

Vorblatt

Problem:

Das LSG sieht eine Mitwirkungsverpflichtung unter anderem der Flugplatzhalter vor. Allerdings hat sich gezeigt, dass auf großen Flughäfen bedingt durch die aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen die derzeit vorgesehene Mitwirkungspflicht des Flugplatzhalters nicht mehr ausreichend ist, um das hohe Sicherheitsniveau beizubehalten.

Ziel:

Ziel der vorgeschlagenen Novelle ist die Nutzung des betrieblichen Wissens und der Gestaltungsmöglichkeiten des Flugplatzhalters eines großen Flughafens, beispielsweise im Hinblick auf die Infrastruktur, Passagierlenkung, ausreichendem Personal und die notwendigen Kenntnisse, die zur Steigerung der Effektivität der Durchführung der Sicherheitskontrollen notwendig sind.

Inhalt/Problemlösung:

Mit der verstärkten Einbindung des Flugplatzhalters können Passagierballungen bei den Sicherheitskontrollstraßen weitestgehend verhindert werden, was verbesserte zeitliche Rahmenbedingungen schafft, die notwendig sind, um alle Personen, die einer Sicherheitskontrolle unterzogen werden müssen, in der vorgeschriebenen Weise zu kontrollieren.

Die Beauftragung des Zivilflugplatzhalters stellt für diesen überdies einen Anreiz dar, die Passagierströme und die Flugsteigbelegung mit der Sicherheitskontrolle zu harmonisieren und dadurch eine effizientere Struktur für die Sicherheitskontrollen zu schaffen, beispielsweise durch die Zusammenlegung verstreuter dezentraler Sicherheitskontrollstellen zu einer zentralen Sicherheitskontrollstelle.

Dies ist insbesondere im Hinblick auf bevorstehende Kapazitätserhöhungen und den von der Europäischen Kommission geforderten und immer strenger werdenden Sicherheitsmaßnahmen, die den Einsatz teurer Technik notwendig machen, unbedingt nötig, um die Sicherheitskontrollen ökonomisch und wirtschaftlich zu gestalten.

Alternativen:

Beibehaltung des status quo.

Auswirkungen des Regelungsvorhabens:

– Finanzielle Auswirkungen:

Nicht bezifferbar, nähere Ausführungen dazu finden sich im allgemeinen Teil der Erläuterungen.

– Wirtschaftspolitische Auswirkungen:

Keine

– Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich:

Keine

– Auswirkungen auf die Verwaltungslasten für Unternehmen:

Keine

– Auswirkungen in umweltpolitischer, konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht:

Keine

– Geschlechtsspezifische Auswirkungen:

Keine

Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Die VO (EG) Nr. 300/2008 sieht vor, dass den die Sicherheitskontrollen vornehmenden Unternehmen ein Teil der Qualitätskontrolle übertragen wird. Darüber hinaus fallen die vorgesehenen Regelungen nicht in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Keine.

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Hauptgesichtspunkte des Entwurfes:

1. Ausgangslage

Die Beauftragung von Unternehmen mit der Durchführung von Sicherheitskontrollen auf österreichischen Flughäfen ist in § 4 des Bundesgesetzes über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen (LSG) geregelt. Der Umfang der Sicherheitskontrollen ergibt sich aus § 2 LSG. Es soll zulässig sein, unter den im Gesetz genannten Voraussetzungen auch bestimmten Zivilflugplatzhaltern diese Aufgabe zu übertragen. Wesentlich dabei ist jedoch, dass die Zuständigkeit selbst beim BM.I verbleibt und damit die Fachaufsicht und der Weisungszusammenhang erfüllt werden können. Es soll in Bezug auf die übertragenen Aufgaben zu keiner weitergehenden Betrauung der Flughäfen kommen, als dies derzeit bei den beauftragten Unternehmen der Fall ist.

2. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben

Auf europäischer Ebene legt die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 - nach Ablauf von Übergangsfristen die VO (EG) Nr. 300/2008 - gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt fest. Mit dieser VO werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, technische und organisatorische Maßnahmen, die in dem Anhang zu VO definiert sind - dazu zählen etwa Gepäck- und Personenkontrollen etc. - zu treffen, um die Sicherheit auf Flughäfen zu gewährleisten. In Ausführung zur VO 2320/2002 hat die Kommission die Verordnung (EG) Nr. 1486/2003 erlassen, die regelmäßige Inspektionen der Kommission von Flughäfen zur Überwachung der Einhaltung der sich aus der VO 2320/2002 ergebenden Pflichten vorsieht. Weiters hat die Kommission mit der Verordnung (EG) Nr. 622/2003 grundlegende technische Normen für die Luftsicherheit festgelegt. Wie und vor allem durch wen die Mitgliedstaaten diese Sicherheitskontrollen von Personen und deren Gepäck durchführen lassen, bleibt diesen vorbehalten.

3. Verfassungsrechtliche Fragestellungen

In diesem Zusammenhang ist besonders beachtlich, dass eine Übertragung staatlicher Aufgaben an Privatrechtssubjekte innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen durchaus zulässig ist und auch hoheitliche Aufgaben an Privatrechtsträger übertragen werden können, wobei es sich nicht um Kernaufgaben des Staates handeln darf (vgl dazu auch VfSlg. 14473, „Austro Control“). Es darf daher in diesem Kontext nicht zu einer Auslagerung bzw. allenfalls Aufweichung des staatlichen Gewaltmonopols kommen. Dies ist insofern sichergestellt, als durch die beauftragten Unternehmen und auch bei der Übertragung nach dem neuen § 4a LSG lediglich Hilfstätigkeiten bei der Sicherheitskontrolle von Personen und Gepäck durchgeführt werden können. Diese Kontrollen können von den beauftragten Unternehmen und dem Zivilflugplatzhalter jedoch keinesfalls zwangsweise durchgesetzt werden. Bei einer Verweigerung der freiwilligen Sicherheitskontrolle sind - ebenso wie bei aufgefundenen gefährlichen Gegenständen - keinesfalls Zwangsmaßnahmen durch das Unternehmen zulässig. Befehls- und Zwangsgewalt kann erforderlichenfalls immer nur durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ausgeübt werden. Die Durchsuchung durch Bedienstete des beauftragten Unternehmens schafft daher lediglich eine Voraussetzung für die Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt durch die staatlichen Organe.

4. Finanzierung

Zu berücksichtigen ist auch im Hinblick auf das Grundrecht auf Eigentum, dass eine adäquate Abgeltung der übertragenen Aufgabe erfolgt. Auch über die 3 Mio. Passagiergrenze fallende Flughäfen sollen sich nach wie vor Teile der Sicherheitsabgabe für Anlagen und Geräte einbehalten können. Neben der bestehenden Vergütung nach Leistungsstunden soll es alternativ möglich sein, dass ein beauftragtes Unternehmen oder ein beauftragter Flugplatzhalter einen fixen Betrag pro Passagier erhält, um damit die Kosten für die Kontrolltätigkeit abzudecken. Die Höhe dieses Betrages wäre im Rahmen der vertragsrechtlichen Vereinbarung festzulegen. Damit errechnet sich der dem beauftragten Unternehmen bzw. dem beauftragten Flugplatzhalter zukommende Betrag mit jedem abfliegenden Passagier nach dem Prinzip: Weniger Passagiere, weniger Sicherheitskontrollleistungen, weniger Geld aus der Sicherheitsabgabe. Eine große Passagieranzahl bedeutet im Gegenzug eine quantitative höhere Kontrolltätigkeit, weshalb auch die dafür vorgesehene Vergütung aus der Sicherheitsabgabe entsprechend hoch sein wird. Der fixe Betrag pro Passagier ist nach sachlichen Kriterien wie beispielsweise einer vorab durchgeführten Workflow-Analyse festzusetzen.

5. Inhalt der Neuregelung

Nunmehr soll vorgesehen werden, dass der Flugplatzhalter eines großen Flughafens selbst mit der Durchführung der Sicherheitskontrollen beauftragt werden kann, wobei ausdrücklich normiert wird, dass eine Weitergabe an Subunternehmen unzulässig ist. Für eine derartige Aufgabenübertragung sollen nur Flugplatzhalter solcher Flughäfen in Betracht kommen, die ein entsprechend hohes Passieraufkommen haben, da diese insbesondere aus den folgenden Gründen besser in der Lage sind, die auch gemeinschaftsrechtlich gebotenen Standards der Sicherheitskontrollen zu erfüllen und die Durchführung der Sicherheitskontrollen durch große Flughäfen zu einer Erhöhung des Sicherheitsniveaus führt. Dass dies vor allem für große Flughäfen gilt, hat seine Ursachen in den deutlich komplexeren Sicherheitsanforderungen, wie etwa einer Vielzahl von Gates, unterschiedlicher und größerer Passagierströme, mehreren Ebenen für Ankunft und Abflug etc.

Die derzeit durch beauftragte Unternehmen vorgenommenen Hilfstätigkeiten können in Zukunft bei großen Flughäfen (über 3 Mio. Passagiere/Jahr) auch durch den Flugplatzhalter durchgeführt werden, um das bereits angesprochene Sicherheitsniveau noch weiter zu erhöhen. Im Vordergrund steht hier der lenkende steuernde Prozess durch den Flugplatzhalter insbesondere im internationalen Flugverkehr unter Bedachtnahme auf internationale Flugpläne. Besonders bei großen Flughäfen tritt im Gegensatz zu kleinen und mittleren Flughäfen die operative Ebene weiter in den Hintergrund und die Steuerung der Prozesse gewinnt an entscheidender Bedeutung. Bei derartigen Flughäfen erscheint es in Anbetracht auf die Größe des Unternehmens, die bereits bestehende Organisationsstruktur und das vorhandene Sicherheits-Know-how gesichert, dass Informationsflüsse nicht unterbrochen werden, und damit ein Maximum an Sicherheit gewährleistet ist. Informationslücken bedeuten im Bereich des Sicherheitsmanagements gleichzeitig auch Sicherheitslücken.

Vor diesem Hintergrund sprechen insbesondere folgende Gründe dafür, dass die Sicherheitskontrollen bei großen Flughäfen vom Zivilflugplatzhalter durchgeführt werden:

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

Diese Voraussetzungen treffen bei anderen als großen Flughäfen nicht bzw. in viel geringerem Ausmaß zu, weshalb eine allfällige diesbezügliche Beauftragung kein Mehr an Sicherheit gewährleisten würde. Bei diesen Flughäfen ist im Hinblick auf das Bestehen von weniger Sicherheitskontrollstraßen die Kontrolle des Passagiers und seines Gepäcks in den Vordergrund. Daher ist bei diesen Flughäfen eine wettbewerbsrechtliche Einschränkung keinesfalls zulässig.

6. Vereinbarkeit mit Gemeinschaftsrecht

Es ist die Frage zu prüfen, ob ein Dienstleistungsmonopol für die Durchführung von Sicherheitskontrollen auf Flughäfen geschaffen wird. Dies würde eine Beschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit (Art. 43 und 49 EGV) darstellen.

Der EuGH hat verschiedene Dienstleistungsmonopole als zulässig angesehen, wenn diese aus Gründen der öffentlichen Sicherheit notwendig und auch verhältnismäßig waren (z. B. Festmacherdienste in den italienischen Häfen, EuGH Rs C-266/96, Corsica Ferries II, Slg. 1998, I-3949). Durch die gegenständliche Novelle zum LSG ist die Möglichkeit der Beauftragung eines Flugplatzhalters im Sinne der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt. Nicht zuletzt die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und die Verpflichtung, für den besonderen Schutz von Zivilluftfahrzeugen und der Menschen, die sich an Bord befinden oder an Bord gehen (§ 1 LSG), rechtfertigen ein massives öffentliches und allgemeines wirtschaftliches

Interesse an der Regelung. Allerdings ist nur bei großen Flughäfen mit komplexeren Sicherheitsstrukturen eine Betrauung des Flugplatzherhalters gerechtfertigt.

Eine Diskriminierung liegt nicht vor, da sowohl nationale als auch ausländische Dienstleistungsanbieter in diesem Fall nicht beauftragt werden können.

Finanzielle Auswirkungen:

Eine Kalkulation der durch die gegenständliche Novellierung des Luftfahrtsicherheitsgesetzes zu erwartenden budgetären Auswirkungen ist nicht möglich. Insbesondere durch die nachfolgend angeführten Aspekte können (die nur teilweise vorhandenen) Kennzahlen zu keiner zielführenden Berechnung herangezogen werden.

Zum einen ist die anzahlmäßige Entwicklung der zu kontrollierenden (die Sicherheitsabgabe zahlenden) Passagiere nicht absehbar; zum anderen ist der genaue Inhalt des abzuschließenden Vertrages nicht bekannt. Wenngleich man annehmen kann, dass der Leistungsumfang im Wesentlichen gleich bleiben wird, so ist doch der Betrag, der pro Passagier zu bezahlen sein wird, noch unbekannt. Dieser Wert soll in einem noch durchzuführenden Work-Flow ermittelt werden.

Es kann derzeit auch nicht abgeschätzt werden, in welchem Umfang sich eine Änderung bei den Leistungsstunden ergeben wird und gleichfalls unbekannt sind die Auswirkungen eines – bedingt durch die technische Weiterentwicklung – möglichen verstärkten Einsatzes von technischen Hilfsmitteln in Relation zum Personaleinsatz.

Kompetenzgrundlage:

Der vorliegende Entwurf stützt sich auf Art. 10 Abs. 1 Z 7 B-VG (Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit).

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Keine.

Besonderer Teil

Zu Z 1 (§ 3 Abs. 1):

Es handelt sich um eine legistische Anpassung im Hinblick auf die entsprechende Änderung des § 2 durch die Novelle BGBl. I Nr. 136/2004.

Zu Z 2 (§ 3 Abs. 2):

Im nicht zu veröffentlichenden Anhang zur Verordnung [EG] Nr. 622/2003 findet sich eine Liste von Gegenständen die von Personen und im Handgepäck und eine weitere Liste von Gegenständen die im aufgegebenen Gepäck (Frachtraumgepäck) in den Sicherheitsbereich oder an Bord eines Luftfahrzeuges nicht mitgenommen werden dürfen. Beide Listen sind gemäß dem nicht zu veröffentlichenden Anhang zur Verordnung [EG] Nr. 622/2003 der Öffentlichkeit bei den Vertretungen der Luftfahrtunternehmen und (zumindest) an den Abfertigungsschaltern zugänglich zu machen.

In dieser Liste finden sich Gegenstände die spezifisch für die Luftfahrt als besonders gefährlich beurteilt werden (beispielsweise Schlittschuhe, Angelruten, Billardstöcke, Ski- oder Wanderstöcke, Skateboards, Golfschläger, Feuerlöscher). Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes können einem Menschen den Zutritt zu einem Zivilluftfahrzeug oder zu einem nach § 2 genannten Sicherheitsbereich der einen oder mehrere vorstehend angeführte Gegenstände mit sich führt derzeit nicht untersagen. Durch die nun ergänzte Wortfolge „als besonders gefährlichen Gegenstand“ soll eine Anpassung erreicht und dieses Defizit beseitigt werden, damit die Verordnung des Bundesministers für Inneres in entsprechender Form erlassen werden kann.

Weiters übergibt der Fluggast sein „Großgepäck“, welches im Frachtraum transportiert wird, beim Check-In-Schalter dem Luftfahrtunternehmen zur Beförderung. Die Durchsuchung des „Großgepäcks“ erfolgt anschließend mit in die Gepäckförderanlage integrierten Röntgenanlagen, der Fluggast führt das „Großgepäck“ somit nicht bei sich.

In § 3 Abs. 2 soll eine zusätzliche Ziffer 3 eingefügt werden, die im Hinblick auf die im nicht zu veröffentlichenden Anhang zur Verordnung [EG] Nr. 622/2003 eingeräumten Möglichkeiten, Ausnahmen von der Zutrittsbeschränkung einzuräumen bzw. Ausnahmen vom Verbot des Mitführens bestimmter „verbotener Gegenstände“ zu normieren, entsprechende nationale Regelungen trifft. Dazu soll dem jeweils zuständigen Sicherheitsdirektor die Kompetenz zukommen, auf Antrag eine Bescheinigung auszustellen, die bestimmte Personen, etwa Angehörige des österreichischen Bundesheeres, der Finanzverwaltung,

ausländisches Sicherheitspersonal, das nicht an Bord geht oder Sicherheitspersonal des Flugplatzhalters ausnehmen kann.

Zu Z 3 (§ 4a):

Mit dieser Bestimmung soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass alternativ auch große Flughäfen mit Aufgaben der Sicherheitskontrolle beauftragt werden können. So wie bei den bereits bestehenden Beauftragungen von Unternehmen soll dies im Einvernehmen zwischen den Bundesministern für Verkehr, Innovation und Technologie sowie für Inneres erfolgen.

Z 4 (§ 5 Abs. 1):

Bedingt durch eine Einfügung des neuen § 4a notwendige Anpassung.

Z 5, 6 und 7 (§ 5 Abs. 1 Z 1 und 9, Abs. 2)

Die Sicherheitskontrollen sind wie bisher für die Dauer von mindestens 3 Jahren durchzuführen, eine Subvergabe soll aber explizit ausgeschlossen werden.

Mit der Verpflichtung zur Abgabe eines Berichtes über Qualitätskontrollmaßnahmen soll im Lichte der Vorgaben der Verordnung [EG] Nr. 300/2008 für nach dem 01. Juli 2008 neu abgeschlossene Verträge sowohl ein beauftragtes Unternehmen als auch ein beauftragter Flughafen eine entsprechende Qualitätskontrolle einrichten und dem Bundesministerium für Inneres darüber berichten.

Darüber hinaus wird festgelegt, dass ein Vertrag gemäß § 4 oder § 4a die Verpflichtung des Bundes zur Vergütung nach Leistungsstunden oder nach einem Fixbetrag pro abfliegendem Passagier zu enthalten hat.

Z 8 (§ 7)

Bedingt durch die Einfügung des neuen § 4a notwendige Anpassung.

Zu Z 9 (§ 15 Abs. 4)

Es wird ein Redaktionsversehen beseitigt.

Z 10 (§ 20)

In Kraft treten.

Z 11

Anpassung des Inhaltsverzeichnisses.