

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Andre, Peter (2011):

Luftfahrtsicherheitsrecht – Neu

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(4), 76-84.

doi: 10.7396/2011_4_H

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Andre, Peter (2011). Luftfahrtsicherheitsrecht – Neu, SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (4), 76-84, Online:
http://dx.doi.org/10.7396/2011_4_H.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2011

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im
Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 3/2013

Luftfahrtsicherheitsrecht – Neu



PETER ANDRE,
*Leiter der Abteilung III/1
(Legistik) des Bundes-
ministeriums für Inneres.*

Am 1. Jänner 2011 ist das Luftfahrtsicherheitsgesetz – LSG 2011 in Kraft getreten. Der Gesetzgeber hat sich dafür entschieden, die Regelungen über Sicherheitsmaßnahmen im Bereich der Zivilluftfahrt in einem neuen Gesetz zu kodifizieren. Mit dieser Neuregelung werden die Rechtsgrundlagen für das auf Grund unionsrechtlicher Vorschriften erforderliche nationale Sicherheitsprogramm sowie die Sicherheitsprogramme der Zivilflugplatzhalter, Luftfahrtunternehmen und Stellen (zB reglementierte Beauftragte, bekannte Versender etc) geschaffen. Das LSG sieht somit erstmals eine Aufgaben- und Verantwortlichkeitsverteilung der in Betracht kommenden natürlichen und juristischen Personen mit dem Ziel, die Sicherheit auf Zivilflugplätzen sicherzustellen, vor. Schon bisher sah das LSG 1992 eine Inpflichtnahme von Zivilflugplatzhaltern großer Zivilflugplätze (mit einem jährlichen Passagieraufkommen von zwei Millionen Passagieren) vor. Die Inpflichtnahme wird auf alle Zivilflugplatzhalter mit einem jährlichen Passagieraufkommen von mehr als 100.000 Passagieren ausgedehnt. Der behördlichen Aufsicht und Qualitätskontrolle wird besonderes Augenmerk geschenkt. Bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Passagierdurchsuchung untersteht der Zivilflugplatzhalter der Aufsicht und den Anordnungen der Sicherheitsbehörde erster Instanz. Die Qualität der in den Sicherheitsprogrammen oder den behördlichen Entscheidungen oder Bewilligungen vorgesehenen Maßnahmen wird vom Bundesministerium für Inneres (BM.I) oder dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) je nach Zuständigkeitsbereich kontrolliert. Es erfolgt auch ein Abgehen vom System der im Gesetz festgelegten Sicherheitsabgabe. Die vom Zivilflugplatzhalter auf Grund des LSG 2011 wahrzunehmenden Leistungen werden in Form eines – eigenverantwortlich zu berechnenden – Sicherheitsentgeltes finanziert werden. Die Normierung der Verantwortlichkeiten erfolgt durch die Nationales-Sicherheitsprogramm-Verordnung (NaSP-VO).

Mit 1. Jänner 2011 ist das Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen im Bereich der Zivilluftfahrt getroffen werden (Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 – LSG 2011), BGBl I Nr 111/2010, in Kraft getreten.¹ Dieses im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2011 beschlossene Gesetz

löste 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, ab.²

I. EXKURS: HISTORISCHER ABRISS DES LUFTFAHRTSICHER- HEITSRECHTS IN ÖSTERREICH

Als Vorläufer des LSG 1992 kann das Bundesgesetz vom 13. Juli 1971 betreffend das Verbot des Einbringens von gefährlichen Gegenständen in Zivilluftfahrzeuge angesehen werden.³ Dieses Gesetz regelte das Verbot des Einbringens von Waffen, Munition, Sprengmitteln und sonstigen gefährlichen Gegenständen in Zivilluftfahrzeuge durch Fluggäste und Flugbesatzungsmitglieder. Zur Durchsetzung des Verbotes konnten von den Sicherheitsbehörden besonders geschulte, schriftlich ermächtigte Personen Fluggäste und Flugbesatzungsmitglieder sowie das Gepäck von Fluggästen und Flugbesatzungsmitgliedern durchsuchen.⁴

Das LSG 1992 stützte sich kompetenzrechtlich (nur) auf die Bundeskompetenz nach Art 10 Abs 1 Z 7 B-VG hinsichtlich der allgemeinen Sicherheitspolizei und übertrug den Sicherheitsbehörden den vorbeugenden (besonderen) Schutz von Zivilluftfahrzeugen und der Menschen, die sich an Bord befinden oder an Bord eines Zivilluftfahrzeuges gehen, vor gefährlichen Angriffen.⁵ Auf Grund der Bezugnahme auf den Begriff des gefährlichen Angriffs nach § 16 des Sicherheitspolizeigesetzes (SPG), BGBl Nr 566/1991, wurde das LSG 1992 als sicherheitspolizeiliches Nebengesetz angesehen.⁶ Ein wesentlicher Regelungsgegenstand dieses Bundesgesetzes war die Ermächtigung an die Sicherheitsbehörden, die Sicherheitskontrolle der Passagiere auf Unternehmen zu übertragen.⁷

Eine Novellierung von zentraler Bedeutung erfuhr das LSG 1992 durch die Änderung des Bundesgesetzes über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen, BGBl I Nr 136/2004.⁸ Wesentliche Neuerung war die Neufassung der Bestimmung über die Sicher-

heitskontrollen⁹, wonach erstmals vorgesehen, die Durchsuchung der Kleidung und des Gepäcks aller Menschen zu gewährleisten ist, die den (bescheidmäßig durch das BMVIT) festgelegten Sicherheitsbereich eines Zivilflugplatzes betreten. Der Gesetzgeber folgte damit den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr 2320/2002 vom 16. Dezember 2002.¹⁰

Die wohl bedeutendste Novelle zum LSG 1992 erfolgte durch das Budgetbegleitgesetz 2009, BGBl I Nr 52/2009, in Kraft getreten am 1. Juli 2009. Inhalt der Neuregelung war im Wesentlichen, dass der Flugplatzhalter eines großen Flughafens selbst für die Durchführung einer dem Gesetz entsprechenden Sicherheitskontrolle durch geeignete Personen Sorge zu tragen hat, wobei ausdrücklich normiert wurde, dass eine gänzliche Übertragung dieser Pflicht an Dritte nicht zulässig ist. Für eine derartige Inpflichtnahme sollen nur Flugplatzhalter solcher Flughäfen in Betracht kommen, die ein entsprechend hohes Passagieraufkommen haben, da diese besser in der Lage sind, die auch gemeinschaftsrechtlich gebotenen Standards der Sicherheitskontrollen zu erfüllen und die Durchführung der Sicherheitskontrollen durch große Flughäfen zu einer Erhöhung des Sicherheitsniveaus führt. Dass dies vor allem für große Flughäfen gilt, hat seine Ursachen in den deutlich komplexeren Sicherheitsanforderungen, wie etwa einer Vielzahl von Gates, unterschiedlicher und größerer Passagierströme, mehreren Ebenen für Ankunft und Abflug etc.¹¹

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist anzumerken, dass durch die Inpflichtnahme sichergestellt wird, dass auch bei der Übertragung lediglich Hilfstätigkeiten bei der Sicherheitskontrolle von Personen und Gepäck durchgeführt werden können. Bei einer Verweigerung der freiwilligen Sicherheitskontrolle sind – ebenso wie bei aufge-

fundenen gefährlichen Gegenständen – keinesfalls Zwangsmaßnahmen durch privates Kontrollpersonal zulässig. Befehls- und Zwangsgewalt kann erforderlichenfalls immer nur durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ausgeübt werden. Die Durchsuchung durch Private schafft daher lediglich eine Voraussetzung für die Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt durch die staatlichen Organe. An dieser Grundkonzeption hält auch das LSG 2011 fest, wonach nunmehr alle Zivilflugplatzhalter, die auf ihrem Flughafen ein jährliches Passagieraufkommen von mehr als 100.000 Passagieren (PAX) haben, gesetzlich in Pflicht genommen werden, eine ordnungsgemäße Passagierdurchsuchung mit hierfür geeigneten Personen durchzuführen.¹²

II. DIE NEUERUNGEN DES LSG 2011 IM EINZELNEN

1. Aufgabenverteilung – Nationales Sicherheitsprogramm

Auf europäischer Ebene legen gemeinsame Vorschriften Standards für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt fest.¹³ Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, technische und organisatorische Maßnahmen, die in dem Anhang zur Verordnung definiert sind, zu treffen (zB Gepäck- und Personenkontrollen), um die Sicherheit in der Zivilluftfahrt zu gewährleisten. Wie und vor allem durch wen diese durchgeführt werden, bleibt den Mitgliedstaaten vorbehalten. Der nationale Gesetzgeber muss folglich ein Regime zur Verfügung stellen, das die Aufgabenverteilung zwischen den Betroffenen festlegt und – wie in Art 10 Verordnung (EG) Nr 300/2008 vorgesehen – in einem nationalen Sicherheitsprogramm die dazu notwendigen inhaltlichen Anordnungen trifft.¹⁴ Mit dem LSG 2011 wurden die Rechtsgrundlagen für das auf Grund unionsrechtlicher Vorschriften er-

forderliche nationale Sicherheitsprogramm sowie die Sicherheitsprogramme der Zivilflugplatzhalter, Luftfahrtunternehmen und Stellen geschaffen. Unter Zivilflugplatzhaltern sind die Inhaber einer Zivilflugplatz-Bewilligung nach §§ 68 ff des Luftfahrtgesetzes (LFG)¹⁵ zu verstehen; der Begriff des Luftfahrtunternehmens folgt der Verordnung Nr 300/2008¹⁶, wonach der Ausdruck „Luftfahrtunternehmen“ ein Lufttransportunternehmen mit einer gültigen Betriebsgenehmigung oder einer gleichwertigen Genehmigung bezeichnet.¹⁷ Unter Stellen sind nach der genannten Verordnung Personen, Organisationen oder Unternehmen zu verstehen, die Luftsicherheitsstandards anwenden und an Standorten innerhalb oder außerhalb des Flughafengeländes tätig sind und für oder über die Zivilflughäfen Güter liefern und/oder Dienstleistungen erbringen (zB reglementierte Beauftragte, bekannte Versender, Catering- oder Reinigungsunternehmen).¹⁸ Das LSG 2011 sieht somit erstmals eine Aufgaben- und Verantwortlichkeitsverteilung der in Betracht kommenden natürlichen und juristischen Personen mit dem Ziel, die Sicherheit auf Zivilflugplätzen sicherzustellen, vor.

§ 1 LSG 2011¹⁹ schafft die Grundlage für das nationale Sicherheitsprogramm.²⁰ In dieser als Verordnung der Bundesministerin für Inneres im Einvernehmen mit der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie zu erlassenden Verordnung sind die Verantwortlichkeiten der Zivilflugplatzhalter, Luftfahrtunternehmen und Stellen festzulegen.²¹ Diesen obliegt nach § 1 Abs 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,²² dem nationalen Sicherheitsprogramm und bundesgesetzlichen Vorschriften ergeben.

§ 1 Abs 3 normiert ein Anhörungsrecht vor Erlassung oder Änderung der NaSP-VO für das Nationale Zivilluftfahrt-Sicherheitskomitee. Dabei handelt es sich um eine nationale Einrichtung auf Grund des (Chicagoer) Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt, BGBl Nr 97/1949, Anhang 17, betreffend den Schutz der internationalen Zivilluftfahrt vor widerrechtlichen Übergriffen, in der die zuständigen Behörden ebenso vertreten sind wie die betroffenen Institutionen.²³

In einer notwendigen Ergänzung hat der Gesetzgeber in § 4 die nationalen behördlichen Zuständigkeiten für Entscheidungen und Bewilligungen auf Grund unmittelbar anwendbaren Unionsrechts festgelegt. Zu begrüßen ist, dass damit ein innerstaatliches Gesetz die Behördenzuständigkeit für den unmittelbaren Vollzug von Gemeinschaftsrecht ausdrücklich festlegt.²⁴

2. Sicherheitsprogramme

Aufbauend auf dieses nationale Sicherheitsprogramm und die unionsrechtlichen Vorgaben haben die in § 2 Genannten²⁵ jeweils ein Sicherheitsprogramm zu erstellen, in dem sie darlegen, wie sie die sich aus dem nationalen Sicherheitsprogramm ergebenden Aufgaben konkret umsetzen werden.²⁶ Die Sicherheitsprogramme der Zivilflugplatzhalter sind vom BM.I im Einvernehmen mit dem BMVIT zu genehmigen, jene der Luftfahrtunternehmen und Stellen vom BMVIT im Einvernehmen mit dem BM.I jeweils auf Antrag zu genehmigen. Die Genehmigungen können nach § 2 Abs 6 insoweit bedingt, befristet oder mit Auflagen erteilt werden, als dies zur ordnungsgemäßen Erfüllung der jeweiligen Verpflichtungen erforderlich ist.²⁷

3. Passagierdurchsuchungen

Schon bisher sah das LSG 1992 eine Inpflichtnahme von Zivilflugplatzhaltern großer Zivilflugplätze (mit einem jähr-

lichen Passagieraufkommen von zwei Millionen Passagieren – also de facto des Flughafens Wien) vor (siehe Seite 77 – „Exkurs“). Die Passagierdurchsuchungen werden durch das LSG 2011 durch eine Inpflichtnahme auf alle Zivilflugplatzhalter mit einem jährlichen Passagieraufkommen von mehr als 100.000 Passagieren übertragen. Begründet wird dies etwa mit der Optimierung, dadurch entstehende Synergien sowohl hinsichtlich der Gewährleistung der Sicherheit (etwa durch Gestaltung der Sicherheitskontrollstraßen) als auch zur Kostensenkung nutzen zu können. Wie bisher ist der Zivilflugplatzhalter ermächtigt, geeignete Unternehmer oder Gesellschaften mit der Durchführung der ihm obliegenden Durchsuchungen – bei denen es sich um Hilfstätigkeiten handelt – vertraglich zu beauftragen, wobei ausdrücklich normiert wird, dass eine gänzliche Übertragung dieser Pflicht an Dritte nicht zulässig ist.²⁸ Die bisherige Übertragung der Aufgaben durch das BM.I gibt es nicht mehr.

Durch die Durchführung der Tätigkeiten der Sicherheitskontrollen können durchaus Eingriffe in Rechtspositionen Betroffener erfolgen. Bei genauer Betrachtung des Systems der Passagierdurchsuchung ist festzustellen, dass hinsichtlich der Durchsuchung und Zutrittsbeschränkung in § 3 die Sicherheitsbehörden und Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ermächtigt sind, den Zutritt von Passagieren zu einem im Sicherheitsprogramm festgelegten Sicherheitsbereich²⁹ von der Durchsuchung abhängig zu machen und sie im Falle der Weigerung vom Zutritt auszuschließen und nicht die Inpflicht genommenen Zivilflugplatzhalter, deren Hilfstätigkeiten in § 5 aufgezählt sind. Man kann daher nicht von einer „Privatisierung der Sicherheitskontrollen“ ausgehen, wie dies in der Lehre vertreten wurde.³⁰ Es darf nicht übersehen werden, dass unmittelbare

Zwangsgewalt zur Durchsetzung der genannten Ermächtigung nur durch die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes erfolgen kann.³¹

4. Standards der Durchsuchung

Die genannte Verpflichtung zur Durchsuchung der Passagiere wird im Gesetz konkretisiert und näher ausgeführt. Dabei folgt das LSG 2011 weitgehend seinem Vorgängergesetz, so sind beispielsweise Regelungen über den Abschluss einer Haftpflichtversicherung oder eine Qualitätskontrolle, aber auch ein Hinweis auf die Verhältnismäßigkeit enthalten. Die Durchsuchung kann von Hand, mit technischen Hilfsmitteln (zB Röntgengeräte) oder mit Tieren (insbesondere Hunden) erfolgen, mit denen die Einschleusung verbotener Gegenstände in den im Programm für die Flughafensicherheit gemäß LSG 2011 und dem nationalen Sicherheitsprogramm festgelegten Sicherheitsbereich verhindert werden kann.

Für alle Durchsuchungen sehen die erwähnten europarechtlichen Vorschriften, insbesondere die angeführte Verordnung (EG) Nr 300/2008, detaillierte Maßnahmen vor. Der Anhang der (Durchführungs-)Verordnung (EU) Nr 185/2010 enthält eine demonstrative Liste jener Gegenstände, die ein Fluggast nicht an seiner Person, im Handgepäck oder im aufgegebenen Gepäck in den Sicherheitsbereich oder an Bord eines Zivilluftfahrzeuges mitnehmen darf.

5. Behördliche Aufsicht und Qualitätskontrolle

In dem Maße, in dem das Gesetz die Aufgabenverteilung im Bereich der Sicherheitsmaßnahmen der Zivilluftfahrt vornimmt und behördliche Entscheidungen und Bewilligungen vorsieht, ist der behördlichen Aufsicht und Qualitätskontrolle besonderes Augenmerk zu schenken. Bei

der Wahrnehmung der Aufgaben der Passagierdurchsuchung untersteht der Zivilflugplatzhalter der Aufsicht und den Anordnungen der Sicherheitsbehörde erster Instanz. Die Qualität der in den Sicherheitsprogrammen oder den erwähnten behördlichen Entscheidungen oder Bewilligungen vorgesehenen Maßnahmen wird vom BM.I oder dem BMVIT je nach Zuständigkeitsbereich kontrolliert.

Dem Bund bleiben weiterhin die Aufsicht, die Anordnungsbefugnis und die Letztverantwortung über die Passagierdurchsuchungen. Gemäß § 13 Abs 1 untersteht der Zivilflugplatzhalter der Aufsicht und den Anordnungen der Sicherheitsbehörde erster Instanz, in deren örtlichen Wirkungsbereich sich der Zivilflugplatz befindet, und ihrer Organe.³²

Ein weiterer bedeutender Punkt der hier zu besprechenden Novelle ist die Qualitätskontrolle. Zum einen ist der Zivilflugplatzhalter wie bisher verpflichtet, eine ordnungsgemäße Passagierdurchsuchung mit hierfür geeigneten Personen durchzuführen.³³ Die bislang in § 6 LSG 1992 vorgesehenen Regelungen betreffend die Auswahl der mit Passagierdurchsuchungen betrauten Dienstnehmer wurden übernommen, ergänzt um die auf Grund der Verordnung (EU) Nr 185/2010 erforderlichen Vorschriften hinsichtlich leitender Mitarbeiter und Ausbilder.³⁴ Zum anderen normiert § 13 Abs 2, dass die Qualität der in den Sicherheitsprogrammen oder behördlichen Entscheidungen und Bewilligungen vorgesehenen Maßnahmen einer Kontrolle durch das BM.I sowie BMVIT im jeweiligen Zuständigkeitsbereich unterzogen wird. In den Abs 3 und 4 werden Befugnisse der Aufsichtsbehörden normiert. Das System zur Durchsetzung der ordnungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Luftfahrtsicherheit sieht vor: Kommt der Zivilflugplatzhalter, ein Luftfahrtunternehmen oder ein sonstiger Ver-

pflichteter den ihm obliegenden Pflichten nicht nach, kann die zuständige Behörde einen entsprechenden Auftrag erteilen. Droht auf Grund der mangelhaften Aufgabenerfüllung unmittelbare Gefahr, kann der Zutritt von Passagieren und sonstiger Personen zum sowie die Einbringung von Gegenständen in den Sicherheitsbereich eingeschränkt oder – wenn erforderlich – gänzlich untersagt werden.³⁵

Den Aufsichtsbehörden kommen im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit folgende Befugnisse zu:

- ▶ Ihnen ist Zutritt zu den sicherheitsrelevanten Bereichen des Flughafens zu gewähren.
- ▶ Sie haben Einsichtsrechte in die über die Qualität ihrer Pflichterfüllung Auskunft gebenden Dokumente und
- ▶ ihnen ist die unentgeltliche Anfertigung von Abschriften oder Kopien dieser Dokumente zu gewähren.
- ▶ Zudem ist die Verpflichtung der Flugplatzhalter, Luftfahrtunternehmen und deren Dienstnehmer oder deren Subunternehmer zur Auskunftserteilung gegenüber dem BMVIT und dem BM.I über Angelegenheiten, auf die sich das behördliche Aufsichtsrecht nach dem LSG erstreckt, normiert.

Hinzuweisen ist darauf, dass eine Verletzung der Auskunftspflicht eine Verwaltungsübertretung nach § 14 begründet.

6. Sicherheitsentgelt

Mit dem LSG 2011 erfolgt auch ein Abgehen vom System der im Gesetz festgelegten Sicherheitsabgabe, wie dies im LSG 1992 vorgesehen war.³⁶ Die vom Zivilflugplatzhalter auf Grund des LSG 2011 wahrzunehmenden Leistungen werden künftig nicht mehr durch eine – hoheitlich festzulegende – Sicherheitsabgabe abgegolten, sondern in Form eines – eigenverantwortlich zu berechnenden – Sicherheitsentgeltes finanziert. Zweifellos wurde durch die

se Regelung auch wirtschaftlichen Aspekten Rechnung getragen. Dem Rechtsschutz wird durch ein Rechtsschutzverfahren zur Nachprüfung der Angemessenheit der festgelegten Höhe durch eine noch einzurichtende unabhängige Behörde³⁷ entsprochen. Zur Kontrolle betreffend die Höhe des Sicherheitsentgeltes soll den Betroffenen eine eigene unabhängige Aufsichtsbehörde als Rechtsschutzinstanz zur Verfügung stehen. Auf Grund der Übergangsbestimmungen³⁸ wird diese Festlegung (drei Monate) nach Inkrafttreten der in Umsetzung der Richtlinie über Flughafenentgelte erlassenen Bestimmungen erfolgen, bis dahin schreibt das LSG 2011 die bisher geltenden Sicherheitsentgeltshöhen fest und erlaubt sachlich gerechtfertigte Abweichungen davon.

Das Verfahren zur Festlegung dieses Sicherheitsentgeltes, insbesondere auch die Einbindung von Luftfahrtunternehmen, soll im Sinne der Harmonisierung und Einheitlichkeit gleich erfolgen wie in jenem Verfahren, das in der Umsetzung der Richtlinie über Flughafenentgelte vorgesehen wird.³⁹

7. Weitere Regelungen des LSG

Im Übrigen hat der Gesetzgeber im LSG 2011 weitgehend die Regelungen des Vorgängergesetzes übernommen sowie Anpassungen und Präzisierungen nur vorgenommen, sofern sie unionsrechtlich geboten waren. Dies betrifft insbesondere Regelungen zur Zutrittsbeschränkung (§ 3), die Auswahl der mit Durchsuchungen betrauten Dienstnehmer, leitenden Mitarbeiter und Ausbilder (§ 7), Haftung (§ 8), Anlagen und Geräte (§ 9), Räume (§ 10) oder Militärflugplätze (§ 15).

III. NATIONALES SICHERHEITSPROGRAMM-VERORDNUNG – NASP-VO

1. Aufgabenzuweisung

Die Verordnung der Bundesministerin für Inneres, mit der ein nationales Sicherheitsprogramm erlassen wird (Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung – NaSP-VO) regelt die Durchführung der den Zivilflugplatzhaltern, den Luftfahrtunternehmen und den Stellen obliegenden Maßnahmen.⁴⁰ Im Falle von Militärflugplätzen, die gemäß § 62 LFG für Zwecke der Zivilluftfahrt benützt werden, ist die Durchführung der Maßnahmen von den Inhabern der Benützungsbewilligung zu gewährleisten.

Die konkrete Zuordnung der einzelnen Maßnahmen zum Zivilflugplatzhalter, zu den Luftfahrtunternehmen und Stellen wird im Anhang der Verordnung vorgenommen. Dies ist sinnvoll, weil die inhaltliche Festlegung der Maßnahmen im Sinne der Luftfahrtsicherheit in den unmittelbar anwendbaren unionsrechtlichen Vorschriften⁴¹ detailliert genannt ist. Dazu werden in der Anlage die jeweiligen Rechtsquellen des Unionsrechtes angeführt und der jeweils Verantwortliche für die Durchführung der konkreten Maßnahme im Kapitel des Anhangs der Unionsvorschrift genannt.

Festzuhalten ist, dass die Zuweisung der Verantwortlichkeiten in der Verordnung nicht behördliche Entscheidungen betrifft. Diese bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und ergeben sich unmittelbar aus dem LSG 2011.

Dies sei an einigen Beispielen erörtert:

- Die Verordnung weist Maßnahmen der Flughafensicherheit nach Punkt 1 des Anhangs zur Verordnung (EU) Nr 185/2010 dem Zivilflugplatzhalter zu. Die Zuverlässigkeitsüberprüfung für Personen, die einen Flughafenausweis benötigen, erfolgt jedoch – wie bisher – gemäß § 134a

LFG durch Vorlage der entsprechenden Daten durch den Zivilflugplatzhalter an das BMVIT unter Mitwirkung der Sicherheitsbehörden.⁴²

- Die Pflicht zur Kontrolle der Fluggäste und des Handgepäcks ergibt sich für Zivilflugplatzhalter von Flughäfen mit einem jährlichen Passagieraufkommen von mindestens 100.000 abfliegenden Passagieren bereits aus § 5 LSG 2011. Für die übrigen Zivilflugplätze, insbesondere für Flugplätze ohne Sicherheitsbereich, ist diese Aufgabenzuweisung an den Zivilflugplatzhalter erforderlich. Die Verordnung weist demgemäß in der Anlage zu ergreifende Maßnahmen zur Kontrolle oder zum Schutz von Fluggästen und Handgepäck⁴³ dem Zivilflugplatzhalter zu. Über eine Beförderung eines potenziell gefährlichen Fluggastes⁴⁴ hat die nach § 4 LSG 2011 zuständige Behörde (in diesem Fall wohl die Sicherheitsbehörde) das Luftfahrtunternehmen schriftlich im Voraus zu unterrichten.

2. Sicherheitsprogramme und alternative Sicherheitsmaßnahmen

Aufbauend auf dem nationalen Sicherheitsprogramm und den unionsrechtlichen Vorgaben haben alle Zivilflugplatzhalter, Luftfahrtunternehmen und Stellen gemäß § 2 LSG 2011 ein „unternehmensspezifisches“ und behördlich zu genehmigendes Sicherheitsprogramm zu erstellen. Die NaSP-VO regelt auch zulässige Abweichungen vom grundsätzlich zu erstellenden Sicherheitsprogramm für Zivilflugplätze im Sinn der Verordnung (EU) Nr 1254/2009. Wenn sich der Verkehr auf einem Flugplatz oder einem abgegrenzten Flugplatzbereich auf eine Kategorie oder mehrere Kategorien des Art 1 Z 1 bis 10 der Verordnung (EU) Nr 1254/2009 beschränkt, können vom Zivilflugplatzhalter oder Inhaber einer Benützungsbewilligung

gemäß § 62 LFG im Rahmen der gemäß § 2 Abs 1 LSG 2011 zu erstellenden Sicherheitsprogramme alternative Sicherheitsmaßnahmen⁴⁵ beantragt werden. Solche alternativen Sicherheitsmaßnahmen können von der Behörde nur nach Durchführung einer vorherigen ortsbezogenen Risikobewertung und nach Maßgabe der unionsrechtlichen Vorschriften⁴⁶ genehmigt werden. Die Ausnahmen sind auf Grundlage einer entsprechenden ortsbezogenen Risikobewertung möglich.

IV. RESÜMEE

Durch das LSG 2011 hat der Gesetzgeber ein effizientes und verwaltungsentlastendes Regelungswerk zur Erfüllung der in europarechtlichen Vorschriften vorgesehenen Maßnahmen im Bereich der Sicherheit der Zivilluftfahrt geschaffen. Gemeinsam mit der NaSP-VO und den neuen Sicherheitsprogrammen aller beteiligten juristischen Personen sollte gewährleistet sein, dass die neue Sicherheitsarchitektur auf Zivilflugplätzen im Interesse der Sicherheit der Passagiere und aller anderen Betroffenen ihre volle Wirksamkeit entfalten kann.

¹ NR: GP XXIV RV 981 AB 1026 S 90, BR 8437 AB 8439 S 792.

² Gemäß § 20 LSG trat dieses Gesetz mit Ablauf des 31.12.2010 außer Kraft, die Bestimmungen des 4. Abschnittes des LSG 1992 sind jedoch auf Abgabenschulden, die vor dem 01.01.2011 entstanden sind, anzuwenden.

³ BGBl Nr 284/1971.

⁴ Vgl § 3 Abs 1 des Bundesgesetzes betreffend das Verbot des Einbringens von gefährlichen Gegenständen in Zivilluftfahrzeuge.

⁵ Vgl § 1 LSG 1992.

⁶ Siehe Hauer/Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz⁴ (2010). Anm 4 zu § 3 S 81, die dies offenbar auch für das LSG 2011 annehmen, obwohl diese Bezugnahme nicht mehr im Gesetzestext aufscheint. Eine Normierung von Aufgaben der Abwehr gefährlicher Angriffe, die mit Waffen, Kriegsmaterial, Munition, Schieß- und Sprengmitteln oder anderen bezeichneten besonders gefährlichen Gegenständen begangen werden können, wie dies in § 1 LSG 1992 erfolgt ist, gibt es explizit nicht mehr.

⁷ Vgl § 4 LSG 1992.

⁸ Im Rahmen dieser Novelle, die als Artikel 5 Teil des Budgetbegleitgesetzes 2005 war, wurde auch die Kurzbezeichnung „Luftfahrtsicherheitsgesetz – LSG“ eingeführt.

⁹ Vgl § 2 LSG 1992.

¹⁰ Zum Sicherheitsbereich siehe Punkt 1.21 des Anhanges der Verordnung (EG) Nr 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, ABl (Amtsblatt) Nr L 355 vom 30.12.2002, 1–21.

¹¹ RV zu Budgetbegleitgesetz 2009 (NR: GP XXIV RV 113 und zu 113 AB 198, 21 BR: AB 8112 S 771).

¹² Vgl §§ 5 ff LSG 2011.

¹³ Siehe die 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 09.04.2008, 72, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr 18/2010, ABl Nr L 7 vom 12.01.2010, 3, sowie die Verordnung (EU) Nr 185/2010 zur Festlegung von detaillierten Maßnah-

men für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards in der Luftsicherheit, ABl Nr L 55 vom 05.03.2010, 1, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr 573/2010, ABl Nr L 166 vom 01.07.2010, 1, in der Fassung der Berichtigung ABl Nr L 159 vom 25.06.2010, 27, sowie die Verordnung (EU) Nr 1254/2009 zur Festlegung der Bedingungen, unter denen die Mitgliedstaaten von den gemeinsamen Grundnormen für die Luftsicherheit in der Zivilluftfahrt abweichen und alternative Sicherheitsmaßnahmen treffen können, ABl Nr L 338 vom 19.12.2009, 17.

¹⁴ Siehe dazu RV zu LSG 2011, 981 BlgNR XXIV. GP.

¹⁵ Bundesgesetz vom 02.12.1957 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz – LFG), BGBl Nr 53/1957 idF BGBl I Nr 111/2010.

¹⁶ Verordnung (EG) Nr 300/2008 Artikel 3 (4).

¹⁷ Hier ist anzumerken, dass § 101 LFG den Begriff „Luftverkehrsunternehmen“ kennt, der sowohl „Luftfahrtunternehmen“ als auch „Luftbeförderungsunternehmen“ umfasst.

¹⁸ Verordnung (EG) Nr 300/2008 Art 2 (1) c und Art 3 (6).

¹⁹ Paragrafenzitate ohne nähere Angaben im Folgenden beziehen sich auf das LSG 2011.

²⁰ Siehe zur europarechtlichen Grundlage Art 10 der Verordnung (EG), Nr 300/2008.

²¹ Die Verordnung der Bundesministerin für Inneres, mit der ein nationales Sicherheitsprogramm erlassen wird (Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung – NaSP-VO), BGBl II Nr 276/2011, ist am 18.08.2011 in Kraft getreten.

²² Siehe EN 8.

²³ Zur Zusammensetzung siehe auch www.bmvit.gv.at/verkehr/luftfahrt/sicherheit.

²⁴ Dazu und zum „Grundsatz der institutionellen Autonomie der Mitgliedstaaten“ siehe Grabenwarter/Holoubek, *Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht* (2009) 412.

²⁵ Es handelt sich wieder um die Zivilflugplatzhalter, Luftfahrtunternehmer und Stellen.

²⁶ Siehe dazu RV zu LSG 2011, 981 BlgNR XXIV. GP.

²⁷ Gemäß der Übergangsbestimmung des § 21 Abs 2 LSG 2011 bleiben die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des LSG 2011 bestehenden Sicherheitsprogramme bis zur Genehmigung der nach § 2 LSG 2011 vorzulegenden Sicherheitsprogramme aufrecht. Die (erstmalige) Vorlage der Sicherheitsprogramme nach § 2 LSG 2011 hat bis 01.09.2011 zu erfolgen.

²⁸ § 6 LSG 2011.

²⁹ Genehmigung der Sicherheitsprogramme nach § 2 LSG 2011.

³⁰ So Strejcek, *Sicherheitskontrollen auf Zivilflugplätzen. Zur Privatisierung und Finanzierung von Personenüberprüfungen nach dem Luftfahrtsicherheitsgesetz, ZVR 2006/141*, allerdings zur Rechtslage nach LSG 1992.

³¹ § 3 Abs 5 LSG 2011.

³² Dies erscheint auf Grund der Vollzugsnähe der Sicherheitsbehörde 1. Instanz angemessen.

³³ Siehe § 5 Z 7 und § 7 Abs 1 LSG 2011.

³⁴ Siehe dazu RV zu LSG 2011, 981 BlgNR XXIV. GP.

³⁵ Eine unmittelbar drohende Gefahr für die Sicherheit der Zivilluftfahrt wird demnach nach der RV insbesondere bei schweren Mängeln, die zu einer Durchbrechung der Sicherheitskette führen können, bestehen.

³⁶ Siehe dazu Strejcek, *Sicherheitskontrollen, der auch das Erk des VfGH G 29/05 vom 23.06.2005 bespricht, in dem der VfGH die Abgabenhöhe und das Einhebungssystem als verfassungskonform judiziert hat.*

³⁷ § 11 LSG 2011. Diese unabhängige Behörde ist zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Artikels noch nicht eingerichtet.

³⁸ Siehe die Übergangsbestimmung in § 21 Abs 1 LSG 2011.

³⁹ Siehe Richtlinie 2009/12/EG über Flughafenentgelte, ABl Nr L 70 vom 14.03.2009.

⁴⁰ § 1 NaSP-VO, siehe EN 21.

⁴¹ Siehe EN 13.

⁴² § 134a LFG wurde ebenfalls im Zuge des Budgetbegleitgesetzes 2011, BGBl I Nr 111/2010, geändert. Die Regelung über die Zuverlässigkeitsprüfung blieb jedoch unverändert, lediglich die Mitwirkungsbestimmung der Sicherheitsbehörden in § 140d Abs 2 LFG wurde angepasst.

⁴³ Vgl Punkte 4.1. des Anhangs zur Verordnung (EU) Nr 185/2010.

⁴⁴ Punkt 4.3. des Anhangs zur Verordnung (EU) Nr 185/2010.

⁴⁵ Es handelt sich um Maßnahmen im Sinne des Art 4 Abs 4 der Verordnung (EG) Nr 300/2008 oder besondere Sicherheitsverfahren oder Ausnahmen im Sinne des Punktes 1.0.3. des Anhangs zur Verordnung (EU) Nr 185/2010.

⁴⁶ Verordnung (EU) Nr 1254/2009, Verordnung (EG) Nr 300/2008 sowie Verordnung (EU) Nr 185/2010.