

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder
Dr. Markus ACHATZ,
Dr. Sieglinde GAHLEITNER,
Dr. Andreas HAUER,
Dr. Christoph HERBST,
Dr. Michael HOLOUBEK,
Dr. Angela JULCHER,
Dr. Georg LIENBACHER,
Dr. Michael MAYRHOFER,
Dr. Stefan PERNER,
Dr. Michael RAMI und
Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters
Dr. Luka SAMONIG
als Schriftführer,

in dem von Amts wegen eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 1 Abs. 1 und 2, § 5, § 6, § 7, § 8, § 9 und § 13 Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 und der Gesetzmäßigkeit des § 1 Abs. 1 Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung und der Zeile vier der Anlage zur Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 140 B-VG und Art. 139 B-VG zu Recht erkannt:

- I. § 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, § 5 und § 7 LSG 2011, BGBl. I Nr. 111/2010, idF BGBl. I Nr. 50/2012 und § 9 LSG 2011, BGBl. I Nr. 111/2010, idF BGBl. I Nr. 161/2013 werden nicht als verfassungswidrig aufgehoben.
- II. § 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 Nr. 276/2011, werden nicht als gesetzwidrig aufgehoben.

Entscheidungsgründe

I. Anlassverfahren, Prüfungsbeschluss und Vorverfahren

1. Beim Verfassungsgerichtshof ist zur Zahl E 1128/2024 eine auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde anhängig, der folgender Sachverhalt zugrunde liegt: 1

1.1. 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 2

wurde neuerlich ein (sogenannter Quoten-)Alarm ausgelöst. Im Anschluss an diesen zweiten Alarm erfolgte eine Durchsuchung des Beschwerdeführers per Hand durch einen Bediensteten des bezeichneten Unternehmens.

1.2. 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.

3

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

4

Bei der Übertragung der Verantwortlichkeiten für die – nach der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 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 Luftfahrtsicherheitsgesetz 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 handeln.

5

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) unterstelle, sei die Sicherheitsbehörde erster Instanz für die unmittelbaren verwaltungsbehördlichen Befehls- und Zwangsakte des von ihr beaufsichtigten Zivilflugplatzhalters verantwortlich.

6

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

7

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.

8

2. Bei der Behandlung der gegen diese Entscheidung gerichteten Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des § 1 Abs. 1 und 2, § 5, § 6, § 7, § 8, § 9 und § 13 Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 und ob der Gesetzmäßigkeit des 1 Abs. 1 Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung und

9

der Zeile vier der Anlage zur Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung entstanden. Der Verfassungsgerichtshof hat daher am 11. Dezember 2024 beschlossen, diese Bestimmungen von Amts wegen auf ihre Verfassungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit zu prüfen.

3. Der Verfassungsgerichtshof legt seine Bedenken, die ihn zur Einleitung des Gesetzes- und des Verordnungsprüfungsverfahrens bestimmt haben, in seinem Prüfungsbeschluss im Wesentlichen wie folgt dar:

10

"

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 beauftragten 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).

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 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.

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).

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:

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 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).

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.

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.

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 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).

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.

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.

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 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.

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."

4. Die Bundesregierung erstattete eine Äußerung, in der sie die Zulässigkeit des Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahrens bejaht; die Bundesregierung tritt den im Prüfungsbeschluss dargelegten Bedenken in der Sache wie folgt entgegen:

11

"3. Zum Vorliegen schlichter Hoheitsverwaltung:

Der Verfassungsgerichtshof geht in seinem Prüfungsbeschluss vorläufig davon aus, dass die vom Zivilflugplatzhalter bzw. von einem beauftragten Unternehmen durchgeführte Durchsuchung der Passagiere gemäß § 5 bzw. § 6 LSG 2011 ein Akt der Hoheitsverwaltung sei.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Durchsuchung von Passagieren sowie der von diesen mitgeführten Gegenständen keinen Akt unmittelbarer Befehls- oder Zwangsgewalt darstellt (vgl. bereits ErlRV 693 BlgNR 18. GP, 7 f. zum Zivilluftfahrtsicherheitsgesetz sowie ErlRV 113 BlgNR 24. GP, 96 zu § 4a LSG in der Fassung des Budgetbegleitgesetzes 2009, BGBl. I Nr. 52/2009). Dies ergibt sich bereits aus der Freiwilligkeit der Durchsuchung. Erst zur Durchsetzung der an die Durchsuchung anknüpfenden Zutrittsbeschränkungen ist gemäß § 3 Abs. 1 iVm. Abs. 5 LSG 2011

die Anwendung von Zwangsgewalt zulässig, die jedoch den Sicherheitsbehörden vorbehalten ist. Im hier maßgeblichen Zusammenhang mit der Durchsuchung der Passagiere und des von diesen mitgeführten Gepäcks werden dem Zivilflugplatzhalter oder einem beauftragten Unternehmen auch keine Befugnisse zur Erlassung typisierter Verwaltungsakte eingeräumt (etwa zur Erlassung von Verordnungen oder Bescheiden; vgl. in diesem Zusammenhang auch *Wiederin*, Die Beleihung, in Fuchs et al. [Hrsg.], Staatliche Aufgaben, private Akteure, Band 2 [2017], 31 [68 f.]; siehe demgegenüber zur Ausstellung eines Flughafenausweises gemäß § 134a des Luftfahrtgesetzes – LFG, BGBl. Nr. 253/1957, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 151/2021, sowie zum bescheidförmigen Entzug desselben und der Ausübung damit zusammenhängender Befehls- und Zwangsgewalt VwGH 13.9.2016, Ro 2014/03/0062 Rz. 30).

Die Durchsuchung von Passagieren sowie deren Gepäck und persönlichen Gegenständen durch den Zivilflugplatzhalter erfolgt als 'Hilfstätigkeit' (so bereits ErlRV 113 BlgNR 24. GP, 96 zu § 4a LSG in der Fassung des Budgetbegleitgesetzes 2009, BGBl. I Nr. 52/2009) für die Sicherheitsbehörden und steht unbestritten in einem Zusammenhang mit den hoheitlichen Aufgaben der Sicherheitsbehörden. Zwar könnte fraglich sein, ob Handlungen von Privaten, die, würden sie durch eine Behörde erfolgen, als schlicht-hoheitlich zu qualifizieren wären, (begrifflich) auch dann ohne Weiteres der schlichten Hoheitsverwaltung zuzurechnen sind, wenn der Private nicht auch mit sonstigen (damit in Zusammenhang stehenden) Aufgaben der Hoheitsverwaltung betraut ist. Der Verfassungsgerichtshof dürfte in seinem Erkenntnis vom 14. Dezember 2023, G 328/2022 ua., vom Verständnis ausgegangen sein, dass schlichte Hoheitsverwaltung durch (nicht mit förmlicher Hoheitsgewalt beliehene) Private vorliegt, wenn (bloß) ein hinreichend enger Konnex zur Führung der Verwaltung durch die Behörde besteht (wenngleich dies dort in der Folge verneint wurde). Auch die Materialien zum Zivilluftfahrtsicherheitsgesetz sind ausdrücklich vom Vorliegen schlichter Hoheitsverwaltung ausgegangen (vgl. ErlRV 693 BlgNR 18. GP, 8, wonach die Haftungsregelung [aktuell § 8 LSG 2011, damals § 7 bzw. § 6 in der Fassung der Regierungsvorlage] wegen des Vorliegens schlicht-hoheitlichen Handelns nicht konstitutiv sei). Aufgrund des engen Zusammenhangs (vgl. VfGH 14.12.2023, G 328/2022; vgl. auch VwGH 21.12.2023, Ro 2021/04/0010 Rz. 36 ff.) der vom Zivilflugplatzhalter oder einem beauftragten Unternehmen durchgeführten Durchsuchung mit der sicherheitsbehördlichen Befugnis zur Durchsetzung der Zutrittsbeschränkungen mittels Zwangsgewalt gemäß § 3 Abs. 5 LSG 2011 (vgl. dazu noch näher unten, insbesondere Punkt III.5.2.) legt die Bundesregierung den folgenden Ausführungen somit die Annahme zugrunde, dass die Bediensteten des Zivilflugplatzhalters bzw. des von diesem beauftragten Unternehmens bei der Durchführung der Durchsuchung gemäß § 5 bzw. § 6 LSG 2011 schlicht hoheitlich tätig werden.

4. Zur Anwendung der Beleihungsschranken auf die Übertragung von Aufgaben der schlichten Hoheitsverwaltung

Der Verfassungsgerichtshof geht in seinem Prüfungsbeschluss vorläufig davon aus, dass die in seiner Rechtsprechung entwickelten Beleihungsschranken auch auf den Fall der Übertragung von Aufgaben der schlichten Hoheitsverwaltung auf einen privaten Rechtsträger anzuwenden sein dürften. Dabei geht der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich von einer Konstellation aus, in welcher der private Rechtsträger diese Aufgaben 'für eine staatliche Behörde bzw. im Namen einer staatlichen Behörde ausübt'.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Frage, ob eine Übertragung von schlicht-hoheitlichen Verwaltungsaufgaben auf einen privaten Rechtsträger begrifflich als Beleihung qualifiziert werden kann bzw. ob eine solche Form der Beleihung möglich sei, in der Literatur umstritten ist (vgl. nur die zahlreichen Nachweise bei *Wiederin*, Beleihung 43 Fn. 79 [bejahend aaO 69 und 74]).

Nach herrschendem Verständnis ist die Beleihung dadurch gekennzeichnet, dass ein privater Rechtsträger Aufgaben der Hoheitsverwaltung – und seit dem Erkenntnis VfGH 5.10.2023, G 265/2022, unter bestimmten Voraussetzungen auch Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung – in eigenem Namen bzw. in eigener Verantwortung erledigt (vgl. zB VwGH 13.9.2016, Ro 2014/03/0062 Rz. 16; *Wiederin*, Beleihung 41 ff. mwN)). Davon ist unter anderem die bloße 'Verwaltungshilfe' zu unterscheiden, die dadurch gekennzeichnet ist, dass ein privater Rechtsträger lediglich in die Hoheitsverwaltung eingebunden ist, ohne eigenständige hoheitliche Befugnisse auszuüben (vgl. *Fuchs*, Verwaltungshilfe, in *Fuchs et al.* [Hrsg.] Staatliche Aufgaben, private Akteure, Band 2 [2017], 95 [112 ff. mwN]).

Demgegenüber wird mit dem im Prüfungsbeschluss verwendeten Begriff der 'Inpflicht- oder Indienstnahme' (zum uneinheitlichen Gebrauch dieses Begriffsbildes in Bezug auf die österreichische Rechtsordnung vgl. *Zellenberg*, Die Inpflichtnahme, in *Fuchs et al.* [Hrsg.], Staatliche Aufgaben, private Akteure, Band 2 [2017], 129 [135 ff. und 145 ff.]) in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes die gesetzliche Verpflichtung eines Privaten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben verstanden (vgl. zB VfSlg. 8774/1980, 12.296/1990, 15.773/2000, 16.294/2001, 16.588/2002, 16.808/2003, 19.635/2012), wobei der Private in diesen Fällen allerdings in der Regel keine Hoheitsverwaltung ausübt. Soweit daher der Verfassungsgerichtshof in seinem Prüfungsbeschluss von einer Inpflicht- bzw. Indienstnahme, jedoch gleichzeitig auch davon spricht, dass ein Privater schlicht-hoheitliche Aufgaben 'für eine staatliche Behörde bzw. im Namen einer staatlichen Behörde ausübt', liegt nach Ansicht der Bundesregierung eher der oben beschriebene, in der Literatur als 'Verwaltungshilfe' bezeichnete Fall vor.

Unabhängig von diesen Begrifflichkeiten können die in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes entwickelten Beleihungsschranken nach Ansicht der Bundesregierung nicht ohne Weiteres auch für jene Fälle maßgeblich sein, in denen ein Privater schlicht-hoheitliche Aufgaben für eine bzw. im Namen einer Behörde ausübt (wobei dasselbe für den Fall der Ausübung schlicht-hoheitlicher Aufgaben im eigenen Namen anzunehmen wäre; vgl. *Lenzbauer*, Schlichte

Hoheitsverwaltung [2018] 65 f.). Vor dem Hintergrund, dass schlicht-hoheitliches Handeln mit hoheitlichen Befugnissen in Zusammenhang steht (vgl. zB VfGH 14.12.2023, G 328/2022 unter dem Gesichtspunkt des Art. 20 Abs. 2 B-VG: '[enger] Konnex [...] zur Führung der einschlägigen Verfahren durch die staatlichen Behörden'; vgl. auch VfGH 21.12.2023, Ro 2021/04/0010 Rz. 36 ff.), spricht gegen die uneingeschränkte Anwendung der Beleihungsschranken auf die genannten Fälle zunächst, dass jene hoheitlichen Befugnisse, mit denen das übertragene schlicht-hoheitliche Handeln in Zusammenhang steht, jedenfalls bei der Behörde verbleiben (ansonsten würde nämlich ohnehin eine Beleihung mit diesen Hoheitsakten vorliegen). Umgekehrt ist das schlicht-hoheitliche Handeln des Privaten damit aber auch maßgeblich durch die hoheitlichen Befugnisse der Behörde, mit denen es in Zusammenhang steht, determiniert und nur in diesem Rahmen möglich. Insofern wird in der Regel kein wesentlicher Entscheidungsspielraum beim Privaten verbleiben, sondern dessen Handeln durch gesetzliche und behördliche Vorgaben entsprechend eingeschränkt sein (vgl. auch *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ [2022] Rz. 860/5, die in diesem Sinn bezogen auf 'Verwaltungshelfer' eine Anwendung der Beleihungsschranken wegen des fehlenden hoheitlichen Entscheidungsspielraumes verneinen).

Da auf Grund des Handels für eine staatliche Behörde bzw. im Namen einer staatlichen Behörde letztlich ein der Behörde zurechenbares Handeln vorliegt, kann insbesondere das Verbot der Beleihung mit Kernaufgaben der staatlichen Verwaltung hier nicht zur Anwendung kommen (vgl. auch *Müllner*, Private als Exekutivorgane, in Fuchs et al. [Hrsg.], Staatliche Aufgaben, private Akteure, Band 2 [2017], 193 [217] zu privaten Exekutivorganen, die der Behörde zuzurechnen sind). Dies dürfte auch auf der Linie der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes liegen, nach der die Durchsuchung von Fluggästen und deren Gepäck durch von den Sicherheitsbehörden ermächtigte Personen gemäß § 3 des Einbringungsgesetzes verfassungskonform war (vgl. VfSlg. 7507/1975, wobei unter Bezug auf die Materialien [vgl. ErlRV 458 BlgNR 12. GP, 3] ausdrücklich auch von der Möglichkeit einer Ermächtigung an Private, wie etwa Bedienstete des Flugplatzhalters ausgegangen wurde). Auch gegen eine Mitwirkung Privater an der Bewährungshilfe, somit im Nahebereich der Ausübung der Strafgewalt bzw. der Vorsorge für die Sicherheit im Inneren, hat der Verfassungsgerichtshof keine verfassungsrechtlichen Bedenken gehegt (vgl. VfSlg. 8774/1980; ferner zur Mitwirkung von Beförderungsunternehmen an der Identitätsfeststellung bei Grenzkontrollen VfSlg. 16.294/2001).

Demgegenüber wird der Umstand, dass das Handeln des Privaten der Behörde zuzurechnen ist, schon im Hinblick auf das Sachlichkeitsgebot zwar ein gewisses Maß an behördlicher Ingerenz erfordern. Vor dem Hintergrund, dass der private Rechtsträger hier jedoch nicht zur Setzung typisierter Hoheitsakte ermächtigt ist und zudem bloße Hilfstätigkeiten für die Behörde in deren Verantwortung ausübt, ist nach Auffassung der Bundesregierung eine der übertragenen Aufgabe angemessene Ingerenz ausreichend. Eine Weisungsbindung iSd. Art. 20 Abs. 1 B-VG wird in derartigen Konstellationen in der Regel nicht zwingend erforderlich sein, sofern die Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung im konkreten Fall durch andere

Mittel (wie zB durch Aufsichts- und Kontrollbefugnisse oder personelle Maßnahmen wie Bestellungs- und insbesondere Abberufungsmöglichkeiten etc.) gewährleistet ist (vgl. *Fuchs*, Verwaltungshilfe 118 f. mwN).

5. Qualifikation der Durchsuchung von Passagieren durch den Zivilflugplatzhalter oder ein beauftragtes Unternehmen

5.1. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes ist die Wahrnehmung der dem Zivilflugplatzhalter gemäß § 1 Abs. 2 LSG 2011 übertragenen Verantwortlichkeiten als 'Inpflichtnahme' zu qualifizieren (vgl. VwGH 18.10.2016, Ro 2015/03/0029 Rz. 29 ff.; 19.6.2018, Ra 2018/03/0021 Rz. 35; vgl. demgegenüber zur Ausstellung bzw. zum Entzug eines Flughafenausweises gemäß § 134a LFG als Beleihung VwGH 13.9.2016, Ro 2014/03/0062 Rz. 20 ff.; vgl. in diesem Zusammenhang auch die Überschrift des § 4a LSG in der Fassung des Budgetbegleitgesetzes 2009, BGBl. I Nr. 52/2009 ['Inpflichtnahme eines Flugplatzhalters']). Der Verwaltungsgerichtshof zieht dabei ausdrücklich die 'für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beleihung aufgestellten Bedingungen [...] auch sinngemäß zur Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer Inpflichtnahme heran [...]' (VwGH 18.10.2016, Ro 2015/03/0029 Rz. 27) und geht offensichtlich von der Verfassungskonformität der Übertragung der Verantwortlichkeiten gemäß § 1 Abs. 2 LSG 2011 auf den Zivilflugplatzhalter aus. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nach dem vom Verwaltungsgerichtshof in den zitierten Erkenntnissen dargelegten Verständnis der 'Inpflichtnahme' der Zivilflugplatzhalter letztlich als 'Hilfsorgan der Sicherheitsbehörde erster Instanz' tätig wird, sodass dessen Handlungen ohnehin der Sicherheitsbehörde zuzurechnen sind. Einer uneingeschränkten Heranziehung der Beleihungsschranken kann insofern zwar nicht gefolgt werden (siehe dazu bereits Punkt III.4.). Dem Verwaltungsgerichtshof ist allerdings im Ergebnis dahingehend zuzustimmen, dass gegen die Durchsuchung von Passagieren gemäß § 5 LSG 2011 im Hinblick auf die Beleihungsschranken keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.

5.2. Nach Ansicht der Bundesregierung stellt die Durchsuchung von Passagieren gemäß § 5 LSG 2011 durch den Zivilflugplatzhalter eine – der Sicherheitsbehörde zuzurechnende – Hilfstätigkeit im Rahmen der behördlichen Zuständigkeit dar, die somit im zuvor beschriebenen Sinn (siehe Punkt III.4.) als 'Verwaltungshilfe' bezeichnet werden kann (vgl. idS auch *Fuchs*, Verwaltungshilfe 120 Fn. 135; *Müllner*, Exekutivorgane 211 f.; *Wiederin*, Beleihung 68 f.):

5.2.1. Dies spiegelt sich im Gesetzeswortlaut schon insofern deutlich wider, als die Durchsuchung von Passagieren gemäß § 3 Abs. 1 bis 3 LSG 2011 eine Aufgabe der Sicherheitsbehörden darstellt und der Zivilflugplatzhalter gemäß § 5 Z 1 LSG 2011 verpflichtet ist, diese Aufgabe nach Maßgabe der Z 1 bis 7 leg. cit. 'für die Sicherheitsbehörden' zu erledigen. Der Zivilflugplatzhalter wird insofern bloß als 'Hilfsorgan der Sicherheitsbehörde erster Instanz' tätig (VwGH 18.10.2016, Ro 2015/03/0029 Rz. 31; 19.6.2018, Ra 2018/03/0021 Rz. 35; vgl. in diesem Zusammenhang auch die Erläuterungen zur unmittelbaren Vorgängerbestimmung

des § 4a LSG in der Fassung des Budgetbegleitgesetzes 2009, BGBl. I Nr. 52/2009, die ausdrücklich von bloßen 'Hilfstätigkeiten bei der Sicherheitskontrolle' ausgehen [ErlRV 113 BlgNR 24. GP, 96]). Den Sicherheitsbehörden kommt dabei einerseits neben der Durchführung der Durchsuchung durch das Personal des Zivilflugplatzhalters weiterhin gemäß § 3 LSG 2011 die Kompetenz zu, die Durchsuchung selbst vorzunehmen. Andererseits untersteht der Zivilflugplatzhalter – und damit auch das von ihm zur Durchsuchung eingesetzte Personal – gemäß § 13 Abs. 1 LSG 2011 der Aufsicht und den Anordnungen der Sicherheitsbehörde erster Instanz, sodass sich die Aufgabenwahrnehmung nach § 5 LSG 2011 auf die tatsächliche Durchführung der Durchsuchung, also im Wesentlichen auf die Abwicklung eines technischen Vorganges beschränkt. Im Zusammenhang mit der Durchsuchung der Passagiere werden dem Zivilflugplatzhalter auch keine Befugnisse zur Erlassung typisierter Verwaltungsakte eingeräumt, vielmehr ist diese Tätigkeit, wie bereits dargelegt (siehe Punkt III.3.), allenfalls der schlichten Hoheitsverwaltung zuzuordnen. Dem Zivilflugplatzhalter kommen bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe also keine eigenständigen hoheitlichen Entscheidungsbefugnisse zu.

5.2.2. Auch in personeller Hinsicht besteht ein enges organisatorisches Naheverhältnis des Zivilflugplatzhalters zu den Sicherheitsbehörden. Bei den zur Durchführung der Durchsuchung konkret herangezogenen Personen handelt es sich zwar um Bedienstete des Zivilflugplatzhalters (soweit kein Unternehmen damit beauftragt wurde; siehe zu diesem Fall näher Punkt III.5.2.4.), den Sicherheitsbehörden kommt jedoch bei der Personalauswahl – also auch abseits der Befugnisse nach § 13 Abs. 1 LSG 2011 – im Hinblick auf die Gewährleistung der rechtmäßigen Aufgabenerfüllung ein maßgeblicher Einfluss zu:

Zum einen darf gemäß § 7 Abs. 3 LSG 2011 die Ausbildung für Passagierdurchsuchungspersonal oder für leitende Mitarbeiter in der Passagierdurchsuchung nur durch Personen erfolgen, für die angesichts ihrer Eignung und ihrer (durch eine Sicherheitsüberprüfung gemäß § 55 ff. SPG bestätigten) Vertrauenswürdigkeit eine schriftliche Bestätigung des Bundesministers für Inneres vorliegt, wobei diese auf maximal fünf Jahre befristet ist, also wiederkehrend erneuert werden muss. Zum anderen dürfen gemäß § 7 Abs. 2 LSG 2011 für die Durchsuchung bzw. als leitende Mitarbeiter in der Passagierdurchsuchung nur Personen herangezogen werden, für die angesichts ihrer Eignung und ihrer (durch eine Sicherheitsüberprüfung gemäß § 55 ff. SPG bestätigten) Vertrauenswürdigkeit eine schriftliche Bestätigung des Landespolizeidirektors vorliegt, wobei diese auf fünf Jahre befristet ist (bzw. auf drei Jahre bei Personen, die Röntgengeräte oder sprengstofferkennende Röntgenanlagen bedienen).

Besonders hervorzuheben ist schließlich, dass eine Einverständniserklärung gemäß § 7 Abs. 4 LSG 2011 vom Bundesminister für Inneres bzw. vom Landespolizeidirektor zu widerrufen ist, wenn sich ergibt, dass die betroffene Person (insbesondere zB im Fall einer rechtswidrigen Ausübung der Tätigkeit) nicht mehr geeignet oder vertrauenswürdig ist. Dies kommt letztlich einer Abberufung des jeweiligen

Dienstnehmers von der konkreten Aufgabe gleich, weil dieser Dienstnehmer damit vom Zivilflugplatzhalter von Gesetzes wegen nicht mehr für Durchsuchungen gemäß § 5 LSG 2011 eingesetzt werden darf.

5.2.3. Vor diesem Hintergrund ist die Durchsuchung durch den Zivilflugplatzhalter gemäß § 5 LSG 2011 als ein den Sicherheitsbehörden zuzurechnender Akt der Verwaltungshilfe zu qualifizieren (vgl. zB *Wiederin*, Beleihung 68 f.; vgl. auch die Materialien, die zwar von einer 'Inpflichtnahme', gleichzeitig jedoch davon sprechen, dass 'dem Bund weiterhin die Aufsicht, die Anordnungsbefugnis und die Letztverantwortung über die Passagierdurchsuchungen' zukommen [ErlRV 981 BlgNR 24. GP, 12]). Da diese Tätigkeit somit unmittelbar den Sicherheitsbehörden zuzurechnen ist (vgl. VwGH 18.10.2016, Ro 2015/03/0029 Rz. 29 ff.) und mit ihr keine hoheitlichen Entscheidungsbefugnisse verbunden sind, kommen die in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes aufgestellten Beleihungsschranken darauf nicht bzw. nicht im vollen Umfang zur Anwendung (siehe dazu bereits Punkt III.4.).

Wie dargelegt, kommen den Sicherheitsbehörden umfassende Anordnungs-, Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse wie auch personelle Kontroll- und Abberufungsbefugnisse zu. Damit liegt im Hinblick auf den Zivilflugplatzhalter nach Auffassung der Bundesregierung jedenfalls eine der Aufgabenerfüllung angemessene Ingerenz vor. Gegen die Sachlichkeit der in Prüfung gezogenen Regelungen hat der Verfassungsgerichtshof in seinem Prüfungsbeschluss im Übrigen keine Bedenken geäußert. Auch nach Ansicht der Bundesregierung erweist sich die Aufgabenerfüllung des Zivilflugplatzhalters für die Sicherheitsbehörden angesichts der im Wesentlichen mittels technischer Geräte durchzuführenden Durchsuchung sowie der Effizienzsteigerung durch die zahlreichen Synergien mit dem sonstigen Betrieb des Zivilflugplatzhalters (vgl. ErlRV 981 BlgNR 24. GP, 153 f. und oben Punkt I.3.4.) als sachlich gerechtfertigt (vgl. idZ insbesondere auch VfSlg. 16.808/2003 zur Sachlichkeit einer Mitwirkung Privater an der Aufklärung strafbarer Handlungen durch die Überwachung des Fernmeldeverkehrs).

5.2.4. Diese Überlegungen lassen sich auch auf die Beauftragung eines Unternehmens gemäß § 6 LSG 2011 übertragen. Während der Zivilflugplatzhalter unmittelbar durch das Gesetz zur Verwaltungshilfe herangezogen wird, erfolgt dies bei beauftragten Unternehmen gemäß § 6 LSG 2011 durch einen privatrechtlichen Vertrag zwischen dem Zivilflugplatzhalter und dem beauftragten Unternehmen (vgl. zum Regelfall der privatrechtsförmigen Beauftragung mit Hilfsfunktionen *Fuchs*, Verwaltungshilfe 116 f. mit weiteren Beispielen). Unabhängig davon liegen jedoch die für die Qualifikation als ein der Sicherheitsbehörde zuzurechnender Akt der Verwaltungshilfe ausschlaggebenden, zuvor dargelegten Elemente auch hier vor:

Die beauftragten Unternehmen führen ebenfalls bloß die als schlichte Hilfstätigkeit zu qualifizierende Durchsuchung der Passagiere gemäß § 5 iVm. § 3 Abs. 1 bis

3 LSG 2011 durch, haben dabei keine eigenständigen hoheitlichen Entscheidungsbefugnisse und unterliegen den Anordnungen der Sicherheitsbehörden (gemäß § 13 Abs. 1 LSG 2011, allenfalls iVm. § 6 Abs. 2 zweiter Satz leg. cit.; siehe dazu näher Punkt III.6.2.), deren Befugnis zur Durchsuchung von Passagieren gemäß § 3 LSG 2011 unberührt bleibt. Darüber hinaus ist der konkrete Personaleinsatz auch bei beauftragten Unternehmen von einer Zustimmungserklärung der Sicherheitsbehörden gemäß § 7 Abs. 2 und 3 LSG 2011 abhängig und auch hier ist die Zustimmungserklärung bei Verlust der Eignung oder der Vertrauenswürdigkeit gemäß Abs. 4 leg. cit. zu widerrufen, womit de facto eine Abberufung möglich ist. Insgesamt besteht daher auch bei einem beauftragten Unternehmen gemäß § 6 LSG 2011 eine enge organisatorische Nahebeziehung zu den Sicherheitsbehörden (vgl. *Fuchs*, Verwaltungshilfe 118 Fn. 126). Da das Handeln der beauftragten Unternehmen der Sicherheitsbehörde zuzurechnen ist, die beauftragten Unternehmen keine eigenständigen Entscheidungsbefugnisse haben und den Sicherheitsbehörden auch im Hinblick auf diese weitreichende Anordnungs- und Aufsichtsbefugnisse wie auch personelle Kontroll- und Abberufungsbefugnisse zu kommen (vgl. noch näher zu Punkt III.6.2.), bestehen nach Auffassung der Bundesregierung auch gegen die Durchsuchung von Passagieren durch beauftragte Unternehmen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

5.3. Ergänzend sei an dieser Stelle die Durchführung der Durchsuchungen und das Zusammenwirken zwischen den Sicherheitsbehörden und dem Zivilflugplatzhalter bzw. dem beauftragten Unternehmen aus praktischer Sicht kurz dargestellt:

Die Fluggast- und Gepäckkontrollen werden an den sechs internationalen Flughäfen Österreichs (Wien, Salzburg, Innsbruck, Graz, Linz und Klagenfurt) durch derzeit rund 1.500 Kontrollbedienstete durchgeführt. Bei diesen Kontrollbediensteten handelt es sich weitgehend (ausgenommen am Flughafen Klagenfurt) um Mitarbeiter von gemäß § 6 LSG 2011 beauftragten Unternehmen. Am Flughafen Klagenfurt werden die Kontrollen seit April 2024 nicht mehr durch ein beauftragtes Unternehmen, sondern durch die Kärntner Flughafen Betriebs GmbH selbst besorgt.

Die Flughafen Wien AG bedient sich der Vienna International Airport Security Services Ges.m.b.H (VIAS), welche eine 100%-ige Tochtergesellschaft der Flughafen Wien AG ist. Entsprechend der vertraglichen Vereinbarung zwischen der Flughafen Wien AG und VIAS wird die Qualitätskontrolle durch die Flughafen Wien AG mittels Audits und Inspektionen durchgeführt.

Betreffend die Flughäfen Salzburg, Graz, Innsbruck und Linz ist in den Verträgen zwischen den Zivilflugplatzhaltern und den beauftragten Unternehmen unter anderem geregelt, dass die für die einschlägigen Aufgaben gemäß dem LSG 2011 verwendeten Dienstnehmer sämtlichen Anordnungen der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes Folge zu leisten haben. Die vertraglichen Vereinbarungen beinhalten Regelungen, dass im Falle der Nichtbefolgung dieser Anordnungen eine Vertragsstrafe verhängt werden kann. Darüber hinaus sind auch Vertragsstrafen

im Falle der Nichterfüllung der rechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Sicherheitskontrollaufgaben durch die betroffenen Dienstnehmer vorgesehen.

An allen sechs internationalen Flughäfen Österreichs werden auf Basis des § 13 Abs. 1 LSG 2011 die Sicherheitskontrollstellen (Checkpoints) während der Betriebszeiten von besonders geschulten und im Bereich der Luftfahrtsicherheit zertifizierten Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes der örtlich zuständigen Sicherheitsbehörde permanent überwacht. Zweck der Überwachung ist vor allem, die Einhaltung der unionsrechtlichen Vorgaben sowie jener des LSG 2011 im Zuge der Durchführung der Fluggast- und Gepäckkontrollen zu beaufsichtigen.

Wird im Zuge der Kontrollen gemäß § 5 oder § 6 LSG 2011 bei einem Fluggast ein verbotener Gegenstand aufgefunden, bei dem es sich nicht auch um eine Waffe nach dem Waffengesetz 1996 – WaffG, BGBl. I Nr. 12/1997, handelt, wird dem Fluggast seitens der privaten Kontrollbediensteten mitgeteilt, dass das Zurücklassen dieses Gegenstandes eine Bedingung ist, um (nach abgeschlossener Kontrolle) den Sicherheitsbereich zu betreten und an Bord eines Luftfahrzeuges zu gehen. Lässt der Fluggast den Gegenstand zurück, wird die Sicherheitskontrolle in Bezug auf den betreffenden Fluggast grundsätzlich ohne Intervention eines Organs des öffentlichen Sicherheitsdienstes beendet. Die überwiegende Mehrheit der im Zuge der Sicherheitskontrollen zurückgewiesenen Gegenstände sind entsprechend des statistischen Zahlenmaterials solche Gegenstände, die zwar nach den unionsrechtlichen Vorgaben zur Mitnahme in den Sicherheitsbereich verboten sind, deren Zurückweisung aber generell kein Einschreiten eines Organs des öffentlichen Sicherheitsdienstes erfordert.

Im Falle des Auffindens einer Waffe nach dem WaffG haben die Kontrollbediensteten auf Grund der Vorgaben in dem vom Zivilflugplatzhalter gemäß § 2 LSG 2011 erstellten Sicherheitsprogramm sowie dem jeweiligen Bescheid des Bundesministers für Inneres gemäß § 4 Abs. 1 LSG 2011, mit dem der Zivilflugplatzhalter angewiesen wird, die gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit gemäß den in der Anlage des Bescheides dargelegten Verfahren und Anweisungen zu erfüllen, ein Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes zum Zweck der Gefahrenerforschung gemäß § 28a SPG und der weiteren Bearbeitung hinzuzuziehen. Dies gilt auch in anderen Fällen, die aufgrund eines sicherheitspolizeilichen Gefahrenmoments eine weitere Abklärung oder Maßnahme durch ein Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes erfordern (zB wenn der Grund für die 'Alarmanzeige' eines Sprengstoffspurendetektionsgeräts nicht abgeklärt werden kann). Darüber hinaus ziehen die privaten Kontrollbediensteten ein zuständiges Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes auf Grund der genannten Vorgaben auch in weiteren Einzelfällen hinzu, etwa im Fall bewusster Verzögerung oder Konterkarierens einzelner Kontrollschritte durch einen Fluggast, weil in diesem Fall etwa auch Maßnahmen wegen Störung der öffentlichen Ordnung gemäß § 81 SPG zu prüfen sind.

Im Übrigen gibt es auch Bereiche, in denen die Sicherheitskontrollen von den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes selbst übernommen werden müssen. So werden sämtliche potenziell gefährliche Fluggäste, die gemäß Punkt 4.3. des Anhangs 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 S. 72, in der Fassung der Berichtigung ABl. Nr. L 164 vom 23.06.2012 S. 18, einer besonderen Sicherheitskontrolle zu unterziehen sind, durch entsprechend den unionsrechtlichen Vorgaben geschulte und zertifizierte Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ohne Mitwirkung privater Kontrollbediensteter des Zivilflugplatzhalters oder eines beauftragten Unternehmens kontrolliert. Mit der Umsetzung dieser Aufgaben ausschließlich durch die Organe der Sicherheitsbehörde wird den entsprechenden Risiken begegnet, die von Fluggästen ausgehen, die abzuschieben, auszuweisen oder zurückzuschieben sind. Auch bei der Kontrolle von diplomatischem Kuriergepäck ist ein gezieltes Einschreiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes im Zusammenhang mit einzelnen Kontrollschritten vorgesehen, weil im Zuge der Kontrolle von diplomatischem Gepäck spezielle völkerrechtliche Bestimmungen einzuhalten sind, die eine verstärkte Einbindung der Sicherheitsbehörden erfordern. All dies ist im Erlasses des Bundesministers für Inneres, GZ. 2023-0.888.537, geregelt.

5.4. Zusammengefasst ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die 'Beleihungsschranken', insbesondere das Verbot der Übertragung von Kernaufgaben der staatlichen Verwaltung auf private Rechtsträger sowie das Erfordernis einer Weisungsbindung iSd Art. 20 Abs. 1 B-VG auf die Durchsuchung von Passagieren gemäß §§ 5 und 6 LSG 2011 durch den Zivilflugplatzhalter oder ein von diesem beauftragtes Unternehmen nicht bzw. nicht vollumfänglich zur Anwendung kommen.

Für den Fall, dass der Verfassungsgerichtshof diese Auffassung nicht teilt, tritt die Bundesregierung den im Prüfungsbeschluss geäußerten Bedenken wie folgt entgegen:

6. Zu den Beleihungsschranken nach Art. 20 Abs. 1 und 2 B-VG:

6.1. Zum Kernbereich der staatlichen Verwaltung:

6.1.1. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist eine Beleihung im Kernbereich der staatlichen Verwaltung unzulässig. Zu diesem Kernbereich zählen nach der Rechtsprechung etwa die Vorsorge für die Sicherheit im Inneren und nach außen (VfSlg. 14.473/1996), die Ausübung der (Verwaltungs-)Strafgewalt (VfSlg. 14.473/1996, 16.400/2001), die außenpolitischen Beziehungen (VfSlg. 16.995/2003) sowie das Militärwesen, insbesondere die Feststellung der Wehrpflicht bzw. die Feststellung des Eintritts der Zivildienstpflicht (VfSlg. 17.341/2004).

In seinem Prüfungsbeschluss äußert der Verfassungsgerichtshof vorläufig das Bedenken, dass die dem Zivilflugplatzhalter bzw. den von diesem beauftragten Unternehmen übertragenen Aufgaben der '(Zutritts- und Sicherheits-)Kontrollen' der allgemeinen Sicherheitspolizei zuzurechnen seien und damit als Aufgaben der 'Vorsorge für die Sicherheit im Inneren' in den Kernbereich der staatlichen Verwaltung fallen würden.

6.1.2. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass nach Ansicht der Bundesregierung die kompetenz-rechtliche Einordnung der übertragenen Aufgaben zwar ein Indiz für die Zuordnung der Aufgabe zu einem Kernbereich der staatlichen Verwaltung sein kann, nämlich insofern, als manche Kompetenzen ihrem typischen Regelungsgegenstand nach einen näheren Bezug zu den vom Verfassungsgerichtshof angenommenen Kernbereichen haben mögen als andere. Die kompetenzrechtliche Einordnung allein kann jedoch letztlich nicht ausschlaggebend sein, zumal aus der Kompetenzverteilung keine Pflichtaufgaben des Staates abgeleitet werden können und aus allfälligen Pflichtaufgaben nicht auf den Kernbereich geschlossen werden kann (vgl. in diesem Zusammenhang zur Luftfahrtsicherheit zB *Hauer*, Privater Befehl und Zwang, in Fuchs et al. [Hrsg.], Staatliche Aufgaben, private Akteure, Band 2 [2017] 247 [256]). Vielmehr ist in einer Gesamtbetrachtung auf den Inhalt und den Zweck der übertragenen Aufgaben abzustellen (sodass es innerhalb derselben Kompetenzmaterie gesetzliche Bestimmungen geben kann, die den Kernbereich der staatlichen Verwaltung berühren [wie etwa allgemein hinsichtlich der in die Annexkompetenz fallenden Angelegenheiten der Verwaltungsstrafen; vgl. VfSlg. 14.473/1996, 16.400/2001], gleichzeitig aber auch Bestimmungen, bei denen dies nicht der Fall ist). Dies spiegelt sich auch in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes wider, wenn etwa in VfSlg. 17.341/2004 bei Angelegenheiten des Zivildienstes die Zurechnung zum Kernbereich der staatlichen Verwaltung nicht bereits mit der Zugehörigkeit zum 'Militärwesen', sondern mit dem Vorliegen erheblicher Grundrechtseingriffe begründet wird, oder wenn in VfSlg. 14.473/1996 ausgeführt wird, dass der Austro Control GmbH unter anderem nicht 'die zentralen verwaltungspolizeilichen Aufgaben des Zivilluftfahrtwesens, sondern nur ganz bestimmte [...] Teilbereiche dieser Verwaltungsmaterie' und damit keine Kernaufgaben übertragen wurden.

Zum konkreten Fall ist auszuführen, dass die Durchsuchung der Passagiere gemäß den §§ 5 und 6 LSG 2011 zwar in Zusammenhang mit der Zutrittsbeschränkung gemäß § 3 leg. cit. steht und sich insofern der allgemeinen Sicherheitspolizei zuordnen lässt (vgl. in diesem Sinn zu § 3 des Einbringungsgesetzes bereits VfSlg. 7507/1975 sowie zu § 1 ff. des Zivilluftfahrtsicherheitsgesetzes VfSlg. 13.659/1993). Sie könnte als luftfahrtbetriebliche Regelung allerdings zum Teil auch unter den Kompetenztatbestand des 'Verkehrswesens bezüglich der Luftfahrt' gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG fallen (vgl. dazu VfSlg. 2905/1955, wonach von diesem Kompetenztatbestand nicht nur der Teilbereich des Verkehrswesens, sondern das gesamte Luftfahrtwesen erfasst ist; siehe in diesem Zusammenhang auch den Ausschluss unter anderem von Zivilflugplatzunternehmen und deren Hilfsbetrieben in § 2 Z 16 der Gewerbeordnung 1994 – GewO, BGBl. Nr. 194/1994)

und dient insofern auch der Sicherheit des Luftfahrtbetriebes. In diesem Sinn betonen die Materialien zum LSG 2011 im Hinblick auf die unionsrechtlichen Vorgaben, dass das nationale Sicherheitsprogramm gemäß § 1 LSG 2011 'sowohl Aspekte der Abwehr allgemeiner Gefahren als auch Aspekte der Betriebssicherheit' umfasst und dass für die Durchsuchung der Passagiere allein die Liste verbotener Gegenstände nach den unionsrechtlichen Vorschriften maßgeblich ist, sodass eine 'Beschränkung des Aufgabenbereiches auf die Abwehr gefährlicher Angriffe, die mit Waffen, Kriegsmaterial, Munition, Schieß- und Sprengmittel[n] oder anderen bezeichneten besonders gefährlichen Gegenständen begangen werden können, wie dies in § 1 LSG 1992 erfolgt ist', nicht mehr zweckmäßig ist (ErlRV 981 BlgNR 24. GP, 155 f.).

6.1.3. Die Durchsetzung der Zutrittsbeschränkung mittels Zwangsgewalt bleibt gemäß § 3 Abs. 5 LSG 2011 den Sicherheitsbehörden vorbehalten. Die Sicherheitsbehörden können zu diesem Zweck unabhängig von der Durchsuchung der Passagiere durch den Zivilflugplatzhalter gemäß § 5 LSG 2011 (weiterhin) auch selbst Durchsuchungen gemäß § 3 Abs. 1 LSG 2011 durchführen. § 3 Abs. 1 LSG 2011 knüpft für die Zutrittsbeschränkung durch die Sicherheitsbehörden lediglich an die Durchsuchung gemäß den §§ 5 und 6 LSG 2011 an (vgl. bereits ErlRV 693 BlgNR 18. GP, 8 zu § 4 des Zivilluftfahrtsicherheitsgesetzes). Die 'Letztverantwortung' (ErlRV 981 BlgNR 24. GP, 12) dafür, dass durch Passagiere keine gefährlichen Gegenstände in einen Sicherheitsbereich eingeführt werden, und damit im Ergebnis die Verantwortung für die 'Vorsorge für die Sicherheit im Inneren' als Kernaufgabe des Staates, tragen insofern dennoch die Sicherheitsbehörden.

6.1.4. Gegen die Einordnung der Passagierdurchsuchung als Kernaufgabe der staatlichen Verwaltung spricht vor diesem Hintergrund nach Ansicht der Bundesregierung jedenfalls, dass eine solche Durchsuchung (zu Sicherheitszwecken im weitesten Sinn) keine genuin hoheitliche Aufgabe ist. Grundsätzlich ist es dem Zivilflugplatzhalter nämlich unabhängig von den Bestimmungen des LSG 2011 – wie auch jedem anderen Privaten, etwa einem Unternehmen, in dessen geschäftlichem Interesse die Einhaltung bestimmter Sicherheitsstandards liegt (wie etwa eine Sicherheitskontrolle durch Türsteher vor Nachtclubs) – auch im Rahmen seines privaten Hausrechts möglich, unter anderem das Mitführen bestimmter gefährlicher Gegenstände (wie zB Glasflaschen, Werkzeuge, spitze Gegenstände, aber auch Waffen iSd. WaffG etc.) per Hausordnung zu verbieten und den Eintritt in bestimmte Bereiche des Betriebes von einer entsprechenden Durchsuchung abhängig zu machen. Einem Verstoß gegen die Hausordnung könnte der Zivilflugplatzhalter im Wege des Selbsthilferechts gemäß den §§ 19 und 344 des Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuches – ABGB, JGS Nr. 946/1811, letztlich sogar mit angemessener Gewalt begegnen (die insofern 'auch dem Privatrecht nicht ganz fremd' ist [VfSlg. 11.492/1987]), etwa um eine Person am unbefugten Zutritt zu hindern, sie nach einem unbefugten Zutritt aus dem Bereich zu entfernen oder um ihre Identität festzustellen (vgl. zB OGH 25.8.2015, 20 Os 7/15b zum Hausrecht im Gerichtsgebäude, das ungeachtet der §§ 3 ff. des Gerichtsorganisationsgesetzes – GOG, RGBl. Nr. 217/1896, zur 'offensiven Selbsthilfe' ermächtigt).

Vor diesem Hintergrund bestünden also selbst dann keine verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn dem Zivilflugplatzhalter die genannten privatrechtlichen Zwangsbefugnisse zur Pflicht gemacht würden (vgl. idS *Hauer*, Befehl 250 und 265 zu § 125 LFG in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 108/2013; vgl. auch zur Verfassungskonformität der vom Kinder- und Jugendhilfeträger gemäß § 211 ABGB verpflichtend vorzunehmenden privatrechtlichen Zwangsmaßnahmen VfSlg. 11.492/1987, 18.154/2007). Umso weniger Bedenken müssen daher bestehen, wenn dem Zivilflugplatzhalter bei der Aufgabenwahrnehmung gemäß § 5 LSG 2011 nicht einmal Zwangsbefugnisse eingeräumt werden, diese Aufgaben also sogar hinter den privatrechtlich zulässigen Befugnissen zurückbleiben. Die genannten privatrechtlichen Befugnisse werden im Übrigen auch ausdrücklich in § 3 Abs. 2 LSG 2011 berücksichtigt, wenn dort bestimmt wird, dass 'die Rechte des Zivilflugplatzhalters, jedem das Betreten oder Befahren der nicht allgemein zugänglichen Teile des Zivilflugplatzes zu verweigern,' ebenso unberührt bleiben wie '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'. Insofern könnte der Zivilflugplatzhalter im Rahmen seines privaten Hausrechtes auch strengere Sicherheitsbestimmungen vorsehen.

6.1.5. Schließlich stellt die Durchsuchung der Passagiere und der von diesen mitgeführten Gegenständen gemäß den §§ 5 und 6 LSG 2011 nach Auffassung der Bundesregierung keinen Eingriff in Grundrechte, insbesondere etwa auf das Recht auf Privatsphäre gemäß Art. 8 EMRK, dar, weil die Durchsuchung freiwillig erfolgt (vgl. die Freiwilligkeit betonend bereits ErlRV 113 BlgNR 24. GP, 96 zur Vorgängerbestimmung des § 4a LSG in der Fassung des Budgetbegleitgesetzes 2009, BGBl. I Nr. 52/2009). Der Umstand, dass sich die Passagiere der Kontrolltätigkeit gemäß §§ 5 und 6 LSG 2011 freiwillig unterziehen, ergibt sich zunächst daraus, dass sie bei Abschluss des Beförderungsvertrags in die Beförderungsbedingungen der Fluglinien und damit privatrechtlich auch in die – den Beförderungsbedingungen regelmäßig immanente – Durchführung der Sicherheitskontrollen einwilligen (vgl. zB Artikel 7.5. und Artikel 8.3. bis 8.5. der 'Allgemeine[n] Beförderungsbedingungen für Passagiere und Gepäck' der Austrian Airlines [abrufbar unter <https://www.austrian.com/at/de/legal/conditions-of-carriage>, Stand 12. März 2025]). Darüber hinaus kann die Vornahme der Durchsuchung nicht durch unmittelbare Zwangsgewalt durchgesetzt werden. Sind Passagiere nicht bereit, sich durchsuchen zu lassen, ist die einzige Konsequenz die Mitteilung über den Ausschluss des betroffenen Fluggastes vom Zutritt zum Sicherheitsbereich des Zivilflugplatzes. Die Durchsuchung stellt insofern lediglich die Voraussetzung für einen Zutritt zum Sicherheitsbereich eines Flugplatzes und folglich auch für die Inanspruchnahme der Leistung eines Luftfahrtunternehmens dar. Ob ein Passagier eine solche Leistung in Anspruch nimmt und zu diesem Zweck auch eine Durchsuchung gemäß den §§ 3, 5 und 6 LSG 2011 in Kauf nimmt, liegt allein bei ihm.

Eine derartige Durchsuchung durch den Zivilflugplatzhalter oder ein von diesem beauftragtes Unternehmen (und schließlich auch durch den Inhaber eines Luftfahrzeuges; vgl. § 3 Abs. 2 letzter Satz LSG 2011) kann, wie dargelegt, auch ohne Bezug auf die zitierten Bestimmungen im Rahmen des privaten Hausrechtes durchgeführt werden. Insofern zeigt sich, dass die genannten Bestimmungen vielmehr einen (gerechtfertigten; vgl. zB VfSlg. 16.808/2003) Eingriff in die Grundrechte (insbesondere in die Erwerbs- und Eigentumsfreiheit) des Zivilflugplatzhalters darstellen, indem sie diesen zur Vornahme der Durchsuchungen verpflichten. Da hingegen kein Eingriff in die Grundrechtssphäre der (mit ihrem Einverständnis) durchsuchten Passagiere vorliegen dürfte und die genannten Regelungen auf diese insofern bloß eine Reflexwirkung haben, kann auch unter diesem Gesichtspunkt nicht vom Vorliegen einer Kernaufgabe der staatlichen Verwaltung ausgegangen werden (vgl. VfSlg. 17.341/2004). Die (eingriffsintensivere) Durchsetzung der Zutrittsbeschränkung gemäß § 3 LSG 2011 mittels Zwangsgewalt bleibt demgegenüber ohnehin den Sicherheitsbehörden vorbehalten. Da die Anwendung von Zwangsgewalt jedoch, wie dargelegt, grundsätzlich auch im Rahmen des privatrechtlichen Handelns des Zivilflugplatzhalters möglich wäre, wäre selbst die Annahme, dass die Durchsuchung der Passagiere bis zu einem gewissen Grad unfreiwillig erfolge, in diesem Fall allein noch nicht für das Vorliegen einer Kernaufgabe maßgeblich.

6.2. Zur staatlichen Ingerenz:

6.2.1. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes erfordert die Übertragung hoheitlicher Verwaltungsaufgaben auf einen ausgegliederten Rechtsträger, dass das oberste Verwaltungsorgan den Anforderungen der Verfassung genügende Leitungs- und Aufsichtsbefugnis gegenüber dem ausgegliederten Rechtsträger hat (zB VfSlg. 14.473/1996, 20.522/2021; VfGH 5.10.2023, G 265/2022).

In seinem Prüfungsbeschluss äußert der Verfassungsgerichtshof vorläufig das Bedenken, dass bei der Durchsuchung von Passagieren durch vom Zivilflugplatzhalter beauftragte Unternehmen gemäß § 6 LSG 2011 keine angemessenen Ingerenzbefugnisse der Sicherheitsbehörden bestünden, weil gemäß § 13 LSG 2011 nur der Zivilflugplatzhalter (und nicht auch das von diesem beauftragte Unternehmen) der Aufsicht der Sicherheitsbehörde unterstehe und die Sicherheitsbehörde keine Ingerenz auf den zwischen dem Zivilflugplatzhalter und dem von diesem beauftragten Unternehmen abzuschließenden Vertrag habe.

6.2.2. Voranzustellen ist, dass § 13 LSG 2011 den Sicherheitsbehörden jedenfalls eine angemessene Leitungsbefugnis im Sinn der zitierten Rechtsprechung gegenüber dem Zivilflugplatzhalter einräumt, wovon mangels entsprechender Bedenken im Prüfungsbeschluss auch der Verfassungsgerichtshof ausgehen dürfte.

Nach Ansicht der Bundesregierung besteht aus den folgenden Gründen auch eine ausreichende Ingerenz der Sicherheitsbehörden im Hinblick auf die gemäß § 6 LSG 2011 beauftragten Unternehmen:

6.2.3. Gemäß § 13 Abs. 1 LSG 2011 untersteht der Zivilflugplatzhalter bei der Wahrnehmung von Aufgaben nach § 5 leg. cit. der Aufsicht und den Anordnungen der Sicherheitsbehörde erster Instanz, in deren örtlichen Wirkungsbereich sich der Zivilflugplatz befindet, und ihrer Organe. Gemäß § 6 Abs. 1 LSG 2011 ist der Zivilflugplatzhalter ermächtigt, mit der 'Durchführung der ihm obliegenden Durchsuchungen (§ 5)' hierfür geeignete Unternehmer oder Gesellschaften (Unternehmen) vertraglich zu beauftragen. Aus diesem Regelungszusammenhang ergibt sich, dass die Aufgabenübertragung gemäß § 6 LSG 2011 auch die Anordnungsbefugnisse gemäß § 13 Abs. 1 leg. cit. impliziert. Für ein derartiges Verständnis spricht auch, dass die Befugnis der Sicherheitsbehörden zur Durchsuchung gemäß § 3 LSG 2011 von einer Übertragung dieser Aufgabe gemäß § 5 oder § 6 LSG 2011 unberührt bleibt. Nach Auffassung der Bundesregierung ist daher von einer Anordnungsbefugnis der Sicherheitsbehörden (auch) gegenüber den beauftragten Unternehmen gemäß § 6 LSG 2011 auszugehen (vgl. zur Weisungsbindung bei Aufgaben gemäß § 1 Abs. 2 LSG 2011 VwGH 13.9.2016, Ro 2014/03/0062 Rz. 24).

Nach Auffassung der Bundesregierung ergibt sich eine angemessene Ingerenz der Sicherheitsbehörden (auch) im Hinblick auf die beauftragten Unternehmen zudem aus einer Gesamtschau der Regelungen des LSG 2011 (zur Beurteilung der Ingerenz in einer Gesamtschau vgl. *Horner*, Ausgliederung und Ingerenz [2004], 133 ff.). Dabei ist zunächst hervorzuheben, dass den Sicherheitsbehörden weiterhin die Kompetenz zukommt, die Durchsuchung gemäß § 3 Abs. 1 LSG 2011 selbst vorzunehmen. Die Tätigkeit des beauftragten Unternehmens beschränkt sich allein auf die Durchführung der Durchsuchung, also im Wesentlichen auf die Abwicklung eines technischen Vorganges, wobei in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle keine körperliche Untersuchung (durch Abtasten), sondern eine Durchsuchung mithilfe technischer Vorrichtungen (zB mit Röntgengeräten oder Scannern) erfolgt. Den Bediensteten des Unternehmens kommen dabei keinerlei eigenständige Entscheidungsbefugnisse zu und das anwesende Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes kann bzw. muss bei Verdacht auf eine nicht rechtmäßig durchgeführte Durchsuchung die Durchsuchung ohnehin selbst durchführen. Ein Eingreifen der Sicherheitsbehörden vor Ort ist somit jederzeit gewährleistet, zumal die Sicherheitsbehörden gemäß § 13 Abs. 1 LSG 2011 jederzeit Zugriff auf die in § 9 LSG 2011 genannten Geräte und Anlagen haben.

Die Anordnungs- und Leitungsbefugnis der Sicherheitsbehörden spiegelt sich auch in der praktischen Handhabung der Sicherheitskontrollen an den Zivilflugplätzen wider: Im Erlass des Bundesministers für Inneres, GZ. 2023-0.888.537, ist festgelegt, dass auf allen österreichischen Zivilflugplätzen die zentralen Sicherheitskontrollpunkte (bestehend aus einer unterschiedlichen Anzahl von Sicherheitskontrollstraßen), während der Betriebszeiten, permanent von einer ausreichenden Anzahl speziell für Luftfahrtsicherheit ausgebildeten und zertifizierten Organen

des öffentlichen Sicherheitsdienstes zu überwachen sind. Erfordert die Überwachung eines Sicherheitskontrollpunktes aufgrund einer erhöhten Gefährdungslage oder eines erhöhten Bedarfs den Einsatz zusätzlicher Beamter, so haben auch diese Beamten im Bereich der Luftfahrtsicherheit geschult und von der Landespolizeidirektion zertifiziert zu sein. Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes können den Kontrollbediensteten jederzeit Anordnungen erteilen (und mit behördlicher Zwangsgewalt durchsetzen). Dies könnte zB darin bestehen, dass in Entsprechung des § 13 Abs. 3 LSG 2011 ganze Kontrollstraßen gesperrt oder einzelne Kontrollbedienstete von ihrer Tätigkeit abgezogen und durch andere, geeignete Kontrollbedienstete ersetzt werden.

6.2.4. § 13 Abs. 4 LSG 2011 räumt der Sicherheitsbehörde erster Instanz (und damit letztlich auch dem Bundesminister für Inneres als zuständiges oberstes Organ) umfassende – mit unmittelbarer Zwangsgewalt durchsetzbare (vgl. § 13 Abs. 4 letzter Satz LSG 2011) – Aufsichtsbefugnisse (auch) gegenüber dem beauftragten Unternehmen ein: Das Betretungsrecht (Z 1) besteht unabhängig davon, ob die genannten Räume, Grundstücke und Fahrzeuge vom Zivilflugplatzhalter oder einem beauftragten Unternehmen verwendet werden. Die Einsicht in Dokumente zur Qualitätskontrolle (Z 2) bezieht sich auch auf Dokumente zur Qualitätskontrolle des Zivilflugplatzhalters gegenüber den beauftragten Unternehmen (siehe § 5 Z 7 iVm. § 6 Abs. 2 zweiter Satz LSG 2011). Die Auskunftserteilung (Z 3) bezieht sich ausdrücklich auch auf die beauftragten Unternehmen. Die beauftragten Unternehmen und ihre Dienstnehmer werden zudem (wie die Zivilflugplatzhalter selbst) gemäß § 13 Abs. 4 vorletzter Satz zur Mitwirkung bei der Ausübung dieser Aufsichtsbefugnisse durch die Sicherheitsbehörde verpflichtet.

Die Einsicht durch die Sicherheitsbehörde in die mit der Qualität der Pflichterfüllung in Zusammenhang stehenden Dokumente gemäß § 13 Abs. 4 Z 2 LSG 2011 umfasst regelmäßig die Überprüfung von Dokumenten, die im engen Zusammenhang mit der Durchführung der Kontrollprozesse stehen. Dies umfasst beispielsweise konkrete Dienstanweisungen und die Weitergabe von Informationen des Zivilflugplatzhalters an das beauftragte Unternehmen und in weiterer Folge die Unterrichtung der Kontrollbediensteten von diesen Vorgaben. Dies wird durch die Durchsicht der vorliegenden schriftlichen Dokumentation des Zivilflugplatzhalters und des beauftragten Unternehmens sowie durch Interviews mit den Verantwortlichen der Unternehmen und einzelnen Kontrollbediensteten nachvollzogen (zB durch Aufzeichnungen über durchgeführte Schulungen samt Unterschriftenliste, Abfragen des Wissensstandes bei Kontrollbediensteten und dergleichen).

6.2.5. Zum Zweck der Konkretisierung der behördlichen Kontroll- und Aufsichtsmaßnahmen wurde gemäß Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 ein 'Nationales Qualitätskontrollprogramm für die Sicherheit der Zivilluftfahrt (NQKP)' durch das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Inneres erstellt. Dieses Programm stellt sicher, dass die Qualität der Sicherheit der Zivilluftfahrt (regelmäßig) überprüft wird und dass Mängel rasch aufgespürt und behoben werden. Dieses

Programm wird regelmäßig überarbeitet und weiterentwickelt sowie der Europäischen Kommission vorgelegt (zuletzt als Revision Nr. 5 mit Stand 28. Februar 2022).

Gemäß dem NQKP haben die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes jede Kontrollstelle für Passagiere, für andere Personen als Passagiere und für Fahrzeuge am Flughafen Wien und an sämtlichen Regionalflughäfen regelmäßig stichprobenartig einer Qualitätskontrolle zu unterziehen und bei offenkundiger Nichteinhaltung der maßgeblichen unionsrechtlichen und nationalen luftfahrtsicherheitsrechtlichen Bestimmungen die unverzügliche Behebung dieser Mängel anzuordnen. Die Verantwortung für diese Qualitätskontrollen liegt bei der örtlich zuständigen Landespolizeidirektion. Diese hat im Dienstweg einmal im Quartal über sämtliche Ergebnisse dieser Qualitätskontrollen an das Bundesministerium für Inneres zu berichten (sogenannte Quartalsberichte). Dieser Bericht hat insbesondere die erkannten Mängel und die Ergebnisse der eingeleiteten Mängelbehebung zu beinhalten.

Die Überwachung der Einhaltung der unionsrechtlichen und nationalen luftfahrtsicherheitsrechtlichen Vorschriften im Rahmen dieser Qualitätskontrollen im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Inneres erfolgt – entsprechend den Vorgaben des NQKP – durch Sicherheitsaudits, Inspektionen, Tests, Erhebungen und Untersuchungen. Diese Überwachungsmaßnahmen werden durch geschulte und zertifizierte Auditoren des Bundesministeriums für Inneres und der Landespolizeidirektionen durchgeführt und basieren auf der systematischen Ermittlung von Informationen durch Beobachtungen, Befragungen, Prüfung von Unterlagen und Tests sowie auf Verifizierungen. So wurden im Jahr 2024 über Auftrag der Landespolizeidirektion Niederösterreich vom Stadtpolizeikommando Schwechat am Flughafen Wien pro Quartal im Durchschnitt ca. 1.000 Qualitätskontrollen an den Sicherheitskontrollstellen durchgeführt. Im Rahmen der operativen Durchführung der Überwachungsmaßnahmen sind die Erkenntnisse zu dokumentieren. Dem überprüften Zivilflugplatzhalter wird in einer Abschlussbesprechung die Gelegenheit zur Stellungnahme geboten. Über das Ergebnis der Überwachungsmaßnahme wird ein schriftlicher Bericht erstellt und die darin getroffenen Feststellungen (Mängel) werden dem Zivilflugplatzhalter mitgeteilt. Gleichzeitig wird dieser aufgefordert, die Mängel im Rahmen des – ebenfalls im NQKP vorgesehenen – Mängelbehebungsverfahrens zu beheben. Die Behebung erkannter Mängel hat unverzüglich an Ort und Stelle zu erfolgen. Können die Mängel nicht unverzüglich behoben werden, sind Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen. Dazu wird dem Zivilflugplatzhalter eine Frist aufgetragen, innerhalb derer er die getroffenen Mängelbehebungsmaßnahmen (oder Ausgleichsmaßnahmen, wenn eine unmittelbare Mängelbehebung nicht möglich ist) der Behörde zu berichten hat (in der Regel ca. drei bis vier Wochen). Gleichzeitig wird die örtlich zuständige Landespolizeidirektion mit der Mängelbehebung beauftragt, an die der vom Flughafen zu erstellende Maßnahmenplan zur Behebung der Mängel ('Aktionsplan') zu übermitteln ist. Die örtlich zuständige Landespolizeidirektion evaluiert die geplan-

ten oder bereits erfolgten Maßnahmen (zum Teil auch vor Ort) und erteilt gegebenenfalls einen Verbesserungsauftrag. Die positive Beurteilung der getroffenen Maßnahmen durch die Landespolizeidirektion erfolgt in Form eines Mängelbehebungsberichts (Frist dafür sind ca. drei bis vier Wochen), mit dem gegenüber dem Bundesminister für Inneres der Abschluss der erforderlichen Behebungsmaßnahmen bestätigt wird. Die Mängelbehebung kann über Anordnung des Bundesministers für Inneres auch in Form einer 'Follow up'-Inspektion erfolgen. Die erfolgreiche Mängelbehebung führt zum Abschluss des Mängelbehebungsverfahrens. Den Aufträgen zur Mängelbehebung kommen die Flughäfen regelmäßig vollinhaltlich nach, sodass bislang keine Maßnahmen zur Einleitung eines Verwaltungsstrafverfahrens gemäß § 14 iVm. § 13 Abs. 3 LSG 2011 gesetzt werden mussten.

6.2.6. Gemäß § 6 Abs. 2 zweiter Satz LSG 2011 hat der Zivilflugplatzhalter außerdem 'zu gewährleisten, dass ihm notwendige Steuerungsmaßnahmen in Hinblick auf die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Passagierdurchsuchung' vorbehalten bleiben. Auch damit wird sichergestellt, dass die beauftragten Unternehmen (mittelbar) den Anordnungen der Sicherheitsbehörden iSd. § 13 Abs. 1 LSG 2011 Folge zu leisten haben (in diesem Sinn auch *Groschedl*, Die Besorgung polizeilicher Aufgaben durch Private am Beispiel des Anhaltezentrum Vordernberg, *migraLex* 2014, 75 [77]). Nach dieser Bestimmung ist es insbesondere ausgeschlossen, dass im Vertrag zwischen dem Zivilflugplatzhalter und dem beauftragten Unternehmen Vereinbarungen getroffen werden, die eine ausreichende Ingerenz verhindern würden (vgl. idZ VfGH 5.10.2023, G 265/2022 zur Rechtswidrigkeit eines privatrechtlichen Ausschlusses der Weisungsbindung nach dem GmbH-Gesetz – GmbHG, RGBI. Nr. 58/1906). Die Einhaltung dieser gesetzlichen Verpflichtung unterliegt, weil sie die 'Wahrnehmung von Aufgaben nach § 5' LSG 2011 betrifft, gemäß § 13 Abs. 1 leg. cit. der Aufsicht und den Anordnungen der Sicherheitsbehörde erster Instanz. Die Sicherheitsbehörde hat daher die Möglichkeit (und Pflicht), sich über den Abschluss eines Vertrages gemäß § 6 LSG 2011 zu informieren, bei festgestellten Mängeln nach dem zuvor dargestellten Mängelbehebungsverfahren vorzugehen; allenfalls kann gemäß § 14 iVm. § 13 Abs. 3 LSG 2011 eine Verwaltungsstrafe verhängt werden.

Wie bereits erwähnt (siehe Punkt III.5.3.), ist dementsprechend in den Verträgen betreffend die Flughäfen Salzburg, Graz, Innsbruck und Linz unter anderem vereinbart, dass die Dienstnehmer des beauftragten Unternehmens sämtlichen Anordnungen der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes Folge zu leisten haben. Im Hinblick auf den Flughafen Wien ist darauf hinzuweisen, dass die dortigen Sicherheitskontrollen durch die VIAS durchgeführt werden, die eine 100%-ige Tochtergesellschaft der Flughafen Wien AG ist. Damit ergeben sich die notwendigen Steuerungsbefugnisse iSd. § 6 Abs. 2 zweiter Satz LSG 2011 bereits aus dem GmbHG (vgl. zur ausreichenden gesellschaftsrechtlichen Ingerenz iSd. Beleihungsschranken VfSlg. 14.473/1996, 15.946/2000; VfGH 5.10.2023, G 265/2022).

6.2.7. Darüber hinaus werden die dargelegten Aufsichts- und Anordnungsbefugnisse des § 13 LSG 2011 von personellen Kontrollmechanismen begleitet:

Wie bereits dargelegt (siehe Punkt III.5.2.2. und Punkt III.5.2.4.) kommt den Sicherheitsbehörden bei der Personalauswahl im Hinblick auf die Gewährleistung der rechtmäßigen Aufgabenerfüllung ein maßgeblicher Einfluss zu. Zum einen darf gemäß § 7 Abs. 3 LSG 2011 die Ausbildung des Passagierdurchsuchungspersonals und der leitenden Mitarbeiter in der Passagierdurchsuchung nur durch Personen erfolgen, für die angesichts ihrer Eignung und ihrer (durch eine Sicherheitsüberprüfung gemäß § 55 ff. SPG bestätigten) Vertrauenswürdigkeit eine schriftliche Bestätigung des Bundesministers für Inneres vorliegt, wobei diese auf maximal fünf Jahre befristet ist, also wiederkehrend erneuert werden muss. Gemäß dem Erlass des Bundesministers für Inneres, GZ. 2023-0.888.537, sind die Schulungsinhalte für sämtliche Kontrollbedienstete und leitende Mitarbeiter durch die Flughäfen bzw. beauftragen Unternehmen zu erstellen und dem Bundesministerium für Inneres vorzulegen.

Zum anderen dürfen gemäß § 7 Abs. 2 LSG 2011 für die Durchsuchung bzw. als leitende Mitarbeiter in der Passagierdurchsuchung nur Personen herangezogen werden, für die angesichts ihrer Eignung und ihrer (durch eine Sicherheitsüberprüfung gemäß § 55 ff. SPG bestätigten) Vertrauenswürdigkeit eine schriftliche Bestätigung des Landespolizeidirektors vorliegt, wobei diese auf fünf Jahre befristet ist (bzw. auf drei Jahre bei Personen, die Röntgengeräte oder sprengstofferkennende Röntgenanlagen bedienen). Für die Zertifizierung ist neben einem positiven Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung der Nachweis der Eignung des Kontrollbediensteten in Form einer Prüfung nachzuweisen. Kontrollbedienstete, die Monitorarbeit leisten, müssen gemäß dem Erlass des Bundesministers für Inneres, GZ. 2023- .888.537, zudem einen computerbasierten Bilderkennungstest positiv bestehen.

Schließlich kann eine Einverständniserklärung gemäß § 7 Abs. 4 LSG 2011 vom Bundesminister für Inneres bzw. vom Landespolizeidirektor widerrufen werden, wenn sich ergibt, dass die eingesetzte Person, insbesondere zB im Fall einer rechtswidrigen Ausübung der Tätigkeit, nicht mehr geeignet oder vertrauenswürdig ist. Dies kommt letztlich einer Abberufung des jeweiligen Dienstnehmers von der konkreten Aufgabe gleich, weil dieser Dienstnehmer damit von Gesetzes wegen nicht mehr für Durchsuchungen gemäß §§ 5 und 6 LSG 2011 eingesetzt werden darf.

Insgesamt ist dadurch auch im Hinblick auf das vom beauftragten Unternehmen eingesetzte Personal eine hinreichende Ingerenz der Sicherheitsbehörden gewährleistet.

7. Zusammenfassend wird daher festgehalten, dass die angefochtenen Bestimmungen nach Ansicht der Bundesregierung nicht verfassungswidrig sind."

5. Der Verfassungsgerichtshof hat den Ämtern der Landesregierung die Möglichkeit zur Erstattung einer Äußerung zu den im Prüfungsbeschluss dargelegten Bedenken eingeräumt. 12
- 5.1. Die Tiroler Landesregierung hat eine Äußerung erstattet, in der sie den im Prüfungsbeschluss dargelegten Bedenken mit näherer Begründung entgegentritt. 13
- 5.2. Andere Ämter der Landesregierung erstatteten auf Grund der Einladung des Verfassungsgerichtshofes keine Äußerung. 14

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 ge-

regelt 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 hiefür 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 berechtigte 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 Ausbildner

§ 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 Flughafenentgeltgesetzes – 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.

Außerkräfttreten

§ 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 Sicherheitsent-

gelts 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>
--	------------------------------------	-----------------------------

"

III. Erwägungen

A. Zur Zulässigkeit

1. Im Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren haben sich keine Zweifel an deren Zulässigkeit ergeben. 18

§ 5, § 6 und § 13 Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 – LSG 2011 und § 1 Abs. 1 Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung und die Zeile vier der Anlage zur Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung – NaSP-VO sind im Beschwerdeverfahren, aus dessen Anlass der Verfassungsgerichtshof von Amts wegen deren Prüfung beschlossen hat, präjudiziell. Die sonstigen in Prüfung gezogenen Bestimmungen des Luftfahrtsicherheitsgesetzes 2011 stehen in einem nicht offenkundig trennbaren Zusammenhang mit den präjudiziellen Regelungen. 19

2. Da auch sonst keine Prozesshindernisse hervorgekommen sind, erweist sich das Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren insgesamt als zulässig. 20

B. In der Sache

1. Der Verfassungsgerichtshof hegte in seinem Prüfungsbeschluss gegen die in Prüfung gezogenen Bestimmungen folgende Bedenken: 21

1.1. Der Verfassungsgerichtshof legte seinen vorläufigen Bedenken die grundsätzliche Annahme zugrunde, dass es sich bei den seitens des Zivilflugplatzhalters gemäß § 5 LSG 2011 bzw. des von diesem gemäß § 6 LSG 2011 vertraglich beauftragten Unternehmens zu besorgenden Aufgaben und Befugnissen der "Durchsuchung von Personen" um Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung handeln dürfte. Dies begründete der Verfassungsgerichtshof unter Hinweis auf § 5 erster Satz LSG 2011, wonach der Zivilflugplatzhalter die in dieser Bestimmung genannten Tätigkeiten "für die Sicherheitsbehörden" zu besorgen verpflichtet ist, ferner unter anderem unter Hinweis auf nähere Bestimmungen in § 8 LSG 2011 ("Haftung") sowie in § 13 (Abs. 1) LSG 2011 ("Behördliche Aufsicht"). 22

Der Verfassungsgerichtshof nahm weiters vorläufig an, dass der Zivilflugplatzhalter gemäß § 5 LSG 2011 bzw. das von diesem vertraglich beauftragte Unternehmen gemäß § 6 LSG 2011 keine unmittelbare verwaltungsbehördliche Befehls- und Zwangsgewalt ausüben dürften, diesen somit keine behördlichen Aufgaben und Befugnisse, sondern nur sonstige hoheitliche Aufgaben und Befugnisse zukämen. Die behördlichen Befugnisse dürften den Sicherheitsbehörden (insbesondere gemäß § 3, § 4 und § 13 LSG 2011) vorbehalten sein.

23

1.2. Unter Zugrundelegung der vorläufigen Annahme, 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 Übertragung hoheitlicher Aufgaben und Befugnisse auf einen privaten Rechtsträger handelt, hatte der Verfassungsgerichtshof vorläufig das Bedenken, dass die in Prüfung gezogenen Bestimmungen gegen Art. 20 Abs. 1 B-VG verstoßen dürften:

24

1.2.1. Dabei nahm der Verfassungsgerichtshof zunächst vorläufig an, dass die in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes entwickelten "Beleihungsschranken" (vgl. dazu zB VfSlg. 20.522/2021 mwN), 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 übertrage, die dieser für eine staatliche Behörde bzw. im Namen einer staatlichen Behörde ausübe.

25

1.2.2. Der Verfassungsgerichtshof ging in der Folge vorläufig davon aus, dass die dem Zivilflugplatzhalter bzw. dem vom diesem vertraglich beauftragten Unternehmen gemäß § 5 und § 6 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 seien. Zu den zentralen Aufgaben des Zivilflugplatzhalters bzw. des gemäß § 6 LSG 2011 vertraglich von diesem beauftragten Unternehmens gehörten die in § 5 LSG 2011 bzw. § 6 LSG 2011 vorgesehenen (Zutritts- und Sicherheits-)Kontrollen.

26

Damit dürfte – so der Verfassungsgerichtshof in seinem Prüfungsbeschluss weiter – die in den zu prüfenden 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, 16.995/2003, 17.341/2004).

27

1.2.3. Der Verfassungsgerichtshof hegte das weitere (vorläufige) Bedenken, dass die in § 6 LSG 2011 statuierte Ermächtigung des Zivilflugplatzhalters, die ihm gemäß § 5 bzw. § 6 LSG 2011 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 unterliege und zum Zweiten die Sicherheitsbehörde keine Ingerenz auf den zwischen dem Zivilflugplatzhalter und dem von diesem beauftragten Unternehmen abzuschließenden Vertrag habe.

28

2. Zum näheren Verständnis des Hintergrundes des Luftfahrtsicherheitsgesetzes 2011 und der im Prüfungsbeschluss dargelegten Bedenken ist zunächst auf die Entwicklung der Gesetzgebung bis zum Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 einzugehen.

29

2.1. 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.

30

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 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).

31

2.2. 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.

32

§ 1 Bundesgesetz über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen definierte den Aufgabenbereich der Sicherheitsbehörden derart, 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.

33

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 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 erforderte. 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.):

34

Gemäß § 2 Abs. 1 Bundesgesetz über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen 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.).

35

Gemäß § 4 Abs. 1 Bundesgesetz über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Luftfahrzeugen 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. 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.

36

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.

37

Gemäß § 16 Abs. 1 Bundesgesetz über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen 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:

38

"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 Abs 1 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 Abs 1 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.

[...] 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 [...].

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 Abs 1 des BG verpflichtet, nicht aber Frachtunternehmen [...]."

2.3. 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.

39

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.).

40

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

41

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.).

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.

42

3. Die in Prüfung gezogenen Bestimmungen des Luftfahrtsicherheitsgesetzes 2011 stehen in folgendem normativen Zusammenhang:

43

3.1. 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 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung [EG] Nr. 2320/2002 sowie Durchführungsverordnung [EU] Nr. 2015/1998 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit).

44

3.2. Die einschlägigen unionsrechtlichen Regelungen legen nicht zwingend fest, dass die Aufgabe der Sicherheitskontrolle durch den Zivilflugplatzhalter wahrzunehmen ist:

45

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 dabei um Mindeststandards. Die Mitgliedstaaten können strengere Regelungen vorsehen.

46

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 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 sonstige Firmen die näher bestimmten Einschulungsmaßnahmen erfüllen müssen. Unter Punkt 12. wird bestimmt, welche Qualitätsmerkmale die eingesetzten Geräte (zB Metalldetektorschleusen) aufweisen müssen, um im Bereich der Kontrolle von "Fluggästen und Handgepäck" eingesetzt zu werden.

47

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.

48

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 der Verordnung 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.

49

Im Anhang der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1998 wird unter Punkt 4.0.1. bestimmt, dass, soweit es nicht anders angegeben ist, die Behörde, der Flughafenbetreiber, das Luftfahrtunternehmen oder die für das nationale Sicherheitsprogramm für die Zivilluftfahrt gemäß Art. 10 Verordnung (EG) Nr. 300/2008 zuständige Stelle die Durchführung der in diesem Kapitel genannten Maßnahmen sicherstellt, in welchem die in der Verordnung (EG) Nr. 300/2008

50

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.

Demnach ist es Sache der Mitgliedstaaten zu regeln, welche Behörden oder sonstigen Akteure, zB Flughafenbetreiber, die Aufgabe der Sicherheitskontrolle zu besorgen haben. 51

3.3. Mit der Erlassung des Luftfahrtsicherheitsgesetzes 2011 wurden die unionsrechtlich vorgegebenen Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit auf Zivilflughäfen in Form einer Aufgaben- und Verantwortlichkeitsverteilung bestimmten Organen bzw. Rechtsträgern zugeordnet: 52

Gemäß § 1 Abs. 1 LSG 2011 legt der Bundesminister für Inneres im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie (nun: Bundesminister für Innovation, Mobilität und Infrastruktur) 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. 53

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. 54

In § 3 LSG 2011 werden die Sicherheitsbehörden und Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ermächtigt, den Zutritt von Passagieren zu einem in einem Sicherheitsprogramm gemäß § 2 leg.cit. 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. 55

Soweit die unmittelbar anwendbaren unionsrechtlichen Vorschriften behördliche Entscheidungen und Bewilligungen vorsehen, die nicht bereits durch § 1 und § 2 56

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 (nun: Bundesminister für Innovation, Mobilität und Infrastruktur) 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 (nun: Bundesminister für Innovation, Mobilität und Infrastruktur).

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 bzw. durchzuführen:

57

Der Zivilflugplatzhalter hat im Einzelnen gemäß § 5 LSG 2011 zu gewährleisten, dass jeder Passagier, bevor er Zutritt zu einem in einem Sicherheitsprogramm gemäß § 2 LSG 2011 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 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 LSG 2011 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

58

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 unter den Voraussetzungen des § 6 LSG 2011 ermächtigt, die in § 5 LSG 2011 festgelegten Aufgaben an ein von diesem vertraglich beauftragtes Unternehmen weiterzugeben. 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 LSG 2011 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" (§ 6 Abs. 2 LSG 2011).

59

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.

60

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 schuldhaft zugefügt hat, bis zu einem Betrag von 1.000.000 Euro. Der Dienstnehmer oder der sonstige Beauftragte haftet dem Geschädigten nicht.

61

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. 62

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). 63

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 Räume, Grundstücke, Fahrzeuge zu betreten, in Dokumente Einsicht zu nehmen und Auskünfte zu verlangen (§ 13 Abs. 4 LSG 2011). 64

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 LSG 2011 nicht ordnungsgemäß nach, begeht er eine Verwaltungsübertretung und ist von der Bezirksverwaltungsbehörde gemäß § 14 LSG 2011 zu bestrafen. 65

4. § 1 Abs. 1 Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung legt in Verbindung mit der Zeile vier ihrer Anlage fest, dass der Zivilflugplatzhalter für die Durchführung der Fluggastkontrolle ("Fluggäste und Handgepäck") verantwortlich ist. Der Verfassungsgerichtshof hat dementsprechend auch diese Verordnungsbestimmungen in Prüfung gezogen. 66

5. Der Verfassungsgerichtshof hält seine im Prüfungsbeschluss geäußerten (vorläufigen) Bedenken nicht aufrecht. 67

5.1. Der Verfassungsgerichtshof bleibt bei seiner für die weiteren verfassungsrechtlichen Erwägungen grundlegenden Auffassung, dass es sich bei den seitens des Zivilflugplatzhalters gemäß § 5 LSG 2011 bzw. des von diesem gemäß § 6 LSG 2011 vertraglich beauftragten Unternehmens zu besorgenden Aufgaben und Befugnisse der "Durchsuchung von Personen" um Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung handelt. Gemäß § 5 erster Satz LSG 2011 hat der Zivilflugplatzhalter die in dieser Bestimmung genannten Tätigkeiten "für die Sicherheitsbehörden" zu besorgen. Schon daraus ergibt sich, dass es sich bei der Tätigkeit des Zivilflugplatzhalters gemäß § 5 LSG 2011 nicht um eine privatrechtliche Tätigkeit des Zivilflugplatzhalters handelt.

68

Dieses Ergebnis wird auch dadurch bestätigt, dass der Bund gemäß § 8 Abs. 1 LSG 2011 ("Haftung") nach Maßgabe des Amtshaftungsgesetzes für den Schaden im Rahmen der Aufgabenerfüllung nach § 5 LSG 2011 haftet, den ein Dienstnehmer oder sonstiger Beauftragter eines Zivilflugplatzhalters durch ein rechtswidriges Verhalten Passagieren oder Dritten schuldhaft zufügt; der Dienstnehmer oder der sonstige Beauftragte haftet dem Geschädigten nicht. Gemäß § 8 Abs. 2 LSG 2011 haftet der Zivilflugplatzhalter dem Bund für jede einzelne einem Passagier oder einem Dritten erbrachte Schadenersatzleistung nach § 8 Abs. 1 LSG 2011. § 8 Abs. 3 LSG 2011 stellt klar, dass für die Geltendmachung von Ansprüchen nach § 8 Abs. 1 oder 2 LSG 2011 das Amtshaftungsgesetz gilt. Der Gesetzgeber selbst geht davon aus, dass die Anordnung der Haftung des Bundes in § 8 Abs. 1 LSG 2011 nicht konstitutiv ist (vgl. Erläut. zur RV 693 BlgNR 18. GP, 8, betreffend die Vorgängerregelung im Bundesgesetz über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Luftfahrzeugen, BGBl. 824/1992). Da eine Haftung nach dem Amtshaftungsgesetz (in Verbindung mit Art. 23 B-VG) nur dann in Frage kommt, wenn einem Geschädigten der Schaden unter anderem durch eine Handlung im Rahmen der Hoheitsverwaltung zugefügt wird, bringt der Gesetzgeber mit den zitierten Regelungen zum Ausdruck, dass er die Tätigkeit des Zivilflugplatzhalters bzw. des von diesem vertraglich beauftragten Unternehmens dem Bereich der Hoheitsverwaltung zuordnet (vgl. Erläut. zur RV 693 BlgNR 18. GP, 7, betreffend die Vorgängerregelungen im Bundesgesetz über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Luftfahrzeugen, BGBl. 824/1992).

69

Dazu kommt, dass der Zivilflugplatzhalter bei Wahrnehmung seiner 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 untersteht (§ 13 Abs. 1 LSG 2011).

70

5.2. Der Verfassungsgerichtshof bleibt ferner bei seiner im Prüfungsbeschluss vorläufig geäußerten Auffassung, dass der Zivilflugplatzhalter bzw. das von ihm beauftragte Unternehmen gemäß § 5 bzw. § 6 LSG 2011 nicht zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigt ist; dies ist gemäß § 4 Abs. 5 LSG 2011 ausschließlich den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes vorbehalten. Im Einzelnen wird dazu in den Materialien zu den Vorgängerregelungen des Luftfahrtsicherheitsgesetzes 2011 (Erläut. zur RV 693 BlgNR 18. GP, 7 f.) ausgeführt:

71

"Die staatliche Verwaltung ist gegenwärtig vielfach mit der Forderung konfrontiert zu prüfen, ob ihre Kosten nicht durch die Übertragung von bestimmten Tätigkeiten auf private Unternehmen reduziert werden können. Im Hinblick darauf, daß die Schulung und Ausrüstung von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes hohe Investitionen erfordert, muß solchen Privatisierungsüberlegungen im Bereich der Sicherheitsverwaltung besonderes Augenmerk gewidmet werden. Hiebei ist allerdings eine Grenze im Auge zu behalten: Das staatliche Gewaltmonopol erfüllt eine wichtige friedenserhaltende Funktion; deshalb kommt eine Verlagerung von Exekutivgewalt von den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes zu minder qualifizierten Bediensteten nicht in Betracht. Diese Grenze wird auch von § 3 des Entwurfes gewahrt, da die Durchsuchung von Personen und ihrem Gepäck nach § 2 des Entwurfes zwar zur Hoheitsverwaltung gehört, jedoch weder Befehlsgewalt impliziert, noch zwangsweise durchgesetzt werden kann. Die Durchführung von Durchsuchungen durch Bedienstete des beauftragten Unternehmens schafft lediglich eine Voraussetzung für die Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt durch die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes."

5.3. Der Zivilflugplatzhalter genauso wie auch ein von diesem beauftragtes Unternehmen (§ 6 LSG 2011) sind nicht staatliche Verwaltungsorgane im organisatorischen Sinn, sondern nicht-staatliche Rechtsträger, denen der Gesetzgeber zwar keine behördlichen, aber doch Aufgaben und Befugnisse im Rahmen der Hoheitsverwaltung übertragen hat. Im Hinblick darauf stellt sich die grundsätzliche Frage, ob und inwieweit eine solche Übertragung von hoheitlichen Aufgaben auf einen

72

nicht-staatlichen Rechtsträger bzw. auf eine außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation stehende Person verfassungsrechtlichen Schranken unterliegt.

Der Verfassungsgerichtshof nahm in seinem Prüfungsbeschluss vorläufig an, dass die für die Zulässigkeit der Übertragung behördlicher Aufgaben und Befugnisse auf außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation stehende, nicht-staatliche Rechtsträger in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (zB VfSlg. 14.473/1996, 16.400/2001, 16.955/2003, 17.341/2004) entwickelten verfassungsrechtlichen Schranken ("Beleihungsschranken") auch auf die Übertragung von (bloß) "schlicht"-hoheitlichen Aufgaben und Befugnissen auf außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation stehende Personen anwendbar seien. 73

Der Verfassungsgerichtshof hat hier eine Konstellation zu beurteilen, in welcher – anders als in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur Beleihung, bei der es um die Übertragung behördlicher Aufgaben und Befugnisse auf einen nicht-staatlichen Rechtsträger geht, der damit zur Behörde im funktionellen Sinn wird – der Gesetzgeber das Handeln eines nicht-staatlichen Rechtsträgers einer staatlichen Behörde im organisatorischen Sinn zurechnet. 74

5.4. Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes unterliegt die Übertragung von "schlicht"-hoheitlichen Aufgaben und Befugnissen auf nicht-staatliche Rechtsträger verfassungsrechtlichen Schranken. Die zur Übertragung behördlicher Aufgaben und Befugnisse auf nicht-staatliche Rechtsträger entwickelte Rechtsprechung (zu den sogenannten Beleihungsschranken) ist allerdings in Bezug auf die Zulässigkeit der Übertragung "schlicht"-hoheitlicher Aufgaben und Befugnisse auf nicht-staatliche Rechtsträger, deren Handeln einer Behörde zugerechnet wird, nicht in jeglicher Hinsicht übertragbar (siehe dazu Rz 92 ff.). 75

5.5. Voraussetzung für eine Übertragung sowohl behördlicher als auch sonstiger hoheitlicher Aufgaben und Befugnisse auf einen außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation stehenden, also nicht-staatlichen Rechtsträger bzw. die Zurechnung der Tätigkeiten eines solchen Rechtsträgers zur Hoheitsverwaltung ist zunächst eine entsprechende gesetzliche (Zurechnungs-)Regelung. 76

5.6. Der Verfassungsgerichtshof geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die Übertragung von behördlichen Aufgaben und Befugnissen auf nicht-staatliche 77

Rechtsträger unter anderem nur dann zulässig ist, wenn entweder der von Art. 20 Abs. 1 B-VG vorgesehene Leitungs- und Weisungszusammenhang gesetzlich auf den nicht-staatlichen 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 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). Diese verfassungsrechtliche Schranke gilt nicht nur für die Übertragung behördlicher Aufgaben und Befugnisse, sondern ebenso für die Übertragung "schlicht"-hoheitlicher Aufgaben und Befugnisse auf nicht-staatliche Rechtsträger bzw. außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation stehende, deren Handeln einer Behörde zugeordnet wird. Der Verfassungsgerichtshof bleibt bei dieser Auffassung:

5.6.1. Der Verfassungsgerichtshof ging in seinem Prüfungsbeschluss vorläufig davon aus, dass der Gesetzgeber der Sicherheitsbehörde erster Instanz, der die Tätigkeit des Zivilflugplatzhalters zuzurechnen ist, eine ausreichende Weisungs- und Leitungsbefugnis gegenüber dem Zivilflugplatzhalter eingeräumt hat.

78

Der im Hinblick auf Art. 20 Abs. 1 B-VG hinreichende Weisungs- und Leitungszusammenhang ergibt sich einerseits aus § 13 Abs. 1 LSG 2011, wonach der Zivilflugplatzhalter bei seinen in § 5 LSG 2011 festgelegten Tätigkeiten der Aufsicht und den Anordnungen der Sicherheitsbehörde erster Instanz und deren Organe untersteht.

79

Darüber hinaus haben die Sicherheitsbehörde erster Instanz und der Bundesminister für Inneres weitgehende Befugnisse im Zusammenhang mit dem Personal, das der Zivilflugplatzhalter heranzuziehen beabsichtigt bzw. tatsächlich heranzieht. So ist der Zivilflugplatzhalter gemäß § 7 Abs. 1 LSG 2011 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 zuständigen Landespolizeidirektors vorliegt. Der Landespolizeidirektor hat nach § 7 Abs. 2 LSG 2011 sein Einverständnis zur Heranziehung einer Person

80

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. Ferner hat der Bundesminister für Inneres 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 (§ 7 Abs. 3 LSG 2011). Gleichsam ergänzend bestimmt § 7 Abs. 4 LSG 2011, dass die jeweiligen Einverständniserklärungen vom Landespolizeidirektor bzw. vom Bundesminister für Inneres zu widerrufen sind, wenn sich ergibt, dass die Person, für die das Einverständnis schriftlich erklärt wurde, nicht mehr geeignet oder vertrauenswürdig ist.

5.6.2. Der Verfassungsgerichtshof äußerte aber in seinem Prüfungsbeschluss 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. Der Verfassungsgerichtshof leitete dieses vorläufige Bedenken aus dem Umstand ab, 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 unterliege und zum Zweiten die Sicherheitsbehörde keine Ingerenz auf den zwischen dem Zivilflugplatzhalter und dem von diesem beauftragten Unternehmen abzuschließenden Vertrag habe.

81

5.6.2.1. Nach Ansicht der Bundesregierung ist von einer Anordnungsbefugnis der Sicherheitsbehörden auch gegenüber dem beauftragten Unternehmen gemäß § 6 LSG 2011 auszugehen. § 13 Abs. 4 LSG 2011 räume der Sicherheitsbehörde erster Instanz darüber hinaus (und damit letztlich auch dem Bundesminister für Inneres als zuständigem obersten Organ) umfassende – mit unmittelbarer Zwangsgewalt durchsetzbare (vgl. § 13 Abs. 4 letzter Satz LSG 2011) – Aufsichtsbefugnisse (auch) gegenüber dem vom Zivilflugplatzhalter beauftragten Unternehmen ein. Die in § 13 LSG 2011 festgelegten Aufsichts- und Anordnungsbefugnisse der Sicherheitsbehörde würden von den personellen Kontrollmechanismen begleitet (vgl. § 7 Abs. 3 LSG 2011). Nach Ansicht der Bundesregierung besteht dementsprechend eine im Hinblick auf Art. 20 Abs. 1 B-VG ausreichende Ingerenz der Sicherheitsbehörden auf das gemäß § 6 LSG 2011 vom Zivilflugplatzhalter vertraglich beauftragte Unternehmen.

82

5.6.2.2. Der Verfassungsgerichtshof hält sein im Prüfungsbeschluss diesbezüglich dargelegtes (vorläufiges) Bedenken nicht aufrecht.

83

Es ist davon auszugehen, dass ein vom Zivilflugplatzhalter gemäß § 6 LSG 2011 beauftragtes Unternehmen der Aufsicht und den Anordnungen der Sicherheitsbehörden sowie den Verpflichtungen zur Einverständniserklärung zur Verwendung des Personals für die Dursuchungsaufgaben in derselben Form unterliegt, wie dies ausdrücklich in § 13 Abs. 1 bzw. in § 7 LSG 2011 für den Zivilflugplatzhalter festgelegt wird. Aus dem Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 ergibt sich, dass die gesetzliche Ermächtigung des Zivilflugplatzhalters zur vertraglichen Beauftragung eines Unternehmens gemäß § 6 LSG 2011 auch die Übertragung der Anordnungsbefugnisse gemäß § 13 Abs. 1 LSG 2011 (mit)umfasst. Für ein derartiges Verständnis spricht, dass jene Dienstnehmer, welche die Durchsuchung der Passagiere besorgen, dazu verpflichtet sind, eine von einer Sicherheitsbehörde oder einem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes im Zusammenhang mit der Qualität der Durchführung von Durchsuchungen erteilte Anordnung zu befolgen (§ 5 Z 6 LSG 2011).

84

Darüber hinaus ist für den Verfassungsgerichtshof erkennbar, dass den Sicherheitsbehörden im Hinblick auf Art. 20 Abs. 1 B-VG hinreichende Aufsichtsmittel und Kontrollmöglichkeiten in Bezug auf das Tätigwerden des mit der Durchsuchung seitens des Zivilflugplatzhalters betrauten Unternehmens

85

gemäß § 6 LSG 2011 zukommen. Gemäß § 5 LSG 2011 sind die wesentlichen Inhalte des zwischen dem Zivilflugplatzhalter und dem beauftragten Unternehmen abzuschließenden Vertrages gesetzlich vorherbestimmt. Zudem kommt den Sicherheitsbehörden nach § 6 LSG 2011 auch ein Einfluss bei der Auswahl der Mitarbeiter des privaten Unternehmens zu, weil auf Grund von § 5 Z 5 LSG 2011 nur Dienstnehmer herangezogen werden dürfen, zu deren Verwendung eine nicht widerrufenen schriftliche Einverständniserklärung des Landespolizeidirektors vorliegt. Ferner hat der Zivilflugplatzhalter nach § 6 Abs. 2 LSG 2011 letztlich zu gewährleisten, dass ihm notwendige Steuerungsmaßnahmen in Hinblick auf die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Passagierdurchsuchung gegenüber dem von ihm vertraglich beauftragten Unternehmen vorbehalten bleiben.

Die der Sicherheitsbehörde (so auch dem Bundesminister für Inneres) durch den Gesetzgeber eingeräumten Aufsichts- und Anordnungsfugnisse gegenüber (dem Zivilflugplatzhalter genauso wie) dem vom Zivilflugplatzhalter gemäß § 6 LSG 2011 beauftragten Unternehmen sowie die Zustimmungserfordernisse der Sicherheitsbehörden für die Heranziehung des Personals (§ 7 LSG 2011) erweisen somit, dass der erforderliche Weisungs- und Leitungszusammenhang im Sinne des Art. 20 Abs. 1 B-VG vorliegt (vgl. auch VwGH 18.10.2016, Ro 2015/03/0029).

86

5.7. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes hat die Übertragung behördlicher und sonstiger Aufgaben und Befugnisse der staatlichen Verwaltung auf nicht-staatliche Organe ferner dem allgemeinen Sachlichkeitsgebot und dem verfassungsrechtlichen Effizienzprinzip zu entsprechen (zB VfSlg. 14.473/1996, 16.400/2001, 16.995/2003, 17.341/2004, 20.641/2023).

87

5.7.1. Für den Verfassungsgerichtshof ist nicht erkennbar, dass die vom Gesetzgeber vorgesehene Heranziehung des Zivilflugplatzhalters zur Mitwirkung an der Durchsuchung der Passagiere gemäß § 5 LSG 2011 bzw. des von diesem gemäß § 6 LSG 2011 vertraglich betrauten Unternehmens gegen das Sachlichkeitsgebot (vgl. dazu auch Erläut. zur RV 981 BlgNR 24. GP, 153 f.) verstößt.

88

5.7.2. Es liegt auch kein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Effizienzgebot vor, den der Verfassungsgerichtshof – angesichts seines diesbezüglich auf eine

89

Vertretbarkeitskontrolle beschränkten Kontrollmaßstabes (vgl. VfSlg. 20.361/2019; VfGH 24.6.2025, G 112/2024 ua.) – aufzugreifen hätte.

5.8. Letztlich äußerte der Verfassungsgerichtshof in seinem Prüfungsbeschluss das vorläufige Bedenken, dass die dem Zivilflugplatzhalter bzw. dem von diesem beauftragten Unternehmen übertragenen Aufgaben der (Zutritts- und Sicherheits-)Kontrollen der allgemeinen Sicherheitspolizei zuzurechnen und damit als Aufgaben der "Vorsorge für die Sicherheit im Inneren" zu qualifizieren seien. Die Übertragung solcher Angelegenheiten auf einen nicht-staatlichen Rechtsträger habe der Verfassungsgerichtshof als unzulässig angesehen, wenn dem nicht-staatlichen Rechtsträger behördliche Aufgaben und Befugnisse eingeräumt werden, die zum Kernbereich der staatlichen Verwaltung zählen. Zu diesem Kernbereich zählen nach der Rechtsprechung etwa die Vorsorge für die Sicherheit im Inneren und nach außen (VfSlg. 14.473/1996), die Ausübung der (Verwaltungs-)Strafgewalt (VfSlg. 14.473/1996, 16.400/2001), die außenpolitischen Beziehungen (VfSlg. 16.995/2003) sowie das Militärwesen, insbesondere die Feststellung der Wehrpflicht bzw. die Feststellung des Eintritts der Zivildienstpflicht (VfSlg. 17.341/2004).

90

5.8.1. Die Bundesregierung hält diesen Bedenken zunächst entgegen, dass gegen die uneingeschränkte Anwendung der in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes entwickelten "Beleihungsschranken" auf die hilfsweise Heranziehung Privater bei der Mitwirkung an staatlicher Hoheitsverwaltung zunächst der Umstand spreche, dass die Durchsuchung von Passagieren sowie der von diesen mitgeführten Gegenständen keine Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- oder Zwangsgewalt darstelle. Erst zur Durchsetzung der an die Durchsuchung knüpfenden Zutrittsbeschränkungen sei gemäß § 3 Abs. 1 iVm Abs. 5 LSG 2011 die Anwendung von Zwangsgewalt zulässig, die jedoch den Sicherheitsbehörden vorbehalten sei. Da auf Grund des Handelns für eine staatliche Behörde bzw. im Namen einer staatlichen Behörde letztlich ein der Behörde zurechenbares Handeln vorliege, könne die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, wonach eine Beleihung mit Kernaufgaben der staatlichen Verwaltung unzulässig ist, nicht auf die vorliegende Konstellation übertragen werden. Dazu komme, dass dem Zivilflugplatzhalter bzw. dem von diesem beauftragten Unternehmen kein wesentlicher Entscheidungsspielraum bei der Durchführung der ihnen übertragenen (Hilfs-)Tätigkeiten zukomme.

91

Weiterhin spreche nach Auffassung der Bundesregierung gegen eine Einordnung der in § 5 und § 6 LSG 2011 festgelegten Aufgaben und Befugnisse des Zivilflugplatzhalters bzw. des von diesem beauftragten Unternehmens als Kernaufgabe im Sinne der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, dass die Durchsuchung der Passagiere und der von diesen mitgeführten Gegenstände keinen Eingriff in Grundrechte, insbesondere etwa in das Recht auf Privatsphäre gemäß Art. 8 EMRK, darstelle. Dies ergebe sich aus dem Umstand, dass die Durchsuchung freiwillig erfolge. Dabei verweist die Bundesregierung auf die Materialien zu den Vorgängerregelungen des Luftfahrtsicherheitsgesetzes 2011, in denen die Freiwilligkeit der Durchsuchung betont werde (Erläut. zur RV 113 BlgNR 24. GP, 96 zu § 4a LSG in der Fassung des Budgetbegleitgesetzes 2009, BGBl. I 52/2009). Der Umstand, dass sich die Passagiere der Kontrolltätigkeit gemäß § 5 und § 6 LSG 2011 freiwillig unterziehen, ergebe sich zunächst daraus, dass sie bei Abschluss des Beförderungsvertrags in die Beförderungsbedingungen der Fluglinien und damit privatrechtlich auch in die – den Beförderungsbedingungen regelmäßig immanente – Durchführung der Sicherheitskontrollen einwilligten. Darüber hinaus könne die Vornahme der Durchsuchung nicht durch unmittelbare Zwangsgewalt durchgesetzt werden. Seien Passagiere nicht bereit, sich durchsuchen zu lassen, sei die einzige Konsequenz die Mitteilung über den Ausschluss des betroffenen Fluggastes vom Zutritt zum Sicherheitsbereich des Zivilflugplatzes. Die Durchsuchung stelle insofern lediglich die Voraussetzung für einen Zutritt zum Sicherheitsbereich eines Flugplatzes und folglich auch für die Inanspruchnahme der Leistung eines Luftfahrtunternehmens dar. Ob ein Passagier eine solche Leistung in Anspruch nehme und zu diesem Zweck auch eine Durchsuchung gemäß § 3, § 5 und § 6 LSG 2011 in Kauf nehme, liege allein bei ihm.

92

Abgesehen von diesen grundsätzlichen Einwänden spricht nach Auffassung der Bundesregierung gegen die Einordnung der Passagierdurchsuchung als Kernaufgabe der staatlichen Verwaltung, dass eine solche Durchsuchung (zu Sicherheitszwecken im weitesten Sinn) keine genuin hoheitliche Aufgabe sei. Grundsätzlich sei es dem Zivilflugplatzhalter nämlich unabhängig von den Bestimmungen des Luftfahrtsicherheitsgesetzes 2011 auch im Rahmen seines privaten Hausrechts möglich, unter anderem das Mitführen bestimmter gefährlicher Gegenstände (wie zB Glasflaschen, Werkzeuge, spitze Gegenstände, aber auch Waffen iSd WaffG) in der Hausordnung zu verbieten. Darüber hinaus sei die Durchsuchung der Passagiere gemäß § 5 und § 6 LSG 2011 zwar in

93

Zusammenhang mit der Zutrittsbeschränkung gemäß § 3 LSG 2011 der allgemeinen Sicherheitspolizei zuzuordnen, sie könne als luftfahrtbetriebliche Regelung allerdings zum Teil auch unter den Kompetenztatbestand des "Verkehrswesens bezüglich der Luftfahrt" gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG fallen.

5.8.2. Da die Personenkontrolle bei jedem Flug vorzunehmen sei und diese Modalitäten jedem potenziellen Fluggast ex ante bekannt seien, ist nach Auffassung der Tiroler Landesregierung in ihrer Äußerung davon auszugehen, dass es sich bei der Personenkontrolle selbst noch nicht um die Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt handle. Selbst wenn man die Sicherheitskontrolle an Flughäfen als sicherheitspolizeiliche Aufgabe qualifiziere, sei nicht anzunehmen, dass diese Form der Verwaltungshilfe aus organisationsrechtlichen Gesichtspunkten im Lichte von Art. 20 Abs. 1 und 2 B-VG verfassungswidrig sei. Schließlich sei die Sicherheitskontrolle an Flughäfen durch den Zivilflugplatzhalter derart ausgestaltet, dass dieser nicht im eigenen Namen, sondern nur als Hilfsorgan tätig werde.

94

5.8.3. Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes ist die Übertragung von "schlicht"-hoheitlichen Aufgaben und Befugnissen auf den Zivilflugplatzhalter bzw. das von diesem beauftragte Unternehmen gemäß § 5 bzw. § 6 LSG 2011 ungeachtet des Umstandes, dass es sich dabei in der im Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 statuierten Form um Angelegenheiten der allgemeinen Sicherheitspolizei handelt, in der im Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 konkret ausgestalteten Art und Weise verfassungsrechtlich zulässig.

95

Die Regelungen betreffend die Durchsuchung der Passagiere und der von diesen mitgeführten Gegenstände gehören zur allgemeinen Sicherheitspolizei, zumal durch die Durchsuchung der Passagiere und der von ihnen mitgeführten Gegenstände ein Schutz vor Straftaten bewirkt werden soll (so bereits VfSlg. 13.659/1993); es scheidet aus, diese Regelungen als luftfahrtpolizeiliche Angelegenheit ("Verkehrswesens bezüglich der Luftfahrt") gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG zu begreifen. Auch aus den Gesetzesmaterialien (Erläut. zur RV 693 BlgNR 18. GP, 5 ff.) zum Bundesgesetz über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen und damit zum "Vorläufergesetz" des Luftfahrtsicherheitsgesetzes 2011 geht hervor, dass der Gesetzgeber davon

96

ausgeht, dass es sich bei der Durchsuchung der Passagiere um sicherheitspolizeiliche Aufgaben und Befugnisse handelt.

5.8.4. Der Verfassungsgerichtshof stimmt auch nicht der Argumentation der Bundesregierung zu, dass die Durchsuchung der Passagiere und der von diesen mitgeführten Gegenstände freiwillig erfolge, daher keinen Grundrechtseingriff darstelle und es sich dementsprechend auch um keine Kernaufgabe im Sinne der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. VfSlg. 17.341/2004) handle. 97

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes bezeichneten staatlichen Kernaufgaben unabhängig von einer allfälligen "Freiwilligkeit" der von der Aufgabe betroffenen Person vorliegen (können). 98

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, wonach im Rahmen der Beleihung staatliche Kernaufgaben nicht auf nicht-staatliche Rechtsträger übertragen werden dürfen, ist darin begründet, dass diese Aufgaben essentiell für das Funktionieren des demokratischen Rechtsstaates sind und daher eine verfassungsrechtlich gebotene staatliche Erfüllungsverantwortung besteht. Zu eben diesen staatlichen Kernaufgaben zählt nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter anderem die Vorsorge für die Sicherheit im Inneren (vgl. VfSlg. 14.473/1996). 99

Die Durchsuchung der Passagiere und der von diesen mitgeführten Gegenstände nach dem Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 erfolgt im Rahmen und zum Schutz einer essentiellen Infrastruktur, nämlich von Zivilluftfahrzeugen, Zivilflugplätzen und der Passagiere. Die diesbezüglichen Aufgaben und Befugnisse des Zivilflugplatzhalters gemäß § 5 LSG 2011 bzw. des von diesem gemäß § 6 LSG 2011 beauftragten Unternehmens gehören zur allgemeinen Sicherheitspolizei und damit zu einer staatlichen Kernaufgabe. 100

5.8.5. Ungeachtet des Umstandes, dass die in § 5 LSG 2011 enthaltenen Aufgaben und Befugnisse des Zivilflugplatzhalters bzw. des von diesem gemäß § 6 LSG 2011 beauftragten Unternehmens zur allgemeinen Sicherheitspolizei gehören, bestehen im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Aufgaben und Befugnisse im Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 keine verfassungsrechtlichen Bedenken 101

dagegen, dass der Gesetzgeber dem Zivilflugplatzhalter bzw. dem von diesem beauftragten Unternehmen eine "schlicht"-hoheitlich zu besorgende Aufgabe zuweist, die der – weiterhin die Kernaufgabe als solche besorgenden – staatlichen Verwaltung (im organisatorischen Sinn) zuzurechnen ist. Die Ausübung solcher (untergeordneter und formellem staatlichen Behördenhandeln vorgelagerter) schlicht-hoheitlicher Tätigkeiten unter ihrer Zurechnung an die staatliche Verwaltung (im organisatorischen Sinn) verletzt nicht das Verbot, die Besorgung einer staatlichen Kernaufgabe auf nicht-staatliche Rechtsträger zu übertragen.

Der Gesetzgeber hat die Befugnisse des Zivilflugplatzhalters bzw. des von diesem gemäß § 6 LSG 2011 vertraglich beauftragten Unternehmens im Zusammenhang mit der Durchsuchung von Passagieren näher ausgestaltet. So wird der Zivilflugplatzhalter bzw. das von diesem beauftragte Unternehmen nicht im eigenen Namen, sondern im Namen der Sicherheitsbehörde erster Instanz tätig.

102

Die "schlicht"-hoheitlichen Handlungen des Zivilflugplatzhalters bzw. des von diesem beauftragten Unternehmens bei der Durchsuchung von Passagieren werden der Sicherheitsbehörde erster Instanz zugerechnet. In diesem Zusammenhang steht Personen, die sich durch das Verhalten der Bediensteten des Zivilflugplatzhalters bzw. des vom Zivilflugplatzhalter vertraglich beauftragten Unternehmens in ihren Rechten verletzt erachten, die Möglichkeit einer Beschwerde gemäß § 88 Abs. 2 SPG offen. Die rechtliche Verantwortung für den Zutritt zu einem Sicherheitsbereich eines Zivilflugplatzes liegt letztlich bei der Sicherheitsbehörde.

103

Weiterhin hat der Gesetzgeber dem Zivilflugplatzhalter bzw. dem von diesem vertraglich beauftragten Unternehmen keine Befugnis zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt (und sei dies auch im Namen und unter Zurechnung zu der Sicherheitsbehörde erster Instanz) eingeräumt. Die (zwangsweise) Durchsetzung der Zutrittsbeschränkung zu Sicherheitsbereichen eines Zivilflugplatzes ist – ungeachtet der außerhalb des Anwendungsbereiches des Luftfahrtsicherheitsgesetzes 2011 bestehenden Möglichkeit des Zivilflugplatzhalters, Maßnahmen im Rahmen des privaten Hausrechtes zu ergreifen – den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes vorbehalten (vgl. § 3 Abs. 5 LSG 2011).

104

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Sicherheitsbehörde erster Instanz und dem Bundesminister für Inneres im Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 weitgehende Befugnisse im Zusammenhang mit der Auswahl des vom Zivilflugplatzhalter für die Passagierdurchsuchung herangezogenen Personals eingeräumt sind (vgl. § 7 LSG 2011; dazu ausführlich unter Punkt 5.6.1.). 105

5.8.6. Vor diesem Hintergrund begegnet die in § 5 LSG 2011 vorgesehene Mitwirkung des Zivilflugplatzhalters bzw. des von diesem gemäß § 6 LSG 2011 beauftragten Unternehmens bei der Durchsuchung von Passagieren keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. 106

IV. Ergebnis

1. Die in Prüfung gezogenen Bestimmungen 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 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, sowie des § 1 Abs. 1 Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung und der Zeile vier der Anlage zur Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung, BGBl. II 276/2011, sind somit nicht als verfassungs- bzw. gesetzwidrig aufzuheben. 107

2. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 108

Wien, am 16. Dezember 2025

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführer:

DR. SAMONIG

