



IM NAMEN DER REPUBLIK!

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 K K in I, vertreten durch Mag. Salih Sunar, Rechtsanwalt in 6020 Innsbruck, Salurner Straße 14/1. Stock, gegen den Beschluss des Landesverwaltungsgerichts Tirol vom 8. Jänner 2014, Zl. LVwG-2013/12/2093-5, betreffend Sperre eines Flughafenausweises (belangte Behörden vor dem Verwaltungsgericht: Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie und Bundesministerin für Inneres), zu Recht erkannt:

Der angefochtene Beschluss wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhalts aufgehoben.

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

Entscheidungsgründe:

I. Sachverhalt

- 1 **A.** Aus den Feststellungen der angefochtenen Entscheidung ergibt sich im Wesentlichen Folgendes: Der Revisionswerber ist Mitglied des Vereins „F“ und übt in seiner Freizeit sowohl den Segel- als auch den Motorflugsport aus. Der Verein „F“ verfügt über Vereinsflugzeuge, die an der Nordseite des Flughafens I abgestellt sind. Dem Zugang zur nördlichen Seite des Flughafengeländes dient das Tor 11, bei dem sich Mitarbeiter eines Security-Unternehmens befinden, welche im Auftrag der Tiroler Flughafenbetriebs GmbH Zutritts- und Sicherheitskontrollen durchführen. Der unbegleitete Zugang auf das Flughafengelände durch Tor 11 ist nur Personen möglich, die über einen Flughafenausweis und den dazugehörigen Pin-Code verfügen. Inhaber eines Flughafenausweises, die das Flughafengelände betreten möchten, müssen sich mittels des Ausweises und ihres Pin-Codes einloggen, bevor durch einen Mitarbeiter des Security-Unternehmens eine



Personenkontrolle an ihnen durchgeführt wird. Die Ausstellung des Flughafenausweises erfolgt durch die Tiroler Flughafenbetriebs GmbH und setzt eine Zuverlässigkeitsüberprüfung, den Besuch eines Kurses und die Absolvierung einer Prüfung voraus. Dem Revisionswerber wurde seitens der Tiroler Flughafenbetriebs GmbH ein Flughafenausweis ausgestellt, der ihm den unbegleiteten Zugang in den Sicherheitsbereich des Flughafens ermöglichte.

- 2 Am 13. Mai 2013 beabsichtigte der Revisionswerber, das Flughafengelände bei Tor 11 zu betreten und loggte sich mittels seines Flughafenausweises und seines Pin-Codes ein. In weiterer Folge führte der an diesem Tag am Tor 11 dienstverrichtende Mitarbeiter des Security-Unternehmens M D eine Personenkontrolle am Revisionswerber durch. Am selben Tag meldete M D nach der Personenkontrolle des Revisionswerbers, dass dieser - nachdem er bei Durchschreiten des Sicherheitstorbogens den Alarm ausgelöst hatte - die erforderliche Visitation kurz nach dem Beginn verwehrt, den Security-Mitarbeiter beschimpft, gegen den Monitor geschlagen sowie gegen das Röntgengerät und den Sicherheitstorbogen getreten und schließlich den Bereich verlassen habe, ohne seine Identität bekannt gegeben zu haben. Aufgrund dieses Berichts ersuchte die Leiterin der Abteilung Security, Umwelt und Parkplatz der Tiroler Flughafenbetriebs GmbH mit E-Mail vom 17. Mai 2013 den Revisionswerber um Kontaktaufnahme und um Vereinbarung eines Besprechungstermins bis zum 28. Mai 2013. Andernfalls würde ab 29. Mai 2013 sein Flughafenausweis gesperrt. Der Revisionswerber verweigerte mit Schreiben vom 28. Mai 2013 ein Gespräch und bestätigte ausdrücklich, dass er bereits zweimal wegen der in seinen Augen unbegründeten Sicherheitskontrollen „ausgeflippt“ sei.

- 3 Mit E-Mail vom 4. Juni 2013 teilte die Leiterin der Abteilung Security, Umwelt und Parkplatz der Tiroler Flughafenbetriebs GmbH dem Revisionswerber mit, dass dessen Flughafenausweis für den unbegleiteten Zugang in den sensiblen Sicherheitsbereich des Flughafens mit sofortiger Wirkung gesperrt sei. Der Revisionswerber dürfe den Sicherheitsbereich nur mehr nach Durchführung der Zutritts- und Sicherheitskontrolle in Begleitung eines Flughafenausweisträgers betreten. Dieser Begleiter habe während des gesamten Aufenthalts des



Revisionswerbers im Sicherheitsbereich dessen Begleitung zu gewährleisten. Der Revisionswerber wurde zu einem weiteren Gespräch am 19. Juni 2013, um 11.00 Uhr, im Beisein des Leiters des Landesamts für Verfassungsschutz eingeladen, welches der Revisionswerber jedoch wiederum nicht wahrnahm. Er verfügt nach wie vor über einen Flughafenausweis. Dieser ist jedoch seit 4. Juni 2013 gesperrt und nicht mehr für den Zugang zum Sicherheitsbereich des Flughafens verwendbar.

- 4 **B.** Mit Schriftsatz vom 16. Juli 2013 erhob der Revisionswerber gegen die Sperre seines Flughafenausweises Beschwerde. Mit Beschluss vom 8. Jänner 2014 wies das Landesverwaltungsgericht Tirol die Beschwerde als unzulässig zurück und erklärte die ordentliche Revision für zulässig.
- 5 Begründend führte das Verwaltungsgericht insbesondere aus, dass im Bereich der Sicherheit der Luftfahrt weder aus den Regelungen betreffend die Verkehrssicherheit noch aus jenen betreffend den Schutz vor unrechtmäßigen Eingriffen eine ausdrückliche Übertragung von *imperium* auf die Tiroler Flughafenbetriebs GmbH ersichtlich sei, was - gegebenenfalls - im Hinblick auf das in Art 18 Abs 1 B-VG verankerte Legalitätsprinzip geboten wäre. In § 3 Abs 2 Luftfahrtsicherheitsgesetz 2011 (LSG 2011) werde ausdrücklich festgehalten, dass die Rechte des Zivilflugplatzhalters, jedem das Betreten oder Befahren der nicht allgemein zugänglichen Teile des Zivilflugplatzes zu verweigern, unberührt blieben, weshalb auch in diesem Fall das Hausrecht des Zivilflugplatzhalters Grundlage für eine etwaige Verweigerung des Betretens oder Befahrens des sensiblen Sicherheitsbereichs sein könne. Auch die Regelungen der Verordnung (EG) Nr 300/2008 und der Verordnung (EU) Nr 185/2010 über den Flughafenausweis änderten nichts an dieser Beurteilung, weil auch diese Bestimmungen lediglich eine Einschränkung bzw Beschränkung des Hausrechts des Zivilflugplatzhalters beinhalteten, aber keine Übertragung von hoheitlichen Aufgaben bewirkten.
- 6 **C.** Gegen diesen Beschluss richtet sich die vorliegende ordentliche Revision. Der Revisionswerber bringt vor, dass die Rechtsansicht des Verwaltungsgerichts, wonach die Sperre eines Flughafenausweises Ausfluss des Hausrechts des Flughafenbetreibers sei, nicht der Rechtslage entspreche,



weil die Ausstellung eines Flughafenausweises auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr 300/2008 und der Verordnung (EU) Nr 185/2010 erfolge, welche öffentlich-rechtliche Vorschriften enthielten, und der EU zur Erlassung privatrechtlicher Vorschriften keine Kompetenz zukomme. Das LSG 2011, das in den §§ 1, 2 und 4 die Behördenzuständigkeit regle, sehe keinerlei Zuständigkeiten der Zivilgerichte vor und enthalte auch keine zivilrechtlichen Vorschriften. Da gemäß der Anlage zur Nationalen Sicherheitsprogramm-Verordnung (NaSP-VO) für die Durchführung der Maßnahmen der Flughafensicherheit grundsätzlich der Zivilflugplatzhalter zuständig sei, und die Ausstellung eines Flughafenausweises sowie die damit verbundenen Rechte und Pflichten eine Angelegenheit der Flughafensicherheit darstellten, werde der Zivilflugplatzhalter in diesen Angelegenheiten als beliehenes Organ der Behörde tätig. Die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung der Rechtsgrundlagen unterstelle diesen einen verfassungswidrigen Inhalt, weil bei jeder Maßnahme des Flughafenbetreibers offen bliebe, ob der Betreiber als beliehenes Organ oder rein zivilrechtlich im Rahmen seines Hausrechts tätig wird, womit jede Rechtssicherheit für den Betroffenen fehle und diesem insbesondere die Beurteilung verwehrt würde, welche Rechtsschutzmaßnahmen von seiner Seite ergriffen werden könnten. Vielmehr seien die einschlägigen Normen so zu verstehen und auszulegen, dass der Zivilflugplatzhalter bei sämtlichen Maßnahmen, die mit der Flughafensicherheit in Zusammenhang stehen, in Behördenfunktion tätig werde, was jedenfalls dann gelten müsse, wenn sich der Zivilflugplatzhalter ausdrücklich auf Vorschriften der Flughafensicherheit berufe. In diesem Zusammenhang habe die Leiterin der Abteilung Security, Umwelt und Parkplatz der Tiroler Flughafenbetriebs GmbH die Sperre des Flughafenausweises des Revisionswerbers auch als beliehenes Organ im Bereich der Flughafensicherheit veranlasst.

- 7 Die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie und die Bundesministerin für Inneres erstatteten eine Revisionsbeantwortung und beantragten, die Revision als unzulässig zurückzuweisen, in eventu die Revision kostenpflichtig als unbegründet abzuweisen.





II. Rechtslage

- 8 **A.** Art 130 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG), BGBl Nr 1/1930 idF BGBl I Nr 115/2013, lautet auszugsweise:
- „**Artikel 130.** (1) Die Verwaltungsgerichte erkennen über Beschwerden
- ...
2. gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt wegen Rechtswidrigkeit;
- ...“
- 9 **B.** Die hier 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, zuletzt 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.

...

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

...

Artikel 19

Ausschussverfahren

(1) Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt.

...



(3) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten Artikel 5a Absätze 1 bis 4 und Artikel 7 des Beschlusses 1999/468/EG unter Beachtung von dessen Artikel 8.

...“

- 10 **C.** Die maßgeblichen Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr 185/2010 der Europäischen Kommission vom 4. März 2010 zur Festlegung von detaillierten Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards in der Luftsicherheit, ABl 2010/L 55/1, zuletzt geändert durch die Durchführungsverordnung (EU) Nr 654/2013 der Europäischen Kommission vom 10. Juli 2013, ABl 2013/L 190/1, lauteten auszugsweise:

„Artikel 1

Zielsetzung

Mit dieser Verordnung werden detaillierte Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für den Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen, die die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden, sowie allgemeine Maßnahmen zur Ergänzung der gemeinsamen Grundstandards festgelegt.

Artikel 2

Durchführungsbestimmungen

(1) Die in Artikel 1 genannten Maßnahmen sind im Anhang dargelegt.

(2) Die nationalen Sicherheitsprogramme für die Zivilluftfahrt tragen gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 dieser Verordnung angemessen Rechnung.

...

ANHANG

1. FLUGHAFENSICHERHEIT

1.0. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

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

...

1.2.2. Zugang zu Sicherheitsbereichen





- 1.2.2.1. Der Zugang zu Sicherheitsbereichen darf Personen und Fahrzeugen nur gestattet werden, wenn legitime Gründe dies erfordern.
- 1.2.2.2. Für den Zugang zu Sicherheitsbereichen haben Personen eine der nachfolgend genannten Genehmigungen vorzulegen:
- a) eine gültige Bordkarte oder ein Äquivalent oder
 - b) einen gültigen Flugbesatzungsausweis oder
 - c) einen gültigen Flughafenausweis oder
 - d) einen gültigen Ausweis der zuständigen nationalen Behörde oder
 - e) einen gültigen, von der zuständigen nationalen Behörde anerkannten Ausweis der Fachaufsichtsbehörde.

Alternativ kann der Zugang auch nach einer positiven Identifizierung anhand der biometrischen Daten gewährt werden.

...

1.2.3. Vorschriften für Flugbesatzungsausweise der Gemeinschaft und Flughafenausweise

- 1.2.3.1. Ein Flugbesatzungsausweis für ein von einem Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft beschäftigtes Besatzungsmitglied und ein Flughafenausweis dürfen nur einer Person ausgestellt werden, die diesen aus betrieblichen Gründen benötigt und eine Zuverlässigkeitsüberprüfung gemäß Nummer 11.1.3 erfolgreich absolviert hat.
- 1.2.3.2. Flugbesatzungsausweise und Flughafenausweise werden für einen Gültigkeitszeitraum von höchstens fünf Jahren ausgestellt.
- 1.2.3.3. Ausweise von Personen, die eine Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht bestehen, sind unverzüglich einzuziehen.
- 1.2.3.4. Zumindest bei Aufenthalten in einem Sicherheitsbereich muss der Inhaber den Ausweis jederzeit sichtbar tragen.
- Personen, die in Sicherheitsbereichen, in denen keine Fluggäste anwesend sind, ihren Ausweis nicht sichtbar tragen, werden von den für die Durchführung der Bestimmungen in Nummer 1.5.1 Buchstabe c zuständigen Personen angehalten und gegebenenfalls gemeldet.
- 1.2.3.5. Der Ausweis wird in folgenden Fällen unverzüglich der ausstellenden Stelle zurückgegeben:
- a) auf Ersuchen der ausstellenden Stelle oder
 - b) bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses oder



- c) bei einem Wechsel des Arbeitgebers oder
 - d) bei Änderungen in Bezug auf die Notwendigkeit des Zugangs zu Bereichen, für die eine Zugangsberechtigung erteilt wurde, oder
 - e) bei Ablauf der Gültigkeit des Ausweises oder
 - f) bei Entzug des Ausweises.
- 1.2.3.6. Verlust, Diebstahl oder unterlassene Rückgabe eines Ausweises sind der ausstellenden Stelle unverzüglich zu melden.
- 1.2.3.7. Ein elektronischer Ausweis ist nach Rückgabe, Ablauf, Entzug sowie nach erfolgter Meldung des Verlusts, des Diebstahls oder der unterlassenen Rückgabe unverzüglich zu sperren.
- 1.2.3.8. Außerdem unterliegen Flugbesatzungsausweise der Gemeinschaft und Flughafenausweise den zusätzlichen Bestimmungen eines gesonderten Beschlusses der Kommission.

...

1.2.5. Ergänzende Vorschriften für Flughafenausweise

1.2.5.1. Ein Flughafenausweis muss Folgendes enthalten:

- a) Name und Lichtbild des Inhabers und
- b) Name des Arbeitgebers des Inhabers, sofern nicht elektronisch programmiert, und
- c) Name der ausstellenden Stelle oder des Flughafens und
- d) die Bereiche, zu denen der Inhaber zugangsberechtigt ist, und
- e) das Ablaufdatum, sofern nicht elektronisch programmiert.

Die Namen und Zugangsbereiche können durch eine gleichwertige Identifizierung ersetzt werden.

- 1.2.5.2. Um die missbräuchliche Verwendung von Flughafenausweisen zu verhindern, muss ein System bestehen, das hinreichend sicherstellt, dass die versuchte Verwendung von verlorenen, gestohlenen oder nicht zurückgegebenen Ausweisen entdeckt wird. Werden derartige Versuche entdeckt, so sind geeignete Maßnahmen zu treffen.

...

1.2.7. Begleiteter Zugang

- 1.2.7.1. Besatzungsmitglieder ohne gültigen Flughafenausweis sind bei Aufhalten in Sicherheitsbereichen stets zu begleiten, wobei jedoch folgende Bereiche ausgenommen sind:

- a) Bereiche, in denen Fluggäste anwesend sein können, und





- b) Bereiche in unmittelbarer Nähe des Luftfahrzeugs, mit dem sie angekommen sind oder abfliegen werden, und
- c) für Besatzungen bestimmte Bereiche, und
- d) Strecken zwischen dem Abfertigungsgebäude oder dem Zugangspunkt und dem Luftfahrzeug, mit dem sie angekommen sind oder abfliegen werden.

1.2.7.2. Eine Person kann ausnahmsweise von den Bestimmungen in Nummer und den Verpflichtungen in Bezug auf die Zuverlässigkeitsüberprüfungen ausgenommen werden, wenn sie beim Aufenthalt in Sicherheitsbereichen ständig begleitet ist.

...

1.3.1. Kontrolle von anderen Personen als Fluggästen und von mitgeführten Gegenständen

1.3.1.1. Personen, die keine Fluggäste sind, werden nach einem der folgenden Verfahren kontrolliert:

- a) Durchsuchung von Hand,
- b) Metalldetektorschleusen (WTMD),
- c) Sprengstoff-Spürhunde,
- d) Sprengstoffspurendetektoren (ETD-Geräte),
- e) Sicherheitsscanner, die nicht mit ionisierender Strahlung arbeiten,
- f) Sprengstoffspurendetektoren (ETD-Geräte) in Kombination mit Metalldetektor-Handgeräten (HHMD-Geräten).

...

1.3.1.4. Von Personen, die keine Fluggäste sind, mitgeführte Gegenstände werden nach einem der folgenden Verfahren kontrolliert:

- a) Durchsuchung von Hand,
- b) Röntgengeräte,
- c) Sprengstoffdetektoren (EDS-Geräte),
- d) Sprengstoff-Spürhunde,
- e) Sprengstoffspurendetektoren (ETD-Geräte).“

11

D. Die maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 2. Dezember 1957 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz - LFG), BGBl Nr 253/1957 idF BGBl I Nr 108/2013, lauten auszugsweise:



„Betrieb von Zivilflugplätzen und Zivilflugplatz-Benützungsbedingungen

§ 74. (1) Der Betrieb von Zivilflugplätzen sowie das Verhalten auf diesen ist unter Bedachtnahme auf die Verkehrssicherheit durch Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie zu regeln (Zivilflugplatz-Betriebsordnung).

(2) Für einen öffentlichen Flugplatz sind auf Grund der in Abs. 1 bezeichneten Verordnung vom Flugplatzhalter Benützungsbedingungen aufzustellen (Zivilflugplatz-Benützungsbedingungen). Hierbei sind die Bedingungen festzulegen, unter denen der öffentliche Zivilflugplatz von allen Teilnehmern am Luftverkehr benützt werden kann.

(3) Die Zivilflugplatz-Benützungsbedingungen bedürfen der Genehmigung durch die zur Erteilung der Zivilflugplatz-Bewilligung zuständige Behörde (§ 68). Diese Genehmigung ist zu erteilen, wenn ein sicherer und wirtschaftlicher Betrieb des Zivilflugplatzes gewährleistet ist. Vor dieser Genehmigung darf die Betriebsaufnahmebewilligung nicht erteilt werden.

(4) Die Bestimmungen des Abs. 3 gelten sinngemäß für jede wesentliche Änderung der Zivilflugplatz-Benützungsbedingungen.

(5) Die Zivilflugplatz-Benützungsbedingungen sind am Zivilflugplatz durch Anschlag oder auf der Internetseite des Zivilflugplatzhalters zu verlautbaren.

...

Sicherheitsmaßnahmen im Bereich der Zivilluftfahrt

§ 134a. (1) Der Flughafenausweis für Personal, das Zugang zu den Sicherheitsbereichen eines Flughafens haben muss, darf nur jenen Personen ausgestellt werden, die sich einer Zuverlässigkeitsüberprüfung im Sinne 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, und der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 zur Festlegung von detaillierten Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards in der Luftsicherheit, ABl. Nr. 55 vom 5.3.2010 S. 1, in der jeweils geltenden Fassung, unterzogen haben. Zu diesem Zweck hat der Zivilflugplatzhalter die Daten jener Personen, die sich bei ihm um die Ausstellung eines Flughafenausweises beworben haben, mindestens vier Wochen vor der beabsichtigten Aufnahme der Tätigkeit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie vorzulegen. Diese Daten haben den Vor- und Familiennamen, das Geburtsdatum, den Geburtsort, die Staatsangehörigkeit, den Hauptwohnsitz, die Beschäftigungsverhältnisse, Aus- und Weiterbildungen und jegliche Lücken während der letzten fünf Jahre, die Angabe der Art der beabsichtigten Tätigkeit und die Zustimmung zur Überprüfung der Zuverlässigkeit zu enthalten. Der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie hat diese Daten



unverzüglich den Sicherheitsbehörden zu übermitteln. Der Zivilflugplatzhalter darf den Flughafenausweis nur ausstellen, wenn der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie nicht spätestens bis zum Zeitpunkt der beabsichtigten Aufnahme der Tätigkeit mitgeteilt hat, dass gegen die überprüfte Person Bedenken im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 und der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 bestehen. Bei Vorliegen von Anhaltspunkten, wonach eine Person nicht mehr zuverlässig sein könnte, ist die Überprüfung der Zuverlässigkeit zu wiederholen.

(2) Eine Verlängerung des Flughafenausweises ist nur zulässig, wenn sich die betreffende Person einer erneuten Zuverlässigkeitsüberprüfung gemäß Abs. 1 unterzogen hat. Andere mittels Verordnung gemäß § 74 Abs. 1 festgelegte Bestimmungen über das Betreten oder Befahren der nicht allgemein zugänglichen Teile eines Zivilflugplatzes sowie das Recht des Zivilflugplatzhalters, jedem das Betreten oder Befahren der nicht allgemein zugänglichen Teile des Zivilflugplatzes zu verweigern, bleiben unberührt.

...

Übertragung von Zuständigkeiten

§ 140b. (1) Der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie kann im Interesse der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit und, sofern die Sicherheit der Luftfahrt nicht beeinträchtigt wird, durch Verordnung die Wahrnehmung von Aufgaben einschließlich der Entscheidungsbefugnis von im Luftfahrtgesetz oder in den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen geregelten Angelegenheiten, insbesondere die

1. Ausstellung und Widerruf bestimmter Kategorien von Zivilluftfahrerscheinen,
2. Stückprüfung, periodische Nachprüfung von Flugzeugen; Feststellung der Lufttüchtigkeit und der unzulässigen Verwendung im Fluge für motorisierte Hänge- und Paragleiter, Hänge-, Paragleiter, Fallschirme und Ultraleichtluftfahrzeuge; Bewilligung des Betriebes von Flugmodellen,
3. Führung des Luftfahrzeugregisters für bestimmte Arten von Zivilluftfahrzeugen,
4. Ausübung der Aufsicht (§ 141 Luftfahrtgesetz) für bestimmte Unternehmen,
5. Erteilung von Bewilligungen für bestimmte Kategorien von Zivilluftfahrerschulen oder Luftbeförderungsunternehmen

an Personen mit entsprechender Ausbildung, nach Art und Umfang ihrer Tätigkeit geeignete Gesellschaften, Unternehmen oder Organisationen, welche über entsprechend qualifiziertes Personal sowie die notwendigen technischen Einrichtungen verfügen, übertragen.



(2) In Verwaltungsverfahren sind das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG) mit Ausnahme dessen §§ 77 und 78 sowie das Gebührengesetz 1957 anzuwenden. Der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie ist sachlich in Betracht kommende Oberbehörde, er hat die Aufsicht und das Weisungsrecht auszuüben. Er kann durch Verordnung festlegen, daß die Aufsicht von der Austro Control GmbH auszuüben ist.“

- 12 **E.** 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 idF BGBl I Nr 161/2013, lautet 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.



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

Sicherheitsprogramme

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

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

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

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

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



Sicherheitsprogramms den nach den Abs. 1 bis 3 zuständigen Behörden vorzulegen.

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

(7) Die gemäß Abs. 1 bis 3 Verpflichteten und die bekannten Versender im Sinne des Art. 3 Abs. 27 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 dürfen für Durchsuchungen sowie als Sicherheitsbeauftragte nur Personen heranziehen, die sich einer Sicherheitsüberprüfung (§§ 55 ff des Sicherheitspolizeigesetzes - SPG, BGBl. Nr. 566/1991) unterzogen haben. Diese hat auf Ersuchen eines gemäß Abs. 1 bis 3 Verpflichteten oder eines bekannten Versenders zu erfolgen und ist alle fünf Jahre zu wiederholen. Für die Durchführung der Sicherheitsüberprüfung ist vom Ersuchenden ein Pauschalsatz in der Höhe des in § 5 der Sicherheitsgebühren-Verordnung, BGBl. Nr.391/1996, vorgesehenen Betrages zu entrichten.

...

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.“

- 13 **F.** 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 Maßnahmen im Kapitel des Anhanges 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
...	...	...

...“

14 **G.** § 9 VwGVG, BGBl I Nr 33/2013, lautet 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,

...

(2) Belangte Behörde ist

...

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;

...

(4) Bei Beschwerde gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 2 B-VG tritt an die Stelle der belangten Behörde, soweit dies zumutbar ist, eine Angabe darüber, welches Organ die Maßnahme gesetzt hat.“





III. Erwägungen

- 15 **A.** Die Verwaltungsgerichte erkennen nach Art 130 Abs 1 Z 2 B-VG über Beschwerden gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt. Die Erhebung einer solchen Maßnahmenbeschwerde ist dann zulässig, wenn ein Verwaltungsorgan im Rahmen der Hoheitsverwaltung einseitig einen Befehl erteilt oder Zwang ausübt und dieser Akt gegen individuell bestimmte Adressaten gerichtet ist (vgl VwGH vom 26. April 2010, 2009/10/0240; VwGH vom 21. Oktober 2010, 2008/01/0028; VwGH vom 31. Mai 2012, 2010/06/0203). Eine Maßnahmenbeschwerde an das Verwaltungsgericht kann sich demnach nur gegen die Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt durch Verwaltungsbehörden oder durch Organe in ihrem Dienste richten (vgl VwGH vom 14. Dezember 1990, 90/18/0234). Das Recht auf Erhebung einer Maßnahmenbeschwerde setzt jedoch nicht das Handeln eines Verwaltungsorgans im organisatorischen Sinn voraus. Für die Zulässigkeit der Maßnahmenbeschwerde genügt vielmehr die funktionelle Zuordnung des handelnden Organs zur Hoheitsverwaltung. In diesem Sinne kommen auch Akte von Organen beliehener oder in Pflicht genommener privater Rechtsträger als Anfechtungsgegenstand nach Art 130 Abs 1 Z 2 B-VG in Betracht (vgl in diesem Zusammenhang VfGH vom 28. September 1976, B 47/78 [VfSlg 7856/1976]; VfGH vom 28. Juni 2003, G 208/02 [VfSlg 16.929]; VwGH vom 27. November 2012, 2012/03/0091).
- 16 Von „Beleihung“ spricht man, wenn natürliche oder juristische Personen mit der Wahrnehmung einzelner Hoheitsaufgaben oder mit der unterstützenden Mitwirkung bei der Besorgung hoheitlicher Aufgaben betraut werden (VwGH vom 19. September 2001, 99/09/0248). Die Einstufung der Heranziehung von Privaten mit hoheitlichen Befugnissen als „Beleihung“ oder „Inpflichtnahme“ bringt zum Ausdruck, dass diese Privaten an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zur Wahrung der allgemeinen Belange des Staates teilhaben (VwGH vom 27. November 2012, 2012/03/0091). Dabei ist zwischen der „Beleihung“ und der „Inpflichtnahme“ begrifflich zu unterscheiden: Unter Beleihung versteht man die Betrauung natürlicher oder juristischer Personen



mit der Zuständigkeit zur Setzung von Hoheitsakten in eigener Organkompetenz und Verantwortung. Beleihungen erfolgen durch Gesetz oder durch hoheitlichen Verwaltungsakt. Sie begründen eine Organfunktion des Beliehenen im Bereich der Hoheitsverwaltung. Die Funktion des Beliehenen geht dabei über die unselbständige Stellung eines Verwaltungshelfers hinaus und umfasst (unbeschadet der Möglichkeit einer Weisungsgebundenheit des Beliehenen) die Kompetenz zur selbständigen Entscheidung über die Erlassung und den Inhalt von Hoheitsakten. Als Hoheitsakte kommen dabei insbesondere Verordnungen, Bescheide sowie Akte der unmittelbaren verwaltungsbehördlichen Befehls- und Zwangsgewalt, aber auch Beurkundungen und Leistungsbeurteilungen in Betracht (*Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht, Bd 4 [2009] 48). Aus der funktionellen Organstellung des Beliehenen folgt, dass die Gebietskörperschaft, für die der Beliehene tätig wird, nach dem AHG als Rechtsträger für die hoheitliche Aufgabenbesorgung des Beliehenen oder seiner Organwalter haftet.

- 17 Als „Inpflichtnahme“ („Indienstnahme“) wird hingegen die Mitwirkung Privater an der Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung bezeichnet. Im Unterschied zur Beleihung geht es dabei um bloß unterstützende und verwaltungsentlastende Tätigkeiten. Eine Kompetenz zur selbständigen Entscheidung über die Setzung von Hoheitsakten ist damit nicht verbunden (*Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht, Bd 4 [2009] 50).
- 18 Ob die Übertragung bestimmter Funktionen auf einen privaten Rechtsträger überhaupt als Beleihung oder Inpflichtnahme zu qualifizieren ist, hängt davon ab, ob der betroffene Rechtsträger mit öffentlichen Aufgaben betraut wird, die im Rahmen der Hoheitsverwaltung, also unter Einsatz von *imperium* zu besorgen sind (VfGH vom 14. März 1996, B 2113/94 ua [VfSlg 14.473]). Nach der ständigen Rechtsprechung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts handeln Verwaltungsbehörden, die im Rahmen der Hoheitsverwaltung tätig werden, in Vollziehung der Gesetze (vgl dazu VfGH vom 11. Dezember 1997, B 73/96 [VfSlg 15.055]; VfGH vom 23. Jänner 2004, G 359/02



[VfSlg 17.101]; VfGH vom 26. Juni 2009, B 1270/08 [VfSlg 18.818]; VwGH vom 4. Juli 1980, 0377/77 [VwSlg 10194 A]; VwGH vom 19. Februar 1993, 92/09/0106; VwGH vom 27. April 2004, 2003/05/0082). Als Gesetze im Sinne dieser Rechtsprechung sind jedenfalls auch die unmittelbar anwendbaren Rechtsvorschriften des Unionsrechts anzusehen.

- 19 Ob die konkrete Betrauung eines privaten Rechtsträgers mit hoheitlichen Aufgaben eine Beleihung oder eine Inpflichtnahme darstellt, ist (in einem zweiten Schritt) anhand des Gesetzes oder hoheitlichen Verwaltungsakts zu beurteilen, durch den die Übertragung der hoheitlichen Befugnisse zur Wahrung der allgemeinen Belange des Staats erfolgt ist. Dabei ist darauf abzustellen, ob dem betroffenen Rechtsträger nach dem Willen des Gesetzgebers oder der übertragenden Verwaltungsbehörde eine Zuständigkeit zur Setzung von Hoheitsakten in eigener Organkompetenz und Verantwortung zukommen soll und diese zur selbständigen Entscheidung über die Erlassung und den Inhalt von Hoheitsakten ermächtigt wird, oder ob dieser nur zur Mitwirkung an der Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung bzw zur Erbringung bloß unterstützender oder verwaltungsentlastender Tätigkeiten herangezogen werden soll. Dies ist stets mit Bezug auf den konkreten Verwaltungsakt zu prüfen, der vor dem Verwaltungsgericht in Beschwerde gezogen wurde. Auf das Bestehen eines Aufsichts- und Weisungsrechts kann es nicht ankommen, weil dieses eine allgemeine Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit sowohl der Beleihung als auch der Inpflichtnahme überhaupt darstellt (VfGH vom 14. März 1996, B 2113/94 ua [VfSlg 14.473]).
- 20 **B.** In § 134a Abs 1 LFG wird dem Zivilflugplatzhalter die Aufgabe übertragen, jenen Personen, die Zugang zu den Sicherheitsbereichen eines Flughafens haben müssen und sich einer Zuverlässigkeitsüberprüfung im Sinne der Verordnung Nr 300/2008 und der Verordnung Nr 185/2010 unterzogen haben, einen Flughafenausweis auszustellen. Der Zivilflugplatzhalter hat dabei die Daten jener Personen, die sich bei ihm um die Ausstellung eines Flughafenausweises beworben haben, mindestens vier Wochen vor der beabsichtigten Aufnahme der Tätigkeit dem Bundesminister für Verkehr,



Innovation und Technologie vorzulegen. Das Gesetz schreibt dem Zivilflugplatzhalter weiters vor, dass dieser den Flughafenausweis nur ausstellen darf, wenn der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie nicht spätestens bis zum Zeitpunkt der beabsichtigten Tätigkeit mitgeteilt hat, dass gegen die überprüfte Person Bedenken im Sinne der Verordnung Nr 300/2008 oder der Verordnung Nr 185/2010 bestehen. In § 134a Abs 2 LFG wird dem Zivilflugplatzhalter aufgetragen, einen Flughafenausweis nur dann zu verlängern, wenn sich die betreffende Person einer erneuten Zuverlässigkeitsprüfung unterzogen hat.

- 21 Darüber hinaus wird dem Zivilflugplatzhalter in § 1 Abs 2 LSG 2011 die Gewährleistung der Standards der Maßnahmen und deren Durchführung, die sich aus den unmittelbar anwendbaren unionsrechtlichen Vorschriften über Maßnahmen für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, dem nationalen Sicherheitsprogramm und bundesgesetzlichen Vorschriften betreffend die Luftfahrt ergeben, auferlegt. Nach § 1 Abs 1 NaSP-VO ist die Durchführung der gemäß der Anlage dieser Verordnung den Zivilflugplatzhaltern obliegenden Maßnahmen von den Inhabern einer Zivilflugplatzbewilligung gemäß § 68 LFG sowie im Falle von Militärflugplätzen, die gemäß § 62 LFG für Zwecke der Zivilluftfahrt benützt werden, von den Inhabern der Benützungsbewilligung zu gewährleisten. In der ersten Zeile der Anlage zur NaSP-VO wird dem Zivilflugplatzhalter die Verantwortlichkeit zur Durchführung aller Maßnahmen im Kapitel 1 des Anhangs der Verordnung Nr 185/2010 mit der Ausnahme der Ausstellung von Flugbesatzungsausweisen zugewiesen. Punkt 1.2.3.1 des Anhangs der Verordnung Nr 185/2010 iVm § 1 Abs 1 NaSP-VO überträgt dem Zivilflugplatzhalter damit ebenso wie § 134a Abs 1 LFG die Aufgabe, jenen Personen einen Flughafenausweis auszustellen, die diesen aus betrieblichen Gründen benötigen und eine Zuverlässigkeitsprüfung erfolgreich absolviert haben. Nach Punkt 1.2.2.1. des Anhangs der Verordnung Nr 185/2010 darf der Zugang zu Sicherheitsbereichen ua Personen nur gestattet werden, wenn legitime Gründe vorliegen, wobei gemäß Punkt 1.2.2.2. lit c ein gültiger Flughafenausweis eine jener Genehmigungen darstellt, die Personen für den Zugang zu Sicherheitsbereichen vorzulegen haben. Weiters wird dem



Zivilflugplatzhalter vorgeschrieben, Flughafenausweise für einen Gültigkeitszeitraum von höchstens fünf Jahren auszustellen (vgl Punkt 1.2.3.2 des Anhanges). Der Zivilflugplatzhalter wird verpflichtet, Ausweise von Personen, die eine Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht bestehen, unverzüglich einzuziehen (Punkt 1.2.3.3 des Anhanges). In Punkt 1.2.3.5 des Anhanges wird der Zivilflugplatzhalter ermächtigt, auf sein Ersuchen, bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses, bei einem Wechsel des Arbeitgebers, bei Änderungen in Bezug auf die Notwendigkeit des Zugangs zu Bereichen, für die eine Zugangsberechtigung erteilt wurde, bei Ablauf der Gültigkeit des Ausweises und bei dessen Entzug vom Träger die Rückgabe des Flughafenausweises zu verlangen.

- 22 Aus den angeführten Bestimmungen ergibt sich, dass der Zivilflugplatzhalter, wenn er Flughafenausweise ausstellt, verlängert oder entzieht, unter Handhabung und derart in Vollziehung der Gesetze bzw der genannten Rechtsvorschriften im Rahmen der Hoheitsverwaltung und damit nicht auf der Grundlage seines zivilrechtlichen Hausrechts tätig wird. Die dargestellten Vorschriften zeigen, dass es sich bei Flughafenausweisen nicht um freiwillig ausgestellte Gewährungen des Zivilflugplatzhalters für einen im Rahmen der Privatautonomie gestatteten Zugang, sondern um öffentliche Urkunden handelt, die das subjektive öffentliche Recht einer Person auf unbegleiteten Zugang zu den Sicherheitsbereichen eines Flughafens verbriefen. Jede Person, welche die beiden gesetzlichen Voraussetzungen - nämlich das Vorliegen betrieblicher Gründe und die Absolvierung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung - erfüllt, und bei welcher kein gesetzliches Hindernis gegen die Gewährung des damit verbundenen Rechts besteht, hat einen Rechtsanspruch auf die Ausstellung eines Flughafenausweises. Auch kann der Zivilflugplatzhalter dem Träger eines Flughafenausweises diesen ausschließlich aus den im Gesetz bezeichneten Gründen und nur unter Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensschritte entziehen.
- 23 Weiters geht aus den angeführten Bestimmungen hervor, dass der Zivilflugplatzhalter bei der Ausstellung, bei der Verlängerung und beim Entzug eines Flughafenausweises einen eigenen behördlichen Willen zu bilden und er



daher zur selbständigen Entscheidung über die Erlassung und den Inhalt eines Hoheitsakts berufen wird. Wenn § 4 Abs 1 des LSG 2011, das die für die Aufgabenverteilung in Österreich maßgebliche Regelung zur Umsetzung ua der in Österreich unmittelbar anzuwendenden Verordnung Nr 185/2010 enthält (VwGH vom 19. Dezember 2013, 2011/03/0161), auf die von § 1 oder § 2 leg cit erfassten „behördlichen Entscheidungen und Bewilligungen“ abstellt, wird klar, dass es sich auch bei der Ausübung der Zuständigkeit des Zivilflugplatzhalters zur Ausstellung bzw Entziehung eines Flughafenausweises um eine solche behördliche Entscheidung handeln muss. In diesem Bereich wurde dem Zivilflugplatzhalter somit von Gesetzes wegen eine Zuständigkeit zur Setzung von Hoheitsakten in eigener Organkompetenz und Verantwortung übertragen, weshalb er hier als beliehener Rechtsträger tätig wird. Eine (nochmalige) Übertragung dieser Zuständigkeit nach der in § 140 b LFG vorgesehenen Vorgangsweise iSd Stoßrichtung der Revisionsbeantwortungen war daher nicht erforderlich. Die von § 134 a Abs 1 vorletzter und letzter Satz LFG verlangte Befassung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie vor der Ausstellung eines Flughafenausweises bindet den beliebten Zivilflugplatzhalter bei seiner Entscheidung im Ergebnis an die ministeriale Zustimmung, was einen als Aufsichtsmittel qualifizierbaren Genehmigungsvorbehalt darstellt.

- 24 Im Übrigen ist in einem Fall wie dem vorliegenden ohnehin davon auszugehen, dass der Beliehene der Weisung der zuständigen obersten Organe der staatlichen Verwaltung im Sinn des Art 20 Abs 1 B-VG unterliegt: Ausgehend davon, dass bei den für die innerstaatliche Handhabung maßgeblichen Verfahrensmodalitäten für das der Ausstellung zu Grunde zu legende unmittelbar anzuwendende unionale Verordnungsrecht zweifellos die unionsrechtlichen Grundsätze des Äquivalenz und der Effektivität einzuhalten sind (vgl dazu zuletzt etwa EuGH vom 30. Juni 2016, Rs C-205/15, EU:C:2016:499, *Directia Generala Regionala a Finantelor Publice Brasov*, Rz 34; EuGH vom 28. Juli 2016, Rs C-332/15, EU:C:2016:614, *Guisepe Astone*, Rz 34; EuGH vom 28. Juli 2016, Rs C-168/15, EU:C:2016:602, *Milena Tomášová*, Rz 39; vgl ferner etwa EuGH vom 5. Juni 2014, Rs C-557/12, EU:C:2014:1317, *Kone AG*, Rz 25), muss für einen



konkreten Fall der Anwendung des Unionsrechtes - ungeachtet der Ausführung unter Rz 25 zur doppelten rechtlichen Bedingtheit der Umsetzung von unionsrechtlichen Vorgaben - die für eine Beleihung im innerstaatlichen Kontext grundsätzlich geforderte Weisungsbindung (vgl. *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht, Bd 4 [2009] 49) im Sinn des Äquivalenzprinzips für den Anwendungsfall als gegeben angenommen werden, zumal andernfalls die (wie beschrieben) erforderliche behördliche Umsetzung entgegen dem Effektivitätsgrundsatz praktisch dadurch unmöglich gemacht werden könnte, dass mangels ausdrücklich gesetzlich vorgesehener Weisungsbindung eben angenommen würde, dass der Weg der behördlichen Umsetzung im Wege einer Beleihung nicht zur Verfügung stehe, sondern etwa lediglich einer im Rahmen des zivilrechtlichen Hausrechtes.

- 25 C. Der Verfassungsgerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung festgehalten, dass aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsschutzkonzept ein für den Gesetzgeber bestehender „Rechtstypenzwang“ abzuleiten ist (VfGH vom 25. Februar 2004, V 121/03 [VfSlg 17.137]; VfGH vom 7. Oktober 2009, G 81/09 [VfSlg 18.905]; VfGH vom 23. September 2010, B 262/08 [VfSlg 19.157]). In diesem Zusammenhang sieht das Bundesverfassungsrecht für den Bereich der Hoheitsverwaltung bestimmte Rechtsformen des Verwaltungshandelns vor, derer sich die Verwaltungsbehörden bei der Vollziehung von Gesetzen zu bedienen haben. Es handelt sich dabei um die Verordnung, den Bescheid, den Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt und die Weisung. In seinem Erkenntnis vom 11. Oktober 2006, G 138/05 ua, V 97/05 ua [VfSlg 17.967], hat der Verfassungsgerichtshof davon ausgehend zu generellen Normen auch ausgesprochen, dass gleichzeitig auf unionsrechtliche und nationale Rechtsgrundlagen gestützte „gemischte“ Rechtsakte (grundsätzlich) gegen die relative Geschlossenheit des österreichischen verfassungsrechtlichen Rechtsquellensystems verstoßen.

- 26 Bei der Umsetzung von Unionsrecht in nationales Recht ist von der doppelten rechtlichen Bedingtheit der der Umsetzung dienenden gesetzlichen



Vorschriften auszugehen, und zwar so, dass nicht nur die umzusetzende unionsrechtliche Vorgabe, sondern auch die österreichischen verfassungsrechtlichen Vorschriften vom Gesetzgeber beachtet und eingehalten werden müssen (vgl dazu VfGH vom 9. Juni 2005, V 87/04 [VfSlg 17.560]; VfGH vom 11. Oktober 2006, G 138/05 ua, V 97/05 ua [VfSlg 17.967]; VfGH vom 27. September 2011, V 37/10; VwGH vom 16. April 2004, 2001/10/0156 [VwSlg 16.335A/2004]). Wie in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zudem schon mehrfach ausgesprochen wurde, bringt das Rechtsstaatsprinzip das Gebot mit sich, die behördliche Festlegung von Rechtsfolgen an eine Form zu knüpfen, die einen verfassungsgesetzlich vorgesehenen Rechtsschutz sowie eine inhaltliche Überprüfung des entsprechenden Aktes ermöglicht (VfGH vom 10. Dezember 2009, B 973/08 [VfSlg 18.941]; VfGH vom 9. Oktober 2010, U 1046/10 [VfSlg 19.215]; VfGH vom 12. Dezember 2012, G 75/12 [VfSlg 19.728]).

- 27 Bezüglich individueller Verwaltungsakte, die von österreichischen Verwaltungsbehörden auf der Grundlage von unmittelbar anzuwendenden Rechtsvorschriften des Unionsrechts gesetzt werden, folgt aus dem (insbesondere zum Erkenntnis VfSlg 17.967) Gesagten, dass für eine Verwaltungsbehörde, die eine unionsrechtliche Verordnung vollzieht, nur die Rechtsformen offenstehen, die ihr bei der Vollziehung innerstaatlicher Gesetze zur Verfügung stehen. Dies gilt für beliehene Rechtsträger ebenso wie für unmittelbar in die staatliche Verwaltungsorganisation eingebundene Behörden. Das Bundesverfassungsrecht kennt als individuelle, hoheitliche, an einen Rechtsunterworfenen adressierte Verwaltungsakte (wie angesprochen) den Bescheid und den Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt. Daher hat der Zivilflugplatzhalter, soweit er bei der Durchführung der in der Verordnung Nr 300/2008 und in der Verordnung Nr 185/2010 vorgeschriebenen Maßnahmen als zur Setzung von Hoheitsakten ermächtigter, beliehener Rechtsträger tätig wird, auf dem Boden der gesetzlichen Vorschriften die ihm obliegenden Hoheitsakte grundsätzlich in Form von Bescheiden und Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt zu setzen.



- 28 Dies bedeutet nicht, dass es sich bei der Ausstellung eines Flughafenausweises nach Punkt 1.2.3.1 des Anhangs der Verordnung Nr 185/2010 iVm § 134a Abs 1 LFG um einen Bescheid handelt. Vielmehr ist die Ausstellung eines Flughafenausweises als Beurkundung zu werten, weil damit das Bestehen eines Rechts - nämlich jenes auf unbegleiteten Zugang zu den Sicherheitsbereichen eines Flughafens - bestätigt wird. Wohl aber hat die Abweisung eines Antrags auf Ausstellung eines Flughafenausweises mittels Bescheides zu erfolgen, der vom Antragsteller nach Art 130 Abs 1 Z 1 B-VG in Beschwerde gezogen werden kann, weil andernfalls das verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechtsschutzsystem leerlaufen würde (vgl VfGH vom 12. Oktober 1995, G 65/95 ua [VfSlg 14.318]).
- 29 Aus diesen Überlegungen ist zu schließen, dass auch der in Punkt 1.2.3.5 lit e des Anhangs der Verordnung Nr 185/2010 vorgesehene Entzug eines Flughafenausweises mit Bescheid verfügt werden muss, weil damit eine Verwaltungsangelegenheit in einer der Rechtskraft fähigen Weise normativ geregelt, und sohin ein Rechtsverhältnis für den Einzelfall bindend gestaltet wird (vgl dazu VfGH vom 2. Oktober 2013, B 879/2013 ua; VfGH vom 5. Dezember 2013, B 572/2013 [VfSlg 19.823]; VfGH vom 6. Juni 2014, B 262/2014; VwGH vom 25. Juli 2013, 2013/07/0099; VwGH vom 28. November 2006, 2005/06/0287 [VwSlg 17.068 A]; VwGH vom 30. Jänner 1998, 96/19/2794). In diese Richtung weist auch Punkt 1.2.3.7. des Anhangs der Verordnung Nr 185/2010, wonach (auch) ein Flughafenausweis, der (wie angesprochen) auf dem Boden der Punkte 1.2.2.1. und 1.2.2.2. leg cit für den Flughafenzugang dient, im Fall des Entzuges (dann) unverzüglich zu sperren ist. Im Übrigen löst ein Entzug eine Pflicht zur Rückgabe an die ausstellende Stelle aus (vgl Punkt 1.2.3.5. lit f des Anhangs der Verordnung Nr 185/2010), ferner sind Besatzungsmitglieder ohne gültigen Flughafenausweis bei Aufenthalten in Sicherheitsbereichen grundsätzlich stets zu begleiten (Punkt 1.2.7.1. des Anhangs). Nach § 134 a LFG ist für die Verlängerung eines Flughafenausweises der von den Verwaltungsbehörden (eingehend) relevierte zweite Satz dieser Bestimmung nicht maßgeblich, weshalb dieser auch weder für die Ausstellung noch für die Entziehung eines Flughafenausweises einschlägig sein kann.



- 30 Zumal die Tiroler Flughafenbetriebs GmbH über den Entzug des Flughafenausweises des Revisionswerbers im vorliegenden Fall nicht bescheidmäßig abgesprochen hat, sondern diesen lediglich faktisch gesperrt hat, ist die (die Beendigung des unbegleiteten Flughafenzuganges bewirkende) Sperre als Akt der unmittelbaren verwaltungsbehördlichen Befehls- und Zwangsgewalt zu deuten, gegen den die Maßnahmenbeschwerde nach Art 130 Abs 1 Z 2 B-VG zulässig ist. Indem das Verwaltungsgericht die Zulässigkeit der Maßnahmenbeschwerde nicht zutreffend beurteilt hat, hat es der Rechtslage nicht entsprochen und das angefochtene Erkenntnis mit inhaltlicher Rechtswidrigkeit behaftet.
- 31 **D.** Belangte Behörde ist in den Fällen der Maßnahmenbeschwerde nach § 9 Abs 2 Z 2 VwGVG jene Behörde, der die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt zuzurechnen ist. Bei Maßnahmenbeschwerden tritt nach § 9 Abs 4 VwGVG an die Bezeichnung der belangten Behörde, soweit dies zumutbar ist, eine Angabe darüber, welches Organ die Maßnahme gesetzt hat. Ist dies nicht zumutbar, so ist das vom Beschwerdeführer angerufene Verwaltungsgericht - wie 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“ (VwGH vom 19. Jänner 2016, Ra 2015/01/0133, mwH). Dabei kommen besondere Zurechnungsregeln zur Anwendung, wenn der angefochtene Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt von den Organen eines beliehenen oder in Pflicht genommenen Rechtsträgers gesetzt wurde.
- 32 Aus der oben dargestellten Unterscheidung zwischen Beleihung und Inpflichtnahme ergibt sich für die Zurechnung eines Aktes der unmittelbaren verwaltungsbehördlichen Befehls- und Zwangsgewalt nach § 9 Abs 2 Z 2 VwGVG Folgendes: Wurde der Befehls- oder Zwangsakt von einem Beliehenen oder dessen Organen gesetzt, so ist der Akt auch dem Beliehenen selbst zuzurechnen, weil dieser zur Setzung von Hoheitsakten in eigener



Organkompetenz und Verantwortung zuständig ist. Wurde der Befehls- oder Zwangsakt hingegen lediglich von einem Inpflichtgenommenen gesetzt, so ist der Akt jener unmittelbar in die staatliche Verwaltungsorganisation eingebundenen Behörde zuzurechnen, an deren Aufgaben der Inpflichtgenommene mitgewirkt hat oder für die er unterstützend tätig geworden ist.

- 33 Wie bereits ausgeführt, wird der Zivilflugplatzhalter bei der Ausstellung, der Verlängerung und dem Entzug von Flughafenausweisen als beliehener Rechtsträger tätig. Deshalb sind dem Zivilflugplatzhalter auch Akte der unmittelbaren verwaltungsbehördlichen Befehls- und Zwangsgewalt, die im Rahmen der Ausstellung, der Verlängerung und dem Entzug von Flughafenausweisen gesetzt werden, selbst zuzurechnen. Das Verwaltungsgericht hat im Verfahren, das mit dem angefochtenen Beschluss entschieden wurde, aber nicht den Zivilflugplatzhalter - die Tiroler Flughafenbetriebs GmbH - sondern die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie als belangte Behörde bezeichnet. Beizufügen ist, dass der Zivilflugplatzhalter dem Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof nicht beizuziehen war, weil ihm der bekämpfte Beschluss des Landesverwaltungsgerichtes Tirol nicht zugestellt worden war (vgl etwa VwGH vom 22. April 2015, 2013/10/0077, mwH).

IV. Ergebnis

- 34 **A.** Das angefochtene Erkenntnis war daher gemäß § 42 Abs 2 Z 1 VwGG wegen Rechtswidrigkeit seines Inhalts aufzuheben.
- 35 **B.** Der Spruch über den Aufwandersatz gründet sich auf den §§ 47 ff VwGG iVm der VwGH-Aufwandersatzverordnung 2014.

W i e n , am 13. September 2016