Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
vom 30. Januar 2025 [1]

Rechtssache C-783/23

Liège Airport Security
gegen
État belge, vertreten durch den Ministre de l'Intérieur

(Vorabentscheidungsersuchen der Cour de Cassation [Kassationshof, Belgien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verordnung (EG) Nr. 300/2008 – Verkehr – Luftverkehr – Sicherheit der Zivilluftfahrt – Art. 4 und Anhang I – Gemeinsame Grundstandards – Art. 9 – Für die Koordinierung und Überwachung der gemeinsamen Grundstandards zuständige Behörde – Befugnisse der nationalen Behörden für die Kontrolle privater Sicherheitsdienste, die auf einem Flughafen tätig sind – Tragweite"

1. Das Ministère de l'Intérieur (Service Public Fédéral Intérieur) (Innenministerium [Föderaler Öffentlicher Dienst Inneres], Belgien) verhängte gegen die für die Sicherheitsaufgaben am Lütticher Flughafen (Belgien) zuständige Gesellschaft und zwei ihrer Angestellten Sanktionen mit der Begründung, dass Erstere nicht über die gesetzlich vorgeschriebene Genehmigung und Letztere nicht über die Ausweispapiere verfügten, die sie bei diesem Ministerium hätten beantragen müssen.

2. Nach einer Klage gegen diese Sanktionen hat das letztinstanzliche Gericht dem Gerichtshof eine Frage zur Auslegung von Art. 9 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 [2] zur Vorabentscheidung vorgelegt. Es möchte insbesondere wissen, ob die der benannten Behörde nach dieser Vorschrift übertragene Befugnis einem Eingriff wie dem im vorliegenden Fall vom Innenministerium vorgenommenen entgegensteht?

[1] Originalsprache: Spanisch.

[2] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 (ABl. 2008, L 97, S. 72) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 18/2010 der Kommission vom 8. Januar 2010 (ABl. 2010, L 7, S. 3) geänderten Fassung.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Internationales Recht. Anhang 17 des Abkommens von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944[3]

3. In Kapitel 1 („Begriffsbestimmungen“) heißt es:

„Unrechtmäßige Eingriffe. Handlungen oder Versuche, die darauf abzielen, die Sicherheit der Zivilluftfahrt zu gefährden, einschließlich, ohne dass die folgende Auflistung abschließend ist:

– widerrechtliche Inbesitznahme von Luftfahrzeugen;

– Zerstörung eines Luftfahrzeugs, das in Dienst ist;

– Geiselnahmen an Bord von Luftfahrzeugen oder auf Flugplätzen;

– gewaltsames Eindringen an Bord eines Luftfahrzeugs, in einen Flughafen oder auf das Gelände einer luftfahrttechnischen Einrichtung;

– Einschleusung von Waffen oder gefährlichen Gegenständen oder Stoffen zu kriminellen Zwecken an Bord eines Luftfahrzeugs oder in einen Flughafen;

– Verwendung eines Luftfahrzeugs, das in Dienst ist, zum Zweck der Herbeiführung des Todes, schwerer Körperverletzungen oder schwerer Sach- oder Umweltschäden;

– Weitergabe falscher Informationen, die die Sicherheit eines Luftfahrzeugs während des Fluges oder am Boden oder die Sicherheit der Fluggäste, der Flugbesatzung, des Bodenpersonals oder der Öffentlichkeit auf einem Flughafen oder auf dem Gelände einer Einrichtung der Zivilluftfahrt gefährden.

…“

4. Kapitel 2 Nr. 2.1.1 bestimmt:

„Hauptziel jedes Vertragsstaats ist die Sicherheit der Fluggäste, der Flugbesatzungen, des Bodenpersonals und der Öffentlichkeit in allen Angelegenheiten, die den Schutz vor unrechtmäßigen Eingriffen in die Zivilluftfahrt betreffen“.

B. Unionsrecht. Verordnung Nr. 300/2008

5. Art. 1 („Ziele“) bestimmt:

„(1) Diese Verordnung legt gemeinsame Vorschriften für den Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen fest, die die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden.

[3] Das am 7. Dezember 1944 in Chicago unterzeichnete Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (United Nations Treaty Series, Bd. 15, Nr. 102, im Folgenden: Abkommen von Chicago). Auch wenn die Europäische Union das Abkommen von Chicago nicht ratifiziert hat, hat sie Beobachterstatus bei bestimmten Organen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO). Die Mitgliedstaaten sind Vertragsstaaten des Abkommens von Chicago und Mitglieder der ICAO. Anhang 17 zu diesem Abkommen wurde am 22. März 1974 angenommen.

Sie bildet außerdem die Grundlage für eine gemeinsame Auslegung des Anhangs 17 des Abkommens von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt.

(2) Die in Absatz 1 genannten Ziele sollen erreicht werden durch

a) die Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Grundstandards für die Luftsicherheit;

b) Mechanismen für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften und Grundstandards."

6. Art. 2 („Geltungsbereich") sieht vor:

„(1) Diese Verordnung gilt für

a) alle nicht ausschließlich für militärische Zwecke genutzten Flughäfen oder Teile von Flughäfen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats;

b) alle Betreiber, einschließlich Luftfahrtunternehmen, die Dienstleistungen an den unter Buchstabe a genannten Flughäfen erbringen;

c) alle Stellen, die Luftsicherheitsstandards anwenden und an Standorten innerhalb oder außerhalb des Flughafengeländes tätig sind und für oder über die unter Buchstabe a genannten Flughäfen Güter liefern und/oder Dienstleistungen erbringen.

…"

7. In Art. 3 („Begriffsbestimmungen") heißt es:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

(1) ‚Zivilluftfahrt' Flüge von Zivilluftfahrzeugen, ausgenommen Flüge von Staatsluftfahrzeugen im Sinne des Artikels 3 des Abkommens von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt;

(2) ‚Luftsicherheit' die Kombination von Maßnahmen und personellen und materiellen Ressourcen, die dazu dienen, die Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen zu schützen, die die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden;

…

(8) ‚Kontrolle' den Einsatz technischer oder sonstiger Mittel, die dazu dienen, verbotene Gegenstände zu identifizieren und/oder aufzuspüren;

(9) ‚Sicherheitskontrolle' die Anwendung von Mitteln, mit denen die Einschleusung verbotener Gegenstände verhindert werden kann;

(10) ‚Zugangskontrolle' die Anwendung von Mitteln, mit denen das Eindringen unbefugter Personen und/oder unbefugter Fahrzeuge verhindert werden kann;

…"

8. Art. 4 („Gemeinsame Grundstandards“) bestimmt:

„(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.

(2) Die allgemeinen Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen der in Absatz 1 genannten gemeinsamen Grundstandards durch Ergänzung werden nach dem in Artikel 19 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

Diese allgemeinen Maßnahmen betreffen

a) die zulässigen Verfahren für die Kontrolle;

b) die Kategorien von Gegenständen, die verboten werden können;

c) bei Zugangskontrollen die Gründe für die Gewährung des Zugangs zur Luftseite und zu Sicherheitsbereichen;

d) zulässige Verfahren für die Überprüfung von Fahrzeugen, Luftfahrzeug-Sicherheitskontrollen und Luftfahrzeug-Sicherheitsdurchsuchungen;

e) Kriterien für die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Sicherheitsstandards von Drittländern;

f) Bedingungen, unter denen Fracht und Post kontrolliert oder anderen Sicherheitskontrollen unterzogen werden müssen, sowie die Prozedur für die Zulassung oder Benennung von reglementierten Beauftragten, bekannten Versendern und geschäftlichen Versendern;

g) Bedingungen, unter denen Post oder Material von Luftfahrtunternehmen geprüft oder anderen Sicherheitskontrollen unterzogen werden müssen;

h) Bedingungen, unter denen Bordvorräte und Flughafenlieferungen geprüft oder anderen Sicherheitskontrollen unterzogen werden müssen, sowie das Verfahren für die Zulassung oder Benennung von reglementierten Lieferanten und bekannten Lieferanten;

i) Kriterien zur Festlegung sensibler Teile der Sicherheitsbereiche;

j) Kriterien für die Einstellung von Personal und Schulungsmethoden;

k) Bedingungen, unter denen besondere Sicherheitsverfahren angewendet werden können oder unter denen keine Sicherheitskontrollen erforderlich sind; und

l) alle allgemeinen Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen der in Absatz 1 genannten gemeinsamen Grundstandards durch Ergänzung, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung nicht vorgesehen waren.

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

(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 2 genannten Regelungsverfahren festgelegt.

…“

9. Art. 6 („Anwendung strengerer Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten“) sieht vor:

„(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.

…“

10. Art. 9 („Zuständige Behörde“) lautet:

„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.“

11. Anhang I enthält „gemeinsame Grundstandards für den Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen (Artikel 4)“.

C. Belgisches Recht

1. Loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière[4]

12. Nach Art. 4 ist ein Sicherheitsunternehmen jedes Unternehmen, das Wachtätigkeiten anbietet oder ausübt oder sich als solches Unternehmen bekannt macht.

13. Nach Art. 16 darf niemand Sicherheitsdienstleistungen anbieten oder einen internen Sicherheitsdienst organisieren, ohne dafür die vorherige Genehmigung des Innenministeriums erhalten zu haben.

14. Art. 76 Abs. 1 sieht vor, dass Personen, die mit Sicherheitsaufgaben betraut sind, Inhaber einer vom Innenministerium ausgestellten Identifizierungskarte sein müssen.

15. Art. 208 bestimmt das Vorhandensein von Inspektoren, die dem Personal des öffentlichen Dienstes angehören und die Einhaltung der LSPP und seiner Ausführungserlasse überwachen.

[4] Gesetz vom 2. Oktober 2017 zur Regelung der privaten und besonderen Sicherheit (Moniteur belge vom 31. Oktober 2017, S. 96776, im Folgenden: LSPP).

16. Art. 210 ermächtigt die Inspektoren zur Aufnahme von Protokollen zur Feststellung der Verstöße gegen die LSPP und ihre Ausführungserlasse.

17. Art. 216 räumt den Inspektoren Ermittlungsbefugnisse ein, um die Informationen zu sammeln, die sie für notwendig erachten, um die Einhaltung der Vorschriften zur privaten Sicherheit zu gewährleisten.

18. Art. 236 schreibt vor, dass Sanktionen für Verstöße gegen die LSPP oder ihre Ausführungserlasse nur gegen Personen verhängt werden können, die Gegenstand eines Verstoßprotokolls sind.

2. Décret walon du 23 juin 1994[5]

19. Art. 4b Abs. 2 sieht vor:

– Die öffentlichen Aufgaben im Bereich der Flughafensicherheit werden vorbehaltlich von Abs. 2 Unterabs. 3 und der Abs. 3 bis 5 den Unternehmen übertragen, denen gemäß den im Konzessionsvertrag und in den jeweiligen Verdingungsunterlagen festgelegten Modalitäten eine Konzession für den Betrieb der Flughäfen erteilt wurde.

– Für die Zwecke dieses Artikels bezeichnet der Begriff „Sicherheitsaufgaben“ die Kombination von Maßnahmen sowie von personellen und materiellen Ressourcen, die dazu dienen, die Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen zu schützen; der Begriff „Schutzaufgaben“ bezeichnet die Kombination von Maßnahmen sowie von personellen und materiellen Ressourcen, die dazu dienen, den sicheren Ablauf des zivilen Flugverkehrs zu gewährleisten.

– Die Verwaltung ist für die Kontrolle der ordnungsgemäßen Durchführung der Konzession zuständig, insbesondere im Hinblick auf die Durchführung der Sicherheits- und Schutzaufgaben. Die Verfahren der Verwaltung zur Kontrolle der ordnungsgemäßen Durchführung der Konzession werden in den Konzessionsvereinbarungen und in den jeweiligen Verdingungsunterlagen erläutert.

20. Art. 4b Abs. 3 sieht für jeden Flughafen die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaft vor, deren Kapital zu 49 % von dem Unternehmen, dem eine Konzession für den Betrieb des Flughafens erteilt wurde, und zu 51 % von der Wallonischen Region (Belgien) gehalten wird. Die Betreibergesellschaft hat im Fall des Flughafens Lüttich-Bierset die Sicherheitsaufgaben auf diese Aktiengesellschaft, Liège Airport-Security (im Folgenden: LAS), übertragen.

[5] Relatif à la création et à l’exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (wallonisches Dekret vom 23. Juni 1994 über die Einrichtung und den Betrieb von Flughäfen und Flugplätzen, die in die Zuständigkeit der Wallonischen Region fallen, im Folgenden: wallonisches Dekret vom 23. Juni 1994) (Moniteur belge vom 15. Juli 1994, S. 18666), in der durch das Dekret vom 19. Dezember 2007 eingeführten, in zeitlicher Hinsicht auf den Sachverhalt anwendbaren Fassung (Moniteur belge vom 31. Dezember 2007, S. 65947) (im Folgenden: wallonisches Dekret vom 23. Juni 1994).

II. Sachverhalt, Rechtsstreit und Vorlagefrage

21. Das vorlegende Gericht fasst den Sachverhalt [6] wie folgt zusammen:

– Die Wallonische Region und die Aktiengesellschaft Liège Airport haben die öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft LAS gegründet, um Sicherheitsaufgaben im Sinne von Art. 4b Abs. 2 des wallonischen Dekrets vom 23. Juni 1994 zu übernehmen.

– Am 16. März 2018 erschienen Beamte des Innenministeriums am Lütticher Flughafen, um eine Überprüfung der Einhaltung der LSPP durchzuführen. Im Rahmen dieser Überprüfung stellten sie fest, dass zwei Angestellte spezifische private Überwachungstätigkeiten ausübten: Der erste Angestellte kontrollierte den Zugang der Passagiere zu den Start- und Landebahnen mit Hilfe eines Metalldetektors, und der zweite erklärte, die Posten und die Kontrollbeamten zu kontrollieren.

– Es wurden drei Verstoßprotokolle erstellt. Eines zulasten von LAS, weil sie ohne Genehmigung des Innenministeriums einen internen privaten Sicherheitsdienst organisiert habe (Verstoß gegen Art. 16 Abs. 1 LSPP), und zwei weitere, eins für jeden Angestellten, weil sie ihre Dienste erbracht hätten, ohne Inhaber einer Identifizierungskarte zu sein (Art. 76 Abs. 1 LSPP).

22. Am 27. November 2020 verhängte das Innenministerium eine Geldbuße in Höhe von 15 000 Euro gegen LAS. Am 11. März 2021 verhängte es gegen jeden der beiden Angestellten eine Geldbuße in Höhe von 500 Euro.

23. LAS erhob gegen die Entscheidungen des Innenministeriums Klage vor dem Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (französischsprachiges Gericht Erster Instanz von Brüssel, Belgien) und machte geltend, dass in Belgien die Direction générale du transport aérien (Generaldirektion Luftverkehr, im Folgenden: DGTA) [7] die Behörde sei, die für die Koordinierung und Überwachung der Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Sicherheit der Zivilluftfahrt im Sinne von Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008 zuständig sei.

24. Nach Ansicht von LAS hat Belgien dadurch, dass es die Sicherheitsdienste eines Flughafens der Kontrolle des Innenministeriums unterstellt habe, gegen Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008 verstoßen, d. h., es habe die (in dieser Bestimmung enthaltene) Vorgabe, eine einzige zuständige Behörde zu benennen, nicht beachtet.

25. Die Klage von LAS wurde vom Gericht erster Instanz in seinem Urteil vom 25. Februar 2022 abgewiesen, gegen das LAS Kassationsbeschwerde einlegte. Darin machte sie erneut die fehlende Zuständigkeit des Innenministeriums für die Kontrolle der Tätigkeiten im Bereich der Flughafensicherheit geltend.

26. Vor diesem Hintergrund legt die Cour de Cassation (Kassationshof, Belgien) dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

Ist Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008 dahin auszulegen, dass die nach dieser Bestimmung benannte zuständige Behörde die Durchführung der in Art. 4 genannten gemeinsamen Grundstandards nur dann unter Ausschluss jeder anderen Behörde überwacht, wenn sich diese Standards aus einer speziell die Sicherheit der Zivilluftfahrt betreffenden Regelung ergeben?

6 Abschnitt II der Vorlageentscheidung.

7 Teil des Föderalen Öffentlichen Dienstes Mobilität und Transportwesen.

III. Verfahren vor dem Gerichtshof

27. Das Vorabentscheidungsersuchen ist am 19. Dezember 2023 beim Gerichtshof eingegangen.

28. LAS, die belgische, die französische und die polnische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

29. Die Durchführung einer mündlichen Verhandlung ist nicht als erforderlich angesehen worden.

IV. Würdigung

A. Abgrenzung des Streitgegenstands

30. Nach der Regelung über die private und besondere Sicherheit in Belgien (der LSPP) muss jedes Sicherheitsunternehmen, das Wachtätigkeiten anbietet oder ausübt oder sich als solches Unternehmen bekannt macht, über eine vorherige Genehmigung des Innenministeriums verfügen.

31. Die LSPP schreibt außerdem vor, dass Personen, die mit der Ausübung von Tätigkeiten betraut sind, die in den Geltungsbereich dieses Gesetzes fallen, Inhaber einer Identifizierungskarte oder eines Ausweises sein müssen, die bzw. der vom Innenministerium ausgestellt wurde.

32. Die LSPP enthält eine allgemeine (horizontale) Regelung, die für alle Unternehmen für private oder besondere Sicherheit gilt [8], ohne sich speziell auf Überwachungs- und Kontrollaufgaben bzw. -dienstleistungen auf einem Flughafen zu beziehen.

33. Das wallonische Dekret vom 23. Juni 1994 enthält die Regelung für Flughäfen in dieser Region. Danach gilt Folgendes:

– Die Verwaltung ist für die Kontrolle der ordnungsgemäßen Durchführung der Konzession zuständig, insbesondere im Hinblick auf die Durchführung der Sicherheits- und Schutzaufgaben.

– Mit den Aufgaben im Bereich der Flughafensicherheit werden die Unternehmen betraut, denen eine Konzession für den Betrieb der Flughäfen erteilt wurde. Für jeden Flughafen wird eine Aktiengesellschaft gegründet, deren Kapital zu 49 % von der Gesellschaft, der eine Konzession für den Betrieb des Flughafens erteilt wurde, und zu 51 % von der Wallonischen Region gehalten wird. Die Sicherheitsaufgaben, die der Gesellschaft übertragen wurden, der eine Konzession für den Betrieb des Flughafens erteilt wurde, sind an jene Aktiengesellschaft zu übertragen, d. h. am Lütticher Flughafen an LAS.

[8] Art. 3 der LSPP bezieht sich bei der Definition von privaten und besonderen Wachtätigkeiten u. a. und sehr weit gefasst auf jede Form der statischen Bewachung von Gütern und der Überwachung und Kontrolle des Publikums zur Sicherstellung eines sicheren und reibungslosen Verlaufs von Veranstaltungen sowie auf die Aufgaben der Aufrechterhaltung der Sicherheit an öffentlich zugänglichen oder nicht öffentlich zugänglichen Orten.

34. Die Personenkontrolle auf belgischen Flughäfen unterliegt den gemeinsamen Grundstandards (im Sinne von Art. 4 der Verordnung Nr. 300/2008), deren Überwachung der DGTA obliegt, während die allgemeine Regelung für Stellen für private Sicherheit in der LSPP enthalten ist.

35. Infolgedessen kommt es nach Ansicht von LAS zu einer Überschneidung von Zuständigkeiten, die nicht im Einklang mit der Verordnung Nr. 300/2008 stehe, da Sicherheitsunternehmen und -beamte, die private Überwachungsaufgaben auf belgischen Flughäfen wahrnähmen, sowohl von der DGTA als auch vom Innenministerium kontrolliert werden könnten [9].

36. Die Kommission, die belgische Regierung und die anderen Regierungen, die sich am Vorabentscheidungsverfahren beteiligt haben, widersprechen dem Vorbringen von LAS.

37. In Anbetracht des vom vorlegenden Gericht geschilderten Sachverhalts bin ich der Auffassung, dass sich der Rechtsstreit auf die Frage beschränken muss, a) ob das Innenministerium gemäß der LSPP ein gewisses Maß an Kontrolle über die für LAS erforderliche Genehmigung und über die Ausweise ihrer Angestellten ausüben kann oder b) ob eine solche Kontrolle in die ausschließliche Zuständigkeit der gemäß Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008 benannten „zuständigen Behörde“ (der DGTA) fällt.

38. Es ist unstrittig, dass LAS, obwohl als öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft gegründet, den belgischen Vorschriften für Stellen für private Sicherheit unterliegt.

39. LAS hält fest, dass der Gerichtshof mit dem Vorabentscheidungsersuchen gebeten werde, über die Vereinbarkeit der LSPP mit der Verordnung Nr. 300/2008 zu entscheiden, und führt aus, dass die Würdigung auf die Probleme ausgedehnt werden sollte, die sich aus „der belgischen Normenhierarchie“ ergäben, „[in der] regionale Dekrete den Status von Rechtsnormen haben, die auf der gleichen Ebene wie Bundesgesetze stehen“ [10]. Ausgehend von dieser Prämisse trägt sie vor, dass die LSPP „keinen Vorrang vor dem wallonischen Dekret vom 23. Juni 1994 hat“.

40. Es versteht sich von selbst, dass sich der Gerichtshof darauf beschränken muss, das Unionsrecht in Bezug auf den vom vorlegenden Gericht dargelegten Rechtsrahmen auszulegen, ohne sich in rein nationale Streitfragen, wie die von LAS aufgeworfene, einzumischen.

B. Antwort auf die Vorlagefrage

41. Gemäß ihrem 25. Erwägungsgrund hat die Verordnung Nr. 300/2008 „de[n] Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen und die Schaffung der Grundlage für eine gemeinsame Auslegung des Anhangs 17 des Abkommens von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt“ zum Ziel.

[9] Rn. 45 und 46 der schriftlichen Erklärungen von LAS.

[10] Am 15. Juli 2024 vorgelegtes Schreiben von LAS, in dem sie die Abhaltung einer mündlichen Verhandlung beantragt, um u. a. diese Frage mündlich zu erörtern. Der Gerichtshof hat diesem Antrag, wie bereits ausgeführt, nicht stattgegeben.

42. In Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 300/2008 wird das Ziel des „Schutz[es] der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen …, die die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden", festgelegt. Die Aufzählung dieser Handlungen (oder Versuche) findet sich in Kapitel 1 des Anhangs 17 des genannten Abkommens, das eine beispielhafte Liste enthält [11].

43. Gemäß Art. 3 der Verordnung Nr. 300/2008 ist Luftsicherheit definiert als „die Kombination von Maßnahmen und personellen und materiellen Ressourcen, die dazu dienen, die Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen zu schützen, die die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden"; unter Zivilluftfahrt sind „Flüge von Zivilluftfahrzeugen" zu verstehen [12].

44. In Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 300/2008 sind die Mittel zur Erreichung der Ziele dieser Verordnung festgelegt. Es handelt sich zum einen um die „Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Grundstandards für die Luftsicherheit" und zum anderen um die „Mechanismen für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften und Grundstandards".

45. Die in Anhang I der Verordnung Nr. 300/2008 festgelegten *gemeinsamen Grundstandards* betreffen ein Dutzend spezifischer Bereiche [13]. Darüber hinaus ermöglicht die Verordnung den Erlass *zusätzlicher Grundstandards*, die ebenfalls im Anhang der Verordnung aufgeführt werden, sowie *allgemeine Maßnahmen* zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen der gemeinsamen Grundstandards.

46. Für die Zwecke dieses Vorabentscheidungsverfahrens soll der Schwerpunkt auf Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008 liegen, um dessen Auslegung das vorlegende Gericht ersucht. Sein Inhalt fällt in den Bereich der Mechanismen zur Gewährleistung der Einhaltung der materiell-rechtlichen Bestimmungen der Verordnung.

47. Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008 enthält zwei Bestimmungen über die „zuständige Behörde", die die Einhaltung der gemeinsamen Grundstandards für die Sicherheit der Zivilluftfahrt koordinieren und überwachen soll:

– Einerseits können in einem Mitgliedstaat zwei oder mehr Einrichtungen für die Sicherheit der Zivilluftfahrt zuständig sein.

– Andererseits wird dem Mitgliedstaat die Verpflichtung auferlegt, „eine einzige Behörde …, die für die Koordinierung und Überwachung der Durchführung der in Artikel 4 genannten gemeinsamen Grundstandards zuständig ist", zu benennen.

[11] Widerrechtliche Inbesitznahme von Luftfahrzeugen; Zerstörung eines Luftfahrzeugs, das in Dienst ist; Geiselnahmen an Bord von Luftfahrzeugen oder auf Flugplätzen; gewaltsames Eindringen an Bord eines Luftfahrzeugs, in einen Flughafen oder auf das Gelände einer luftfahrttechnischen Einrichtung; Einschleusung von Waffen oder gefährlichen Gegenständen (oder Stoffen) zu kriminellen Zwecken an Bord eines Luftfahrzeugs oder in einen Flughafen; Verwendung eines Luftfahrzeugs, das in Dienst ist, zum Zweck der Herbeiführung des Todes, schwerer Körperverletzungen oder schwerer Sach- oder Umweltschäden; Weitergabe falscher Informationen, die die Sicherheit eines Luftfahrzeugs während des Fluges oder am Boden oder die Sicherheit der Fluggäste, der Flugbesatzung, des Bodenpersonals oder der Öffentlichkeit auf einem Flughafen oder auf dem Gelände einer Einrichtung der Zivilluftfahrt gefährden.

[12] Flüge von Staatsluftfahrzeugen im Sinne von Art. 3 des Abkommens von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt sind ausgenommen.

[13] Die zwölf Bereiche betreffen: 1. Flughafensicherheit; 2. abgegrenzte Bereiche von Flughäfen; 3. Sicherheit der Luftfahrzeuge; 4. Fluggäste und Handgepäck; 5. aufgegebenes Gepäck; 6. Fracht und Post; 7. Post und Material von Luftfahrtunternehmen; 8. Bordvorräte; 9. Flughafenlieferungen; 10. Sicherheitsmaßnahmen während des Flugs; 11. Einstellung und Schulung von Personal; 12. Sicherheitsausrüstung. Gemäß Art. 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 300/2008 wurde die Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit (ABl. 2015, L 299, S. 1) erlassen.

48. Nach seinem Wortlaut lässt Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008 eindeutig das Zusammenwirken verschiedener Einrichtungen zu, die Aufgaben im Bereich der Sicherheit der Zivilluftfahrt erfüllen. Unabhängig davon, ob es mehrere Einrichtungen gibt, hat der Mitgliedstaat in jedem Fall eine einzige Behörde zu benennen, die für die *Koordinierung* und *Überwachung* der Durchführung der in Art. 4 genannten gemeinsamen Grundstandards zuständig ist.

49. Auch der normative Kontext deutet auf eine zulässige Mehrzahl von Einrichtungen hin, deren Tätigkeit von der zuständigen Behörde koordiniert und überwacht wird. Dies geht aus dem zwölften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 300/2008 hervor.

50. Die Übernahme der Aufgaben der „Koordinierung und Überwachung" der Durchführung der gemeinsamen Grundstandards ist daher gemäß Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008 Aufgabe der von jedem Staat benannten einzigen zuständigen Behörde, nicht weniger, aber auch nicht mehr (es sei denn, ein Mitgliedstaat betraut diese Behörde mit anderen Aufgaben, wie ich sogleich darlegen werde).

51. Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008 führt nicht dazu, dass dieser Behörde zwangsläufig zusätzliche Aufgaben (z. B. Durchführungs- oder Aufsichtsaufgaben) übertragen werden, die über die Koordinierung und Überwachung der Maßnahmen der anderen Einrichtungen hinausgehen, die von dem Mitgliedstaat mit Aufgaben im Bereich der Sicherheit der Zivilluftfahrt betraut sind.

52. Die gegenteilige Auffassung würde darauf hinauslaufen, eine Art „oberste Behörde" zu schaffen und die Zuständigkeit anderer spezialisierter nationaler Behörden zu duplizieren oder sogar zu ersetzen [14].

53. Auf Flughäfen können Tätigkeiten zahlreicher öffentlicher Einrichtungen oder Behörden zusammenlaufen, für deren Arbeitsweise jeweils eigene branchenspezifische Vorschriften gelten. Ich weise erneut darauf hin, dass die Mitgliedstaaten durch nichts daran gehindert sind, ihnen spezifische Aufgaben zu übertragen, auch im Bereich der Flughafensicherheit, deren Koordinierung und Überwachung der „zuständigen Behörde" obliegt, wenn es darum geht, die in Art. 4 der Verordnung Nr. 300/2008 genannten gemeinsamen Grundstandards durchzuführen.

54. Tatsächlich ist der Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 300/2008 sehr weit gefasst: Gemäß dem sechsten Erwägungsgrund und Art. 2 Abs. 1 der Verordnung gilt sie für Flughäfen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, die der Zivilluftfahrt dienen, für Betreiber, die Dienstleistungen auf solchen Flughäfen erbringen, und für Stellen, die für oder über diese Flughäfen Güter liefern oder Dienstleistungen erbringen.

55. Angesichts dieses weiten sachlichen Geltungsbereichs ist es folgerichtig, dass sich die Verordnung Nr. 300/2008 darauf beschränkt, „die Grundprinzipien für Maßnahmen zum Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen fest[zu]legen, ohne dabei die technischen oder verfahrenstechnischen Details ihrer Durchführung auszuformulieren" [15].

[14] Schriftliche Erklärungen der polnischen Regierung, Rn. 17 und 18.

[15] Fünfter Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 300/2008, wo es heißt, dass „bei der Verabschiedung von Sicherheitsmaßnahmen und -verfahren mehr Flexibilität erforderlich ist, damit den sich verändernden Risikobewertungen Rechnung getragen wird und neue Technologien eingeführt werden können".

56. In diesem Sinne:

– Art. 1 in Verbindung mit Art. 4 der Verordnung Nr. 300/2008 verweist lediglich auf das Ziel, gemeinsame Grundstandards für die Luftsicherheit festzulegen. Die technischen und verfahrenstechnischen Aspekte ihrer Durchführung werden dem nationalen Gesetzgeber überlassen, ohne dass die Verordnung Nr. 300/2008 allen Einzelheiten der Organisation des Luftsicherheitssystems vorgreift.

– Art. 6 der Verordnung Nr. 300/2008 ermächtigt die Mitgliedstaaten, strengere Maßnahmen als die in Art. 4 genannten gemeinsamen Grundstandards anzuwenden.

– Art. 10 der Verordnung Nr. 300/2008 schreibt vor, dass das nationale Sicherheitsprogramm für die Zivilluftfahrt die Zuständigkeiten für die Durchführung der in Art. 4 genannten gemeinsamen Grundstandards festlegt.

57. Nach den dem Gerichtshof zur Verfügung gestellten Informationen entsprechen die von LAS und ihren Angestellten wahrgenommenen Sicherheitsaufgaben der Umsetzung eines der gemeinsamen Grundstandards gemäß Art. 4 und Anhang I der Verordnung Nr. 300/2008.

58. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die gemäß Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008 benannte „zuständige Behörde“ *alle* Aufgaben im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Unternehmen und Beamten im Bereich der privaten Sicherheit übernimmt. Wie ich bereits ausgeführt habe, beschränkt dieser Artikel die Befugnisse dieser Behörde ausdrücklich auf die Koordinierung und Überwachung der Durchführung der gemeinsamen Grundstandards.

59. Selbstverständlich ist ein Mitgliedstaat berechtigt, diese Befugnisse um weitere Befugnisse zu ergänzen, so dass die in Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008 genannte Behörde Aufgaben wahrnimmt, die über die in dieser Bestimmung genannten hinausgehen. In einem solchen Fall sind es die nationalen Vorschriften und nicht die Verordnung Nr. 300/2008, die regeln, wer diese Aufgaben wahrzunehmen hat und wie sie zu erfüllen sind.

60. Der Gerichtshof hat die Verordnung Nr. 300/2008 und nicht die nationalen Vorschriften auszulegen. Es obliegt ihm auch nicht, über die interne Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu entscheiden. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu klären, welche Behörden oder Einrichtungen auf den verschiedenen staatlichen und substaatlichen Ebenen welche Befugnisse haben (unter Beachtung der Koordinierungs- und Überwachungsbefugnisse der Behörde gemäß Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008).

61. Insbesondere hindert keine der Bestimmungen der Verordnung Nr. 300/2008 Belgien daran, seinem Innenministerium die Aufgabe zu übertragen, zu prüfen, ob die Stellen für private Sicherheit über die nach den branchenspezifischen nationalen Rechtsvorschriften erforderlichen Genehmigungen verfügen oder ob die Angestellten dieser Stellen über die von diesem Ministerium ausgestellten erforderlichen Ausweise verfügen.

62. In seinen schriftlichen Erklärungen[16] zieht LAS eine Parallele zwischen den vom Innenministerium ausgeübten Befugnissen und den Koordinierungs- und Überwachungsaufgaben, die der DGTA zugewiesen sind, um den Eindruck zu erwecken, dass es ein Spannungsverhältnis zwischen der Regelung der LSPP und Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008 gibt.

63. Meiner Ansicht nach sind die beiden Befugnisse nicht gleichwertig und stehen nicht im Konflikt miteinander.

– Die vom Innenministerium ausgeübten Befugnisse betreffen in einem Fall wie dem vorliegenden die bloße Überprüfung der allgemeinen Bedingungen, die in Belgien von allen Stellen für private Sicherheit unabhängig von ihrem spezifischen Tätigkeitsbereich einzuhalten sind.

– Die Befugnisse der nach Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008 benannten Behörde (der DGTA) beschränken sich auf die Koordinierung und Überwachung der Durchführung der gemeinsamen Grundstandards nach Art. 4 dieser Verordnung. Was die Stellen für private Sicherheit betrifft, die Dienstleistungen an Flughäfen erbringen, so ist die DGTA nicht für die Erteilung der allgemeinen Genehmigungen zuständig, die nach innerstaatlichem Recht für diese Stellen erforderlich sind.

64. Ich stimme daher mit der Kommission und allen am vorliegenden Verfahren beteiligten Regierungen darin überein, dass es keinen Grund gibt, weshalb die dem Innenministerium übertragene Kontrolle der Stellen für private Sicherheit im oben genannten Sinne mit den Überwachungs- und Koordinierungsaufgaben der benannten Behörde gemäß Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008 kollidieren sollte.

65. Aus der Vorlageentscheidung und dem Verlauf des Vorabentscheidungsverfahrens geht hervor, dass das Innenministerium nach der LSPP berechtigt ist, die Einhaltung der Bestimmungen zur privaten Sicherheit zu überprüfen, deren Einhaltung eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung dieser Tätigkeit darstellt.

66. Als unabdingbare (Vor-)Bedingung für die Durchführung von Aufgaben im Bereich der privaten Sicherheit ist die Genehmigung des Innenministeriums erforderlich, unabhängig davon, in welchem räumlichen Bereich private Stellen diese Aufgaben wahrnehmen. Aus dieser Sicht macht es keinen Unterschied, ob es sich um einen Flughafen oder ein anderes Gebäude, ob öffentlich oder privat, handelt.

67. Die Prüfung, ob in einem bestimmten Fall die Bestimmungen über die für Stellen für private Sicherheit erforderlichen Genehmigungen oder die Ausweise ihrer Angestellten eingehalten werden, kann in Ermangelung einer gegenteiligen nationalen Regelung zu den Befugnissen einer branchenspezifischen Behörde (in diesem Fall des Innenministeriums), und nicht unbedingt der Behörde nach Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008, gehören.

68. Ich weise nachdrücklich darauf hin, dass es in diesem Zusammenhang unerheblich ist, ob die Stellen für private Sicherheit auf einem Flughafen oder in einem anderen räumlichen Bereich tätig sind: Dies ändert nichts an der Genehmigungsregelung, der sie unterliegen. Diese Regelung wird

[16] Rn. 56, 87, 101 und 102.

vom nationalen Gesetzgeber unter Berücksichtigung des Systems der Verteilung der Zuständigkeiten jedes Mitgliedstaats unter seinen eigenen (staatlichen oder substaatlichen) Einrichtungen oder Behörden festgelegt.

69. Die vom Innenministerium durchgeführte Überprüfung zielte nicht darauf ab, zu prüfen, ob LAS und ihre Angestellten im vorliegenden Fall ihre Aufgaben im Rahmen der Überwachung der Flughafensicherheit sachlich korrekt erfüllten: Sie beschränkte sich darauf, zu überprüfen, ob LAS und ihre Angestellten über die (vorherige und vorgeschriebene) Genehmigung bzw. den Ausweis für die Ausübung dieser Aufgaben verfügten.

70. Im Ergebnis bin ich der Ansicht, dass die Kontrolle durch eine Behörde wie das Innenministerium in keiner Weise die Regelung in Art. 9 der Verordnung Nr. 300/2008 berührt und auch nicht in die Koordinierungs- und Überwachungsbefugnisse eingreift, die der darin benannten „zuständigen Behörde“ übertragen wurden.

V. Ergebnis

71. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, der Cour de Cassation (Kassationshof, Belgien) wie folgt zu antworten:

Art. 9 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 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002

ist dahin auszulegen, dass

es ihm nicht zuwiderläuft, wenn die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über Stellen für private Sicherheit in Bezug auf die nach nationalem Recht für diese Stellen erforderlichen Genehmigungen und vorgesehenen Ausweise ihrer Angestellten durch eine andere Behörde als die „zuständige Behörde“, die für die Koordinierung und Überwachung der Durchführung der in Art. 4 der Verordnung Nr. 300/2008 genannten gemeinsamen Grundstandards benannt wurde, ausgeübt wird.

Insoweit ist es unerheblich, dass die von Stellen für private Sicherheit erbrachten Dienstleistungen auf einem Flughafen erbracht werden.