

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Einsatz von Sicherheitsscannern auf EU-Flughäfen“

(KOM(2010) 311 endg.)

(2011/C 107/10)

Berichtersteller: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Die Europäische Kommission beschloss am 15. Juni 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Einsatz von Sicherheitsscannern auf EU-Flughäfen“

KOM(2010) 311 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 2. Februar 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 469. Plenartagung am 16./17. Februar 2011 (Sitzung vom 16. Februar) mit 104 Ja-Stimmen bei 1 Gegenstimme und 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss teilt den Standpunkt, dass die Luftsicherheit als schützenswertes Rechtsgut anerkannt werden muss, ist allerdings der Auffassung, dass die Europäische Kommission einen ganzheitlicheren Ansatz wählen sollte, „bei dem ein besserer Austausch von Ermittlungserkenntnissen und die Humanfaktoranalyse“ künftig wesentliche Elemente sein werden und nicht nur die Nutzung von Technologien, die ernsthafte Zweifel hervorrufen und Gefahren beinhalten, die bislang nicht angemessen ausgeräumt bzw. abgewendet werden konnten.

1.2 So könnte insbesondere die Wahrung der Grundrechte durch den Einsatz dieser Art von Scanner in Bezug auf Menschenwürde, Privatsphäre und Datenschutz beeinträchtigt werden, wenn Bilder rechtswidrig gespeichert, gedruckt, weitergeleitet oder aufbewahrt und in der Folge verbreitet werden. Abgesehen davon sollte den Fluggästen nach Meinung des Ausschusses auch sonst das Recht eingeräumt werden, eine solche Kontrolle abzulehnen. Ganz gleich, ob sie sich dieser Kontrolle unterziehen oder nicht, darf ihnen das Besteigen des Flugzeugs nicht verweigert werden. Darüber hinaus müssen strikte Rechtsgarantien festgelegt werden, damit die Fluggäste, die diese Scanner-Kontrollen ablehnen, keine zusätzlichen Unannehmlichkeiten wie lange Warteschlangen bei den Kontrollen oder übergenaue Kontrollen mitmachen müssen.

1.3 In Bezug auf den Gesundheitsschutz fordert der Ausschuss die Europäische Kommission auf, fundierte Studien zu den möglichen Auswirkungen derartiger Vorschriften auf die Gesundheit der Fluggäste und der Flughafenmitarbeiter, die sich diesen Kontrollen aufgrund ihrer Arbeit häufig unterziehen, vorzulegen, da im Zweifelsfall die Nutzung anderer Geräte besser wäre.

1.4 Der Ausschuss weist die Europäische Kommission darauf hin, dass der wirkungsvolle Rechtsschutz in der Mitteilung ausgeklammert wird, der der schwächeren Partei, d.h. den Fluggästen als Kunden von Fluggesellschaften und Flughäfen, zuerkannt werden muss, da ohne ausreichende Verfahrensgarantien der Schutz der individuellen Rechte nicht gewährleistet ist.

1.5 Nach Ansicht des Ausschusses sollten Alternativen für den Einsatz von Sicherheitsscannern beziehungsweise Ganzkörper-scannern ernsthaft erwogen werden. Als Alternative bietet sich der Einsatz technischer Systeme zur schematischen Lokalisierung und Erkennung von Bedrohungsquellen an, die durch eine händische Nachkontrolle genauer spezifiziert werden können.

2. Einleitung und Inhalt der Mitteilung

2.1 Gegenstand der Kommissionsmitteilung ist der zunehmende Einsatz von Sicherheitsscannern auf den Flughäfen der Europäischen Union, für den Regelungen auf nationaler Ebene gelten.

2.2 Laut Europäischer Kommission können nur die gemeinsamen europäischen Luftsicherheitsstandards den Rahmen für ein harmonisiertes Konzept für den Einsatz von Sicherheitsscannern auf Flughäfen bilden.

2.3 Die Europäische Kommission betont, dass die Luftsicherheit auf neuartige Weise bedroht ist. Die auf den Flughäfen eingesetzten herkömmlichen Sicherheitstechnologien stellen keine angemessene und effiziente Antwort auf diese neuen Bedrohungen dar. Folglich haben einige Mitgliedstaaten damit begonnen, Sicherheitsscanner auf ihren Flughäfen zu erproben und einzusetzen. Dies hat dazu geführt, dass innerhalb der EU unterschiedliche Regelungen angewendet werden.

2.3.1 Als Sicherheitsscanner werden Geräte bezeichnet, die in der Lage sind, unter der Kleidung mitgeführte Gegenstände zu erkennen. Dabei wird Strahlung unterschiedlicher Wellenlängen und emittierter Energie verwendet, um andere Materie als menschliche Haut zu identifizieren.

2.4 Gemäß EU-Recht können die Mitgliedstaaten Sicherheitsscanner auf ihren Flughäfen einsetzen entweder i) in Ausübung ihres Rechts zur Durchführung von Sicherheitsmaßnahmen, die über geltende EU-Anforderungen hinausgehen, oder ii) vorübergehend in Ausübung ihres Rechts, neue technische Verfahren oder Methoden für einen Zeitraum von längstens 30 Monaten zu erproben.

2.5 Was den Gesundheitsschutz und im Besonderen die Verwendung ionisierender Strahlung angeht, werden in europäischen Rechtsvorschriften nach dem Euratom-Vertrag einmalige und jährliche Dosisgrenzwerte für die Strahlung festgelegt, ein legitimer Grund für die Strahlenexposition von Menschen gefordert und Schutzmaßnahmen verlangt, die die Strahlenbelastung auf das geringstmögliche Maß beschränken.

2.6 Die Europäische Kommission weist darauf hin, dass es Hauptgrundsatz der europäischen wie auch der internationalen Vorschriften ist, gefährliche Gegenstände wie Waffen, Messer oder Sprengstoffe („verbotene Gegenstände“) von Flugzeugen fern zu halten.

2.6.1 In dem gemeinsamen Rechtsrahmen ist das Konzept der einmaligen Sicherheitskontrolle („*One-stop security*“) vorgesehen, das bereits in einigen, aber nicht allen Mitgliedstaaten zur Anwendung kommt; dies wird in Zukunft sowohl für die Branche selbst als auch die Fluggäste das wichtigste Element bei der Vereinfachung der Reiseformalitäten sein.

2.7 Mit den Vorschriften des geltenden EU-Rechtsrahmens für die Luftsicherheit erhalten die Mitgliedstaaten und/oder Flughäfen eine Liste von Kontrollverfahren und -technologien, aus der sie die Elemente auszuwählen haben, die zur wirksamen und effizienten Wahrnehmung ihrer Luftsicherheitsaufgaben erforderlich sind.

2.7.1 Die derzeitigen Rechtsvorschriften erlauben es Flughäfen nach Meinung der Europäischen Kommission nicht, anerkannte Kontrollverfahren und -technologien systematisch durch Sicherheitsscanner zu ersetzen. Nur ein Beschluss der Europäischen Kommission nach dem Komitologieverfahren mit Unterstützung der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments kann Grundlage für den Einsatz von Sicherheitsscannern als weiteres zulässiges Verfahren zur Gewährleistung der Luftsicherheit sein.

3. Bemerkungen

3.1 Der Ausschuss hegt ernste und ausdrückliche Vorbehalte gegen das in der Kommissionsmitteilung dargelegte Konzept. Zunächst einmal lehnt er die hypothetische Annahme und Umsetzung einer künftigen Verordnung ab, die den Einzelnen in der Ausübung seiner Grundrechte beeinträchtigen kann. Wir haben es allerdings mit Technologien zu tun, die sich noch in

einem starken Entwicklungsfluss befinden. Es muss erst ein absolut zuverlässiges System entwickelt werden, das weder die Grundrechte beeinträchtigt noch die menschliche Gesundheit gefährdet, ehe der Ausschuss einem Sicherheitskontrollmechanismus zustimmen kann, bei dem weniger aufdringliche Technologien zum Einsatz kommen.

3.1.1 Konkret weisen einige Aspekte der Kommissionsmitteilung erhebliche rechtliche Lücken auf.

3.1.2 Erstens herrschen Zweifel an der Angemessenheit des Hauptziels dieser Rechtsvorschrift, namentlich dem allgemeinen Einsatz von „*Sicherheitsscannern*“ auf EU-Flughäfen zur Erreichung der größtmöglichen Luftsicherheit. Auch wenn die Einführung dieser Scanner laut Europäischer Kommission optional ist, so können die Fluggäste sich dieser Kontrolle dann jedoch keinesfalls entziehen. Vor der Annahme einer derartigen Maßnahme muss geklärt werden, ob sie dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit zwischen der Notwendigkeit ihrer Annahme und weiteren Aspekten entspricht, u.a. die Kosten für die Anwendung dieser Sicherheitsscanner. Die Einführung dieser Systeme (Anschaffungskosten für die Grundausstattung plus zusätzliche logistische Unterstützung) auf allen EU-Flughäfen ist für die öffentliche Hand angesichts der erheblichen Zweifel an ihrer Zuverlässigkeit sowie einer möglichen Beeinträchtigung der Gesundheit und der Grundrechte zu aufwändig. Angesichts eines Marktes, der sich dermaßen rasant weiterentwickelt, ist es nach Ansicht des Ausschusses sinnvoller, die Marktreife anderer, ausgefeilterer Technologien abzuwarten, die weniger aufdringlich sind und dem gesetzten Ziel, namentlich der Luftsicherheit, besser gerecht werden. Nach Ansicht des Ausschusses sollten Alternativen für den Einsatz von Sicherheitsscannern beziehungsweise Ganzkörperscannern ernsthaft erwogen werden. Als Alternative bietet sich der Einsatz technischer Systeme zur schematischen Lokalisierung und Erkennung von Bedrohungsquellen an, die durch eine händische Nachkontrolle genauer spezifiziert werden können.

3.1.3 Zweitens wurde die ernsthafte Beschneidung der Grundrechte infolge der künftigen Anwendung der Verordnung nicht sorgfältig abgewogen. So haben Sicherheitskräfte in Florida in einem Gerichtsgebäude, in dem die Millimeterwellen-Technologie zum Einsatz kommt, 35 000 Bilder aufbewahrt, die dann im Internet verbreitet wurden, wodurch die Grundrechte von Abertausenden Bürgern verletzt wurden.

3.1.4 Drittens kann sowohl das von der Europäischen Kommission gewählte Rechtsinstrument selbst als auch das Verfahren für seine Annahme in Frage gestellt werden.

3.2 Vor dem Hintergrund der in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes seit langem festgelegten Kriterien wird den drei Kriterien Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Rechtmäßigkeit in der Kommissionsmitteilung offenbar nicht strikt Rechnung getragen; doch diese müssen für alle Maßnahmen, die von den Behörden eines Rechtsstaates bzw. einer Rechtsunion angenommen werden, gelten, um die Ausübung der Rechte und Freiheiten der Bürger nicht zu beschneiden.

3.2.1 In Bezug auf den ersten Aspekt sind aufgrund der unausgegorenen Verbindung zwischen der vorgeschlagenen Maßnahme, namentlich der Einführung von „Sicherheitsscannern“, und dem Ziel höherer Luftsicherheitsstandards ernste Zweifel angebracht.

3.2.2 In Bezug auf die Bewertung der Hinzunahme neuer Verfahren und Technologien räumt die Europäische Kommission nach den verschiedenen Luftsicherheitsvorfällen in jüngster Vergangenheit in dieser Mitteilung selbst ausdrücklich ein, dass sich diese *„mehr und mehr als ineffizient [erweist]“*, und plädiert vielmehr für *„einen eher ganzheitlichen Ansatz, bei dem ein besserer Austausch von Ermittlungserkenntnissen und die Humanfaktoranalyse künftig wesentliche Elemente sein werden“*.

3.2.3 Es ist kein Zufall, dass diese Einschätzung mit dem Standpunkt des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) übereinstimmt, der im Auftrag der Europäischen Kommission einen Ad-hoc-Bericht zu der umstrittenen Rechtsvorschrift erarbeitet hat und diesen Standpunkt auch in all seinen Stellungnahmen zur Anwendung der europäischen Antiterror-Sicherheitsmaßnahmen vertreten hat.

3.2.4 Es muss ein Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit, das Problem der Luftsicherheit in einem absolut diskriminierungsfreien europäischen Ansatz anzugehen, und der definitiven Einführung der einmaligen Sicherheitskontrolle (*„One-stop security“*) gefunden werden, und zwar im Einklang mit den Grundrechten, insbesondere in Bezug auf die Einwilligung in eine freiwillige Kontrolle mit diesen Technologien.

3.2.5 Noch eindringlicher ist der Standpunkt der Arbeitsgruppe, die nach Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG eingesetzt wurde. Sie bekräftigt in ihrem Bericht vom 11. Februar 2009, dass diese Scanner keine Alternative zu den bereits angewendeten Methoden zur Erkennung von Elementen, die die Luftsicherheit bedrohen, sind, und kommt sogar zu dem Schluss, dass keinerlei Informationen vorliegen, die die Notwendigkeit der Ersetzung der geltenden Kontrollmaßnahmen in Flughäfen durch diese Scanner rechtfertigen.

3.3 Des Weiteren zeigt sich der Ausschuss in Bezug auf die gravierenden Auswirkungen besorgt, die die Umsetzung der auf dieser Mitteilung beruhenden Verordnung auf die Ausübung der Grundrechte haben könnte.

3.3.1 Die beeinträchtigten Grundrechte stehen in Kontrast zu der umfassenden Analyse der wirtschaftlichen Kosten der Einführung der Scanner auf den Flughäfen, mit der ihr Nutzen gerechtfertigt wird.

3.3.2 Es geht darum, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit zu finden; hierfür ist aus verschiedenen Gründen eine umsichtige Auslegung der Rechtsvorschriften erforderlich.

3.3.3 Einerseits entsprechen die am stärksten betroffenen Rechte und Freiheiten fast ausschließlich den Rechten und Freiheiten, die der Europäische Menschenrechtsgerichtshof zum unantastbaren Kern der in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten öffentlichen Ordnung erklärt hat.

3.3.4 Daher darf jedwede Einschränkung dieser Rechte und Freiheiten lediglich die Ausnahme sein, wenn es tatsächlich keine Alternative gibt, die einen weniger gravierenden Eingriff in diese Rechte und Freiheiten darstellt; sie muss einer supranationalen Kontrolle unterliegen und im Einklang mit den Praktiken einer fortschrittlichen demokratischen Gesellschaft stehen. Um etwaige Verletzungen der Grundrechte anzugehen, muss die Europäische Kommission in der künftigen Verordnung auf alle Fälle vereinfachte und Dringlichkeitsverfahren vorsehen bzw. auf die in den Mitgliedstaaten bestehenden Verfahren verweisen.

3.3.5 Andererseits, wie auch von Generalanwältin Eleanor SHARPSTON in ihren Schlussanträgen betreffend die Rechtsache C-345/06 (Heinrich) zur Annahme eines Legislativvorschlags der Europäischen Kommission zur Luftsicherheit betont, gibt es in der EU keine zwingenden Argumente, die die Aussetzung oder Beschränkung von Grundrechtsgarantien rechtfertigen, um eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit auf Flughäfen zu verhindern, die in schwierigen Zeiten bzw. unter widrigen Umständen außerordentlich hoch sein kann.

3.4 Besondere Sorge hegt der Ausschuss im Hinblick auf die Gesundheit der Fluggäste und des Flughafenpersonals, das sich diesen Kontrollen aufgrund seiner Arbeit unterzieht. Der Ausschuss fordert in diesem Zusammenhang, dass der wiederholte Einsatz von High-Tech-Geräten durch entsprechend qualifiziertes Personal erfolgen muss. Dabei spielen entsprechend gute Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen eine wesentliche Rolle. Durch den Einsatz qualifizierten Personals würde ein Beitrag zur Reduzierung mehrmaliger und gesundheitsbelastender Kontrollen durch Metalldetektorschleusen geleistet werden.

3.5 Der Ausschuss hofft, dass mit dem Kommissionsvorschlag ein hohes Gesundheitsschutzniveau auf der Grundlage fundierter, schlüssiger und zuverlässiger wissenschaftlicher Untersuchungen und Studien, die den Bedürfnissen der Fluggäste gerecht werden, erreicht wird, um jedwede gesundheitsschädigende Exposition auf ein Minimum zu beschränken. Außerdem müssen Sonderregelungen für gesundheitlich besonders sensible und/oder gefährdete Fluggäste wie Schwangere, Kinder, Menschen mit Behinderungen und Menschen, die unter bestimmten Krankheiten leiden, bei denen von dieser Art Kontrolle abgeraten wird, festgelegt werden.

3.6 Es gibt darüber hinaus keinerlei schlüssigen Beweis dafür, dass die Nutzung von Scannern für die menschliche Gesundheit unschädlich ist. Außerdem wurde für den Falle einer Verallgemeinerung ihrer Nutzung keinerlei Verhaltenskodex ausgearbeitet, der den Ansprüchen der Bestimmungen für den Schutz personenbezogener Daten genügt. Diesbezüglich muss die Europäische Kommission die bestehenden Protokolle überarbeiten, damit den Bedenken in Bezug auf die Wahrung der Grundrechte angemessen Rechnung getragen wird. Des Weiteren müssen sie entsprechend verbreitet werden, damit die Fluggäste insbesondere darüber in Kenntnis gesetzt werden, dass die Nutzung der Scanner auf rein freiwilliger Basis erfolgt und nicht verpflichtend ist.

3.6.1 Es muss auf jeden Fall die Möglichkeit bestehen, die Scanner-Kontrollen abzulehnen. Darüber hinaus müssen strikte Rechtsgarantien festgelegt werden, damit die Fluggäste, die diese Scanner-Kontrollen ablehnen, keine zusätzlichen Unannehmlichkeiten wie lange Warteschlangen bei den Kontrollen oder übergenaue Kontrollen mitmachen müssen. In der Kommissionsmitteilung wird auf diese beiden Aspekte nicht eingegangen.

3.7 Für Befremden sorgen ferner die im Kommissionsvorschlag gewählte Terminologie und die Präsentation des Themas.

3.7.1 Die Europäische Kommission verwendet *ex novo* den Begriff „Sicherheitsscanner“ anstelle von „Ganzkörperscannern“, von denen bislang in der öffentlichen Konsultation zu diesem Thema die Rede war, die sie auf Ersuchen des Europäischen Parlaments in seiner EntschlieÙung vom 23. Oktober 2008 durchgeführt hat.

3.7.2 Diese begriffliche Änderung entspricht dem Versuch, diese Mitteilung im Hinblick auf ihre Akzeptanz politisch „attraktiver“ zu machen; dies zeigt auch die positive Haltung der Europäischen Kommission gegenüber der Einführung dieser Scanner als Teil der Sicherheitsmaßnahmen auf den Flughäfen der Mitgliedstaaten.

3.7.3 So bekräftigt die Europäische Kommission in Ziffer 34 ihrer Mitteilung, dass Sicherheitsscanner alle anderen Luftsicherheitsmaßnahmen weitgehend ersetzen können.

3.7.4 Gleichermaßen wird in Ziffer 45 der Kommissionsmitteilung betont, dass *„Sicherheitsscanner bei der derzeit zur Verfügung stehenden Technologie die Wahrscheinlichkeit, Bedrohungen zu erkennen, [maximieren] und zu einer wesentlich besseren Prävention befähigen“*.

3.7.5 In Ziffer 82 bekräftigt die Europäische Kommission, dass *„der Einsatz von Sicherheitsscannern insbesondere auf Großflughäfen einen Zugewinn an Flexibilität und eine weitere Verbesserung der Luftsicherheit ermöglichen [könnte]“*.

3.7.6 Angesichts der mannigfaltigen Unsicherheiten in Verbindung mit dem Einsatz dieser Scanner sowie ihren zweifellos negativen Auswirkungen auf die Rechte und Grundfreiheiten wäre es sinnvoll, einen vielschichtigeren Text vorzulegen, in dem der Stand der Entwicklungen und mögliche Alternativen auf objektivere Weise dargelegt werden.

3.7.7 Eigentümlich muten nicht nur die von der Europäischen Kommission in dieser Mitteilung gewählten Formulierungen an, sondern auch der letzte der oben genannten Aspekte,

nämlich die Wahl des Rechtsinstruments (eine Verordnung) und die Angemessenheit des Verfahrens für seine Annahme (Komitologieverfahren).

3.8 Alles in allem ruft diese Mitteilung schwere Zweifel hervor, und zwar weniger an ihrer Legalität, als vielmehr an ihrer Legitimität.

3.8.1 Natürlich kann die Europäische Kommission in diesem Bereich auf der Grundlage der Befugnisse handeln, die ihr in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates übertragen werden.

3.8.2 Bei der Ausarbeitung eines derart umstrittenen Vorschlags hätte sie jedoch vor allem vor dem Hintergrund der jüngsten Erfahrungen weit umsichtiger vorgehen müssen, nachdem sie aufgrund gerichtlicher Anfechtungen in eben diesem Bereich erlassene Rechtsakte ändern musste.

3.8.3 Unter diesen Umständen scheint es angemessener, einen an alle Mitgliedstaaten gerichteten Beschluss oder, um den zuständigen Behörden einen größeren Handlungsspielraum einzuräumen und eine längere (freiwillige) Testphase zu ermöglichen, eine Empfehlung zu wählen.

3.8.4 Außerdem sollte betont werden, dass das von der Europäischen Kommission für die Annahme dieses Legislativvorschlags verfolgte Komitologieverfahren trotz aller Rechtmäßigkeit für die Ausarbeitung eines so wichtigen Rechtsaktes zu unflexibel und undurchsichtig ist.

3.8.5 Dies trifft umso mehr zu, da mit dem Vertrag von Lissabon und dem neuen Artikel 290 AEUV die Grundlagen für einen neuen Mechanismus geschaffen werden, nach dem die Europäische Kommission die ihr seitens Rat und Europäischen Parlament übertragenen Befugnisse ausüben kann, wobei diese beschließen können, die Übertragung ohne weitere Rechtfertigungen zu widerrufen (Artikel 290 Absatz 2 Buchstabe a) AEUV). In diesem Zusammenhang sollte die Europäische Kommission abwägen, ob es aufgrund der erheblichen Auswirkungen, die das Inkrafttreten dieses Verordnungsvorschlags auf den Rechtsbesitzstand der Bürger haben könnte, nicht besser wäre, diesen Vorschlag in einen breiteren institutionellen Rahmen zu stellen, der für die öffentliche Debatte mit allen Interessenträgern und die ideologische Debatte zwischen den repräsentativen politischen Parteien offen ist, wie dies in einer parlamentarischen Demokratie üblich ist, und in dem das Europäische Parlament, da es um die Grundrechte geht, eine zentrale Rolle übernimmt - all dies ist im Komitologieverfahren nicht möglich.

Brüssel, den 16. Februar 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON