

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

18.10.2016

Geschäftszahl

Ro 2015/03/0029

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Präsident Dr. Thienel und die Hofräte Dr. Handstanger, Dr. Lehofer, Mag. Nedwed und Mag. Samm als Richter, unter Mitwirkung des Schriftführers Dr. Zeleny, über die Revision der revisionswerbenden Partei Landespolizeidirektion Tirol, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Tirol vom 5. März 2015, Zl LVwG-2015/23/0145-6, betreffend Verweigerung der Zutrittsbewilligung zum Flughafengelände (mitbeteiligte Partei: Dr. C O in I), zu Recht erkannt:

Spruch**Die Revision wird als unbegründet abgewiesen.**

Der Bund hat der mitbeteiligten Partei Aufwendungen in der Höhe von EUR 1.346,40 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung**I. Sachverhalt**

1 **A.** Aus den Ausführungen im angefochtenen Erkenntnis ergibt sich, dass der Mitbeteiligte in seiner Freizeit den Flugsport ausübt, Mitglied der I Segelfliegervereinigung mit Sitz in I, auf der Nordseite des I Flughafens ist, und dort sein privates Experimentalflugzeug stationiert hat. Er besitzt eine Zutrittsberechtigung für die Nordseite des Flughafengeländes, zu deren Erwerb eine Sicherheitsüberprüfung nach § 55 SPG über ihn durchgeführt wurde, und er eine dreistündige Sicherheitsschulung sowie eine Prüfung erfolgreich absolvieren musste. Die Zutrittsberechtigung der Mitglieder der Flugsportvereine unterliegt denselben Voraussetzungen wie jene aller anderen Flughafenbediensteten oder Mitarbeiter der am I Flughafen stationierten Luftfahrtunternehmen. Mit der Zutrittsberechtigungskarte kann der Mitbeteiligte bei der Vereinzelungsanlage am Tor 11 des Flughafengeländes (K Allee 1) nach Eingabe eines Codes die Schleuse betreten, wo er sich einer Personenkontrolle - bestehend aus einem Metalldetektor-Gate, einer Röntgenkontrolle der Oberbekleidung und der mitgebrachten Gegenstände sowie gegebenenfalls einer Personendurchsuchung durch einen Security-Bediensteten - unterziehen muss. Anschließend darf er das Flughafengelände betreten und sich dort in den auf der Zutrittskarte definierten Bereichen aufhalten.

2 Seit der Wintersaison 2014/2015 wird über den Flughafen I eine Charterflugverbindung mit der israelischen Fluglinie A abgewickelt. Im Rahmen dieser Vereinbarung landet einmal wöchentlich ein Charterflugzeug aus T am Flughafen I und bringt Passagiere zu dieser Destination. Es entspricht europäischen Standards, dass Flugzeuge von israelischen Luftlinien erhöhten Sicherheitsvorkehrungen unterliegen. Um diesen Standards gerecht zu werden, nahm die Revisionswerberin bereits im Vorfeld entsprechende vorbereitende Planungstätigkeiten auf. In diesem Zusammenhang erfolgte sowohl eine Kontaktaufnahme mit dem Flughafen I als auch eine Einbindung des Stadtpolizeikommandos Innsbruck. Die Lande- und Startvorgänge des Fluges der A wurden bis Ende März 2015 als exekutivdienstliche Einsätze durchgeführt.

3 Im Rahmen der Einsatzplanung verfügte die Revisionswerberin als Sicherheitsbehörde erster Instanz mehrere Maßnahmen. Mit E-Mail vom 23. Dezember 2014 erteilte der Leiter des Landesamts für Verfassungsschutz der Leiterin der Abteilung für Security, Umwelt und Parkplatz der F GmbH neben einer Mehrzahl anderer Vorkehrungen die Anordnung zur Sperre des Zutritts und des Aufenthalts von Personen auf der Nordseite des Flughafens (Tor 11), mit Ausnahme der Polizei, Flughafensicherheitsbeauftragter und Mitarbeiter der Firma S. Diese Sperre war in einen Rahmen flankierender Einzelhandlungen eingebettet, worunter auch die allfällige Anordnung der polizeilichen Räumung, die verstärkte Überwachung des nördlichen Flughafenbereichs sowie dessen Sicherung durch zwei eigens abgestellte Polizeistreifen fiel. Alle diese Maßnahmen wurden durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes gesetzt oder zumindest begleitend

überwacht. Zeitlich wurden diese Maßnahmen bereits für einen bestimmten Zeitraum vor der Landung des israelischen Charterfluges in Kraft gesetzt.

4 Am 16. Jänner 2015 landete ein Flugzeug der A am Flughafen I, weshalb ab 14.00 Uhr die erhöhten Sicherheitsstandards aktiviert wurden. Zu diesen erhöhten Sicherheitsstandards gehörte auch die Schließung des nördlichen Flughafenbereichs. Die Sperre dieses Flughafenbereichs erfolgte, indem die Sicherheitsbeauftragte der F GmbH auf Anordnung der Revisionswerberin als Sicherheitsbehörde erster Instanz den elektronischen Zutrittsmechanismus der Vereinzelungsanlage am Tor 11 gezielt deaktivierte.

5 Um 15.07 Uhr versuchte der Mitbeteiligte am Tor 11, sich mit seiner Zutrittsberechtigungskarte und seinem Code einzuloggen. Infolge der Deaktivierung der Anlage durch die F GmbH öffnete sich die Sperre nicht. Ein anwesender Mitarbeiter der Flughafen-Security teilte dem Mitbeteiligten mit, dass das Gelände auf der Nordseite wegen der vom Landesamt für Verfassungsschutz - einer Organisationseinheit der Revisionswerberin - verfügten Maßnahmen aus Anlass der für 16:00 Uhr erwarteten Ankunft des A-Fluges 6 aus T auch für Zutrittsberechtigte gesperrt sei. Der Mitarbeiter der Flughafen-Security konnte aber die Frage des Mitbeteiligten, auf welche Rechtsgrundlage diese Maßnahme gestützt werde und wo und mit welchem Inhalt eine dieser Maßnahme zugrunde liegende Verordnung veröffentlicht sei, nicht beantworten. Zwei im Zutrittsbereich anwesende Polizeibeamte bestätigten die Richtigkeit der Maßnahme, konnten aber ebenfalls weder eine Rechtsgrundlage vorweisen noch angeben, wo eine solche veröffentlicht sei. In beiden Gesprächen wurde der Mitbeteiligte darüber informiert, dass die Zutrittssperre auf Anordnung der Revisionswerberin erfolgte. Daraufhin begab sich der Mitbeteiligte zum Leiter der Polizeiinspektion Flughafen I (PI) und begehrte, entweder zum Gelände auf der Nordseite des Flughafens Zutritt oder Einsicht in die Rechtsgrundlage für die faktisch bestehende Sperre zu erhalten. Der Leiter der PI erklärte, auf Anordnung des Leiters des Landesamts für Verfassungsschutz (LA) den Zutritt nicht gewähren, aber auch die Rechtsgrundlage weder nennen noch vorlegen zu können, weshalb sich der Mitbeteiligte diesbezüglich direkt an den Leiter des LA wenden müsse.

6 **B.** Mit Schriftsatz vom 17. Jänner 2015 erhob der Mitbeteiligte gegen die Zutrittsverweigerung zum nördlichen Flughafenbereich Beschwerde beim Landesverwaltungsgericht Tirol. Mit Erkenntnis vom 5. März 2015 gab das Verwaltungsgericht der Beschwerde statt und stellte fest, dass der Mitbeteiligte dadurch, dass die F GmbH auf Anordnung der Landespolizeidirektion Tirol als Sicherheitsbehörde erster Instanz das elektronische Zutrittssystem des Flughafens I/Nordseite am 16. Jänner 2015 um 15.07 Uhr gesperrt hat und ihm somit der Zutritt zum Gelände des Flughafens verweigert wurde, in seinen Rechten verletzt wurde. Das Verwaltungsgericht erklärte die ordentliche Revision für zulässig.

7 Begründend führte das Verwaltungsgericht im Wesentlichen aus, dass sich aus der Verordnung (EG) Nr 300/2008, aus der Verordnung (EU) Nr 185/2010 und aus dem Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 (LSG 2011) eine umfassende behördliche Zuständigkeit für die Sicherheit auf Flughäfen ergebe, und die aus den §§ 3 und 13 LSG 2011 hervorgehenden behördlichen Akte in einer mit dem Unionsrecht harmonisierenden Weise in dem Sinn auszulegen seien, dass alle mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in Zusammenhang stehenden Handlungen als staatlich-hoheitliche Akte zu sehen seien. Es bestünden zwar keine grundsätzlichen Bedenken, wenn die Landespolizeidirektion Tirol für die Zeiten von Flugbewegungen israelischer Fluglinien erhöhte Sicherheitsmaßnahmen am Flughafen sowie in dessen Nahbereich anordne, allerdings seien diese Maßnahmen nach entsprechender Rechtsgrundlage anzuordnen, um einer nachprüfenden Kontrolle zugänglich zu sein, wobei sich für allgemein zugängliche Bereiche auf oder vor einem Flughafen beispielsweise ein Vorgehen nach § 36 SPG anböte. Die Landespolizeidirektion Tirol sei mit verfahrensrechtlicher Anordnung vom 5. Februar 2015 ausdrücklich aufgefordert worden, dem Verwaltungsgericht Ablichtungen allfälliger Anordnungen nach dem SPG - beispielsweise Platzverbote nach § 36 SPG - oder nach anderen gesetzlichen Grundlagen zu übermitteln; in den übermittelten Unterlagen fänden sich jedoch keine tauglichen rechtlichen Grundlagen in Ansehung der erfolgten Eingriffe für die verfahrensgegenständliche Maßnahme.

8 **C.** Gegen dieses Erkenntnis richtet sich die vorliegende ordentliche Amtsrevision der Landespolizeidirektion Tirol. Die Revisionswerberin bringt darin vor, dass das Verwaltungsgericht ihr Vorbringen, insbesondere ihre Stellungnahme vom 23. Februar 2015, wonach die Frage der (Nicht-)gewährung des Zutritts durch den Zivilflugplatzhalter dem LFG und nicht dem LSG oder dem SPG unterliege, nicht gewürdigt und daher das Erkenntnis mit einem maßgeblichen Begründungsmangel belastet habe. In dieser Stellungnahme hatte die Revisionswerberin eingewendet, dass sie als Sicherheitsbehörde keine Zuständigkeit für die Erlassung oder den Vollzug von Vorschriften bzw Anordnungen gemäß der Zivilflugplatz-Betriebsordnung (ZFBO), den Zivilflugplatz-Benützungsbedingungen (ZFBB) oder dem LFG habe, in dessen Bereich die Frage des Zutritts zum Sicherheitsbereich eines Flughafens falle. Weiters habe es eine Anordnung der Revisionswerberin an den Zivilflugplatzhalter, das elektronische Zutrittssystem an der Nordseite des Flughafens zu sperren, in Wirklichkeit nie gegeben, sondern lediglich Absprachen zwischen der Revisionswerberin als Sicherheitsbehörde erster Instanz und dem Zivilflugplatzhalter als für das Luftfahrtgesetz, das Luftfahrtsicherheitsgesetz sowie die ZFBO und ZFBB Zuständigem. Darüber hinaus sei die rechtliche Beurteilung des Verwaltungsgerichts, wonach die §§ 3 und 13 LSG im Kontext der Verordnung (EG) Nr 300/2008 so auszulegen seien, dass eine umfassende "behördliche Zuständigkeit" für die Sicherheit auf Flughäfen bestehe, unzutreffend und übersehe, dass dies nicht notwendigerweise ausschließlich eine sicherheitsbehördliche Zuständigkeit im Verständnis des SPG sein müsse. Außerdem sei die Feststellung und

Würdigung des Verwaltungsgerichts, wonach durch die Revisionswerberin eine "Inpflichtnahme" des Flughafenbetreibers erfolgte, ebenfalls unzutreffend, weil eine Inpflichtnahme nur unmittelbar durch Gesetz oder durch auf das Gesetz gestützten Verwaltungsakt erfolgen könne. Schließlich rügt die Revisionswerberin, dass wenn das Verwaltungsgericht das Vorbringen der Revisionswerberin nicht völlig unbeachtet gelassen und auf eine öffentliche mündliche Verhandlung, bei der es auch informierte Vertreter des Zivilflugplatzhalters als Zeugen hätte hören können, nicht verzichtet hätte, klar hervorgekommen wäre, dass es die vom Verwaltungsgericht angenommene Anordnung der Revisionswerberin an den Zivilflugplatzhalter nicht gegeben habe, sodass eine anderslautende Entscheidung des Verwaltungsgerichts ergangen wäre.

9 Der Mitbeteiligte erstattete eine Revisionsbeantwortung und beantragte, die ordentliche Revision kostenpflichtig abzuweisen.

II. Rechtslage

10 **A.** Die hier maßgeblichen Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG), BGBl Nr 1/1930 idF BGBl I Nr 49/2012 (Art 78a) bzw BGBl I Nr 101/2014 (Art 130) und BGBl I Nr 164/2013 (Art 132), lauten auszugsweise:

"Artikel 78a. (1) Oberste Sicherheitsbehörde ist der Bundesminister für Inneres. Ihm sind die Landespolizeidirektionen, ihnen wiederum die Bezirksverwaltungsbehörden als Sicherheitsbehörden nachgeordnet.

...

Artikel 130. (1) Die Verwaltungsgerichte erkennen über
Beschwerden

...

2. gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher
Befehls- und Zwangsgewalt wegen Rechtswidrigkeit;

...

Artikel 132. ...

(2) Gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt kann wegen Rechtswidrigkeit Beschwerde erheben, wer durch sie in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet.

..."

11 **B.** Die maßgeblichen Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, ABl 2008/L 97/72, geändert durch die Verordnung (EU) Nr 18/2010 der Europäischen Kommission vom 8. Januar 2010, ABl 2010/L 7/3, lauten auszugsweise:

"Artikel 4

Gemeinsame Grundstandards

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

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

...

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

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

Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission von diesen Maßnahmen.

...

Artikel 6

Anwendung strengerer Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten

(1) Die Mitgliedstaaten können strengere Maßnahmen als die in Artikel 4 genannten gemeinsamen Grundstandards anwenden. Sie handeln dabei auf der Grundlage einer Risikobewertung und in Übereinstimmung

mit dem Gemeinschaftsrecht. Diese Maßnahmen müssen relevant, objektiv, nichtdiskriminierend und dem jeweiligen Risiko angemessen sein.

(2) Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über derartige Maßnahmen so bald wie möglich nach deren Anwendung. Die Kommission übermittelt diese Informationen den anderen Mitgliedstaaten.

(3) Die Mitgliedstaaten müssen die Kommission nicht unterrichten, wenn die betreffenden Maßnahmen auf einen bestimmten Flug zu einem bestimmten Zeitpunkt begrenzt wird.

...

Artikel 9

Zuständige Behörde

Sind in einem Mitgliedstaat zwei oder mehr Einrichtungen für die Sicherheit der Zivilluftfahrt zuständig, so benennt der Mitgliedstaat eine einzige Behörde (nachstehend "zuständige Behörde" genannt), die für die Koordinierung und Überwachung der Durchführung der in Artikel 4 genannten gemeinsamen Grundstandards zuständig ist.

Artikel 10

Nationales Sicherheitsprogramm für die Zivilluftfahrt

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

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

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

...

Artikel 12

Programm für die Flughafensicherheit

(1) Jeder Flughafenbetreiber stellt ein Programm für die Flughafensicherheit auf, wendet es an und entwickelt es fort.

Dieses Programm beschreibt die Methoden und Verfahren, die der Flughafenbetreiber anzuwenden hat, um die Bestimmungen dieser Verordnung sowie die Anforderungen des nationalen Sicherheitsprogramms für die Zivilluftfahrt des Mitgliedstaats, in dem der Flughafen gelegen ist, zu erfüllen.

Das Programm enthält auch Bestimmungen über die interne Qualitätssicherung, die beschreiben, wie die Einhaltung dieser Methoden und Verfahren vor dem Flughafenbetreiber zu überwachen ist.

(2) Das Programm für die Flughafensicherheit ist der zuständigen Behörde vorzulegen, die gegebenenfalls weitere Maßnahmen treffen kann.

...

ANHANG I

GEMEINSAME GRUNDSTANDARDS FÜR DEN SCHUTZ DER ZIVILLUFTFAHRT VOR UNRECHTMÄSSIGEN EINGRIFFEN (ARTIKEL 4)

1. FLUGHAFENSICHERHEIT

1.1. Anforderungen an die Flughafenplanung

1. Bei der Planung und beim Bau neuer Flughafeneinrichtungen oder dem Umbau bestehender Flughafeneinrichtungen sind die Anforderungen für die Anwendung der in diesem Anhang genannten gemeinsamen Grundstandards und ihrer Durchführungsbestimmungen in vollem Umfang zu beachten.

2. An Flughäfen sind folgende Bereiche zu bestimmen:

- a) Landseite,
- b) Luftseite,
- c) Sicherheitsbereiche und
- d) sensible Teile von Sicherheitsbereichen.

1.2. Zugangskontrolle

1. Der Zugang zur Luftseite ist zu beschränken, um das Eindringen unbefugter Personen und Fahrzeuge in diese Bereiche zu verhindern.

2. Der Zugang zu Sicherheitsbereichen ist zu kontrollieren, um zu gewährleisten, dass keine unbefugten Personen und Fahrzeuge

in diese Bereiche eindringen.

3. Personen und Fahrzeuge dürfen nur Zugang zur Luftseite und zu Sicherheitsbereichen erhalten, wenn sie die erforderlichen Sicherheitsanforderungen erfüllen.

4. Vor Ausstellung eines Flugbesatzungsausweises oder eines Flughafenausweises, der den unbegleiteten Zugang zu Sicherheitsbereichen ermöglicht, müssen die betroffenen Personen, einschließlich der Flugbesatzung, eine Zuverlässigkeitsprüfung erfolgreich durchlaufen haben.

1.3. Kontrolle von anderen Personen als Fluggästen und mitgeführten Gegenständen

1. Andere Personen als Fluggäste sowie die von ihnen mitgeführten Gegenstände sind beim Betreten von Sicherheitsbereichen fortlaufenden Stichprobenkontrollen zu unterziehen, um zu verhindern, dass verbotene Gegenstände in diese Bereiche gebracht werden.

2. Andere Personen als Fluggäste sowie die von ihnen mitgeführten Gegenstände sind beim Betreten sensibler Teile von Sicherheitsbereichen zu kontrollieren, um zu verhindern, dass verbotene Gegenstände in diese Bereiche gebracht werden.

2. ABGEGRENZTE BEREICHE VON FLUGHÄFEN

Luftfahrzeuge, die in abgegrenzten Bereichen von Flughäfen abgestellt wurden und für die die in Artikel 4 Absatz 4 genannten alternativen Maßnahmen gelten, sind von Luftfahrzeugen zu trennen, für die die gemeinsamen Grundstandards in vollem Umfang gelten, um sicherzustellen, dass die auf Luftfahrzeuge, Fluggäste, Gepäck, Fracht und Post in den letztgenannten Bereichen angewandten Sicherheitsstandards nicht beeinträchtigt werden."

12 C. Die maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes, mit dem Bestimmungen über Sicherheitsmaßnahmen im Bereich der Zivilluftfahrt getroffen werden (Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 - LSG 2011), BGBl I Nr 111/2010 in der Stammfassung (§§ 1, 4, 5, 13) bzw idF BGBl I Nr 161/2013 (§ 3) lauten auszugsweise:

"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.

...

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 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.

...

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

...

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, ausgenommene 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.

...

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 möglichster 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 widerrufenen 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.

...

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- und 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 Kopie 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."

13 **D.** Die maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Sicherheitspolizeigesetz - SPG), BGBl Nr 566/1991 idF BGBl I Nr 50/2012 lauten auszugsweise:

"Sicherheitsbehörden

§ 4. (1) Oberste Sicherheitsbehörde ist der Bundesminister für Inneres.

(2) Dem Bundesminister für Inneres unmittelbar unterstellt besorgen Landespolizeidirektionen, ihnen nachgeordnet Bezirksverwaltungsbehörden die Sicherheitsverwaltung in den Ländern.

...

Landespolizeidirektion als Sicherheitsbehörde erster Instanz für das Gebiet einer Gemeinde

§ 8. Die jeweilige Landespolizeidirektion ist zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz:

...

3. für das Gebiet der Gemeinde Innsbruck

..."

14 **E.** Die maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz - VwGVG), BGBl I Nr 33/2013, lauten auszugsweise:

"Inhalt der Beschwerde

§ 9. (1) Die Beschwerde hat zu enthalten:

1. die Bezeichnung des angefochtenen Bescheides, der angefochtenen Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt oder der angefochtenen Weisung,
2. die Bezeichnung der belangten Behörde,
3. die Gründe, auf die sich die Behauptung der Rechtswidrigkeit stützt,
4. das Begehren und
5. die Angaben, die erforderlich sind, um zu beurteilen, ob die Beschwerde rechtzeitig eingebracht ist.

(2) Belange Behörde ist

1. in den Fällen des Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG jene Behörde, die den angefochtenen Bescheid erlassen hat,
2. in den Fällen des Art. 130 Abs. 1 Z 2 B-VG jene Behörde, der die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt zuzurechnen ist,
3. in den Fällen des Art. 130 Abs. 1 Z 3 B-VG jene Behörde, die den Bescheid nicht erlassen hat,
4. in den Fällen des Art. 130 Abs. 1 Z 4 B-VG jene Behörde, deren Organ die Weisung erteilt hat, und
5. in den Fällen des Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG jene Behörde, die das Verhalten gesetzt hat.

...

(4) Bei Beschwerde gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 4 B-VG tritt an die Stelle der Bezeichnung der belangten Behörde, soweit dies zumutbar ist, eine Angabe darüber, welches Organ die Maßnahme gesetzt hat.

...

Verhandlung

§ 24. (1) Das Verwaltungsgericht hat auf Antrag oder, wenn es dies für erforderlich hält, von Amts wegen eine öffentliche mündliche Verhandlung durchzuführen.

(2) Die Verhandlung kann entfallen, wenn

1. der das vorangegangene Verwaltungsverfahren einleitende Antrag der Partei oder die Beschwerde zurückzuweisen ist oder bereits auf Grund der Aktenlage feststeht, dass der mit Beschwerde angefochtene Bescheid aufzuheben, die angefochtene Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt oder die angefochtene Weisung für rechtswidrig zu erklären ist oder
2. die Säumnisbeschwerde zurückzuweisen oder abzuweisen ist.

(3) Der Beschwerdeführer hat die Durchführung einer Verhandlung in der Beschwerde oder im Vorlageantrag zu beantragen. Den sonstigen Parteien ist Gelegenheit zu geben, binnen angemessener, zwei Wochen nicht übersteigender Frist einen Antrag auf Durchführung einer Verhandlung zu stellen. Ein Antrag auf Durchführung einer Verhandlung kann nur mit Zustimmung der anderen Parteien zurückgezogen werden.

(4) Soweit durch Bundes- oder Landesgesetz nicht anderes bestimmt ist, kann das Verwaltungsgericht ungeachtet eines Parteienantrags von einer Verhandlung absehen, wenn die Akten erkennen lassen, dass die mündliche Erörterung eine weitere Klärung der Rechtssache nicht erwarten lässt, und einem Entfall der Verhandlung weder Art. 6 Abs. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl. Nr. 210/1958, noch Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. Nr. C 83 vom 30.03.2010 S. 389 entgegenstehen.

(5) Das Verwaltungsgericht kann von der Durchführung (Fortsetzung) einer Verhandlung absehen, wenn die Parteien ausdrücklich darauf verzichten. Ein solcher Verzicht kann bis zum Beginn der (fortgesetzten) Verhandlung erklärt werden."

15 **E.** Die maßgeblichen Bestimmungen der Verordnung der Bundesministerin für Inneres, mit der ein nationales Sicherheitsprogramm erlassen wird (Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung - NaSP-VO), BGBl II Nr 276/2011, lauten auszugsweise:

"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.

...

Anlage

Verantwortlichkeiten gemäß § 1 NaSP-VO

Rechtsquelle des Unionsrechts	Durchzuführende Maßnahme im Kapitel des Anhangs der Unionsvorschrift	Verantwortlicher für die Durchführung
VO (EG) Nr. 300/2008 VO (EU) Nr. 185/2010	1. Flughafensicherheit	Zivilflugplatzhalter Ausnahme: Punkte 1.2.3. und 1.2.4. des Anhangs der VO 185/2010 betreffend Ausstellung der Flugbesatzungsausweise: Luftfahrtunternehmen
VO (EG) Nr. 300/2008	2. Abgegrenzte Bereiche von Flughäfen	Zivilflugplatzhalter
VO (EG) Nr. 300/2007 VO (EU) Nr. 185/2010	3. Sicherheit von Luftfahrzeugen	Luftfahrtunternehmen

..."

III. Erwägungen

16 **A.** Die Verordnung Nr 300/2008 bezweckt, zum Schutz von Personen und Gütern in der Europäischen Union unrechtmäßige Eingriffe im Zusammenhang mit Zivilluftfahrzeugen, welche die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden, durch die Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Gefahrenabwehr in der Zivilluftfahrt zu verhindern. Dieses Ziel soll durch die Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Grundstandards für die Luftsicherheit sowie Mechanismen für die Überwachung der Einhaltung dieser Vorschriften und Grundstandards erreicht werden (Erwägungsgrund 1 der Verordnung Nr 300/2008; vgl ErläutRV 981 BlgNR 24. GP, 153). Die gemeinsamen Grundstandards für den Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen, welche die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden, sind nach Art 4 Abs 1 der Verordnung Nr 300/2008 in deren Anhang I festgelegt (vgl im Zusammenhang mit Verordnung Nr 2320/2002 das Urteil des EuGH vom 10. März 2009, C-345/06, *Gottfried Heinrich*, Rz 50). Art 4 Abs 4 der Verordnung Nr 300/2008 ermächtigt die Kommission, die Kriterien für die Bedingungen festzulegen, unter denen die Mitgliedstaaten von den gemeinsamen Grundstandards abweichen und auf der Grundlage einer örtlichen Risikobewertung alternative Sicherheitsmaßnahmen treffen können, die einen angemessenen Schutz gewährleisten.

17 Nach Punkt 1.2 des Anhangs I der Verordnung Nr 300/2008 ist der Zugang zur Luftseite zu beschränken, um das Eindringen unbefugter Personen und Fahrzeuge in diese Bereiche zu verhindern. Der Zugang zu Sicherheitsbereichen ist zu kontrollieren, um zu gewährleisten, dass keine unbefugten Personen und Fahrzeuge in diese Bereiche eindringen. Personen und Fahrzeuge dürfen nur Zugang zur Luftseite und zu Sicherheitsbereichen erhalten, wenn sie die erforderlichen Sicherheitsanforderungen erfüllen. Vor Ausstellung eines Flugbesatzungsausweises oder eines Flughafenausweises, der den unbegleiteten Zugang zu Sicherheitsbereichen ermöglicht, müssen die betroffenen Personen, einschließlich der Flugbesatzung, eine Zuverlässigkeitsprüfung erfolgreich durchlaufen haben. Punkt 1.3 des Anhangs I bestimmt weiters, dass andere Personen als Fluggäste sowie die von ihnen mitgeführten Gegenstände beim Betreten von Sicherheitsbereichen fortlaufenden Stichprobenkontrollen zu unterziehen sind, um zu verhindern, dass verbotene Gegenstände in diese Bereiche gebracht werden. Punkt 2 des Anhangs I legt schließlich fest, dass Luftfahrzeuge, die in abgegrenzten Bereichen von Flughäfen abgestellt werden und für welche die in Art 4 Abs 4 der Verordnung genannten alternativen Maßnahmen gelten, von Luftfahrzeugen zu trennen sind, für welche die gemeinsamen

Grundstandards in vollem Umfang gelten, um sicherzustellen, dass die auf Luftfahrzeuge, Fluggäste, Gepäck, Fracht und Post in den letztgenannten Bereichen angewandten Sicherheitsstandards nicht beeinträchtigt werden.

18 Art 6 Abs 1 der Verordnung Nr 300/2008 stellt den Mitgliedstaaten frei, auch strengere Maßnahmen als die in Art 4 genannten gemeinsamen Grundstandards anzuwenden. Sie haben dabei auf der Grundlage einer Risikobewertung und in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht zu handeln. Diese Maßnahmen müssen relevant, objektiv, nichtdiskriminierend und dem jeweiligen Risiko angemessen sein.

19 **B.** Vor dem Hintergrund dieser unionsrechtlichen Vorschriften hat der österreichische Gesetzgeber das Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 (LSG 2011) erlassen. Da die Verordnungen Nr 300/2008 und Nr 185/2010 nach Art 288 Abs 2 AEUV unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten, wäre die Wiederholung der darin enthaltenen Regelungen im innerstaatlichen Recht mit den europäischen Vorgaben nicht vereinbar (vgl EuGH vom 31. Jänner 1978, 94/77, *Fratelli Zerbone SNC*, Rz 26). Wie und durch wen die in der Verordnung Nr 300/2008 festgelegten technischen und organisatorischen Maßnahmen durchgeführt werden, bleibt aber grundsätzlich den Mitgliedstaaten vorbehalten (vgl ErläutRV 981 BlgNR 24. GP, 153). Der nationale Gesetzgeber stellt daher ein Regime zur Verfügung, das die Aufgabenverteilung zwischen den Betroffenen erlaubt. Die notwendigen Anordnungen sollen dabei im nationalen Sicherheitsprogramm, das bereits in Art 10 der Verordnung Nr 300/2008 vorgesehen ist, getroffen werden (ErläutRV 981 BlgNR 24. GP, 155).

20 Dementsprechend wird in § 1 Abs 1 LSG 2011 der Bundesminister für Inneres ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie durch Verordnung ein nationales Sicherheitsprogramm festzulegen. Darin sind die Verantwortlichkeiten für die Durchführung der in den Verordnungen Nr 300/2008 und Nr 185/2010 jeweils dem Zivilflugplatzhalter, dem Luftfahrtunternehmen oder der Stelle im Sinne des Art 3 Abs 6 der Verordnung Nr 300/2008 zuzuweisen sowie die von diesen zu erbringenden Maßnahmen, behördlich festzulegenden Ausnahmeregelungen und nötigen behördlichen Konkretisierungen festzulegen. 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 nach § 1 Abs 2 LSG 2011, soweit nicht ausdrücklich anderes festgelegt wird, den in Abs 1 genannten Stellen.

21 Die Bundesministerin für Inneres hat von der in § 1 Abs 1 LSG 2011 enthaltenen Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht und im Einvernehmen mit der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie die Nationales Sicherheitsprogramm-Verordnung (NaSP-VO) erlassen. In § 1 Abs 2 NaSP-VO wird festgelegt, dass die Durchführung der gemäß der Anlage der Verordnung den Zivilflugplatzhaltern obliegenden Maßnahmen von den Inhabern einer Zivilflugplatzbewilligung nach § 68 LFG sowie im Falle von Militärflugplätzen, die gemäß § 62 LFG für Zwecke der Zivilluftfahrt benützt werden, von den Inhabern der Benützungsbewilligung zu gewährleisten ist. Die zweite Zeile der Anlage, in der die Verantwortlichkeiten gemäß § 1 NaSP-VO geregelt sind, weist die Verantwortlichkeit für die durchzuführenden Maßnahmen im Kapitel "2. Abgegrenzte Bereiche von Flughäfen" des Anhangs der Verordnung Nr 300/2008 dem Zivilflugplatzhalter zu.

22 Wie sich aus den im Sinne des § 43 Abs 2 VwGG im Ergebnis auch hier einschlägigen Erwägungen des Verwaltungsgerichtshofs in seinem Erkenntnis vom 13. September 2016, Ro 2014/03/0062, ergibt, stellt diese Übertragung von Verantwortlichkeiten für die nach dem Anhang der Verordnung Nr 300/2008 durchzuführenden Maßnahmen in § 1 Abs 2 LSG 2011, § 1 Abs 1 NaSP-VO und der Anlage der Verordnung an den Zivilflugplatzhalter eine Beleihung oder Inpflichtnahme eines außerhalb der Verwaltungsorganisation stehenden, privaten Rechtsträgers dar.

23 **C.** Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist es nach dem Grundsatz der nationalen Organisations- und Verfahrensautonomie Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die für den indirekten Vollzug des Unionsrechts zuständigen Behörden zu bestimmen und die Modalitäten der Verfahren zu regeln, sofern dabei der Äquivalenzgrundsatz und der Effektivitätsgrundsatz gewahrt werden (vgl zuletzt EuGH vom 12. Februar 2015, C-662/13, *Surgicare - Unidades de Saude SA*, Rz 26). Der Grundsatz der Organisations- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten findet aber dort seine Grenze, wo das Unionsrecht selbst die für seinen Vollzug zuständigen Behörden bestimmt oder Vorgaben für die Ausgestaltung des Verfahrens zu seiner Durchsetzung setzt (EuGH vom 12. Februar 2015, C-662/13, Fall *Surgicare*, Rz 26). Im vorliegenden Fall wird der Grundsatz der nationalen Organisations- und Verfahrensautonomie zumindest insoweit eingeschränkt, als Art 9 der Verordnung Nr 300/2008 vorschreibt, dass, wenn in einem Mitgliedstaat zwei oder mehr Einrichtungen für die Sicherheit der Zivilluftfahrt zuständig sind, dieser Mitgliedstaat eine einzige Behörde zu benennen hat, die für die Koordinierung und Überwachung der Durchführung der in Art 4 der Verordnung Nr 300/2008 genannten gemeinsamen Grundstandards zuständig ist.

24 Dieser Anforderung ist der österreichische Gesetzgeber auch nachgekommen, indem er in § 4 Abs 1 LSG 2011 für die in den unmittelbar anwendbaren unionsrechtlichen Vorschriften vorgesehenen Entscheidungen und Bewilligungen den Bundesminister für Inneres als zuständige Behörde benennt.

25 Dem Bundesminister für Inneres als oberster Sicherheitsbehörde des Bundes sind bereits nach der verfassungsrechtlichen Bestimmung des Art 78a Abs 1 zweiter Satz B-VG die Landespolizeidirektionen als

Sicherheitsbehörden nachgeordnet, was durch § 4 Abs 1 und 2 SPG auf einfachgesetzlicher Ebene wiederholt wird. In diesem Sinne werden in § 3 Abs 1 LSG 2011 die Sicherheitsbehörden und Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ermächtigt, den Zutritt von Passagieren zu einem in einem Sicherheitsprogramm 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. Auf gleiche Weise wird auch in § 13 Abs 1 LSG 2011 der Zivilflugplatzhalter, der nach § 5 LSG 2011 bei Flughäfen mit einem jährlichen Passagieraufkommen von mindestens 100.000 abfliegenden Passagieren verpflichtet ist, für die Sicherheitsbehörden die Durchsuchung der Passagiere vorzunehmen, der Aufsicht und den Anordnungen der Sicherheitsbehörde erster Instanz, in deren örtlichen Wirkungsbereich sich der Zivilflugplatz befindet, und deren Organen unterstellt.

26 Zudem können die dem Zivilflugplatzhalter übertragenen Verantwortlichkeiten für die nach der Verordnung Nr 300/2008 durchzuführenden Maßnahmen nur im Lichte des für eine Beleihung oder Inpflichtnahme verfassungsrechtlich zulässigen Rahmens gesehen werden. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis vom 14. März 1996, B 2113/94 ua (VfSlg 14.473/1996), für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beleihung ausgegliederter Rechtsträger folgende Kriterien aufgestellt:

Zunächst muss die Beleihung dem aus dem Gleichheitsgrundsatz erfließenden Sachlichkeitsgebot (so bereits VfGH vom 7. März 1988, B 914/87 (VfSlg 11.639/1988)) und dem verfassungsrechtlichen Effizienzgebot entsprechen. Weiters besteht die verfassungsrechtliche Ermächtigung zu Beleihungen nur für vereinzelte Aufgaben (VfGH vom 10. Oktober 1984, B 187/80 (VfSlg 10.213/1984)). Verfassungsrechtlich nicht mehr gedeckt ist ferner eine Übertragung von Aufgaben, die zum Kernbereich der staatlichen Verwaltung zählen, wozu jedenfalls die außenpolitischen Beziehungen (VfGH vom 2. Oktober 2003, G 121/03 ua (VfSlg 16.995/2003)), das Militärwesen, die Verwaltung des Zivildienstes (VfGH vom 15. Oktober 2004, G 36/04, V 20/04 (VfSlg 17.341/2004)) und die Vorsorge für die Sicherheit im Inneren und nach außen gehören (VfGH vom 14. März 1996, B 2113/94 ua (VfSlg 14.473/1996)).

27 Diese für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beleihung aufgestellten Bedingungen sind auch sinngemäß zur Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer Inpflichtnahme heranzuziehen. Die Übertragung von Aufgaben für den Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen, welche die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden, an einen Zivilflugplatzhalter bewegt sich somit nur dann innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben, wenn der Zivilflugplatzhalter unter der vollumfänglichen Aufsicht und Weisungsbefugnis eines obersten Organs steht, das die rechtliche und politische Verantwortlichkeit für die von dem Zivilflugplatzhalter im Rahmen seiner Beleihung gesetzten Handlungen trägt (vgl VfGH vom 12. Dezember 2001, G 269/01 ua (VfSlg 16.400/2001); VfGH vom 15. Dezember 2004, G 57/04 (VfSlg 17.421/2004); VfGH vom 12. Dezember 2012, G 75/12 (VfSlg 19.728/2012)).

28 Die Vollziehung der gemeinsamen Grundstandards für den Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen, welche die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden, nach Art 4 und dem Anhang I der Verordnung Nr 300/2008 hat nach geltender Rechtslage in Österreich einheitlich durch die Sicherheitsbehörden des Bundes zu erfolgen. Da sich der nördliche Bereich des Flughafens I auf dem Gebiet der Stadt Innsbruck befindet, war die Revisionswerberin nach § 8 Z 3 SPG die für die Sperre des elektronischen Zutrittssystems zur Nordseite des I Flughafengeländes zuständige und verantwortliche Behörde. Dem Verwaltungsgericht kann folglich nicht erfolgreich mit der Behauptung entgegengetreten werden, dass dieses das Vorbringen der Revisionswerberin, wonach die Frage der (Nicht-)gewährung des Zutritts durch den Zivilflugplatzhalter dem LFG und nicht dem LSG oder dem SPG unterliege, nicht gewürdigt und dadurch das Erkenntnis mit einem wesentlichen Begründungsmangel belastet habe. Durch seine Beurteilung, dass sich aus den maßgeblichen Rechtsvorschriften eine umfassende behördliche Zuständigkeit für die Sicherheit auf Flughäfen ergibt, und die aus den §§ 3 und 13 LSG 2011 hervorgehenden behördlichen Akte in einer mit dem Unionsrecht harmonisierenden Weise in dem Sinn auszulegen sind, dass diese Akte als staatlich-hoheitliche Akte zu sehen sind, hat das Verwaltungsgericht der Rechtslage entsprochen.

29 **D.** Wie festgehalten, handelt es sich bei der Übertragung der Verantwortlichkeiten für die nach der Verordnung Nr 300/2008 durchzuführenden Maßnahmen in § 1 Abs 2 LSG 2011, § 1 Abs 1 NaSP-VO und der Anlage der Verordnung an den Zivilflugplatzhalter um eine Inpflichtnahme eines außerhalb der Verwaltungsorganisation stehenden privaten Rechtsträgers. Die in § 1 Abs 2 LSG 2011, § 1 Abs 1 NaSP-VO und der Anlage an den Zivilflugplatzhalter übertragenen Verantwortlichkeiten stellen eine Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zur Wahrung der allgemeinen Belange des Staates dar (vgl VwGH vom 27. November 2012, 2012/03/0091; VwGH vom 13. September 2016, Ro 2014/03/0062). Bei der Inpflichtnahme Privater handelt es sich um eine gesetzlich begründete Mitwirkungspflicht an einer im öffentlichen Interesse gelegenen staatlichen Aufgabe aufgrund einer besonderen Sachnähe (VfGH vom 27. Februar 2003, G 37/02 ua, V 42/02 ua (VfSlg 16.808/2002); VfGH vom 23. Juni 2005, G 29/05 ua (VfSlg 17.605/2005)). Dies hat zur Folge, dass Private, die im Rahmen ihrer gesetzlich begründeten Mitwirkungspflicht tätig werden, in Vollziehung der Gesetze handeln. Maßnahmen durch in Pflicht genommene Private, die in Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt gesetzt werden, können dementsprechend auch gemäß Art 130 Abs 1 Z 2 B-VG vor den Verwaltungsgerichten in Beschwerde gezogen werden (vgl VwGH vom 27. November 2012, 2012/03/0091, zur Maßnahmenbeschwerde an den unabhängigen Verwaltungssenat).

30 Daraus folgt aber noch nicht, dass einem in Pflicht genommenem Privaten im Falle einer Beschwerde, die gegen einen durch ihn gesetzten Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt erhoben wird, auch zwangsläufig die Stellung der vor dem Verwaltungsgericht belangten Behörde zukommt. Nach § 9 Abs 2 Z 2 VwGVG ist nämlich bei Maßnahmenbeschwerden jene Behörde als belangte Behörde anzusehen, der die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt zuzurechnen ist (vgl VwGH vom 19. Jänner 2016, Ra 2015/01/0133). Der Verfassungsgerichtshof hat zur Zurechenbarkeit von Zwangsakten, die von Fischereiaufsichtsorganen gesetzt wurden, ausgesprochen, dass es öffentliche Sicherheitsorgane, die keiner Behörde unterstehen, nicht geben kann. Für die Frage der Passivlegitimation der Behörde genügt die Feststellung, dass jede öffentliche Wache nur ein Hilfsorgan der zuständigen Polizeibehörde sein kann, weil es zum Wesen eines Sicherheitsorgans gehört, dass es für eine Behörde tätig wird und damit zumindest der Aufsicht dieser Behörde untersteht. Aus diesem Grunde ist im Fall der Fischereiaufsichtsorgane nicht nur die Beeidigung, sondern auch die Bestätigung durch die Behörde für die Begründung der Eigenschaft als Wacheorgan erforderlich. In dieser Bestätigung liegt die Übertragung der Hoheitsgewalt. Damit aber ist eine Behörde auch für die faktischen Amtshandlungen der von ihr bestellten oder bestätigten vereidigten Wacheorgane verantwortlich und bei Beschwerden wegen solcher Amtshandlungen passivlegitimiert (VfGH vom 13. Dezember 1960, B 137/60 (VfSlg 3847/1960); vgl *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht, Bd 4 (2009) 48 f; *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1996) 403; *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 114).

31 Die vom Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VfSlg 3847/1960 in Betracht gezogenen Erwägungsgründe treffen auch auf die Passivlegitimation der Revisionswerberin bei Beschwerden gegen Maßnahmen zum Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen, welche die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden, zu. In diesem Sinne ist der Zivilflugplatzhalter als Hilfsorgan der Sicherheitsbehörde erster Instanz anzusehen, in deren örtlichen Wirkungsbereich sich der Zivilflugplatz befindet, weil der Zivilflugplatzhalter für die Sicherheitsbehörde erster Instanz tätig wird und damit zumindest ihrer Aufsicht untersteht. Dabei spielt es keine Rolle, dass der Zivilflugplatzhalter im Rahmen seiner Verantwortlichkeit für die Durchführung der nach der Verordnung Nr 300/2008 durchzuführenden Maßnahmen weder beeidigt noch bestätigt wird, weil seine Inpflichtnahme - die in § 1 Abs 2 LSG 2011 und § 1 Abs 1 NaSP-VO sowie der Anlage dazu normiert ist -

unmittelbar durch Gesetz und Verordnung begründet wird. Da die Übertragung der Hoheitsgewalt an den Zivilflugplatzhalter durch gesetzliche Vorschriften erfolgt, die den Zivilflugplatzhalter der Aufsicht und den Anordnungen der örtlich zuständigen Sicherheitsbehörde erster Instanz unterstellen, ist die Sicherheitsbehörde erster Instanz auch für die unmittelbaren verwaltungsbehördlichen Befehls- und Zwangsakte des von ihr beaufsichtigten und ihren Anordnungen unterstehenden Zivilflugplatzhalters verantwortlich und bei Beschwerden gegen solche Befehls- und Zwangsakte als belangte Behörde zu beurteilen. Es ist nämlich ohnehin davon auszugehen, dass auch eine inpflichtgenommene Person der Weisung der zuständigen obersten Organe der staatlichen Verwaltung iSd Art 20 Abs 1 B-VG unterliegt (vgl das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 13. September 2016, Ro 2014/03/0062, auf das gemäß § 43 Abs 2 VwGG verwiesen wird). Für die Revisionswerberin ist daher mit dem Argument, dass die Würdigung des Verwaltungsgerichts, wonach durch die Revisionswerberin eine Inpflichtnahme des Flughafenbetreibers erfolgte, unzutreffend sei, nichts zu gewinnen.

32 Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass eine verfehlte Bezeichnung der belangten Behörde im Maßnahmenbeschwerdeverfahren das Verwaltungsgericht nicht zwangsläufig zur Zurück- oder Abweisung einer Beschwerde berechtigt. Nach § 9 Abs 4 VwGVG tritt nämlich bei Beschwerden gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt gemäß Art 130 Abs 1 Z 2 B-VG an die Stelle der Bezeichnung der belangten Behörde, soweit dies zumutbar ist, eine Angabe darüber, welches Organ die Maßnahme gesetzt hat. Wie der Verwaltungsgerichtshof bereits zur Rechtslage vor der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 ausgesprochen hat, war im Falle der Unzumutbarkeit einer solchen Angabe der vom Beschwerdeführer angerufene unabhängige Verwaltungssenat - auch im Falle einer dadurch ausgelösten Fehlerhaftigkeit der in der Maßnahmenbeschwerde enthaltenen Angaben über die einschreitenden Organe und über die Behörde, der deren Verhalten zuzurechnen sei - verpflichtet, die mit der Maßnahmenbeschwerde bei ihm belangte Behörde "ausfindig zu machen" (vgl VwGH vom 3. März 2004, 2001/01/0045 mwH). Der Verwaltungsgerichtshof hat diese Rechtsprechung auf die neue Rechtslage übertragen und dazu festgehalten, dass diese sich mit § 9 Abs 4 VwGVG deckt (VwGH vom 19. Jänner 2016, Ra 2015/01/0133).

33 E. Nach § 24 Abs 1 VwGVG hat das Verwaltungsgericht auf Antrag oder, wenn es dies für erforderlich hält, von Amts wegen eine öffentliche mündliche Verhandlung durchzuführen. Die Verhandlung kann nach § 24 Abs 2 Z 1 VwGVG entfallen, wenn der das vorangegangene Verwaltungsverfahren einleitende Antrag der Partei oder die Beschwerde zurückzuweisen ist oder bereits auf Grund der Aktenlage feststeht, dass der mit Beschwerde angefochtene Bescheid aufzuheben, die angefochtene Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt oder die angefochtene Weisung für rechtswidrig zu erklären ist. § 24 Abs 3 VwGVG bestimmt, dass der Beschwerdeführer die Durchführung einer Verhandlung in der Beschwerde oder im Vorlageantrag zu beantragen hat. Den sonstigen Parteien ist Gelegenheit zu geben, binnen angemessener, zwei Wochen nicht übersteigender Frist einen Antrag auf Durchführung einer Verhandlung zu stellen. Ein Antrag auf Durchführung einer Verhandlung kann nur mit Zustimmung der anderen

Parteien zurückgezogen werden. Nach § 24 Abs 4 VwGVG kann das Verwaltungsgericht, soweit durch Bundes- oder Landesgesetz nichts anderes bestimmt ist, ungeachtet eines Parteiantrags von einer Verhandlung absehen, wenn die Akten erkennen lassen, dass die mündliche Erörterung eine weitere Klärung der Rechtssache nicht erwarten lässt, und einem Entfall der Verhandlung weder Art 6 Abs 1 EMRK noch Art 47 GRC entgegenstehen.

34 Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs hat das Verwaltungsgericht selbst bei anwaltlich vertretenen Beschwerdeführern auch ohne Antrag von Amts wegen eine öffentliche mündliche Verhandlung durchzuführen, wenn es dies für erforderlich hält, wobei die Durchführung einer mündlichen Verhandlung ohne Parteiantrag nicht im Belieben, sondern im pflichtgemäßen Ermessen des Verwaltungsgerichts steht. Dies ist etwa dann anzunehmen, wenn die Beweiswürdigung der Verwaltungsbehörde substantiiert bekämpft oder ein konkretes sachverhaltsbezogenes Vorbringen erstattet wird (VwGH vom 11. Jänner 2016, Ra 2015/16/0132 mwN). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erblickt im Unterlassen der Durchführung einer mündlichen Verhandlung dann keine Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren nach Art 6 Abs 1 EMRK, wenn das Gericht ausschließlich rechtliche oder in hohem Maße technische Fragen zu beantworten hat. Unter diesen Umständen kann das Gericht unter Berücksichtigung der Anforderungen an Verfahrensökonomie und Effektivität von einer mündlichen Verhandlung absehen, wenn der Fall auf Grundlage der Akten und der schriftlichen Stellungnahmen der Parteien angemessen entschieden werden kann (EGMR vom 18. Juli 2013, *Schädler-Eberle*, Nr. 56.422/09, Tz 99). In den Fällen des § 24 Abs 2 VwGVG liegt es im Ermessen des Verwaltungsgerichts, trotz Parteiantrags keine Verhandlung durchzuführen (VwGH vom 20. November 2014, Ra 2014/07/0052 mwH).

35 Im vorliegenden Fall stand auf Grund der Aktenlage fest, dass die angefochtene Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt für rechtswidrig zu erklären war. Dem Verwaltungsgericht kann daher nicht mit Erfolg mit der Behauptung entgegengetreten werden, dass dieses, wenn es auf eine öffentliche mündliche Verhandlung, bei der es auch informierte Vertreter des Zivilflugplatzhalters als Zeugen hätte hören können, nicht verzichtet hätte, zu dem Ergebnis gelangen hätte können, dass es die von ihm angenommene Anordnung der Revisionswerberin an den Zivilflugplatzhalter nie gegeben hat. Auch das Vorbringen, dass das Verwaltungsgericht bei Durchführung einer mündlichen Verhandlung zu dem Schluss hätte gelangen müssen, dass die Lande- und Startvorgänge der A-Flüge nicht als exekutivdienstliche Einsätze durchgeführt wurden, geht aufgrund des Akteninhalts, der dem Verwaltungsgericht vorlag, offensichtlich ins Leere.

36 Daraus folgt, dass die von der Revisionswerberin behauptete Rechtswidrigkeit des angefochtenen Erkenntnisses nicht vorliegt.

IV. Ergebnis

A. Die Revision war daher gemäß § 42 Abs 1 VwGG als unbegründet abzuweisen.

B. Der Spruch über den Aufwandsatz gründet sich auf den §§ 47 ff VwGG iVm der VwGH-Aufwandsatzverordnung 2014.

Wien, am 18. Oktober 2016