

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Das Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft bezüglich der Zusammenarbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft hat gesetzändernden bzw. Gesetzesergänzenden Inhalt und bedarf daher der Genehmigung des Nationalrats gemäß Art. 50 Abs. 1 Z 1 B-VG. Es hat nicht politischen Charakter. Es ist nicht erforderlich, eine allfällige unmittelbare Anwendung des Abkommens im innerstaatlichen Rechtsbereich durch einen Beschluss gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 4 B-VG, dass dieser Staatsvertrag durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen ist, auszuschließen. Da durch das Abkommen keine Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder geregelt werden, bedarf es keiner Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 2 B-VG.

Mit 1. Juni 2008 trat das Abkommen zwischen der Österreichischen Bundesregierung und dem Schweizerischen Bundesrat bezüglich der Zusammenarbeit im Bereich der Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft, BGBl. III Nr. 64/2008 (im Folgenden: Regierungsabkommen 2008), in Kraft. Im Rahmen dieses Abkommens bemühen sich die Parteien, die Luftannäherungen an das gemeinsame Interessensgebiet zu überwachen, allgemeine Maßnahmen zur Sicherung des Luftraums zu ergreifen, eine Bedrohung auszumachen und einzustufen sowie den Behörden und dem militärischen Kommando der jeweils anderen Partei Elemente der Luftlagesituation als Entscheidungshilfe zu liefern. Ein Einflug in den Luftraum des jeweils anderen Staates ist nicht vorgesehen.

In Punkt 6 des Beschlusses des Ministerrates 14/10 vom 27. September 2016 („Arbeitsgruppen der Bundesregierung - Bericht AG Sicherheit - Österreichs Sicherheit neu gestalten“) wird u.a. die „Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation im gesamten Spektrum der Luftraumüberwachung“ ausdrücklich genannt. Vor diesem Hintergrund wurde der Abschluss eines – inhaltlich erweiternden und vertiefenden – Abkommens zwischen der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft bezüglich der Zusammenarbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft in Aussicht genommen. Von 13.-14. Juni 2017 fand in Bern eine formelle Verhandlungsrunde statt. Gemäß dem Beschluss der Bundesregierung vom 14. Juli 2017 (vgl. Pkt. 26 des Beschl. Prot. Nr. 47) wurde das Abkommen am 28. September 2017 unterzeichnet.

Das vorliegende Abkommen soll nunmehr die Möglichkeit des Überfliegens der gemeinsamen Staatsgrenze zum Zweck des sicheren „Übergebens“ eines verdächtigen Luftfahrzeuges an die Fliegerkräfte des jeweiligen Nachbarstaates schaffen, sodass ein allfälliges Zurückfliegen des verdächtigen Luftfahrzeuges in das jeweils eigene Hoheitsgebiet nicht mehr möglich bzw. nicht mehr wahrscheinlich ist. Dazu sind insbesondere Maßnahmen zur Identifikation und zur Intervention, die im Rahmen der Zusammenarbeit ergriffen werden können, sowie Regelungen über Ablauf und Koordination des jeweils grenzüberschreitenden Einsatzes vorgesehen. Darüber hinaus beinhaltet das in Rede stehende Abkommen verschiedene Unterstützungsmaßnahmen sowie Regelungen über die Flugsicherheit und die Rechtsstellung des Personals einer Partei während des Aufenthaltes auf dem Staatsgebiet der jeweils anderen Partei.

Vor diesem Hintergrund übt ein schweizerisches militärisches Luftfahrzeug im österreichischen Luftraum ausschließlich schweizerische militärische Landesverteidigung aus. Hierbei ist zu betonen, dass fremde Fliegerkräfte auf Grund des verfassungsgesetzlichen „Exklusivitätsgebotes“ (Art. 79 Abs. 1 B-VG), dem zu Folge die österreichische Landesverteidigung ausschließlich dem Bundesheer obliegt, keinesfalls österreichische Landesverteidigung ausüben dürfen und dies vom Abkommen auch nicht vorgesehen ist.

Umgekehrt übt ein österreichisches militärisches Luftfahrzeug im schweizerischen Luftraum weiterhin österreichische militärische Landesverteidigung aus. Dies ist einer der seltenen Fälle einer „friedensmäßigen“ Wahrnehmung von Aufgaben der militärischen Landesverteidigung im Ausland (wie dies etwa auch bei der Nachrichtengewinnung oder bei wehrpolitischen Aktivitäten der Fall ist). Der grenzüberschreitende Einsatz eines österreichischen militärischen Luftfahrzeuges hat seinen Ausgangspunkt in der Wahrnehmung der Aufgabe der militärischen Luftraumüberwachung gemäß § 26 Militärbefugnisgesetz (MBG), BGBl. I Nr. 86/2000, aufgrund einer Verletzung der österreichischen Lufthoheit. Hierunter ist jede unautorisierte Flugbewegung von Luftfahrzeugen im österreichischen Luftraum zu verstehen (unerlaubtes Einfliegen in den österreichischen Luftraum bzw. in ein Luftraumbeschränkungsgebiet oder Benützung des Luftraumes in einer unerlaubten Art und Weise). Vor

diesem Hintergrund werden militärische Organe bereits bei Vorliegen des – allenfalls auch nur vagen – Verdachtes einer Verletzung der Lufthoheit (oder einer Gefährdung der Einsatzbereitschaft des Bundesheeres) tätig. Ein diesbezüglicher Alarmstart ist grundsätzlich jederzeit im Rahmen der militärischen Landesverteidigung zulässig. Ein Anlassfall für die Anwendung des Bundesverfassungsgesetzes über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG), BGBl. I Nr. 38/1997, liegt diesbezüglich nicht vor.

Das Regierungsabkommen 2008 soll in dem beabsichtigten neuen Abkommen inhaltlich entsprechend integriert werden und mit dem Inkrafttreten des neuen Abkommens außer Kraft treten.

Die mit der Durchführung dieses Abkommens verbundenen Kosten finden ihre Bedeckung im Budget des Bundesministeriums für Landesverteidigung.

Kompetenzgrundlage:

Die Zuständigkeit des Bundes zum Abschluss des gegenständlichen Abkommens ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 2 („Abschluss von Staatsverträgen“) in Verbindung mit Z 15 („militärische Angelegenheiten“) B-VG.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Keine.

Besonderer Teil

Zur Präambel:

In den einzelnen Erklärungen über die jeweiligen Absichten, Bestrebungen und Wünsche soll die Verbundenheit der beiden Nachbarstaaten in entsprechender Form zum Ausdruck gebracht werden.

Zu Art. 1:

Zunächst soll der „Zweck“ des gegenständlichen Abkommens – der sich in Grundzügen bereits aus dessen Titel ergibt – entsprechend definiert werden. Die in der Folge verwendete Kurzform dieser Definition („Zusammenarbeit“) soll der Prägnanz und leichteren Lesbarkeit des gesamten Textes dienen.

Der – negativ formulierte – sachliche „Geltungsbereich“ soll klar zum Ausdruck bringen, dass die Abwehr militärischer Bedrohungen nicht Gegenstand dieses Abkommens ist. Dies gilt insbesondere auch im Falle eines internationalen bewaffneten Konfliktes. In einem solchen Fall wären uneingeschränkt die relevanten Regelungen des humanitären Völkerrechts einschließlich des Völkergewohnheitsrechtes anzuwenden.

Zu Art. 2:

Durch die Definition der Begriffe „empfangende Partei“, „entsendende Partei“, „Personal der entsendenden Partei“, „nichtmilitärische Bedrohung aus der Luft“ und „Einsatzbehörde“ sollen zunächst allfällige Unklarheiten über den Inhalt und die Reichweite dieser Begriffe beseitigt werden. Des Weiteren sollen diese Begriffsbestimmungen der leichteren Lesbarkeit und Verständlichkeit des übrigen Textes dienen.

Der Begriff der „Angehörigen“ bestimmt sich nach Art. 1 des Abkommens zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrages über die Rechtsstellung ihrer Truppen, BGBl. III Nr. 135/1998 (im Folgenden: NATO-Truppenstatut), auf welches das Übereinkommen zwischen den Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages und den anderen an der Partnerschaft für den Frieden teilnehmenden Staaten über die Rechtsstellung ihrer Truppen, BGBl. III 136/1998 (im Folgenden: PfP-Truppenstatut), verweist.

Hervorzuheben ist, dass eine „nichtmilitärische Bedrohung aus der Luft“ ausschließlich durch „Luftfahrzeuge“ erfolgen kann, wodurch eine entsprechende Kompatibilität mit den einschlägigen Bestimmungen des MBG gewährleistet werden soll. Der Begriff „Luftfahrzeuge“ entspricht diesbezüglich der Definition des § 11 Abs. 1 LFG; er umfasst daher alle Fahrzeuge, die sich zur Fortbewegung von Personen oder Sachen in der Luft ohne mechanische Verbindung mit der Erde eignen, gleichgültig, ob sie schwerer als Luft (z.B. Flugzeuge, Segelflugzeuge, Hubschrauber und Fallschirme) oder leichter als Luft (z.B. Luftschiffe und Freiballone) sind; auch unbemannte Luftfahrzeuge (vgl. § 24f und § 24g LFG) sollen von dieser Begriffsbestimmung mitumfasst werden.

Die „Einsatzbehörde“ ist in Österreich jedenfalls eine militärische Dienststelle. Dies ergibt sich zwingend aus Art. 79 Abs. 1 erster Satz B-VG („Dem Bundesheer obliegt die militärische Landesverteidigung.“) i.V.m. § 26 MBG betreffend die „militärische Luftraumüberwachung“.

Zu Art. 3:

Die Bestimmung betreffend die gegenseitige Achtung der „Souveränität“ dient der Klarstellung, dass durch dieses Abkommen keine der beiden Parteien Hoheitsrechte an die jeweils andere Partei abgibt.

Zu Art. 4:

Ungeachtet der Zuständigkeit der Bundesministerin für Europa, Integration und Äußeres für die Verhandlung von Staatsverträgen (vgl. Abschnitt C des Teils 2 der Anlage zu § 2 des Bundesministeriengesetzes 1986 - BMG, BGBl. Nr. 76/1986) soll nach Abs. 1 für die Umsetzung des gegenständlichen Abkommens der jeweilige Fachminister der beiden Vertragsstaaten (in Österreich jener für Landesverteidigung) zuständig sein.

Die erforderlichen Einzelheiten – wie insbesondere technische Details, die Bekanntgabe interner Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie Kommunikations- und Ablaufregelungen – sollen nach Abs. 2 in entsprechenden Durchführungsvereinbarungen festgelegt werden. Derartigen Vereinbarungen kommt innerstaatlich ein Rechtscharakter zu, der im Stufenbau der Rechtsordnung unterhalb eines Staatsvertrages nach Art. 50 B-VG steht. Diesbezüglich sind (im Hinblick auf Art. 9 Abs. 2 B-VG) keine konstitutiven Regelungen für ein Tätigwerden im jeweils anderen Staat, sondern ausschließlich nähere Konkretisierungen der im vorliegenden Abkommen normierten Bestimmungen geplant.

Zu Art. 5:

Die „Maßnahmen der Zusammenarbeit“ beinhalten zunächst in Abs. 1 Regelungen, die bereits Gegenstand des Regierungsabkommens 2008 sind. Dazu ist festzuhalten, dass im Rahmen der Zusammenarbeit keine personenbezogenen Daten ausgetauscht werden. Darüber hinaus sind in den folgenden Absätzen ergänzende Maßnahmen vorgesehen, die auf den grenzüberschreitenden Einsatz von Luftfahrzeugen entsprechend Bedacht nehmen. In diesem Zusammenhang ist besonders hervorzuheben, dass der Einsatz von Waffen (vgl. die §§ 16 bis 19 MBG) durch eine Partei im Staatsgebiet der anderen Partei nach Abs. 5 ausdrücklich verboten sein soll. Dieses Verbot soll sich auch auf die Abgabe von Warnschüssen (etwa mit Leuchtschmuckmunition) beziehen.

Zu Art. 6:

In den Bestimmungen über den „grenzüberschreitenden Einsatz“ soll zunächst in Abs. 1 klargestellt werden, dass es die souveräne Entscheidung einer Partei ist, ob sie einen Einsatz mit eigenen Luftfahrzeugen im Luftraum der anderen Partei durchführt. Die Verpflichtung zur entsprechenden Information der anderen Partei ist diesbezüglich eine logische Konsequenz.

Die Normierung (in Abs. 2) der Tatsache, dass der Einsatz von Luftfahrzeugen einer Partei im Luftraum der anderen Partei zum Zweck der Umsetzung des gegenständlichen Abkommens zulässig ist und keiner weiteren Genehmigungen bedarf, bildet eines der Kernstücke dieses Abkommens. Ohne diese Bestimmung wären Genehmigungen erforderlich, die in einem entsprechenden Anlassfall einen grenzüberschreitenden Einsatz aus zeitlichen Gründen faktisch unmöglich machen würden.

Dessen ungeachtet soll jedoch nach Abs. 3 der empfangenden Partei im Einzelfall das Recht zustehen, im Rahmen der Einsatzkoordination den Einsatz der entsendenden Partei verpflichtend zeitlich und örtlich zu begrenzen oder dessen Beendigung zu verlangen; dabei soll der Begriff „koordinieren“ auch die im Einzelfall allenfalls erforderliche Untersagung eines Einfluges umfassen. Vor diesem Hintergrund ist die im Abs. 4 geplante Normierung einer entsprechenden Einsatzleitung samt Erteilung einschlägiger Anordnungen durch die empfangende Partei nur konsequent. Abs. 5 nimmt auf jene Ausnahmefälle Bedacht, in denen die empfangende Partei die Einsatzleitung aus bestimmten Gründen nicht übernimmt bzw. nicht übernehmen kann. Diesbezüglich umfasst die „Koordinierung“ nach Abs. 3 auch die notwendige Abstimmung mit der (zivilen) Flugsicherung.

Zu Art. 7:

Die geplanten Bestimmungen betreffend einen „Einsatz in grenznahen temporären Flugbeschränkungs- oder Luftsperrgebieten“ sollen künftig die zeitlich beschränkte Schaffung eines gemeinsamen zusammenhängenden Luftraumbeschränkungsgebietes durch koordinierte Errichtung derartiger Gebiete nach der jeweils nationalen Rechtsordnung (vgl. § 4 LFG) erleichtern. Diese Luftraumbeschränkungsgebiete sollen – in langjährig bewährter Praxis – insbesondere auch dem Schutz und der Sicherheit des jährlich in Davos stattfindenden „Weltwirtschaftsforums (World Economic Forum)“ dienen.

Zu Art. 8:

Die geplanten „Unterstützungsmaßnahmen“ sollen einen reibungslosen Ablauf der Zusammenarbeit durch bestimmte Priorisierungen im Luftraum sowie logistische Erleichterungen ermöglichen. Die

„grundsätzlich vorrangige Behandlung von Luftfahrzeugen“ nach lit. a entspricht der bevorzugten Behandlung von Militärluftfahrzeugen bei Einsatzflügen nach § 145 LFG.

Zu Art. 9:

Die Normierung „gemeinsamer Übungen“ im Sinne einer Erweiterung und Vertiefung einschlägiger Kenntnisse und Fähigkeiten soll jedenfalls all jene Tätigkeiten umfassen, die im Rahmen eines Einsatzes ausgeübt werden dürfen. Die anzustrebende Regelmäßigkeit soll der Gewährleistung eines möglichst hohen Ausbildungsniveaus dienen. Diese Bestimmung entspricht weitgehend der vergleichbaren Norm (Art. 5) des Regierungsabkommens 2008.

Zu Art. 10:

Die geplanten Inhalte betreffend die „Flugsicherheit“ beziehen sich in Abs. 1 zunächst auf Fragen der Technik und Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen. Diese Bestimmung soll die Grundlage für den Einsatz von technisch einwandfreien und optimal gewarteten Luftfahrzeugen und deren Ausrüstung bilden.

In den Abs. 2 bis 5 sind besondere Bestimmungen über die Vorgangsweise bei Unfällen und Zwischenfällen mit Luftfahrzeugen der entsendenden Partei im Staatsgebiet der empfangenden Partei vorgesehen. Hierin soll unter Einhaltung der jeweiligen nationalen Rechtsordnung (vgl. insbesondere die Militärluftfahrt-Flugunfalluntersuchungskommissionsverordnung, BGBl. II Nr. 368/2001) auch auf die einschlägigen Interessen der jeweils anderen Partei an der Übermittlung von Informationen und Daten sowie an der Mitwirkung von Sachverständigen in Untersuchungskommissionen entsprechend Bedacht genommen werden. Zu gegenseitigen Behinderungen – insbesondere von behördlichen Tätigkeiten, wie etwa jener der Kriminalpolizei oder der Staatsanwaltschaft – soll es jedoch in keinem Fall kommen können.

Zu Art. 11:

Hinsichtlich der „Rechtsstellung“ des Personals und der Beurteilung von Schadenersatzansprüchen ist in Abs. 1 eine Verweisung auf das PfP-Truppenstatut samt seinem Zusatzprotokoll, BGBl. III 137/1998, vorgesehen. Diesbezüglich wird auf die Bestimmungen des NATO-Truppenstatuts verwiesen. Die Anwendung dieses Truppenstatuts gehört mittlerweile zum internationalen Standard und bildet eine Mittellösung zwischen den einschlägigen Bestimmungen in „Katastrophenhilfeabkommen“ (Modell: die empfangende Partei begleicht alle Schäden) und in „Polizeikooperationsabkommen“ (Modell: die entsendende Partei begleicht alle Schäden). Auf Grund der gegenständlichen Verweisungsnorm auf das PfP-Truppenstatut (und somit auch auf Art. VIII des NATO-Truppenstatuts) verpflichtet sich die empfangende Partei zur Begleichung allfälliger Dritt-Schäden, kann sich jedoch bei der entsendenden Partei mit 25% regressieren.

Die praktische Anwendung der Bestimmungen bezüglich der Rechtsstellung Angehöriger wird im Rahmen des vorliegenden Abkommens die Ausnahme darstellen, etwa bei einem unvorhergesehenen längeren Aufenthalt eines Mitglieds des militärischen Personals der Streitkräfte im Ausland.

Die in Abs. 2 vorgesehene Bestimmung betreffend die Beachtung der gesamten Rechtsordnung des jeweils anderen Staates dient lediglich der Klarstellung. Mit der ausdrücklichen Erwähnung der Beachtung der geltenden Umweltschutzbestimmungen soll insbesondere auch auf das Bekenntnis der Republik Österreich zum umfassenden Umweltschutz Bedacht genommen werden (vgl. das Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, BGBl. I Nr. 111/2013). Die Erwähnung der geltenden Sicherheitsbestimmungen hat ebenfalls bekräftigenden Charakter.

Durch die in Abs. 3 normierte Verpflichtung zur Sicherstellung der jeweiligen administrativen Voraussetzungen sowie zur technischen und logistischen Unterstützung sollen jene Rahmenbedingungen geschaffen werden, die für einen reibungslosen Aufenthalt des jeweiligen Personals erforderlich sind.

Die in Abs. 4 vorgesehene Berechtigung zum Tragen der Uniform im jeweils anderen Staat ist erforderlich, da dies jedenfalls beim – insbesondere unvorhergesehen erforderlichen – Einfliegen in den jeweils andern Luftraum unabdingbar ist. Konsequenterweise soll dies auch für ein allfälliges Wartungs- und Reparaturpersonal (vgl. Art. 8 lit. f) gelten.

Zu Art. 12:

Hinsichtlich der „medizinischen Versorgung“ soll zunächst in Abs. 1 die Verpflichtung beider Parteien normiert werden, ausschließlich entsprechend versichertes Personal zu entsenden, wobei es unerheblich ist, ob es sich im Einzelfall um eine gesetzliche oder private Kranken- und Unfallversicherung handelt. Diese Vorschrift dient nicht nur dem Schutz der jeweils eingesetzten Personen, sondern soll bei Erkrankungen und Unfällen auch den jeweiligen Heimatstaat vor allfälligen finanziellen Verbindlichkeiten bewahren. Auf österreichischer Seite kommen diesbezüglich grundsätzlich

Bundesbedienstete (Beamte und Vertragsbedienstete) in ihrer Eigenschaft als Soldaten oder Zivilbedienstete in Frage. Dieser Personenkreis ist nach dem Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (B-KUVG), BGBl. Nr. 200/1967, gesetzlich entsprechend versichert. Soldaten, die Präsenz- oder Ausbildungsdienst leisten, haben vergleichbare Ansprüche nach dem 4. Hauptstück des Heeresgebührengesetzes 2001 (HGG 2001), BGBl. I Nr. 31/2001, und dem Heeresentschädigungsgesetz (HEG), BGBl. I Nr. 162/2015. Allfällige im Einzelfall anwendbare europarechtliche Vorschriften sollen uneingeschränkt zur Anwendung gelangen.

Die in Abs. 2 vorgesehene kostenlose medizinische Behandlung soll sich auf Notfälle und die damit verbundenen medizinischen Erstmaßnahmen beschränken. Weitere Behandlungsschritte vor Ort oder in entsprechenden medizinischen Einrichtungen sollen nur auf Wunsch der jeweils entsendenden Partei durchgeführt werden, wobei durch die Formulierung des letzten Satzes sichergestellt werden soll, dass diese Folgebehandlungen nicht auf Kosten der jeweiligen empfangenden Partei durchgeführt werden.

Zu Art. 13:

Die Bestimmung der zu Folge jede Partei die „Kosten der Umsetzung des Abkommens“ selbst zu tragen hat, soll – mangels anders gelagerter Notwendigkeiten – lediglich der Klarstellung und somit auch der Rechtssicherheit dienen.

Zu Art. 14:

Die Aufnahme einer Bestimmung über die „Suspendierung des Abkommens“ soll es den Parteien ermöglichen, das Abkommen jederzeit aus nationalen Interessen durch Notifikation zu suspendieren. Die „Kann-Bestimmung“ im zweiten Satz soll den Parteien die Möglichkeit bieten selbst zu entscheiden, ob eine Suspendierung mit sofortiger Wirkung oder ab einem bestimmten (in der Zukunft liegenden) Zeitpunkt erfolgen soll.

Zu Art. 15:

Die Bestimmung legt die Form für die Beilegung allfälliger Streitigkeiten über die Umsetzung oder Auslegung des Abkommens fest. Die Formulierung soll das bereits in der Präambel zum Ausdruck gebrachte gute Einvernehmen der Parteien – selbst im Fall allfälliger unterschiedlicher Sichtweisen und Interessen – entsprechend zum Ausdruck bringen.

Zu Art. 16:

Die Bestimmung über das „Außerkräfttreten bestehender Vereinbarungen“ bezieht sich auf das Regierungsabkommen 2008 sowie die darauf beruhende Technische Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Eidgenössischen Department für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport handelnd für den Schweizerischen Bundesrat über den Austausch von Informationen und Daten über die Luftlage, BGBl. III Nr. 72/2008.

Zu Art. 17:

Die Schlussbestimmungen regeln die Vorgangsweise für die Ratifikation, das Inkrafttreten und allfällige Änderungen, den zeitlichen Geltungsbereich und die Kündigung des Abkommens.

