheitsbereich eines Zivilflugplatzes betreten."

2. § 68 des Bundesgesetzes vom 2. Dezember 1957 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz – LFG), BGBl. 253/1957, idF BGBl. I 83/2008 lautet wie folgt:

16

"Zivilflugplatz-Bewilligung

§ 68. (1) Zivilflugplätze dürfen nur mit einer Bewilligung betrieben werden (Zivilflugplatz-Bewilligung). Das gleiche gilt für jede Änderung des bescheidmäßig festgelegten Betriebsumfanges eines Zivilflugplatzes.

(2) Zur Erteilung der Bewilligung ist bei Flughäfen der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, bei Flugfeldern die Bezirksverwaltungsbehörde zuständig."

3. Die maßgeblichen Bestimmungen der Verordnung der Bundesministerin für Inneres, mit der ein nationales Sicherheitsprogramm erlassen wird (Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung – NaSP-VO), BGBl. II 276/2011 lauten auszugsweise wie folgt (die in Prüfung gezogenen Bestimmungen sind hervorgehoben):

17

"Verantwortlichkeiten der Zivilflugplatzhalter, Luftfahrtunternehmen und Stellen

§ 1. (1) Die Durchführung der gemäß der Anlage den Zivilflugplatzhaltern obliegenden Maßnahmen ist von den Inhabern einer Zivilflugplatzbewilligung (§ 68 des Luftfahrtgesetzes – LFG, BGBl. Nr. 253/1957) sowie im Falle von Militärflugplätzen, die gemäß § 62 LFG für Zwecke der Zivilluftfahrt benützt werden, von den Inhabern der Benützungsbewilligung zu gewährleisten.

(2) Die Durchführung der gemäß der Anlage den Luftfahrtunternehmen obliegenden Maßnahmen ist durch das jeweilige Luftfahrtunternehmen, welches

Personen oder Güter von einem im Abs. 1 genannten Flugplatz befördert, zu gewährleisten.

(3) Die Durchführung der gemäß der Anlage bestimmten Stellen (§ 1 Abs. 1 LSG 2011) obliegenden Maßnahmen ist durch folgende Stellen zu gewährleisten:

- 1. reglementierte Beauftragte im Sinne des Art. 3 Abs. 26 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008,
- 2. bekannte Versender im Sinne des Art. 3 Abs. 27 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 sowie
- 3. reglementierte Lieferanten im Sinne des Punktes 8.0.2. des Anhangs der Verordnung (EU) Nr. 185/2010.

Reglementierte Beauftragte und bekannte Versender müssen Personen, die einen unbegleiteten Zugang zu identifizierbarer Luftfracht oder Luftpost, für welche die erforderlichen Sicherheitskontrollen durchgeführt wurden, in anderen Bereichen als Sicherheitsbereichen haben, einer beschäftigungsbezogenen Überprüfung gemäß Punkt 11.1.4 des Anhangs der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 unterziehen. Soweit gemäß den Punkten 6.5.2., 8.1.4. und 9.1.3 des Anhangs der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 die Benennung von geschäftlichen Versendern (Art. 3 Abs. 28 der Verordnung [EG] Nr. 300/2008) und bekannten Lieferanten (Punkte 8.0.2. und 9.0.2. des Anhangs der Verordnung [EU] Nr. 185/2010) durch reglementierte Beauftragte, Luftfahrtunternehmen, reglementierte Lieferanten oder Zivilflugplatzhalter erfolgen kann, hat die jeweilige benennende Organisation die Einhaltung der unionsrechtlichen Verpflichtungen durch die Benannten zu gewährleisten. Eine Benennung als geschäftlicher Versender oder bekannter Lieferant darf nur erfolgen, wenn das jeweilige Unternehmen für Durchsuchungen oder als Sicherheitsbeauftragte ausschließlich Personen heranzieht, die sich der hierfür in § 2 Abs. 7 LSG 2011 vorgesehenen Sicherheitsüberprüfung unterzogen haben.

(4) Luftfahrtunternehmen, die zugleich die in Abs. 3 genannten Stellen sind, haben auch die diesen Stellen obliegenden Maßnahmen wahrzunehmen.

(5) Maßnahmen, die gemäß unionsrechtlichen oder bundesgesetzlichen Bestimmungen von Behörden durchzuführen sind, sind von den Verantwortlichkeiten gemäß Abs. 1 bis 4 ausgenommen.

[...]

Anlage

Verantwortlichkeiten gemäß § 1 NaSP-VO

Rechtsquelle des Unionsrechts	Durchzuführende Maßnahmen im Kapitel des Anhangs der Unionsvorschrift	Verantwortlicher für die Durchführung
-------------------------------	---	---------------------------------------

[...]

<u>VO (EG) Nr. 300/2008</u> <u>VO (EU) Nr. 185/2010</u>	<u>4. Fluggäste und Handgepäck</u>	<u>Zivilflugplatzhalter</u>
--	------------------------------------	-----------------------------

"

4. Die maßgeblichen Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr 2320/2002, ABl. 2008, L 97, 72, idF Verordnung (EU) Nr. 18/2010, ABl. 2010, L 3, 7, lauten auszugsweise wie folgt:

18

"Artikel 4

Gemeinsame Grundstandards

(1) Die gemeinsamen Grundstandards für den Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen, die die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden, sind im Anhang festgelegt.

Zusätzliche gemeinsame Grundstandards, die bei Inkrafttreten dieser Verordnung nicht vorgesehen waren, sind nach dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags in den Anhang aufzunehmen.

(2) Die allgemeinen Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen der in Absatz 1 genannten gemeinsamen Grundstandards durch Ergänzung werden nach dem in Artikel 19 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen. Diese allgemeinen Maßnahmen betreffen

- a) die zulässigen Verfahren für die Kontrolle;
- b) die Kategorien von Gegenständen, die verboten werden können;
- c) bei Zugangskontrollen die Gründe für die Gewährung des Zugangs zur Luftseite und zu Sicherheitsbereichen;
- d) zulässige Verfahren für die Überprüfung von Fahrzeugen, Luftfahrzeug-Sicherheitskontrollen und Luftfahrzeug-Sicherheitsdurchsuchungen;
- e) Kriterien für die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Sicherheitsstandards von Drittländern;
- f) Bedingungen, unter denen Fracht und Post kontrolliert oder anderen Sicherheitskontrollen unterzogen werden müssen, sowie die Prozedur für die Zulassung oder Benennung von reglementierten Beauftragten, bekannten Versendern und geschäftlichen Versendern;
- g) Bedingungen, unter denen Post oder Material von Luftfahrtunternehmen geprüft oder anderen Sicherheitskontrollen unterzogen werden müssen;
- h) Bedingungen, unter denen Bordvorräte und Flughafenlieferungen geprüft oder anderen Sicherheitskontrollen unterzogen werden müssen, sowie das Verfahren für die Zulassung oder Benennung von reglementierten Lieferanten und bekannten Lieferanten;

- i) Kriterien zur Festlegung sensibler Teile der Sicherheitsbereiche;
- j) Kriterien für die Einstellung von Personal und Schulungsmethoden;
- k) Bedingungen, unter denen besondere Sicherheitsverfahren angewendet werden können oder unter denen keine Sicherheitskontrollen erforderlich sind; und
- l) alle allgemeinen Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen der in Absatz 1 genannten gemeinsamen Grundstandards durch Ergänzung, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung nicht vorgesehen waren.

In Fällen äußerster Dringlichkeit kann die Kommission auf das in Artikel 19 Absatz 4 genannte Dringlichkeitsverfahren zurückgreifen.

(3) Detaillierte Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards nach Absatz 1 und der allgemeinen Maßnahmen nach Absatz 2 werden nach dem in Artikel 19 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren festgelegt. Diese Maßnahmen betreffen insbesondere

- a) Vorschriften und Verfahren für die Kontrolle;
- b) eine Liste der verbotenen Gegenstände;
- c) Vorschriften und Verfahren für die Zugangskontrolle;
- d) Vorschriften und Verfahren für die Überprüfung von Fahrzeugen, Luftfahrzeug-Sicherheitskontrollen und Luftfahrzeug-Sicherheitsdurchsuchungen;
- e) Beschlüsse über die Anerkennung der Gleichwertigkeit der in einem Drittland geltenden Sicherheitsstandards;
- f) bei Fracht und Post Verfahren für die Zulassung oder Benennung von reglementierten Beauftragten, bekannten Versendern und geschäftlichen Versendern sowie deren Pflichten;
- g) Vorschriften und Verfahren für die Sicherheitskontrollen bei Post oder Material von Luftfahrtunternehmen;
- h) bei Bordvorräten und Flughafenlieferungen Verfahren für die Zulassung oder Benennung von reglementierten Lieferanten und bekannten Lieferanten;
- i) die Festlegung sensibler Teile der Sicherheitsbereiche;
- j) die Einstellung und Schulung von Personal;
- k) besondere Sicherheitsverfahren oder die Freistellung von Sicherheitskontrollen;
- l) technische Spezifikationen und Zulassungsverfahren sowie den Einsatz von Sicherheitsausrüstung;
- m) Vorschriften und Verfahren betreffend potenziell gefährliche Fluggäste.

(4) Die Kommission legt durch Änderung dieser Verordnung mittels eines Beschlusses, der nach dem in Artikel 19 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen wird, die Kriterien für die Bedingungen fest, unter denen die Mitgliedstaaten von den gemeinsamen Grundstandards nach Absatz 1 abweichen und auf der Grundlage einer örtlichen Risikobewertung alternative Sicherheitsmaßnahmen treffen können, die einen angemessenen Schutz gewährleisten. Solche alternativen Maßnahmen sind durch die Luftfahrzeuggröße oder die Art, den Umfang oder die Häufigkeit der Flüge oder anderer einschlägiger Tätigkeiten zu begründen. In Fällen äußerster Dringlichkeit kann die Kommission auf das in Artikel 19 Absatz 4 genannte Dringlichkeitsverfahren zurückgreifen. Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission von diesen Maßnahmen.

(5) Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Anwendung der gemeinsamen Grundstandards nach Absatz 1 in ihrem Hoheitsgebiet. Hat ein Mitgliedstaat Grund zu der Annahme, dass es durch eine Sicherheitsverletzung zu einer Beeinträchtigung des Sicherheitsniveaus der Luftfahrt gekommen ist, so stellt er sicher, dass rasch geeignete Maßnahmen getroffen werden, damit die Sicherheitsverletzung abgestellt und die Sicherheit der Zivilluftfahrt weiter gewährleistet wird.

[...]

Artikel 10

Nationales Sicherheitsprogramm für die Zivilluftfahrt

(1) Jeder Mitgliedstaat stellt ein nationales Sicherheitsprogramm für die Zivilluftfahrt auf, wendet es an und entwickelt es fort.

Dieses Programm legt die Zuständigkeiten für die Durchführung der in Artikel 4 genannten gemeinsamen Grundstandards fest und beschreibt die zu diesem Zweck von den Betreibern und Stellen verlangten Maßnahmen.

(2) Die zuständige Behörde stellt Betreibern und Stellen, die nach Ansicht der Behörde ein legitimes Interesse haben, die betreffenden Teile ihres nationalen Programms für die Sicherheit der Zivilluftfahrt in dem jeweils nötigen Umfang in schriftlicher Form zur Verfügung.

[...]

ANHANG I

[...]

4. FLUGGÄSTE UND HANDGEPÄCK

4.1. Kontrolle von Fluggästen und Handgepäck

1. Alle Fluggäste, die ihren Ausgangsflug antreten, umsteigen oder weiterfliegen, sowie ihr Handgepäck sind zu kontrollieren, um zu verhindern, dass verbotene Gegenstände in die Sicherheitsbereiche und an Bord eines Luftfahrzeugs gebracht werden.

2. Umsteigende Fluggäste und ihr Handgepäck können unter folgenden Voraussetzungen von einer Kontrolle ausgenommen werden:

a) Sie kommen aus einem Mitgliedstaat und die Kommission oder der Mitgliedstaat haben keine Informationen vorgelegt, nach denen diese Fluggäste und ihr Handgepäck nicht als nach den gemeinsamen Grundstandards kontrolliert angesehen werden können, oder

b) sie kommen aus einem Drittland, dessen Sicherheitsstandards nach dem in Artikel 19 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren als den gemeinsamen Grundstandards gleichwertig anerkannt worden sind.

3. Weiterfliegende Fluggäste und ihr Handgepäck können unter folgenden Voraussetzungen von einer Kontrolle ausgenommen werden:

- a) Sie bleiben an Bord des Luftfahrzeugs, oder
- b) sie treffen nicht mit anderen kontrollierten abfliegenden Fluggästen zusammen, die dasselbe Luftfahrzeug besteigen, oder
- c) sie kommen aus einem Mitgliedstaat und die Kommission oder der Mitgliedstaat haben keine Informationen vorgelegt, nach denen diese Fluggäste und ihr Handgepäck nicht als nach den gemeinsamen Grundstandards kontrolliert angesehen werden können, oder
- d) sie kommen aus einem Drittland, dessen Sicherheitsstandards nach dem in Artikel 19 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren als den gemeinsamen Grundstandards gleichwertig anerkannt worden sind.

4.2. Schutz von Fluggästen und Handgepäck

1. Fluggäste und ihr Handgepäck sind ab dem Zeitpunkt, zu dem die Kontrolle stattfindet, bis zum Abflug des Luftfahrzeugs, mit dem sie befördert werden, vor unbefugten Eingriffen zu schützen.

2. Kontrollierte abfliegende Fluggäste dürfen nur unter folgenden Voraussetzungen mit ankommenden Fluggästen zusammentreffen:

- a) Die Fluggäste kommen aus einem Mitgliedstaat und die Kommission oder der Mitgliedstaat haben keine Informationen vorgelegt, nach denen diese ankommenden Fluggäste und ihr Handgepäck nicht als nach den gemeinsamen Grundstandards kontrolliert angesehen werden können, oder
- b) die Fluggäste kommen aus einem Drittland, dessen Sicherheitsstandards nach dem in Artikel 19 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren als den gemeinsamen Grundstandards gleichwertig anerkannt worden sind.

4.3. Potenziell gefährliche Fluggäste

Vor dem Abflug sind potenziell gefährliche Fluggäste geeigneten Sicherheitsmaßnahmen zu unterziehen.

[...]"

5. Die maßgeblichen Bestimmungen der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit, ABl. 2015, L 299, 1, idF Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2024/2108, ABl. 2024, L 2108, 1, lauten auszugsweise wie folgt:

19

"Artikel 2

Die Verordnung (EU) Nr. 185/2010 wird aufgehoben. Bezugnahmen auf die aufgehobene Verordnung gelten als Bezugnahmen auf die vorliegende Verordnung.

[...]

ANHANG

[...]

4. FLUGGÄSTE UND HANDGEPÄCK

4.0. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

4.0.1. Soweit nicht anders angegeben, stellt die Behörde, der Flughafenbetreiber, das Luftfahrtunternehmen oder die für das nationale Sicherheitsprogramm für die Zivilluftfahrt gemäß Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 zuständige Stelle die Durchführung der in diesem Kapitel genannten Maßnahmen sicher.

4.0.2. Drittstaaten, in denen Sicherheitsstandards angewandt werden, die als den gemeinsamen Grundstandards in Bezug auf Fluggäste und Handgepäck gleichwertig anerkannt wurden, sind in Anlage 4-B genannt.

4.0.3 Fluggäste und ihr Handgepäck, die aus einem Mitgliedstaat ankommen, in dem sich das Luftfahrzeug im Transit befand, nachdem es zuvor aus einem nicht in Anlage 4-B aufgeführten Drittstaat oder von einem Flughafen in der Union, wenn der betreffende Mitgliedstaat gemäß Artikel 1 der Verordnung (EU) Nr. 1254/2009 von den gemeinsamen Grundstandards abweicht, angekommen war, gelten als aus einem Drittstaat ankommende Fluggäste und Handgepäck, sofern keine Bestätigung darüber vorliegt, dass diese Fluggäste und ihr Handgepäck gemäß den Anforderungen dieses Kapitels kontrolliert wurden.

4.0.4. Im Sinne dieses Anhangs gelten folgende Begriffsbestimmungen:

- a) 'Flüssigkeiten, Aerosole und Gele' (LAG) schließen Pasten, Lotionen, Mischungen von Flüssigkeiten und Feststoffen sowie den Inhalt von Druckbehältern, wie z. B. Zahnpasta, Haargel, Getränke, Suppen, Sirup, Parfum, Rasierschaum und andere Artikel mit ähnlicher Konsistenz, ein;
- b) 'manipulationssicherer Beutel' (STEB) ist ein Beutel, der den empfohlenen Leitlinien der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) für Sicherheitskontrollen entspricht;
- c) 'Flüssigsprengstoff-Detektoren' (LEDS-Geräte) sind Geräte, mit denen gefährliche Substanzen erkannt werden können und die den Bestimmungen von Nummer 12.7 des Anhangs des Durchführungsbeschlusses C(2015) 8005 der Kommission entsprechen.

4.0.5. Bezugnahmen auf Drittländer in diesem Kapitel und gegebenenfalls im Durchführungsbeschluss C(2015) 8005 der Kommission umfassen auch andere Länder und Gebiete, auf die gemäß Artikel 355 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union der Titel VI im Dritten Teil dieses Vertrags keine Anwendung findet.

4.0.6. Fluggäste und ihr Handgepäck, die von einem Flughafen in der Union ankommen, wenn der betreffende Mitgliedstaat gemäß Artikel 1 der Verordnung (EU) Nr. 1254/2009 von den gemeinsamen Grundstandards abweicht, gelten als aus einem Drittstaat ankommende Fluggäste und Handgepäck, sofern keine Bestätigung darüber vorliegt, dass diese Fluggäste und ihr Handgepäck gemäß den Anforderungen dieses Kapitels kontrolliert wurden.

4.1. KONTROLLE VON FLUGGÄSTEN UND HANDGEPÄCK

4.1.1. Kontrolle von Fluggästen

4.1.1.1. Überbekleidung muss vor der Kontrolle abgelegt und als Handgepäck kontrolliert werden, es sei denn, das Betriebskonzept der Geräte erlaubt es, dass die Überbekleidung anbehalten werden kann. Die Kontrollperson kann den Fluggast bei Bedarf auffordern, weitere Kleidungsstücke abzulegen.

4.1.1.2. Die Kontrolle der Fluggäste erfolgt durch mindestens eines der folgenden Kontrollmittel oder -verfahren:

- a) Durchsuchung von Hand,
- b) Metalldetektorschleusen (WTMD),
- c) Sprengstoffspürhunde,
- d) Sprengstoffspurendetektoren (ETD-Geräte).
- e) Sicherheitsscanner, die nicht mit ionisierender Strahlung arbeiten,
- f) ETD-Geräte in Verbindung mit Metalldetektor-Handgeräten (HHMD),
- g) Schuh-Metalldetektoren (SMD-Geräte),
- h) Schuh-Sprengstoffdetektoren (SED-Geräte).

Kann die Kontrollperson nicht ermitteln, ob der Fluggast verbotene Gegenstände mit sich führt oder nicht, so ist dem Fluggast der Zugang zu Sicherheitsbereichen zu verwehren oder er ist bis zu einem für die Kontrollperson zufrieden stellenden Ergebnis erneut zu kontrollieren.

4.1.1.3. Wird eine Durchsuchung von Hand vorgenommen, so ist diese derart durchzuführen, dass hinreichend sichergestellt wird, dass die betreffende Person keine verbotenen Gegenstände mitführt.

4.1.1.4. Wird an Metalldetektorschleusen (WTMD) ein Alarm ausgelöst, ist die Ursache des Alarms zu klären.

4.1.1.5. Metalldetektor-Handgeräte (HHMD) dürfen nur als zusätzliches Mittel der Kontrolle eingesetzt werden. Sie dürfen nicht als Ersatz für eine Durchsuchung von Hand dienen.

4.1.1.6. Falls das Mitführen eines lebenden Tieres in der Kabine eines Luftfahrzeugs gestattet wird, ist dieses entweder wie ein Fluggast oder wie Handgepäck zu kontrollieren.

4.1.1.7. Die zuständige Behörde kann Kategorien von Fluggästen festlegen, die aus objektiven Gründen besonderen Kontrollverfahren unterzogen werden bzw. von der Kontrolle ausgenommen werden können. Die Kommission ist über die eingerichteten Kategorien zu unterrichten.

4.1.1.8. Daneben unterliegt die Kontrolle von Fluggästen den zusätzlichen Bestimmungen des Durchführungsbeschlusses C(2015) 8005 der Kommission.

4.1.1.9. Sprengstoffspürhunde, ETD-Geräte, SMD-Geräte und SED-Geräte dürfen nur als zusätzliches Mittel der Kontrolle eingesetzt werden.

4.1.1.10. Wird ein Sicherheitsscanner mit einem menschlichen Überprüfer gemäß Nummer 12.11.1 zweiter Absatz für die Kontrolle von Fluggästen eingesetzt, sind alle folgenden Mindestbedingungen zu erfüllen:

- a) Sicherheitsscanner dürfen nicht dazu dienen, Bilder zu speichern, zurückzuhalten, zu kopieren, auszudrucken oder abzurufen. Jedes bei der Kontrolle erzeugte Bild kann jedoch so lange aufbewahrt werden, wie der menschliche Überprüfer für seine Auswertung benötigt, und es ist zu löschen, sobald der Fluggast die Kontrolle ohne Beanstandung passiert hat. Jeder unbefugte Zugang zum Bild sowie seine unbefugte Verwendung ist untersagt und zu verhindern.
- b) Der menschliche Überprüfer, der das Bild auswertet, muss sich an einem Ort befinden, von dem aus er den kontrollierten Fluggast nicht sehen kann.
- c) Es dürfen sich keinerlei technische Mittel zum Speichern, Kopieren, Fotografieren oder anderweitigen Aufzeichnen von Bildern an dem Ort befinden, an dem das Bild ausgewertet wird.
- d) Das Bild darf nicht mit Daten verknüpft werden, die die kontrollierte Person betreffen, und die Identität dieser Person muss anonym bleiben.
- e) Ein Fluggast kann verlangen, dass das Bild seines Körpers von einem menschlichen Überprüfer des Geschlechts seiner Wahl ausgewertet wird.
- f) Das Bild ist so unscharf zu machen oder abzudecken, dass eine Identifizierung des Gesichts des Fluggastes nicht möglich ist.

Die Buchstaben a und d gelten auch für Sicherheitsscanner mit automatisierter Bedrohungserkennung.

Fluggäste haben das Recht, die Kontrolle mit einem Sicherheitsscanner zu verweigern. In diesem Fall ist der Fluggast durch eine alternative Methode zu kontrollieren, die mindestens eine Durchsuchung von Hand gemäß Anlage 4-A des

Durchführungsbeschlusses C(2015) 8005 der Kommission umfasst. Wird am Sicherheitsscanner ein Alarm ausgelöst, ist die Ursache des Alarms zu klären.

Vor der Kontrolle mit einem Sicherheitsscanner ist der Fluggast über die eingesetzte Technologie, die mit ihrem Einsatz verbundenen Bedingungen und die Möglichkeit der Verweigerung einer Kontrolle mit dem Sicherheitsscanner zu unterrichten.

4.1.1.11. Sprengstoffspurendetektoren (ETD-Geräte) in Kombination mit Metalldetektor-Handgeräten (HHMD-Geräten) dürfen nur dann verwendet werden, wenn nach Ansicht des Kontrollpersonals die Durchsuchung eines Körperteils der betreffenden Person von Hand ineffizient und/oder nicht geboten ist.

4.1.2. Kontrolle des Handgepäcks

4.1.2.1. Tragbare Computer und andere größere elektrisch betriebene Gegenstände sind vor der Kontrolle aus dem Handgepäck zu entfernen und einer gesonderten Kontrolle zu unterziehen, sofern das Handgepäck nicht mit Sprengstoffdetektoren (EDS-Geräte), die mindestens dem Standard C2 entsprechen, zu kontrollieren ist.

4.1.2.2. Die zuständige Stelle muss auf allen Flughäfen bei Zugang zu einem Sicherheitsbereich mindestens Flüssigkeiten, Aerosole und Gele (LAG), die an einem Flughafen oder an Bord eines Luftfahrzeugs erworben wurden und in einem manipulationssicheren Beutel (STEB) versiegelt sind, der innen einen hinreichenden Nachweis des Kaufs auf der Luftseite eines Flughafens oder an Bord eines Luftfahrzeugs sichtbar enthält, sowie LAG, die während der Reise zu medizinischen Zwecken oder wegen besonderer diätetischer Anforderungen gebraucht werden, einschließlich Babynahrung, kontrollieren.

LAG sind vor der Kontrolle dem Handgepäck zu entnehmen und sind einer gesonderten Kontrolle zu unterziehen, sofern das zur Kontrolle des Handgepäcks eingesetzte Gerät nicht auch mehrere verschlossene LAG-Behälter in Gepäckstücken durchleuchten kann.

Wurden LAG aus dem Handgepäck entnommen, so hat der Fluggast Folgendes vorzulegen:

- a) sämtliche LAG in Einzelbehältnissen mit einem Fassungsvermögen von nicht mehr als 100 Millilitern oder gleichwertigem Volumen in einem durchsichtigen, wieder verschließbaren Plastikbeutel mit einem Fassungsvermögen von nicht mehr als 1 Liter, wobei der Beutelinhalt bequem in den vollständig geschlossenen Plastikbeutel passen muss, und
- b) alle anderen LAG, einschließlich STEB, die LAG enthalten.

Die betreffenden Behörden, Luftfahrtunternehmen und Flughäfen müssen dafür sorgen, dass die Fluggäste in Bezug auf die Kontrolle von LAG auf ihren Flughäfen angemessen informiert werden.

4.1.2.3. Die Kontrolle des Handgepäcks erfolgt durch mindestens eine der folgenden Methoden:

- a) Durchsuchung von Hand,
- b) Röntgengeräte,
- c) Sprengstoffdetektoren (EDS-Geräte),
- d) Software für die automatische Erkennung verbotener Gegenstände (APID) in Verbindung mit Buchstabe c,
- e) Sprengstoffspürhunde in Verbindung mit Buchstabe a,
- f) ETD-Geräte. Kann die Kontrollperson nicht ermitteln, ob das Handgepäck verbotene Gegenstände enthält oder nicht, muss das Handgepäck zurückgewiesen oder bis zu einem für die Kontrollperson zufriedenstellenden Ergebnis erneut kontrolliert werden.

4.1.2.4. Eine Durchsuchung von Hand des Handgepäcks umfasst eine gründliche manuelle Kontrolle des Gepäcks einschließlich seines Inhalts, um hinreichend sicherzustellen, dass es keine verbotenen Gegenstände enthält.

4.1.2.5. Werden Röntgengeräte verwendet, muss die Kontrollperson jedes Bild ansehen. Bei Verwendung von EDS-Geräten muss jedes Bild von der Kontrollperson angesehen oder mit einer Software zur automatisierten Erkennung verbotener Gegenstände (APID) analysiert werden.

4.1.2.6. Beim Einsatz von APID-Software muss jeder Alarm nach Nummer 12.13.1.1 zur Zufriedenheit der Kontrollperson abgeklärt werden, damit hinreichend sichergestellt ist, dass keine verbotenen Gegenstände in den Sicherheitsbereich oder an Bord eines Luftfahrzeugs gelangen.

Bei Verwendung von EDS-Geräten müssen alle in Nummer 12.4.1.3 genannten Alarmer abgeklärt werden, indem das Gepäck mittels einer zusätzlichen Kontrollmethode erneut kontrolliert wird.

Wurden EDS-Geräte bereits vor dem 1. Juli 2023 installiert und ohne APID-Software verwendet, muss jeder Alarm nach Nummer 12.4.1.3 zur Zufriedenheit der Kontrollperson abgeklärt werden, damit hinreichend sichergestellt ist, dass keine verbotenen Gegenstände in den Sicherheitsbereich oder an Bord eines Luftfahrzeugs gelangen. Ist die Identität eines Gegenstands unklar, muss jeder Alarm durch eine erneute Kontrolle des Gepäcks mittels einer zusätzlichen Kontrollmethode abgeklärt werden.

4.1.2.7. Werden Röntgengeräte oder EDS-Geräte verwendet, so sind sämtliche Gegenstände aus dem Gepäckstück zu entnehmen, deren Dichte das Vermögen der Kontrollperson beeinträchtigt, den Inhalt des Handgepäckstücks zu prüfen. Daraufhin ist das Gepäckstück erneut zu kontrollieren und der betreffende Gegenstand gesondert als Handgepäck zu kontrollieren.

4.1.2.8. Jedes Gepäckstück, bei dem festgestellt wird, dass es einen größeren elektrisch betriebenen Gegenstand enthält, ist erneut ohne diesen Gegenstand zu

kontrollieren, und der betreffende elektrisch betriebene Gegenstand ist gesondert zu kontrollieren, sofern das Handgepäck nicht mit EDS-Geräten, die mindestens dem Standard C2 entsprechen, kontrolliert wurde.

4.1.2.9. Sprengstoffspürhunde und Sprengstoffspurendetektoren (ETD-Geräte) können als zusätzliches Mittel der Kontrolle eingesetzt werden.

4.1.2.10. Die zuständige Behörde kann Kategorien von Handgepäck festlegen, die aus objektiven Gründen besonderen Kontrollverfahren unterzogen werden bzw. von der Kontrolle ausgenommen werden können. Die Kommission ist über die eingerichteten Kategorien zu unterrichten.

4.1.2.11. Personen, die Handgepäck mit Röntgengeräten oder EDS-Geräten kontrollieren, dürfen in der Regel nicht länger als 20 Minuten ununterbrochen Bilder prüfen. Nach jedem dieser Zeiträume muss die Kontrollperson für mindestens 10 Minuten mit dem Prüfen von Bildern aussetzen. Diese Anforderung gilt nur, wenn eine ununterbrochene Abfolge von Bildern zu prüfen ist. Es ist eine Aufsichtsperson für die Personen zu bestimmen, die Handgepäck kontrollieren, um eine optimale Zusammensetzung des Teams, Arbeitsqualität, Schulung und Sachverhaltsbeurteilung zu gewährleisten.

4.1.2.12. Wird APID-Software in Kombination mit EDS-Geräten verwendet, die einem der Standards C1, C1+, C2 oder C2+ entsprechen, muss die Person oder Stelle, die das Gerät bedient, sicherstellen, dass die Verfahren dem Betriebskonzept dieser Standards in Bezug auf die Kontrolle großer elektronischer Gegenstände und die LAG-Kontrolle entsprechen.

4.1.2.13. Daneben unterliegt die Kontrolle von Handgepäck den zusätzlichen Bestimmungen des Durchführungsbeschlusses C(2015) 8005 der Kommission.

4.1.3. Kontrolle von Flüssigkeiten, Aerosolen und Gelen (LAG)

4.1.3.1. Von Fluggästen mitgeführte Flüssigkeiten, Aerosole und Gele (LAG) können von der Kontrolle mit LIDS-Geräten beim Betreten eines Sicherheitsbereichs ausgenommen werden, wenn die LAG sich in Einzelbehältnissen mit einem Fassungsvermögen von nicht mehr als 100 Millilitern oder gleichwertigem Volumen in einem durchsichtigen, wieder verschließbaren Plastikbeutel mit einem Fassungsvermögen von nicht mehr als 1 Liter befinden, wobei der Beutelinhalt bequem in den vollständig geschlossenen Plastikbeutel passen muss.

4.1.3.3. Die zuständige Behörde kann Kategorien von LAG festlegen, die aus objektiven Gründen besonderen Kontrollverfahren unterzogen werden bzw. von der Kontrolle ausgenommen werden können. Die Kommission ist über die eingerichteten Kategorien zu unterrichten.

4.1.3.4. Daneben unterliegt die Kontrolle von LAG den zusätzlichen Bestimmungen des Durchführungsbeschlusses der Kommission C(2015) 8005.

4.2. SCHUTZ VON FLUGGÄSTEN UND HANDGEPÄCK

Der Schutz der Fluggäste und des Handgepäcks unterliegt den im Durchführungsbeschluss C(2015) 8005 der Kommission enthaltenen Bestimmungen.

4.3. POTENZIELL GEFÄHRLICHE FLUGGÄSTE

4.3.1. Ein Luftfahrtunternehmen ist von der zuständigen Behörde im Voraus schriftlich über das Vorhaben, einen potenziell gefährlichen Fluggast an Bord seines Luftfahrzeugs zu befördern, zu unterrichten.

4.3.2. Die Unterrichtung muss folgende Angaben umfassen:

- a) Identität und Geschlecht der Person und
- b) Grund der Beförderung und
- c) Name und Amtsbezeichnung der Begleitpersonen, falls bekannt, und
- d) Risikobewertung der zuständigen Behörde (einschließlich Gründen für die Begleitung oder Nichtbegleitung) und
- e) vorherige Sitzzuweisung, falls erforderlich, und
- f) Art der verfügbaren Reisedokumente.

Das Luftfahrtunternehmen stellt diese Informationen dem verantwortlichen Luftfahrzeugführer zur Verfügung, bevor Fluggäste an Bord gehen.

4.3.3. Die zuständige Behörde stellt sicher, dass Personen in Strafhaft stets begleitet werden.

4.4. VERBOTENE GEGENSTÄNDE

4.4.1. Die in Anlage 4-C aufgeführten Gegenstände dürfen von Fluggästen nicht in Sicherheitsbereiche oder an Bord eines Luftfahrzeugs mitgenommen werden.

4.4.2. Eine Ausnahme von Nummer 4.4.1. kann unter folgenden Bedingungen gewährt werden:

- a) Die zuständige Behörde hat ihre Zustimmung zum Mitführen des betreffenden Gegenstands erteilt und
 - b) das Luftfahrtunternehmen wurde über den betreffenden Fluggast und den von ihm mitgeführten Gegenstand unterrichtet, bevor Fluggäste an Bord des Luftfahrzeugs gehen, und
 - c) die geltenden Sicherheitsvorschriften werden eingehalten.
- Die betreffenden Gegenstände werden daraufhin an Bord des Luftfahrzeugs sicher verwahrt.

4.4.3. Das Luftfahrtunternehmen stellt sicher, dass die Fluggäste vor Abschluss der Abfertigung über das Verbot des Mitführens der in Anlage 4-C aufgeführten Gegenstände unterrichtet werden

ANLAGE 4-A

ANFORDERUNGEN AN DURCHSUCHUNGEN VON HAND

Detaillierte Bestimmungen zur Durchsuchung von Hand sind im Durchführungsbeschluss C(2015) 8005 der Kommission festgelegt.

ANLAGE 4-B

FLUGGÄSTE UND HANDGEPÄCK

DRITTLÄNDER SOWIE ANDERE LÄNDER UND GEBIETE, AUF DIE GEMÄSS ARTIKEL 355 DES VERTRAGS ÜBER DIE ARBEITSWEISE DER EUROPÄISCHEN UNION DER TITEL VI IM DRITTEN TEIL DES VERTRAGS KEINE ANWENDUNG FINDET, DIE ANERKANNTERMASSEN SICHERHEITSSTANDARDS ANWENDEN, DIE DEN GEMEINSAMEN GRUNDSTANDARDS FÜR DIE SICHERHEIT IN DER ZIVILLUFTFAHRT GLEICHWERTIG SIND

In Bezug auf Fluggäste und Handgepäck werden in folgenden Drittländern sowie anderen Ländern und Gebieten, auf die gemäß Artikel 355 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union der Titel VI im Dritten Teil des Vertrags keine Anwendung findet, anerkanntermaßen Sicherheitsstandards angewandt, die den gemeinsamen Grundstandards für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt gleichwertig sind:

Kanada
Färöer in Bezug auf den Flughafen Vagar
Grönland in Bezug auf den Flughafen Kangerlussuaq
Guernsey
Insel Man
Jersey
Königreich Norwegen in Bezug auf den Flughafen Svalbard
Montenegro
Republik Serbien in Bezug auf den Belgrader Flughafen Nikola Tesla
Republik Singapur in Bezug auf den Flughafen Singapore Changi
Staat Israel in Bezug auf den internationalen Flughafen Ben Gurion
Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland
Vereinigte Staaten von Amerika

Die Kommission benachrichtigt unverzüglich die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, wenn ihr vorliegende Informationen darauf hinweisen, dass von dem betreffenden Drittland oder anderen Land oder Gebiet angewandte, mit wesentlichen Auswirkungen auf die Luftsicherheit in der Union insgesamt verbundene Sicherheitsstandards den gemeinsamen Grundstandards der Union nicht mehr gleichwertig sind.

Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten werden unverzüglich benachrichtigt, wenn der Kommission Informationen über Maßnahmen,

einschließlich Ausgleichsmaßnahmen, vorliegen, die bestätigen, dass die Gleichwertigkeit der von dem betreffenden Drittland oder anderen Land oder Gebiet angewandten relevanten Sicherheitsstandards wiederhergestellt ist.

ANLAGE 4-C

FLUGGÄSTE UND HANDGEPÄCK

LISTE DER VERBOTENEN GEGENSTÄNDE

Unbeschadet der geltenden Sicherheitsvorschriften dürfen folgende Gegenstände von Fluggästen nicht in Sicherheitsbereiche oder an Bord eines Luftfahrzeugs mitgenommen werden:

a) Gewehre, Feuerwaffen und sonstige Geräte, die zum Abschießen von Projektilen bestimmt sind — Geräte, die in der Lage sind oder zu sein scheinen, durch Abschießen eines Projektils schwere Verletzungen herbeizuführen, einschließlich:

- Feuerwaffen aller Art, wie Pistolen, Revolver, Gewehre, Flinten,
- Spielzeugwaffen, Nachbildungen und Imitationen von Feuerwaffen, die mit echten Waffen verwechselt werden können,
- Teile von Feuerwaffen, ausgenommen Zielfernrohre,
- Luftdruck- und CO₂-Waffen, wie Luft-, Feder- und Pelletpistolen und -gewehre oder sogenannte 'Ball Bearing Guns' (BB Guns),
- Signalpistolen und Startpistolen,
- Bogen, Armbrüste und Pfeile,
- Abschussgeräte für Harpunen und Speere,
- Schleudern und Katapulte;

b) Betäubungsgeräte — Geräte, die speziell dazu bestimmt sind, eine Betäubung oder Bewegungsunfähigkeit zu bewirken, einschließlich:

- Gegenstände zur Schockbetäubung, wie Betäubungsgewehre, Taser und Betäubungsstäbe,
- Apparate zur Viehbetäubung und Viehtötung,
- handlungsunfähig machende und die Handlungsfähigkeit herabsetzende Chemikalien, Gase und Sprays, wie Reizgas, Pfeffersprays, Capsicum-Sprays, Tränengas, Säuresprays und Tierabwehrsprays;

c) spitze oder scharfe Gegenstände — spitze oder scharfe Gegenstände, mit denen schwere Verletzungen herbeigeführt werden können, einschließlich:

- Hackwerkzeuge, wie Äxte, Beile und Hackmesser,
- Eisäxte und Eispickel,
- Rasierklingen,
- Teppichmesser,
- Messer mit einer Klingenlänge über 6 cm,
- Scheren mit einer Klingenlänge über 6 cm ab dem Scharnier gemessen,
- Kampfsportgeräte mit einer Spitze oder scharfen Kante,
- Schwerter und Säbel;

d) Werkzeuge — Werkzeuge, mit denen schwere Verletzungen herbeigeführt werden können oder die Sicherheit des Luftfahrzeugs gefährdet werden kann, einschließlich:

- Brecheisen,
- Bohrmaschinen und Bohrer, einschließlich tragbare Akkubohrmaschinen,
- Werkzeuge mit einer Klinge oder einem Schaft von über 6 cm Länge, die als Waffe verwendet werden können, wie Schraubendreher und Meißel,
- Sägen, einschließlich tragbare Akkusägen,
- Lötlampen,
- Bolzenschussgeräte und Druckluftnagler;

e) stumpfe Gegenstände — Gegenstände, mit denen, wenn sie als Schlagwaffe eingesetzt werden, schwere Verletzungen herbeigeführt werden können, einschließlich

- Baseball- und Softballschläger,
- Knüppel und Schlagstöcke, wie Totschläger,
- Kampfsportgeräte;

f) Spreng- und Brandstoffe sowie Spreng- und Brandsätze — Spreng- und Brandstoffe sowie Spreng- und Brandsätze, die in der Lage sind oder zu sein scheinen, schwere Verletzungen herbeizuführen oder die Sicherheit des Luftfahrzeugs zu gefährden, einschließlich:

- Munition,
- Sprengkapseln,
- Detonatoren und Zünder,
- Nachbildungen oder Imitationen von Sprengkörpern,
- Minen, Granaten oder andere militärische Sprengkörper,
- Feuerwerkskörper und andere pyrotechnische Erzeugnisse,
- Rauchkanister und Rauchpatronen,
- Dynamit, Schießpulver und Plastiksprengstoffe.

[...]"

III. Bedenken des Verfassungsgerichtshofes

1. Bei Behandlung der Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des § 1 Abs. 1 und 2, § 6, § 8 und § 13 Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 – LSG 2011, BGBl. I 111/2010, des § 5 und § 7 LSG 2011, BGBl. I 111/2010, idF BGBl. I 50/2012 und des § 9 LSG 2011, BGBl. I 111/2010, idF BGBl. I 161/2013 entstanden. Bei Behandlung der Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof ferner Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit des § 1 Abs. 1 Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung und der Zeile vier der Anlage zur Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung, BGBl. II 276/2011 entstanden.

20

2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde zulässig ist, dass das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich bei der Erlassung der angefochtenen Entscheidung die in Prüfung gezogenen Bestimmungen des § 5, § 6 und § 13 LSG 2011 und des § 1 Abs. 1 Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung und die Zeile vier der Anlage zur Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung zumindest denkmöglich angewendet hat und dass auch der Verfassungsgerichtshof diese Bestimmungen bei seiner Entscheidung über die Beschwerde anzuwenden hätte, zumal die Flughafen Wien AG tatsächlich von der Ermächtigung in § 6 LSG 2011 Gebrauch gemacht und ein Unternehmen, nämlich die Vienna International Airport Security Services GmbH, mit der Durchführung der Durchsuchung der Passagiere gemäß § 5 LSG 2011 beauftragt hat. Die sonstigen in Prüfung gezogenen Bestimmungen des Luftfahrtsicherheitsgesetzes 2011 dürften in einem untrennbaren Zusammenhang mit den präjudiziellen Regelungen in § 5, § 6 und § 13 LSG 2011 stehen. 21
3. Die Entwicklung der Gesetzgebung bis zum Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 kann folgendermaßen skizziert werden: 22
- 3.1. Zunächst erließ der Gesetzgeber das Bundesgesetz vom 13. Juli 1971 betreffend das Verbot des Einbringens von gefährlichen Gegenständen in Zivilluftfahrzeuge, BGBl. 294/1971: § 1 Abs. 1 leg.cit. verbot das Einbringen von Waffen, Munition, Sprengmitteln und sonstigen gefährlichen Gegenständen in Zivilluftfahrzeuge durch Fluggäste und Flugbesatzungsmitglieder. Gemäß § 3 leg.cit. konnten von den Sicherheitsbehörden besonders geschulte, schriftlich ermächtigte Personen das Gepäck von Fluggästen und Flugbesatzungsmitgliedern zur Durchsetzung des Verbotes nach § 1 Abs. 1 leg.cit. durchsuchen. Das Zuwiderhandeln gegen das Verbot nach § 1 Abs. 1 leg.cit. konnte gemäß § 4 leg.cit. von der Bezirksverwaltungsbehörde mit einer Geldstrafe von bis zu 30.000 Schilling oder mit Arrest von bis zu sechs Wochen bestraft werden. 23
- Das Bundesgesetz vom 13. Juli 1971 betreffend das Verbot des Einbringens von gefährlichen Gegenständen in Zivilluftfahrzeuge wurde mit Bundesgesetz BGBl. 736/1988 geändert. Der Gesetzgeber erließ eine Kostentragungsregelung für die Anschaffung und Wartung der auf den Flugplätzen zum Zwecke der Sicherheitskontrollen eingesetzten Anlagen und Geräte. Gemäß § 3a leg.cit. hatte die Behörde dem Zivilflugplatzhalter unter den gesetzlich bestimmten 24

Voraussetzungen mit Bescheid aufzutragen, unentgeltlich die für die Sicherheitskontrollen auf den Flugplätzen nötigen Anlagen und Geräte bereitzustellen und in funktionsfähigem Zustand zu erhalten. Die im Eigentum des Bundes stehenden Anlagen und Geräte gingen unentgeltlich in das Eigentum des Zivilflugplatzhalters über. Bei den übereigneten Anlagen und Geräten handelte es sich um Gepäckdurchleuchtungsanlagen und Torsonden. Ausweislich der Gesetzesmaterialien erfolgte die Gesetzesänderung, weil sich die österreichischen Flughäfen in einem steten Ausbau befanden, womit naturgemäß die Anforderungen an die Sicherheitsvorkehrungen stiegen. Da der Einsatz technischer Mittel einerseits im Interesse einer beschleunigten und sicheren Kontrollmöglichkeit vor allem dem reibungslosen Ablauf des Flugverkehrs diene und andererseits jene Institutionen, welche dem Publikum gefährdete Bereiche zur Benützung anboten, gleichermaßen für eine Minimierung dieser Gefährdung Sorge zu tragen hatten, war es nach den Materialien gerechtfertigt, den Zivilflugplatzhaltern auch die Beschaffung der Kontrollgeräte (Gepäckdurchleuchtungsgeräte und Torsonden) vorzuschreiben (Erläut. zur RV 702 BlgNR 17. GP, 3).

3.2. In der Folge erließ der Gesetzgeber das Bundesgesetz über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen, BGBl. 824/1992. Dieses Gesetz trat mit 1. Mai 1993 in Kraft und ersetzte das Bundesgesetz vom 13. Juli 1971 betreffend das Verbot des Einbringens von gefährlichen Gegenständen in Zivilluftfahrzeuge.

25

§ 1 Bundesgesetz über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen definierte den Aufgabenbereich der Sicherheitsbehörden und sah vor, dass den Sicherheitsbehörden der besondere Schutz von Zivilluftfahrzeugen und der Menschen oblag, die sich an Bord befinden oder an Bord gehen, vor gefährlichen Angriffen, die mit Waffen, Kriegsmaterial, Munition, Schieß- oder Sprengmitteln oder anderen besonders gefährlichen Gegenständen begangen werden können. Die Bestimmung trug den Titel "Vorbeugender Schutz" und stellte den systematischen Zusammenhang zu § 22 SPG ("Vorbeugender Schutz von Rechtsgütern") her. Damit sollte verdeutlicht werden, dass das Bundesgesetz über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen ein sicherheitspolizeiliches Anliegen verfolgte, nämlich den

26

Schutz von Zivilluftfahrzeugen und den Schutz der zu befördernden Menschen vor Straftaten (Erläut. zur RV 693 BlgNR 18. GP, 6 f.).

Mit dem Bundesgesetz über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen sollte die Sicherheitskontrolle partiell privatisiert werden. Es wurden gesetzliche Grundlagen für die Beauftragung von privaten Unternehmen mit Kontrolltätigkeiten geschaffen (Erläut. zur RV 693 BlgNR 18. GP, 5). Sicherheitskontrollen sollten "nicht von Angehörigen der Sicherheitsexekutive vorgenommen werden, die für diese Tätigkeit überqualifiziert seien" (AB 800 BlgNR 18. GP, 1), zumal die Schulung und Ausrüstung von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes hohe Investitionen erfordere. Eine Verlagerung der Exekutivgewalt von den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes zu minder qualifizierten Bediensteten sollte damit aber nicht bewirkt werden (Erläut. zur RV 693 BlgNR 18. GP, 7 f.):

27

Gemäß § 2 Abs. 1 leg.cit. hatten die Sicherheitsbehörden dafür zu sorgen, dass der vorbeugende Schutz (§ 1) durch die Durchsuchung der Kleidung und des Gepäcks der Menschen gewährleistet wird, die an Bord eines Zivilluftfahrzeuges gehen wollen. Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes wurden gemäß § 3 Abs. 1 leg.cit. dazu ermächtigt, "den Zutritt eines Menschen zu einem Zivilluftfahrzeug von seiner Bereitschaft abhängig zu machen, seine Kleidung und sein Gepäck nach § 2 kontrollieren zu lassen, und ihm im Falle seiner Weigerung den Zutritt zu untersagen". § 3 Abs. 3 leg.cit. ermächtigte die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes dazu, "die Zutrittsbeschränkung [...] nach Maßgabe des § 50 Abs. 2 und 3 SPG mit unmittelbarer Zwangsgewalt durchzusetzen". Ausweislich der Gesetzesmaterialien gehörte die Sicherheitskontrolle nach § 2 leg.cit. zur Hoheitsverwaltung, ermächtigte jedoch nicht zur Ausübung von Befehls- oder Zwangsgewalt. Die Durchführung von Personen- und Gepäcksdurchsuchungen sollte lediglich eine Voraussetzung für die Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt durch die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes schaffen (Erläut. zur RV 693 BlgNR 18. GP, 7 f.).

28

Gemäß § 4 Abs. 1 leg.cit. wurde der Bundesminister für Inneres dazu ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr mit der Durchführung von Sicherheitskontrollen hierfür geeignete Unternehmer oder Gesellschaften (Unternehmen) vertraglich zu beauftragen. § 5 leg.cit.

29

enthielt nähere Vorgaben für die Ausgestaltung des Auftragsverhältnisses gemäß § 4 leg.cit. § 6 leg.cit. sah nähere Vorgaben für die Auswahl der mit den Sicherheitskontrollen betrauten Dienstnehmer vor.

Mit der Erlassung des Bundesgesetzes über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen wurde außerdem ein Sicherheitsbeitrag eingeführt, der eine Sicherheitsabgabe und einen Risikozuschlag umfasste (§§ 10 ff. leg.cit.). Abgabepflichtig waren solche Passagiere, die auf Grund einer von einem Luftbeförderungsunternehmen erteilten Berechtigung von einem inländischen Zivilflugplatz einen Flug antraten, der nicht bloß stichprobenweisen Sicherheitskontrollen unterlag.

30

Gemäß § 16 Abs. 1 leg.cit. war das Luftbeförderungsunternehmen verpflichtet, für jeden Passagier, der an einem inländischen Zivilflugplatz einen abgabepflichtigen Flug begann, an den Zivilflugplatzhalter ein Entgelt in der Höhe des Sicherheitsbeitrages zu leisten. Mit eben dieser Regelung setzte sich der Verfassungsgerichtshof im Gesetzesprüfungserkenntnis VfSlg. 13.659/1993 auseinander und führte in diesem Zusammenhang das Folgende zu den Sicherheitskontrollen auf Flughäfen aus:

31

"Die Bundesregierung führt [...] zutreffend aus, daß es weder Aufgabe des Flugplatzhalters ist, Passagiere vor Straftaten zu schützen, noch Aufgabe der Luftfahrtbehörde, solche Maßnahmen zu überwachen; im übrigen auch nicht, sie etwa selbst zu übernehmen. Vielmehr ist der vorbeugende Schutz vor Straftaten eine sicherheitspolizeiliche Aufgabe, die von den Sicherheitsbehörden zu besorgen ist. Es bestehen grundsätzlich keine Bedenken dagegen, daß für die Erbringung behördlicher Leistungen Abgaben eingehoben werden.

Auch verkennt die Antragstellerin [...] den Inhalt der gesetzlichen Regelungen, wenn sie - wie an mehreren Stellen des Antrags erkennbar - davon ausgeht, daß der nach §16 Abs1 des BG zu leistende Betrag der Abgeltung von Leistungen dient, die der Flugplatzhalter im Bereich der Sicherheitskontrollen erbringt. Die Sicherheitsabgabe dient demgegenüber vielmehr zum überwiegenden Teil der Abgeltung der Kosten, die dem Bund aus der Wahrnehmung der in den §§1 ff. des BG angeführten öffentlichen Aufgaben entstehen [...]. Die dem Antrag zugrundeliegende Annahme, bei den nach §16 Abs1 des BG geschuldeten Beträgen handle es sich um Entgelt, das in einem adäquaten Verhältnis zu einer Gegenleistung des Flugplatzhalters stehen müßte, erweist sich deshalb von vornherein als verfehlt. Deshalb kann die angefochtene Bestimmung auch den behaupteten - verfassungswidrigen - Eingriff in das Eigentum nicht bewirken.

[...]

4.1. [...] Selbst wenn der Auffassung der Antragstellerin zu folgen wäre, ist ihr entgegenzuhalten, daß der Gesetzgeber nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes von einer Durchschnittsbetrachtung ausgehen und auf den Regelfall abstellen kann [...].

4.2. Eine solche - zulässige - Durchschnittsbetrachtung führt zum Ergebnis, daß der weitaus überwiegende Teil des von der Sicherheitsabgabe abgegoltenen Aufwandes aus der Kontrolle von Passagieren entsteht [...]. Es kann dem Gesetzgeber daher schon unter diesem Gesichtspunkt nicht entgegengetreten werden, wenn er nur Luftbeförderungsunternehmen, die Passagiere befördern, zur Zahlung des Entgeltes nach §16 Abs1 des BG verpflichtet, nicht aber Frachtunternehmen [...]."

3.3. Mit BGBl. I 136/2004 erfolgte eine wesentliche Änderung des Bundesgesetzes über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen, das seither den Kurztitel "Luftfahrtsicherheitsgesetz – LSG" trug. 32

Gemäß § 2 Abs. 1 LSG hatten die Sicherheitsbehörden dafür zu sorgen, dass der 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 Zivilluftfahrzeuges gehen wollen. Die Gesetzesänderung sah unter Berücksichtigung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 vor, dass sämtliche Personen, also nicht nur Passagiere, die den Sicherheitsbereich betreten wollten, von den Sicherheitskontrollen umfasst waren (Erläut. zur RV 649 BlgNR 22. GP, 10 f.). 33

Punkt 2.2. der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 sah vor, dass keine verbotenen Gegenstände in den Sicherheitsbereich eines Zivilflugplatzes gelangen durften. Solche verbotenen Gegenstände wurden gemäß der Verordnung (EG) Nr. 622/2003 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 68/2004 in einer allgemein zugänglich zu machenden Liste angeführt. § 3 Abs. 2 LSG bestimmte in Umsetzung der genannten unionsrechtlichen Vorgaben, dass die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes dazu ermächtigt wurden, einem Menschen den Zutritt zu einem Zivilluftfahrzeug oder zu einem nach § 2 genannten Sicherheitsbereich zu untersagen, der eine Waffe, Kriegsmaterial, Munition, Schieß- oder Sprengmittel oder einen anderen, durch Verordnung des Bundesministers für Inneres verbotenen Gegenstand mit sich führt (Erläut. zur RV 649 BlgNR 22. GP, 10 ff.) 34

- Durch die Erhöhung der Sicherheitsabgabe in § 13 LSG wurden die steigenden Kosten für die Erweiterung der Sicherheitskontrollen mit den sich daraus ergebenden Mehraufwendungen an Leistungsstunden im öffentlichen Sicherheitsbereich berücksichtigt (Erläut. zur RV 649 BlgNR 22. GP, 10 f.). Der Verfassungsgerichtshof erachtete diese Erhöhung im Gesetzesprüfungserkenntnis VfSlg. 17.605/2005 als mit dem Gleichheitsgrundsatz und dem Eigentumsgrundrecht vereinbar. 35
4. Die hiemit in Prüfung gezogenen Bestimmungen des Luftfahrtsicherheitsgesetzes 2011 stehen in folgendem normativen Zusammenhang: 36
- 4.1. Die Aufgaben des Zivilflugplatzhalters (und der zuständigen Behörden) im Zusammenhang mit der Sicherheitskontrolle von "Fluggästen und Handgepäck" werden weitgehend unionsrechtlich geregelt (Verordnung [EG] Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung [EG] Nr. 2320/2002 sowie Durchführungsverordnung [EU] Nr. 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit). 37
- Die einschlägigen unionsrechtlichen Regelungen legen nicht zwingend fest, dass die Aufgabe der Sicherheitskontrolle durch den Zivilflugplatzhalter wahrzunehmen ist: 38
- 4.1.1. Die Verordnung (EG) Nr. 300/2008 enthält gemeinsame "Grundstandards für den Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen, die die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden" (zB Anhang Punkt 4.1. "Kontrolle von Fluggästen und Handgepäck"). Es handelt sich um Mindeststandards. Die Mitgliedstaaten können strengere Regelungen vorsehen. 39
- In der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1998 werden die in der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 aufgelisteten gemeinsamen "Grundstandards" konkretisiert. Demnach ist zB im Anhang der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1998 unter Punkt 4.1. vorgesehen, welche Kontrollmittel oder Verfahren bei der Kontrolle der Fluggäste eingesetzt werden und dass die Kontrollperson den 40

Fluggast etwa auffordern darf, Kleidungsstücke abzulegen. Es ist auch vorgesehen, welche Gegenstände nicht in den Sicherheitsbereich oder an Bord eines Luftfahrzeuges mitgenommen werden dürfen. Im Anhang der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1998 wird zudem unter Punkt 11. bestimmt, dass die Behörden, die Flughafenbetreiber, das Luftfahrtunternehmen oder sonstigen Firmen die näher bestimmten Einschulungsmaßnahmen erfüllen müssen. Unter Punkt 12. wird bestimmt, welche Qualitätsmerkmale die eingesetzten Geräte (zB Metalldetektorschleusen) aufweisen können müssen, um im Bereich der Kontrolle von "Fluggästen und Handgepäck" eingesetzt zu werden.

Der (nicht öffentliche) Durchführungsbeschluss "C(2015) 8005" der Kommission enthält insbesondere detaillierte Bestimmungen zur Durchsuchung von Hand (vgl. Kapitel 4, ANLAGE 4-A. der Verordnung [EU] Nr. 2015/1998), Vorgaben hinsichtlich der Einrichtung zufallsbasierter Quotenalarms und Maßnahmen im Falle eines zufallsbasierten Quotenalarms.

41

4.1.2. Gemäß Art. 10 Verordnung (EG) Nr. 300/2008 hat jeder Mitgliedstaat ein Nationales Sicherheitsprogramm für die Zivilluftfahrt zu erstellen. In diesem Programm sind die Zuständigkeiten für die Durchführung der in Art. 4 genannten gemeinsamen "Grundstandards" (zB Kontrolle von "Fluggästen und Handgepäck") festzulegen. Hinsichtlich der Festlegung der Zuständigkeiten für die Kontrolle von "Fluggästen und Handgepäck" obliegt es gemäß Art. 10 Verordnung (EG) Nr. 300/2008 also den Mitgliedstaaten, die jeweiligen Zuständigkeiten zu regeln.

42

Dies erweist sich auch anhand Punkt 11. Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1998:

43

"Die Behörde, der Flughafenbetreiber, das Luftfahrtunternehmen oder sonstige Firma, die Personen einsetzt, die Maßnahmen durchführen oder für deren Durchführung verantwortlich sind, welche aufgrund des nationalen Sicherheitsprogramms für die Zivilluftfahrt nach Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 in ihrer Zuständigkeit liegen, stellt sicher, dass diese Personen die Anforderungen dieses Kapitels erfüllen. 11.0.2. (...)"

4.1.3. Im Anhang der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1998 wird unter Punkt 4.0.1. bestimmt, dass, soweit nicht anders angegeben ist, die Behörde, der Flughafenbetreiber, das Luftfahrtunternehmen oder die für das nationale Sicherheitsprogramm für die Zivilluftfahrt gemäß Artikel 10 Verordnung (EG)

44

Nr. 300/2008 zuständige Stelle die Durchführung der in diesem Kapitel genannten Maßnahmen sicherstellt, in welchem die in der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 aufgelisteten gemeinsamen "Grundstandards" konkretisiert werden. Auch aus dieser Bestimmung wird deutlich, dass es den Mitgliedstaaten überlassen wird, die jeweiligen Zuständigkeiten für die Durchführung der Sicherheitskontrollen zu regeln.

4.1.4. Demnach bleibt den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit zur Regelung, welche Behörden oder sonstigen Akteure, wie zB Flughafenbetreiber, die Aufgabe der Sicherheitskontrolle zu besorgen haben. 45

4.2. Mit der Erlassung des Luftfahrtsicherheitsgesetzes 2011 wurden die unionsrechtlich vorgegebenen Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit auf Zivilflughäfen in Form einer Aufgaben- und Verantwortlichkeitsverteilung den in Betracht kommenden Organen bzw. Rechtsträgern zugeordnet: 46

4.2.1. Gemäß § 1 Abs. 1 LSG 2011 legt der Bundesminister für Inneres im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie durch Verordnung ein nationales Sicherheitsprogramm fest. Darin sind die Verantwortlichkeiten für die Durchführung der in der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 sowie der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 (ersetzt durch die Durchführungsverordnung [EU] Nr. 2015/1998) festgelegten gemeinsamen "Grundstandards" zuzuweisen. 47

Gemäß der Zeile vier der Anlage zur Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung wurde der Zivilflugplatzhalter für die Aufgaben im Bereich der Kontrolle von "Fluggästen und Handgepäck" als verantwortlich erklärt. 48

Die Durchführung der gemäß der Anlage der Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung den Zivilflugplatzhaltern obliegenden Maßnahmen ist gemäß § 1 Abs. 1 Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung von den Inhabern einer Zivilflugplatzbewilligung (§ 68 LFG) sowie im Falle von Militärflugplätzen, die gemäß § 62 LFG für Zwecke der Zivilluftfahrt benützt werden, von den Inhabern der Benützungsbewilligung zu gewährleisten. 49

4.2.2. In § 3 LSG 2011 werden die Sicherheitsbehörden und Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ermächtigt, den Zutritt von Passagieren zu einem in einem Sicherheitsprogramm gemäß § 2 festgelegten Sicherheitsbereich eines Zivilflugplatzes von ihrer Bereitschaft abhängig zu machen, ihre Kleidung, ihr Gepäck und die von ihnen mitgeführten persönlichen Gegenstände durchsuchen zu lassen, und sie im Falle der Weigerung vom Zutritt vom Sicherheitsbereich auszuschließen. Nähere Regelungen dazu finden sich in § 3 Abs. 2 bis 6 LSG 2011. 50

Soweit die unmittelbar anwendbaren unionsrechtlichen Vorschriften behördliche Entscheidungen und Bewilligungen vorsehen, die nicht bereits durch § 1 und § 2 LSG 2011 erfasst sind, kommen diese gemäß § 4 Abs. 1 erster Satz LSG 2011 dem Bundesminister für Inneres zu. Stehen diese jedoch im Zusammenhang mit der Sicherheit der Luftfahrzeuge, Fracht und Post, Post und Material von Luftfahrtunternehmen, Bordvorräten, Flughafenlieferungen, Sicherheitsmaßnahmen während des Fluges, ausgenommen jene für begleitende Sicherheitsbeamte, oder der damit in Zusammenhang stehenden Risikobewertung, obliegen sie dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Inneres; stehen diese im Zusammenhang mit der Flughafenplanung, Zugangskontrolle oder Flugbesatzungs- und Flughafenausweisen, einschließlich Zuverlässigkeitsüberprüfungen und beschäftigungsbezogenen Überprüfungen, obliegen sie dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie (siehe §§ 1 und 2 LSG 2011). 51

4.2.3. Gemäß § 5 LSG 2011 ist der Zivilflugplatzhalter bei Flughäfen mit einem jährlichen Passagieraufkommen von mindestens 100.000 abfliegenden Passagieren verpflichtet, "für die Sicherheitsbehörden" die in dieser Bestimmung vorgesehenen (Zutritts-)Kontrollen ("Durchsuchungen") in Bezug auf Passagiere zu gewährleisten. 52

Der Zivilflugplatzhalter hat demnach gemäß § 5 LSG 2011 zu gewährleisten, dass jeder Passagier, bevor er Zutritt zu einem in einem Sicherheitsprogramm gemäß § 2 leg.cit. festgelegten Sicherheitsbereich eines Zivilflugplatzes erhält, das von ihm mitgeführte Gepäck sowie die mitgeführten persönlichen Gegenstände mit der nach den jeweiligen Umständen gebotenen Sorgfalt nach Maßgabe des § 3 Abs. 1 bis 3 leg.cit. durchsucht werden (Z 1); dafür vorzusorgen, dass 53

Durchsuchungen der Passagiere unter möglicher Schonung der Betroffenen durchgeführt werden und dass die händische Durchsuchung der Kleidung eines Betroffenen von einem Menschen desselben Geschlechts durchgeführt wird (Z 2); eine umfassende Aufsicht über die Tätigkeit seiner Dienstnehmer auszuüben (Z 3); durch den Abschluss einer Haftpflichtversicherung für die Erfüllung von Schadenersatzverpflichtungen nach § 8 Abs. 2 vorzusorgen (Z 4); zur Vornahme von Durchsuchungen der Passagiere nur Dienstnehmer heranzuziehen, zu deren Verwendung eine nicht widerrufenen schriftliche Einverständniserklärung des Landespolizeidirektors vorliegt (Z 5); jene Dienstnehmer, die Durchsuchungen der Passagiere besorgen, zu verpflichten, eine von einer Sicherheitsbehörde oder einem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes im Zusammenhang mit der Qualität der Durchführung von Durchsuchungen erteilte Anordnung zu befolgen (Z 6); darüber eine Qualitätskontrolle nach den gleichen Grundsätzen durchzuführen, wie sie für Behörden gemäß der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 in Bezug auf Spezifikationen für nationale Qualitätskontrollprogramme im Bereich der Luftsicherheit in der Zivilluftfahrt gelten und am Ende eines jeden Quartals einen Bericht über die Qualitätskontrollmaßnahmen und deren Ergebnisse an das Bundesministerium für Inneres vorzulegen (Z 7).

Der Zivilflugplatzhalter ist gemäß § 6 Abs. 1 LSG 2011 ermächtigt, mit der Durchführung der ihm obliegenden Durchsuchungen (§ 5) hierfür geeignete Unternehmer oder Gesellschaften (Unternehmen) vertraglich zu beauftragen. Das auszuwählende Unternehmen muss dabei Gewähr dafür bieten, dass die in § 6 Abs. 1 LSG 2011 statuierten Verpflichtungen erfüllt werden können. Gemäß § 6 Abs. 2 LSG 2011 ist eine gänzliche Weitergabe der in § 5 Z 1 bis 6 LSG 2011 genannten Verpflichtungen an Unternehmen im Sinne des § 6 Abs. 1 leg.cit. unzulässig. Der Zivilflugplatzhalter hat jedenfalls zu gewährleisten, dass ihm notwendige Steuerungsmaßnahmen im Hinblick auf die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Passagierdurchsuchung ebenso vorbehalten bleiben wie die Verpflichtung gemäß § 5 Z 7 LSG 2011 (Qualitätskontrolle).

54

In den Gesetzesmaterialien wurden die Motive für die Inpflichtnahme des Zivilflugplatzhalters wie folgt zusammengefasst (Erläut. zur RV 981 BlgNR 24. GP, 153 f.):

55

"Durch die Übertragung der Passagierdurchsuchung auf die Zivilflugplatzhalter soll es diesen insbesondere ermöglicht werden, die Passagierströme und die

Flugsteigbelegung mit der Passagierdurchsuchung zu harmonisieren und dadurch eine effizientere Struktur für die Passagierdurchsuchung zu schaffen, beispielsweise durch die Zusammenlegung verstreuter dezentraler Durchsuchungsstellen zu einer zentralen Durchsuchungsstelle.

Vor diesem Hintergrund sprechen insbesondere folgende Gründe dafür, dass die Sicherheitskontrollen bei allen Flughäfen unter der Verantwortung des Zivilflugplatzhalters durchgeführt werden:

- Der Zivilflugplatzhalter verfügt über das notwendige Wissen und Know-how, das zur effektiven Durchführung der Sicherheitskontrollen notwendig ist. Er erkennt den Verlauf der Passagierströme, Stoßzeiten usw. am besten und kann die Kontrollen darauf abstimmen. Damit werden Passagierballungen bei den Sicherheitskontrollstraßen weitestgehend verhindert, was verbesserte zeitliche Rahmenbedingungen schafft, die notwendig sind, um alle Personen, die einer Sicherheitskontrolle unterzogen werden müssen, in der vorgeschriebenen Weise zu kontrollieren.
- Der Zivilflugplatzhalter verfügt über einen sicherheitsrelevanten Informationsvorsprung, etwa bei Flugverspätungen oder Ausfällen, und kann flexibel darauf reagieren.
- Der Zivilflugplatzhalter kann, da er in Vollziehung der Passagierkontrollen zum Bundesministerium für Inneres in einem direkten Unterordnungsverhältnis steht, nunmehr zur Herausgabe von Unterlagen und Informationen verpflichtet werden, die für die Sicherheitsbehörden ein wesentliches Steuerungselement darstellen können.
- Der Zivilflugplatzhalter wird unmittelbar befähigt, bereits bei der Planung von Flughafenerweiterungen bzw. -umbauten Sicherheitsaspekte zu berücksichtigen.
- In der Schulung des Personals sowie in der Aus- und Fortbildung hat der Zivilflugplatzhalter bessere Möglichkeiten, ortspezifische sicherheitsrelevante Aspekte einfließen zu lassen."

4.2.4. Gemäß § 7 LSG 2011 darf der Zivilflugplatzhalter zur Vornahme von Durchsuchungen von Passagieren, ihrer Kleidung, ihres Gepäcks und der von ihnen mitgeführten persönlichen Gegenstände nur Personen heranziehen, zu deren Verwendung eine nicht widerrufenen schriftliche Erklärung des Landespolizeidirektors im Sinne von § 7 Abs. 2 bis Abs. 4 LSG 2011 vorliegt.

56

4.2.5. Nach § 8 Abs. 1 LSG 2011 haftet der Bund nach Maßgabe des Amtshaftungsgesetzes für den Schaden im Rahmen der Aufgabenerfüllung nach § 5 LSG 2011, den ein Dienstnehmer oder sonstiger Beauftragter eines Zivilflugplatzhalters durch ein rechtswidriges Verhalten Passagieren und Dritten

57

schuldhaft zugefügt hat, bis zu einem Betrag von 1 000 000 Euro. Der Dienstnehmer oder der sonstige Beauftragte haftet dem Geschädigten nicht.

Der Zivilflugplatzhalter haftet dem Bund gemäß § 8 Abs. 2 LSG 2011 für jede einzelne einem Passagier oder einem Dritten erbrachte Schadenersatzleistung nach § 8 Abs. 1 LSG 2011. 58

4.2.6. Für die Durchführung von Aufgaben nach diesem Bundesgesetz steht dem Zivilflugplatzhalter pro abfliegendem Passagier vom Luftfahrtunternehmen ein die Kosten seiner Tätigkeit deckendes angemessenes Sicherheitsentgelt zu. Das Verfahren zur Festlegung der Höhe des Sicherheitsentgeltes ist nach den Bestimmungen des Flughafenentgeltegesetzes – FEG, BGBl. I 41/2012, durchzuführen (§ 11 Abs. 1 LSG 2011). 59

4.2.7. In Verfahren gemäß § 11 Abs. 2 LSG 2011 ist den Organen der unabhängigen Aufsichtsbehörde oder den von dieser beauftragten Sachverständigen der Zutritt zu allen am Flughafen befindlichen und in der Verfügungsgewalt des Zivilflugplatzhalters befindlichen Räumen, Grundstücken und Fahrzeugen zu gewähren. Sie sind ermächtigt, in die einschlägigen Geschäftsunterlagen Einsicht zu nehmen und unentgeltlich Abschriften oder Kopien von diesen anzufertigen (§ 12 Abs. 1 LSG 2011). 60

Die Organe der unabhängigen Aufsichtsbehörde und die von dieser beauftragten Sachverständigen sind ermächtigt, die ihnen von diesem Bundesgesetz oder von einer auf Grund dieses Bundesgesetzes erlassenen Verordnung eingeräumten Befugnisse durch unmittelbare behördliche Befehls- und Zwangsgewalt durchzusetzen (§ 12 Abs. 2 LSG 2011). 61

4.2.8. Gemäß § 13 Abs. 1 LSG 2011 untersteht der Zivilflugplatzhalter bei Wahrnehmung der (Dursuchungs-)Aufgaben nach § 5 LSG 2011 "der Aufsicht und den Anordnungen der Sicherheitsbehörde erster Instanz, in deren örtlichen Wirkungsbereich sich der Zivilflugplatz befindet, und ihrer Organe". In § 13 Abs. 2 bis 4 LSG 2011 werden die Aufgaben und Aufsichtsbefugnisse der Sicherheitsbehörden näher festgelegt; so sind die Aufsichtsbehörden u.a. ermächtigt, den Flughafen und alle damit im weitesten Sinn zusammenhängenden 62

Räume, Grundstücke, Fahrzeuge zu betreten, in Dokumente Einsicht zu nehmen und Auskünfte zu verlangen (§ 13 Abs. 4 LSG 2011).

4.2.9. Kommt ein Zivilflugplatzhalter, ein Luftfahrtunternehmen, eine Stelle oder einer ihrer Dienstnehmer den ihnen nach unmittelbar anwendbarem Unionsrecht, diesem Bundesgesetz, auf Grundlage dieser Vorschriften erteilten Bewilligungen oder dem nationalen Sicherheitsprogramm (§ 1) obliegenden Verpflichtungen trotz vorangehender behördlicher Aufforderung gemäß § 13 Abs. 3 leg.cit. nicht ordnungsgemäß nach, begeht er eine Verwaltungsübertretung und ist von der Bezirksverwaltungsbehörde gemäß § 14 LSG 2011 zu bestrafen. 63

5. Der Verfassungsgerichtshof hegt gegen die hiemit in Prüfung gezogenen Bestimmungen folgende Bedenken: 64

5.1. Voranzustellen ist, dass es sich bei den seitens des Zivilflugplatzhalters gemäß § 5 LSG 2011 bzw. des von diesem gemäß § 6 LSG 2011 vertraglich beauftragen Unternehmens zu besorgenden Aufgaben und Befugnissen der "Durchsuchung von Personen" um Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung handeln dürfte. Dies dürfte sich zunächst aus § 5 erster Satz LSG 2011 ergeben, wonach der Zivilflugplatzhalter die in dieser Bestimmung genannten Tätigkeiten "für die Sicherheitsbehörden" zu besorgen verpflichtet ist. Ferner scheint sich die Zuordnung zur Hoheitsverwaltung unter anderem aus § 8 LSG 2011 ("Haftung") sowie aus § 13 (Abs. 1) LSG 2011 ("Behördliche Aufsicht") zu ergeben, wonach der Zivilflugplatzhalter bei der Wahrnehmung der in § 5 LSG 2011 festgelegten Aufgaben und Befugnisse der Aufsicht und den Anordnungen der Sicherheitsbehörde erster Instanz und deren Organen untersteht (sog. Inpflichtnahme oder Indienstnahme). 65

Der Verfassungsgerichtshof geht weiters vorläufig davon aus, dass der Zivilflugplatzhalter gemäß § 5 LSG 2011 bzw. das von diesem vertraglich beauftragte Unternehmen gemäß § 6 LSG 2011 keine verwaltungsbehördliche Befehls- und Zwangsgewalt ausüben dürfen, diesen somit keine behördlichen Aufgaben und Befugnisse, sondern nur sonstige hoheitliche Aufgaben und Befugnisse zukommen. Die behördlichen Aufgaben und Befugnisse, dh (allgemein) die Erlassung von Verordnungen, Bescheiden oder die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt, scheinen den 66

Sicherheitsbehörden (insbesondere gemäß § 3, § 4 und § 13 LSG 2011) vorbehalten zu sein.

Aus der in den Materialien angeführten Kompetenzgrundlage für das Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 (Erläut. zur RV 981 BlgNR 24. GP, 154) scheint sich weiters zu ergeben, dass der Gesetzgeber selbst davon ausging, es handle sich bei den Aufgaben und Befugnissen des Zivilflugplatzhalters und des von diesem vertraglich beauftragten Unternehmens nach § 5 bzw. § 6 LSG 2011 um solche der allgemeinen Sicherheitspolizei.

67

5.2. Der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zufolge begegnet die Heranziehung (Inpflichtnahme oder Indienstnahme) Privater zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben keinen grundsätzlichen Bedenken; die Organisation ihrer Aufgabenerfüllung ist aber bestimmten verfassungsrechtlichen Grenzen unterworfen (vgl. VfSlg. 19.635/2012 mwN).

68

5.3. Sollte das Gesetzesprüfungsverfahren ergeben, dass es sich bei den Aufgaben und Befugnissen der Sicherheitskontrolle, wie sie dem Zivilflugplatzhalter gemäß § 5 LSG 2011 bzw. dem gemäß § 6 LSG 2011 von ihm vertraglich beauftragten Unternehmen übertragen sind, um eine Inpflicht- oder Indienstnahme eines privaten Rechtsträgers zur Besorgung hoheitlicher Aufgaben und Befugnisse handelt, hegt der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass die in Prüfung gezogenen Bestimmungen gegen Art. 20 Abs. 1 B-VG verstoßen dürften:

69

5.3.1. Der Verfassungsgerichtshof geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die Übertragung von Hoheitsgewalt auf nicht-staatliche Rechtsträger nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig ist. Dazu gehört insbesondere, dass eine solche Übertragung von hoheitlichen Befugnissen an selbstständige natürliche oder juristische Personen und damit die Ausgliederung der Wahrnehmung hoheitlicher Verwaltungszuständigkeiten durch den einfachen Gesetzgeber verfassungsrechtlich nur zulässig ist, wenn entweder der von Art. 20 Abs. 1 B-VG vorgesehene Leitungs- und Weisungszusammenhang gesetzlich auf den ausgegliederten Rechtsträger erstreckt und damit insbesondere gesetzlich eine Weisungsbefugnis verantwortlicher oberster Organe der Bundesverfassung angeordnet wird oder die zu übertragende Aufgabe einer der Kategorien des Art. 20 Abs. 2 B-VG unterfällt und der Gesetzgeber ein den Anforderungen des

70

Art. 20 Abs. 2 letzter Satz B-VG entsprechendes, den konkreten Aufgaben und der Organisation des Verwaltungsorganes angemessenes Aufsichtsrecht der obersten Organe vorsieht (siehe nur VfSlg. 20.522/2021 mwN aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes).

5.3.2. In beiden Fällen – Übertragung nach Art. 20 Abs. 1 oder Art. 20 Abs. 2 B-VG – muss der Gesetzgeber weiters jene verfassungsrechtlichen Grenzen wahren, die Art. 20 Abs. 1 B-VG allgemein der Betrauung von nicht-staatlichen Rechtsträgern mit Aufgaben der Hoheitsverwaltung setzt ("Beleihungsschranken", dazu jüngst zB VfSlg. 20.522/2021 mwN). Dazu gehört zunächst, dass die Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf nicht-staatliche Organe dem allgemeinen Sachlichkeitsgebot und dem verfassungsrechtlichen Effizienzprinzip entspricht. Ferner darf der Gesetzgeber nur "vereinzelte" Hoheitsaufgaben auf nicht-staatliche Rechtsträger übertragen. Dabei darf es sich aber nicht um bestimmte Kernbereiche der staatlichen Verwaltung handeln; dazu gehört unter anderem die Vorsorge für die Sicherheit im Inneren und nach außen (vgl. zB VfSlg. 14.473/1996, 16.400/2001, 17.995/2003, 17.341/2004).

71

5.3.3. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig zunächst davon aus, dass die in der Rechtsprechung entwickelten "Beleihungsschranken", das heißt die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Übertragung behördlicher Aufgaben und Befugnisse auf nicht-staatliche Rechtsträger, der Sache nach auch dann anzuwenden sein dürften, wenn der Gesetzgeber einem außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation stehenden Rechtsträger zwar keine behördlichen, aber sonstige ("schlicht") hoheitliche Aufgaben und Befugnisse überträgt, die dieser für eine staatliche Behörde bzw. im Namen einer staatlichen Behörde ausübt.

72

In diesem Sinn dürften die verfassungsrechtlichen Schranken, die der Verfassungsgerichtshof in Bezug auf Beleihungen entwickelt hat, der Sache nach auch auf die in Prüfung gezogenen (Gesetzes- und Verordnungs-)Bestimmungen Anwendung finden.

73

5.3.4. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig unter Zugrundelegung der in Punkt 5.1. ausgeführten Prämisse davon aus, dass die dem Zivilflugplatzhalter bzw. dem vom diesem vertraglich beauftragten Unternehmen gemäß § 5 und § 6

74

ivm § 13 LSG 2011 (und § 1 Abs. 1 Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung und Zeile vier der Anlage zu dieser Verordnung) übertragenen Aufgaben als solche der "Vorsorge für die Sicherheit im Inneren" zu qualifizieren sind. Zu den zentralen Aufgaben des Zivilflugplatzhalters bzw. des gemäß § 6 LSG 2011 vertraglich von diesem beauftragten Unternehmens gehören die in § 5 LSG 2011 (bzw. § 6 LSG 2011) vorgesehenen (Zutritts- und Sicherheits-)Kontrollen.

Damit dürfte die in den in Prüfung gezogenen Bestimmungen statuierte Übertragung der Aufgaben und Befugnisse auf den Zivilflugplatzhalter bzw. das von diesem beauftragte Unternehmen, dh auf außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation stehende Rechtsträger, verfassungswidrig sein, weil die übertragenen Aufgaben und Befugnisse als ausgliederungsfester Kernbereich der staatlichen Verwaltung zu begreifen sein dürften (vgl. sinngemäß VfSlg. 14.473/1996, 16.400/2001, 17.995/2003, 17.341/2004).

75

5.3.5. Der Verfassungsgerichtshof hegt auch das vorläufige Bedenken, dass die in § 6 LSG 2011 statuierte Ermächtigung des Zivilflugplatzhalters, die ihm obliegenden Aufgaben und Befugnisse (weitgehend) an ein anderes, von ihm vertraglich beauftragtes Unternehmen zu übertragen, gegen Art. 20 Abs. 1 B-VG verstoßen dürfte. Dies dürfte sich daraus ergeben, dass zum Ersten gemäß § 13 LSG 2011 nur der Zivilflugplatzhalter (und nicht auch das von diesem gemäß § 6 LSG 2011 vertraglich beauftragte Unternehmen) der Aufsicht durch die Sicherheitsbehörde unterliegt und zum Zweiten die Sicherheitsbehörde keine Ingerenz auf den zwischen dem Zivilflugplatzhalter und dem von diesem beauftragten Unternehmen abzuschließenden Vertrag hat.

76

5.3.6. Im Gesetzesprüfungsverfahren wird näher zu prüfen sein, ob die grundlegende Annahme (vgl. oben Punkt 5.3.3.) zutrifft, dass die sog. Beleihungsschranken in jeglicher Hinsicht auch bei solchen Fällen anzuwenden sind, in denen auf Grund des Gesetzes ein nicht-staatlicher Rechtsträger nur (als Hilfsorgan) "für" eine staatliche Behörde bzw. in deren Namen tätig werden kann.

77

In diesem Zusammenhang könnte – im Hinblick auf die hoheitlichen Aufgaben und Befugnisse gemäß § 5 und § 6 LSG 2011 – unter anderem der Umstand bedeutsam sein, ob und inwieweit die Sicherheitsbehörden jederzeit anstelle des Zivilflugplatzhalters bzw. des von diesem gemäß § 6 LSG 2011 vertraglich

78

herangezogenen Unternehmens die diesen obliegenden Tätigkeiten besorgen oder diesen jederzeit Anordnungen erteilen können.

Ferner wird zu prüfen sein, welche Bedeutung es für die Übertragung der sog. Beleihungsschranken auf nicht-staatliche Rechtsträger, die keine behördlichen, sondern nur sonstige ("schlicht") hoheitliche Aufgaben und Befugnisse ausüben, hat, dass der Zivilflugplatzhalter bzw. das von diesem vertraglich beauftragte Unternehmen (§ 5 und § 6 LSG 2011) der Aufsicht und den Anordnungen der Sicherheitsbehörde erster Instanz unterliegt sowie darüber hinaus gemäß § 7 LSG 2011 eine umfassende Ingerenz des Landespolizeidirektors sowie des Bundesministers für Inneres hinsichtlich des zur Vornahme der Kontrollen eingesetzten Personals besteht.

79

Darüber hinaus wird in diesem Zusammenhang zu erörtern sein, ob für die Frage der Anwendbarkeit der sog. Beleihungsschranken auch der Eingriffsintensität der dem nicht-staatlichen Rechtsträger zugewiesenen ("schlicht") hoheitlichen Aufgaben und Befugnisse eine Bedeutung zukommt. Dabei wird auch zu prüfen sein, ob die vom Zivilflugplatzhalter bzw. die von diesem vertraglich beauftragten Unternehmen vorgenommene Durchsuchung überhaupt einen (hoheitlichen) Eingriff darstellt oder ob davon auszugehen ist, dass die Passagiere die Durchsuchung freiwillig vornehmen lassen.

80

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, § 1 Abs 1 und 2, § 6, § 8 und § 13 des Bundesgesetzes, mit dem Bestimmungen über Sicherheitsmaßnahmen im Bereich der Zivilluftfahrt getroffen werden (Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 – LSG 2011), BGBl. I 111/2010, § 5 und § 7 LSG 2011, BGBl. I 111/2010, idF BGBl. I 50/2012 und § 9 LSG 2011, BGBl. I 111/2010, idF BGBl. I 161/2013, von Amts wegen zu prüfen. Der Verfassungsgerichtshof hat beschlossen, § 1 Abs. 1 der Verordnung der Bundesministerin für Inneres, mit der ein nationales Sicherheitsprogramm erlassen wird (Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung – NaSP-VO), und die Zeile vier der Anlage zur Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung, BGBl. II 276/2011 von Amts wegen zu prüfen.

81

2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Gesetzesprüfungsverfahren und im Verordnungsprüfungsverfahren zu klären sein. 82
3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 83

Wien, am 11. Dezember 2024

Die Vizepräsidentin:

Dr. MADNER

Schriftführerin:

Dr. KASPAR, LL.M.