

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich von G. Biaggini, O. Diggelmann, T. Gächter, A. Glaser,
A. Griffel, C. Kaufmann, H. Keller, R. Kiener, A. Kley, R. Matteotti,
D. Moeckli, M. Oesch, J. Reich, M. Simonek und F. Uhlmann

Jan Grunder

Fluggast- und Handgepäck- kontrollen an Flughäfen

Konzept, Rechtsgrundlagen und Verfassungsmässigkeit der Kontrollen zur Verhinderung von unrechtmässigen Eingriffen in den zivilen Luftverkehr

INHALTSVERZEICHNIS

Literatur	XXV
Rechtsquellen	XXXV
Materialien	XLIII
Abkürzungen	XLV
Einleitung	1
I. Einführung in die Thematik.....	1
II. Forschungsgegenstand.....	1
III. Methode	2
IV. Aufbau.....	2
Erster Teil: Grundlagen.....	3
§ 1 Eingrenzung der Thematik.....	4
I. Rechtsgebiet	4
A. Luftsicherheitsrecht	4
B. Grundrechte.....	5
II. Fluggast- und Handgepäckkontrollen	5
III. Flughäfen	7
IV. Zusammenfassung.....	7
§ 2 Die Entwicklung der Kontrollen	8
I. Beginn der kommerziellen zivilen Luftfahrt.....	8
II. Entwicklung von 1960 bis zur Jahrtausendwende.....	9
A. Die 1960er Jahre.....	9

B. Die 1970er Jahre.....	10
1. Erste Vorfälle mit Bezug zur Schweiz.....	11
2. Nationale und internationale Reaktionen.....	12
3. Erster Versuch der Verwendung eines Flugzeugs als Waffe.....	13
4. Flächendeckende Einführung von Fluggast- und Handgepäckkontrollen.....	13
C. Die 1980er Jahre.....	15
1. Vorfälle mit Bezug zur Schweiz	15
2. Weiterentwicklung der Sicherheitsmassnahmen	15
3. Zunahme von Sprengstoffanschlägen	16
4. Bedrohung durch Selbstmordattentäter	16
5. Anschläge auf Flughäfen und Attentat von Lockerbie	17
D. Die 1990er Jahre.....	18
1. Entwicklung der Sicherheitsmassnahmen.....	18
2. Erneuter Anschlag mit Flüssigsprengstoff.....	19
3. Weitere nennenswerte Vorfälle.....	19
4. Stand der Sicherheitsmassnahmen um die Jahrtausendwende..	21
III. Entwicklung seit dem 11. September 2001.....	21
A. Die Anschläge vom 11. September 2001.....	21
1. Die Geschehnisse in Kürze.....	21
2. Massnahmen auf internationaler Ebene.....	22
3. Massnahmen auf nationaler Ebene	23
B. Die Zeit nach dem 11. September 2001	23
1. Der «Schuhbomber» von 2001 und weitere Vorfälle	23
2. Die vereitelten Anschläge in Grossbritannien 2006.....	24
3. Der «Unterhosenbomber» von 2009	25
4. Der Abschluss des Pekinger Übereinkommens.....	25
5. Die jüngsten Ereignisse und Entwicklungen.....	26

C. Die Situation im Jahr 2016.....	28
1. Fluggast- und Handgepäckkontrollen	29
2. Einbettung der Kontrollen in das Luftsicherheitskonzept.....	29
D. Ein Blick in die Zukunft	30
1. Neue Bedrohungsszenarien... ..	30
2. ...und neue Sicherheitskonzepte.....	31
IV. Erste Erkenntnisse	32
Zweiter Teil: Normativer Rahmen.....	35
§ 3 Luftsicherheitsrecht	36
I. Grundlagen.....	36
A. Kompetenz von Bund und Kantonen	36
1. Grundsätze der Kompetenzordnung.....	36
2. Zuständigkeit im Bereich der Luftsicherheit	37
a. Umfassende Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Luftfahrt	37
b. Unklare Zuständigkeit im Bereich der Sicherheit.....	38
c. Folgen für die Zuständigkeit im Bereich der Luftsicherheit.....	40
d. Zuständigkeitsregelung auf Gesetzesebene.....	42
3. Fazit	43
B. Die Wahrnehmung sicherheitspolizeilicher Aufgaben	44
1. Staatliche Gefahrenabwehr	44
2. Private Gefahrenabwehr.....	45
C. Die Übertragung staatlicher Aufgaben auf Private	46
1. Grundsatz	47
2. Besondere Anforderungen im Bereich der Sicherheitspolizei ..	48

D. Flughafenrechtliche Aspekte	49
1. Infrastruktur und Betrieb	49
a. Flugplätze, Flughäfen und Flugfelder	49
b. Die Betriebskonzession	50
c. Mögliche Rechtsformen der Flughäfen	52
2. Benützung der Flughäfen	53
a. Grundsatz	53
b. Zutritt zu nichtöffentlichen Bereichen	54
c. Zutrittsregelung am Beispiel des Flughafens Zürich	55
3. Sicherheitsmassnahmen der Flughäfen	56
a. Allgemeine Verantwortung	56
b. Flughäfen mit Fluggast- und Handgepäckkontrollen	56
c. Durchführung von Fluggast- und Handgepäckkontrollen	60
4. Die Landesflughäfen	61
a. Flughafen Zürich-Kloten	61
b. Flughafen Genf-Cointrin	63
c. Flughafen Basel-Mülhausen	64
5. Die Regionalflughäfen	65
a. Flughafen Bern-Belp	65
b. Flughafen Lugano-Agno	66
c. Flughafen St. Gallen-Altenrhein	66
d. Flughafen Sion	67
e. Regionalflughäfen ohne Linienverkehr	68
II. Analyse	69
A. Vorfrage: Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht	69
1. Anwendbarkeit von Völkerrecht in der Schweiz	69
a. Innerstaatliche Geltung	70
b. Direkte Anwendbarkeit	71

2. Rangordnung von Völker- und Landesrecht in der Schweiz	72
a. Völkerrechtliche Vorgaben	72
b. Landesrechtliche Vorgaben	73
c. Kollisionsregeln	73
d. Fazit.....	75
B. Recht der ICAO.....	75
1. Systematik	75
a. Grundzüge der Organisation.....	75
b. Der Erlass von Bestimmungen	77
2. Rechtswirkung der Bestimmungen	78
a. Verbindlichkeit zwischen der ICAO und den Mitgliedstaaten.....	78
b. Anwendbarkeit in der schweizerischen Rechtsordnung.....	79
aa. Grundsatz	79
bb. Anwendbarkeit nach Art. 6a LFG	82
cc. Die Publikation der Anhänge	84
c. Zwischenfazit.....	86
3. Massgebende Erlasse.....	87
a. Anhang 17 ChÜ als massgebender Erlass	87
b. Die Anwendbarkeit von Anhang 17 ChÜ	87
4. Inhalt der massgebenden Erlasse	90
a. Aufbau	90
b. Kapitel zwei und drei in Kürze	90
c. Kapitel vier im Besonderen	92
d. Bestimmungen in den Attachments	95
5. Zusammenfassung.....	96
6. Exkurs: Empfehlungen der ECAC und der IATA.....	97
a. Die ECAC	97
b. Die IATA	98

C. Recht der Europäischen Union	99
1. Systematik	99
a. Primär- und Sekundärrecht.....	99
b. Erlassformen des Sekundärrechts.....	100
c. Die EU-Verordnung und der EU-Beschluss im Besonderen.....	101
d. Die Publikation des Unionsrechts	102
2. Rechtswirkung der Bestimmungen	103
a. Grundsatz.....	103
b. Rechtsmittelverfahren.....	105
c. Publikationsvoraussetzungen	105
d. Besonderheiten des Luftverkehrsabkommens.....	106
aa. Übernahme von sekundärem Unionsrecht.....	106
bb. Übernahme der Rechtsprechung.....	107
3. Massgebende Erlasse.....	108
a. Entwicklung.....	109
b. Die für die Schweiz geltenden Erlasse	110
aa. Erlasse von hoher Bedeutung.....	110
bb. Erlasse von geringerer Bedeutung	111
c. Besondere Fragen.....	111
aa. Zulässigkeit der Geheimhaltung von Bestimmungen?.....	111
bb. Notwendigkeit der Umsetzung im Landesrecht?.....	112
4. Inhalt der massgebenden Erlasse	113
a. Grundprinzipien.....	113
aa. Kategorisierung der Bestimmungen	113
bb. Abweichung von den Grundstandards.....	115
cc. Gemeinsame Auslegung von Anhang 17 ChÜ	115
dd. One-Stop-Security	116

b. Struktur und Inhaltsübersicht.....	117
aa. VO 300/2008.....	117
bb. VO 272/2009.....	118
cc. VO 2015/1998.....	118
dd. Beschluss C(2015)8005.....	119
c. Kontrolle von Fluggästen und Handgepäck	119
aa. Gemeinsame Grundsätze	120
bb. Kontrolle von Fluggästen.....	121
cc. Kontrolle des Handgepäcks.....	122
dd. Kontrolle von Flüssigkeiten, Aerosolen und Gelen (LAG).....	123
d. Besondere Bestimmungen	123
aa. Schutz von Fluggästen und Handgepäck.....	123
bb. Potenziell gefährliche Fluggäste	124
cc. Verbotene Gegenstände	124
e. Direkte Anwendbarkeit der Bestimmungen.....	125
D. Recht des Bundes.....	126
1. Massgebende Erlasse.....	126
2. Inhalt der massgebenden Erlasse	127
a. Luftfahrtgesetz (LFG).....	127
b. Luftfahrtverordnung (LFV).....	127
c. Verordnung über Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (VSL).....	129
E. Recht der Kantone.....	130
F. Exkurs: Anwendung von ausländischem Recht?.....	131
G. Versuch einer Systematisierung.....	132

§ 4 Grundrechte	134
I. Grundlagen.....	134
A. Dimensionen der Grundrechte.....	134
1. Subjektiv-rechtliche Dimension	134
2. Objektiv-rechtliche Dimension	135
B. Grundrechtskollisionen und Grundrechtsverzicht	135
1. Grundrechtskollisionen	135
2. Grundrechtsverzicht	136
C. Bindung an die Grundrechte.....	137
1. Grundsatz: Bindung bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben.....	137
2. Spezialfall: Bindung abseits der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben.....	138
D. Einschränkung von Grundrechten.....	138
1. Gesetzliche Grundlage.....	139
a. Grundsatz	139
b. Herabgesetzte Anforderungen im Polizeirecht.....	140
c. Surrogate für eine gesetzliche Grundlage	140
2. Öffentliches Interesse und Schutz von Grundrechten Dritter.....	141
3. Verhältnismässigkeit.....	142
4. Kerngehalt	142
E. Bedeutung und Geltung völkerrechtlicher Garantien	143
1. Massgebende Rechtsquellen.....	143
2. Anwendbarkeit in der Schweiz	144
3. Einschränkungsmöglichkeiten	144
II. Analyse	145
A. Menschenwürde	145
B. Recht auf Leben	145

C. Persönliche Freiheit	147
1. Übersicht.....	147
2. Persönliche Freiheit i.e.S.....	147
3. Recht auf körperliche Unversehrtheit.....	148
4. Recht auf geistige Unversehrtheit	149
5. Bewegungsfreiheit.....	150
6. Abgrenzungsfragen.....	151
D. Schutz der Privatsphäre.....	152
E. Eigentumsgarantie.....	153
F. Diskriminierungsverbot	154
G. Glaubens- und Gewissensfreiheit.....	155
H. Recht auf Sicherheit?	155
I. «Right to Travel»?.....	156

Dritter Teil: Fluggast- und Handgepäckkontrollen 159

§ 5 Rechtliche Bewertung der Kontrollen..... 160

I. Staatliche Aufgabe?	160
A. Ermittlung staatlicher Aufgaben.....	160
1. Rechtsprechung.....	160
2. Lehre.....	161
3. Beurteilung: Massgebende Kriterien	162
B. Staatliche Aufgaben im Tätigkeitsbereich der Flughäfen.....	162
1. Rechtsprechung.....	162
2. Lehre.....	163
3. Beurteilung: Umfang staatlicher Aufgaben.....	164
4. Fazit	167
C. Fluggast- und Handgepäckkontrollen als staatliche Aufgabe.....	167
1. Bedeutung für die Grundrechtsbindung	168

2.	Bedeutung für das Rechtsverhältnis zwischen Flughafenhalter und Fluggast.....	168
3.	Zuordnung zur staatlichen Gefahrenabwehr	171
II.	Zuständigkeiten des Flughafenhalters und der Polizei	171
A.	Abgrenzung aufgrund des hoheitlichen Charakters einer Massnahme.....	172
1.	Begriff in Lehre und Rechtsprechung	172
2.	Ansicht des Bundesrates.....	173
a.	Interpretation in den Berichten des Bundesrates	173
b.	Würdigung.....	174
3.	Hoheitlich im Sinne des Einsatzes von Zwangsmitteln.....	175
4.	Fazit	176
B.	Abgrenzungskriterien in den luftrechtlichen Erlassen.....	176
1.	LFG	177
2.	LFV.....	178
3.	VSL.....	178
4.	VIL.....	179
5.	Fazit	180
C.	Zuständigkeit im Bereich der Fluggast- und Handgepäckkontrollen	180
1.	Spektrum der Fluggast- und Handgepäckkontrollen	181
2.	Zuständigkeit des Flughafenhalters	183
3.	Zuständigkeit der Polizei.....	183
III.	Die Kontrollen an den verschiedenen Flughäfen.....	184
A.	Landesflughäfen	184
1.	Flughafen Zürich-Kloten	184
2.	Flughafen Genf-Cointrin.....	186
B.	Regionalflughäfen mit Linienverkehr.....	186
1.	Flughafen Bern-Belp	186
2.	Flughafen Lugano-Agno.....	187

3. Flughafen St. Gallen-Altenrhein.....	187
4. Flughafen Sion	188
§ 6 Die Massnahmen im Einzelnen.....	189
I. Fluggastkontrollen.....	189
A. Begriffliches und Ablauf	189
B. Standardkontrolle.....	192
C. Intensivere Kontrolle.....	194
1. Stufenprinzip und dessen Verhältnismässigkeit.....	195
2. Grundrechtskonformität der ersten Variante (Gegenstände entfernen).....	196
3. Grundrechtskonformität der zweiten Variante (Handsonde und Abtasten).....	196
a. Handsonde	197
b. Durchsuchung von Hand	197
D. Stichprobenkontrollen im Besonderen	201
1. Durchsuchung von Hand.....	201
2. Sprengstoffspurendetektoren.....	202
E. Invasive Kontrolle im Besonderen.....	203
1. Anwendungsfälle.....	203
2. Zuständigkeit.....	203
3. Zulässigkeit	204
F. Spezielle Personenkategorien im Besonderen.....	204
1. Problemstellung und Massnahmen	204
2. Insbesondere: Spezielle Kontrollmethoden.....	205
G. Exkurs: Nachträgliche Kontrolle ausserhalb der Checkpoints	207
II. Handgepäckkontrollen.....	208
A. Begriffliches und Ablauf	208
B. Standardkontrolle.....	208
C. Intensivere Kontrolle.....	209

D. Weitere Kontrollmethoden.....	210
E. Invasive Kontrolle im Besonderen.....	211
F. Kontrolle von LAG im Besonderen	212
1. Begriffliches.....	212
2. Die Kontrolle in Kürze.....	212
3. Die «Konfiskation» von Gegenständen.....	214
a. Eingriff in die Eigentumsgarantie?	214
b. Grundrechtskonforme Ausgestaltung.....	215
III. Spezielle und zukünftige Sicherheitsmassnahmen.....	217
A. Spezielle Sicherheitsmassnahmen	217
1. Unvorhersehbare Sicherheitsmassnahmen	217
2. Profiling im Besonderen	218
a. Definition	219
b. Unzulässige Formen des Profilings	220
c. Zulässige Formen des Profilings.....	221
B. Zukünftige Sicherheitsmassnahmen.....	222
1. «Tunnel of Technology»	222
2. Einsatz von Körperscannern	223
a. Technologie.....	223
b. Regelung auf EU-Ebene	224
c. Ablauf der Kontrolle	225
d. Grundrechtliche Bewertung	225
aa. Betroffene Schutzbereiche	225
bb. Gesetzliche Grundlage.....	227
cc. Öffentliches Interesse	227
dd. Verhältnismässigkeit.....	227
ee. Fazit	231
IV. One-Stop-Security	231

§ 7 Rechtsschutz	234
I. Handlungen von Bund und Kantonen.....	234
A. Bund.....	234
B. Kantone.....	235
II. Rechtsschutz auf Bundesebene	236
A. Anfechtungsobjekt.....	236
1. Anfechtbare Akte.....	236
2. Verfügung oder Realakt?	237
3. Verfügung über einen Realakt	239
B. Beschwerderecht	242
C. Beschwerdegründe.....	243
§ 8 Ergebnisse.....	244
Schluss	247