

GEMEINSAMES POSITIONSPAPIER VON CoESS UND EASA

Haftung gegenüber Drittparteien und die europäische Flugsicherheitsindustrie

Zusammenfassung

- Dieses Positionspapier verfolgt ein **zweifaches Ziel**:
 - 1) eine auf die Flughafen-Sicherheitsindustrie konzentrierte **Übersicht der aktuellen Probleme zu geben, die aufgrund der Haftung gegenüber Drittparteien aus terroristischen oder kriegerischen Handlungen entstehen, und**
 - 2) einige Elemente für Antworten auf diese enorme Herausforderung zu unterbreiten.
- Das Papier wird im Namen der europäischen privaten Sicherheitsindustrie unterbreitet, die hierbei von CoESS und EASA vertreten wird. **CoESS**, die „Confederation of European Security Services“, wurde 1989 als europäische Dachorganisation für alle nationalen privaten Sicherheitsvereinigungen gegründet. CoESS vertritt zurzeit 27 Verbände aus 23 europäischen Ländern (EU und Nicht-EU) sowie sämtliche Industriebranchen (wie Personenschutz, Wertsachentransport, Überwachungszentren, Flughafensicherheit und Schifffahrtsicherheit). Die Mitgliedverbände der CoESS vertreten wiederum Unternehmen in den Ländern und den Branchen, in denen sie repräsentativ tätig sind. CoESS vertritt die Interessen von rund 25.000 Unternehmen in Europa (mit etwa 1.100.000 Mitarbeitern). **EASA**, die „European Aviation Security Association“, vertritt alle großen privaten Sicherheitsunternehmen, die Dienstleistungen im Bereich der Flugsicherung und Flughafensicherheit in Europa erbringen. EASA zählt zurzeit 9 Mitglieder und stellt einen Gesamtumsatz von etwa 650 Millionen € dar (von einem Gesamtmarktvolumen von schätzungsweise 1,3 Milliarden €, wovon ein großer Teil immer noch vom öffentlichen Sektor abgedeckt wird).
- Die private Sicherheitsindustrie spielt eine wichtige Rolle bei der weiteren Entwicklung der europäischen Wohlstandsgesellschaft. Die erforderlichen wirtschaftlichen Tätigkeiten können nämlich nur in einem stabilen und „gesicherten“ Umfeld blühen. Dies ist insbesondere im Transport- und Flugsektor der Fall, wo das Vertrauen der Reisenden von ausschlaggebender Bedeutung ist.
- Nach dem 11. September 2001 hat die präventive und operative Sicherheit ein noch

größeres Gewicht als je zuvor erhalten und wurde ganz oben auf die Prioritätenliste der politischen Entscheidungsträger gesetzt.¹ Sicherheitsdienstleister unterstützen den Kampf gegen den Terrorismus und gegen andere Sicherheitsrisiken nach besten Kräften und sind mit stärkeren Sicherheitsanforderungen ihrer Kunden konfrontiert.

- Und dennoch sind Sicherheitsdienstleister wie auch eine Reihe anderer Wirtschaftsakteure weiterhin einer potenziell uneingeschränkten Haftung im Falle eines Terroranschlags ausgesetzt.
- Zugleich ist es zu gewaltigen versicherungstechnischen Auswirkungen im Sicherheitssektor gekommen: die Versicherungsindustrie hat die Prämien angehoben und gleichzeitig die verfügbare Versicherungsdeckung verringert.
- Dieses Problem ist ein Thema mit möglicherweise dramatischen Folgen, das sehr Besorgnis erregend ist – und nicht nur für die direkt Beteiligten.
- Angesichts des potenziellen Umfangs und der gesamteuropäischen Auswirkungen verlangt die Industrie, dass dem Problem auf EU-Ebene prioritär die erforderliche Aufmerksamkeit gewidmet werde.
- CoESS und EASA sind sich ihrer Verantwortung bewusst und sind bereit, eine aktive Rolle bei der Ausarbeitung einer Lösung zu spielen.

1. Einführung

Heutzutage sind verschiedene wichtige Wirtschaftsakteure wie Flughäfen, (See-) Häfen, Luftfrachtunternehmen, Industrieunternehmen, Transportunternehmen, Sicherheitsunternehmen und viele andere Dienstleistungsunternehmen mit durchaus realen Risiken katastrophaler Verluste durch kriegerische und terroristische Handlungen konfrontiert.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Sicherheitsdienstleister nur eine begrenzte Rolle als ein Glied in der gesamten Sicherheitskette spielen, insbesondere im Lichte der neuen EU-Vorschriften, welche den nationalen Regierungen umfangreiche Verantwortung im Bereich der Sicherheit zuweisen. Fakt ist ebenfalls, dass das Haftungsrisiko von Sicherheitsdienstleistern im Falle eines katastrophalen terroristischen Angriffs potenziell unbegrenzt ist. Gleiches gilt für Flughäfen, Häfen, Luftfrachtunternehmen, Produktionsstandorte usw.

Die Versicherungslösungen, die zurzeit Sicherheitsunternehmen (und allen anderen Parteien in dieser Branche, mit Ausnahme der Regierung) zur Verfügung stehen, sind unzureichend, um das Risikopotenzial zu decken. Dies bedeutet, dass ein katastrophaler Verlust die Existenz jedes Sicherheitsdienstleisters und/oder anderer geschäftlicher Parteien bedrohen könnte. 2003 beschäftigte der Sicherheitsmarkt in der EU rund 1,1 Millionen Mitarbeiter und erwirtschaftete einen Gesamtumsatz von etwa 12 Milliarden Euro.

Im vorliegenden Dokument unterbreiten CoESS (Verband der europäischen Sicherheitsdienstleister, der die gesamte private Sicherheitsindustrie in Europa vertritt) und EASA (Europäische Vereinigung für Luftfahrtsicherheit, die die Flughafen-Sicherheitsunternehmen vertritt) bestimmte kritische Themen in Bezug auf die Erbringung von Luftfahrtsicherheitsdienstleistungen sowie einen Vorschlag für eine vernünftige Lösung – eine Lösung, die alle EU-

¹ Wie u. a. in der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Sicherheit im Transportwesen am 24. Oktober 2002 erwähnt.

Mitgliedstaaten betrifft. 2003 erwirtschaftete der Luftfahrtsicherheitsmarkt in der EU einen Gesamtumsatz von etwa 1.300 Millionen Euro und beschäftigte rund 40.000 Mitarbeiter.

Die Konzentration auf die Luftfahrtsicherheit ist nicht willkürlich: der gesamte Sektor war direkt und auf schwer wiegende Weise durch die Anschläge des 11. September betroffen, so dass er im Umgang mit den Folgen von Terroranschlägen „erfahren“ ist. Es ist jedoch deutlich geworden, dass auch andere Wirtschaftssektoren als Ziele terroristischer Anschläge in Frage kommen (z. B. Produktionsstätten, Flughäfen, Häfen, Schiffe usw.). Diese Sektoren und die Unternehmen, die auf irgendeine Weise mit den potenziellen „Zielen“ in Verbindung stehen (Catering-Unternehmen, Reinigungsunternehmen...) sind denselben Risiken ausgesetzt. Aus diesem Grund gelten die dargelegten Fragen und die in den folgenden Absätzen erläuterten Lösungen mutatis mutandis auch für diese Unternehmen.

2. Haftungsrisiko nach dem 11. September

Vor dem 11. September 2001 betraf das in der Luftfahrtindustrie gängige Worst-Case-Szenario einen Unfall, der etwa 300 Millionen USD (247 Millionen EUR) kosten würde. Infolge der Anschläge vom 11. 9. musste die Industrie sich jedoch der Tatsache bewusst werden, dass die bei einem Luftfahrtzwischenfall entstehenden Verluste nicht mehr auf den Wert des Flugzeugs und die Fluggäste beschränkt waren, sondern dass es eine reale Wahrscheinlichkeit materieller (potenziell unbegrenzter) Verluste für Drittparteien am Boden gibt, falls ein Anschlag gelingt.

Laut jüngsten Schätzungen der Kosten eines weiteren Zwischenfalls, der den Anschlägen vom 11. September gleicht, dürfte das Risiko sich auf etwa 100 Milliarden USD (82,5 Milliarden EUR) pro Fall oder sogar noch mehr belaufen.²

CoESS und EASA möchten die Aufmerksamkeit ebenfalls auf alle anderen möglichen verheerenden Folgen lenken, die ein ähnlicher Zwischenfall in einem EU-Mitgliedstaat auf die Volkswirtschaft des betreffenden Landes, auf seine landesinterne politische Landschaft, auf seine Beziehungen zu anderen EU-Mitgliedstaaten usw. haben könnte. Darüber hinaus wäre die gesamte europäische private Sicherheitsindustrie (die etwa 1 Million Arbeitsplätze umfasst) ernsthaft in ihrer Existenz bedroht.

3. Luftfahrtindustrie – ein wahrscheinliches Ziel für terroristische Anschläge

In Anbetracht der Tatsache, dass die Luftfahrtindustrie auch in Zukunft ein wahrscheinliches Ziel terroristischer Anschläge sein wird, liegt es auf der Hand, dass diese Industrie einem gewaltigen potenziellen Haftungsrisiko für eine große Vielfalt an Verlusten, Verletzungen und Schäden auf Seiten der Vertragsparteien wie auch auf Seiten von Drittparteien ausgesetzt ist. Die Seefahrt und andere Transportmodi sowie Industriestandorte könnten ebenfalls Ziel eines solchen Anschlags mit exponentiell steigendem Risiko sein.

4. Haftung gegenüber Drittparteien – Keine Versicherungslösung verfügbar

Die Gräueltaten vom 11. September 2001 und die darauf folgenden Ereignisse hatten und haben umfangreiche Auswirkungen auf den Versicherungsmarkt. Im Umfeld nach dem 11. 9. bietet eine finanziell geschwächte Versicherungsindustrie zu ungünstigeren Bedingungen geringere Leistungen gegen Zahlung einer höheren Prämie. Der Versicherungsmarkt ist mit Insolvenzproblemen und der Nichtverfügbarkeit einer Rückversicherung konfrontiert.

Zurzeit stellt die Situation sich so dar, dass die Kosten eines ähnlichen Zwischenfalls wie am 11. September auf 82,5 Milliarden Euro veranschlagt werden, während die Sicherheitsindustrie (die im vergangenen Jahr einen Umsatz von ca. 12 Milliarden Euro erwirtschaftete) eine Versicherungsprämie von rund 180 Millionen Euro (1,5 % des Gesamtumsatzes) zahlte für eine Deckung, die im Allgemeinen 365 Millionen Euro pro Jahr nicht übersteigt (einige größere Gesellschaften haben eine Gesamtdeckung von 700 Millionen Euro pro Jahr).

² Rede von Dan Ingbar, dem Chairman of Homeland Security Research Association Corporation (HSAC) auf dem NATO-Forum zu Handel und Sicherheit, Berlin, Februar 2004.

Wie anfänglich aufgezeigt, stehen Flughäfen und Fluglinien dem gleichen Problem wie die private Sicherheitsindustrie gegenüber: Der Versicherungsmarkt bietet keine Lösung, die dem potenziell unbegrenzten Risiko in der Folge eines neuen terroristischen Anschlags gerecht würde.

Es bedarf wohl keiner Erwähnung, dass dieselben Fragen in Bezug auf das unbegrenzte Haftungsrisiko nach einem terroristischen Anschlag auch für andere Sektoren unserer Gesellschaft (z.B. Häfen) problematisch sind.

5. Terrorismus und Krieg – eine primäre Verantwortung der Gemeinschaft

Die einzelstaatlichen, europäischen und internationalen Behörden tragen ganz eindeutig die umfassende und primäre Verantwortung für die Durchführung der erforderlichen Risikoanalysen und die Schaffung der angemessenen nationalen und internationalen Gesetzesstrukturen, um den Risiken in Verbindung mit Krieg und Terrorismus entgegenzutreten.

Terroristische Angriffe richten sich natürlich im Allgemeinen gegen Staaten und nicht gegen Privatunternehmen oder Einzelpersonen, und sie zeitigen Auswirkungen sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene. Es wäre nur vernünftig, wenn diese Merkmale sich ebenfalls in der gesamten und letztendlichen Verteilung der Haftung und Verantwortung nach einem Terroranschlag widerspiegeln würden.

6. Faire Verteilung der Haftung

Ein professioneller Sicherheitsdienstleister muss selbstverständlich für die Qualität der Leistungen, die er gemäß einem Dienstleistungsvertrag erbringt, geradestehen. Es muss allerdings eine faire und annehmbare Verteilung der Verantwortung und der Risiken zwischen einerseits den Behörden und anderen für die Sicherheit der Flughäfen zuständigen Parteien und andererseits dem privaten Sicherheitsunternehmen, das mit den Sicherheitsdienstleistungen beauftragt worden ist, bestehen.

Ein Zulieferer, der für die Ausführung bestimmter, genau festgelegter Sicherheitsaufgaben entsprechend Anweisungen seitens der Behörden und seiner Kunden verantwortlich ist, kann vernünftigerweise nicht das volle Risiko für alle Gefahren und Katastrophenfälle übernehmen, denen die Luftfahrtindustrie ausgesetzt ist oder die diese Industrie betreffen. Die privaten Sicherheitsunternehmen führen die Standards aus, die von den Regierungen und Flughafenbehörden festgelegt worden sind.

Es ist klar, dass das Katastrophenverlustpotenzial im Bereich der Flughafensicherheit groß ist. Kein einzelner Sicherheitsdienstleister kann die Folgen eines katastrophalen Flugsicherungszwischenfalls tragen; selbst die gesamte Luftfahrtsicherheitsbranche ist dessen nicht fähig. Dies gilt insbesondere im Fall von Verlusten seitens Drittparteien, wo das Haftungsrisiko astronomische Größenordnungen erreichen könnte und wo sogar die höchste am Markt verfügbare Versicherungsdeckung unzureichend wäre und die Überlebensfähigkeit der privaten Sicherheitsindustrie im Luftfahrtsektor in Frage stellte. Es ist ebenfalls offensichtlich, dass das mit einem solch katastrophalen Verlust einhergehende Risiko sich niemals in den Luftfahrtsicherheitsverträgen niederschlagen kann.

CoESS und EASA akzeptieren und erwarten zwar, dass ihre Mitglieder für die Bereitstellung angemessener Versicherungsniveaus verantwortlich sind, stellen jedoch andererseits fest, dass es offensichtlich eine Höchstgrenze der verfügbaren Versicherungsdeckung gibt, über die hinaus ein Luftfahrtsicherheitsunternehmen keine Versicherungsdeckung erhalten kann.

7. Vorschlag

Angesichts der wichtigen Rolle der Luftfahrtindustrie in der modernen Gesellschaft liegt es im Interesse der Gesellschaft als Gesamtheit, gesetzgeberische Lösungen auszuarbeiten, welche die Haftung aller Geschäftsparteien in dieser Industrie auf ein vernünftiges Niveau begrenzen und/oder welche alternative Finanzierungsmöglichkeiten für Haftungsfälle vorsehen. Lösungen dieser Art gibt es bereits für bestimmte andere Industriezweige.

Es liegt ebenfalls auf der Hand, dass ein klarer gesetzlicher Rahmen innerhalb der EU für verschiedene Sektoren erforderlich ist, um eine langfristige Lösung für die kritischen Haftungsprobleme zu finden, welche in Verbindung mit Terroranschlägen oder Kriegshandlungen entstehen. Dies ist eine Voraussetzung, falls die Europäische Kommission das erreichen möchte, was sie in ihrem *Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse*³ hervorgehoben hat: „die physische Sicherheit der Verbraucher und Nutzer, aller Personen, die an der Produktion und Erbringung dieser Dienstleistungen beteiligt sind, sowie der breiten Öffentlichkeit muss gewährleistet werden; dies beinhaltet auch den Schutz vor möglichen Bedrohungen wie Terroranschläge und Umweltkatastrophen.“

CoESS und EASA sind der Auffassung, dass eine Lösung unter Verwendung der folgenden Grundsätze ausgearbeitet werden kann:

- strikte Haftung,
- für die eine Obergrenze festgelegt ist
- und die ausschließlich auf einen Akteur ausgerichtet ist,
- dessen Überlebensfähigkeit durch ein in drei Ebenen gegliedertes Haftungssystem gesichert ist; diese drei Ebenen sind jeweils gedeckt durch eine Versicherung, einen von allen beteiligten Parteien gespeisten Fonds und eine staatliche Intervention.

CoESS und EASA vertreten ebenfalls den Standpunkt, dass die Angelegenheit von größter Bedeutung ist und dass ihr nun ernste Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

Brüssel, 26. Mai 2004

CoESS⁴
EASA⁵

³ COM(2004) 374.

⁴ CoESS, Koningin Fabiolalaan 25, B-1780 Wemmel, T: +32 2.462 73 42, F: +32 2.460 14 31, E-Mail: apeg-bvbo@i-b-s.be, Website: www.coess.org.

⁵ EASA, Brucargo 744, B-1931 Zaventem, T: +32 2.752 35 42, F: +32 2 752 35 06, E-Mail: marc.pissens@securitas.be.
EASA ist ein Mitglied von CoESS.