

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Nach dem Inkrafttreten des 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, BGBl. III Nr. 214/2018, sowie einer entsprechenden Durchführungsvereinbarung, BGBl. III Nr. 16/2019, am 1. Februar 2019, sollen auch mit anderen österreichischen Nachbarstaaten entsprechende Abkommen nach diesem Vorbild abgeschlossen werden. Vor diesem Hintergrund ist nunmehr der Abschluss eines solchen Abkommens zwischen Österreich und Deutschland beabsichtigt. Auf Grund des Beschlusses der Bundesregierung vom 12. Dezember 2018 (Pkt. 8 des Beschl.Prot. Nr. 39) fand in der Zeit von 21. bis 23. Jänner 2019 in Berlin eine formelle Verhandlungsrunde statt, in deren Rahmen ein entsprechender Abkommenstext erarbeitet wurde.

Gemäß dem Beschluss der Bundesregierung vom 10. Februar 2021 (vgl. Pkt. 13 des Beschl.Prot. Nr. 47) wurde das Abkommen zwischen der Regierung der Republik Österreich und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Zusammenarbeit gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft am 9. Dezember 2022 unterzeichnet.

Das gegenständliche Abkommen hat gesetzändernden bzw. Gesetzesergänzenden Inhalt und bedarf daher der Genehmigung des Nationalrats gemäß Art. 50 Abs. 1 Z 1 B-VG. Es hat keinen 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.

Durch das vorliegende Abkommen soll die Möglichkeit des Überfliegens der gemeinsamen Staatsgrenze zum Zweck des sicheren „Übergebens“ eines verdächtigen Luftfahrzeuges an die Fliegerkräfte des jeweiligen Nachbarstaates geschaffen werden, 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 deutsches militärisches Luftfahrzeug im österreichischen Luftraum ausschließlich deutsche 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 deutschen 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 – Verdachts 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.

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 Absätzen sollen jene Abkommen, die bereits zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland bestehen und die mit dem gegenständlichen Staatsvertrag in einem inhaltlichen Zusammenhang stehen, in chronologischer Reihenfolge (nach dem Abschlussdatum) eine entsprechende Erwähnung finden.

Zu Art. 1:

Bei der Begriffsbestimmung der „nichtmilitärischen Bedrohung aus der Luft“ ist hervorzuheben, dass eine derartige Bedrohung – neben anderen Bedrohungsformen wie etwa durch Drohnen – in erster Linie durch „Luftfahrzeuge“ erfolgen kann. Der Begriff „Luftfahrzeuge“ entspricht diesbezüglich der Definition des § 11 Abs. 1 des Luftfahrtgesetzes (LFG), BGBl. Nr. 253/1957. 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. Durch die ausdrückliche Erwähnung der „Lufthoheit“ soll eine entsprechende Kompatibilität mit den einschlägigen Bestimmungen des Militärbefugnisgesetzes gewährleistet werden (vgl. § 26 MBG). Ein Einschreiten soll nicht nur bei einer verifizierten Bedrohung, sondern bereits bei Vorliegen des Verdachts der rechtswidrigen Verwendung (und somit Verletzung) der Lufthoheit zulässig sein. Die Kompetenzen der Sicherheitsbehörden bleiben unberührt.

Durch die Definition der Begriffe „Aufnahmestaat“ und „Entsendestaat“ sollen zunächst allfällige Unklarheiten über den Inhalt und die Reichweite dieser beiden Begriffe beseitigt werden. Des Weiteren sollen diese Begriffsbestimmungen der leichteren Lesbarkeit und Verständlichkeit des übrigen Texts dienen.

Die „zuständige Stelle“ 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“. Im Einzelfall kann im Anwendungsbereich des Abkommens hierfür jedoch auch eine zivile Stelle in Frage kommen (wie etwa eine zivile Flugunfallkommission).

Zu Art. 2:

Das „Ziel“ des gegenständlichen Abkommens – das sich in Grundzügen bereits aus dessen Titel ergibt – soll ausdrücklich definiert werden. Hieraus ergibt sich, dass dieses Abkommen – ebenso wie das vergleichbare Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft – nicht die Planung, Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen gegen militärische Bedrohungen umfasst. Dies gilt insbesondere auch im Fall eines internationalen bewaffneten Konflikts. In einem solchen Fall wären uneingeschränkt die relevanten Regelungen des humanitären Völkerrechts einschließlich des Völkergewohnheitsrechtes anzuwenden.

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. 3:

Die „Maßnahmen der Zusammenarbeit“ beinhalten zunächst in Abs. 1 Regelungen über den regelmäßigen Informationsaustausch betreffend die „allgemeine Luftlage“. Obwohl es sich hierbei um einen umfassenden Begriff handelt, ist festzuhalten, dass im Rahmen der Zusammenarbeit keine personenbezogenen Daten ausgetauscht werden.

Darüber hinaus sind in Abs. 2 ergänzende Maßnahmen vorgesehen, die auf den grenzüberschreitenden Einsatz von Luftfahrzeugen entsprechend Bedacht nehmen. Der Fachbegriff „Befragung“ umfasst auch technische Maßnahmen des Ab tastens und Erfassens (oder ähnlicher Maßnahmen) verdächtiger Flugzeuge mittels Radar.

Besonders ist hervorzuheben, dass nach Abs. 3 der Einsatz von Waffen (vgl. die §§ 16 bis 19 MBG) durch eine Partei im Staatsgebiet der anderen Partei ausdrücklich verboten sein soll. Dieses Verbot soll auch die Abgabe von Warschüssen (etwa mit Leuchtpurmunition) sowie die Verwendung von Infrarotlockzielen umfassen.

Zu Art. 4:

In den Bestimmungen über das „Verfahren zur Durchführung von Maßnahmen der Zusammenarbeit“ soll zunächst in Abs. 1 der „Austausch von Informationen über die allgemeine Luftlage“ näher beschrieben werden.

In Abs. 2 soll ausdrücklich klargestellt werden, dass es die souveräne Entscheidung des Entsendestaates ist, ob er einen Einsatz mit eigenen Luftfahrzeugen im Luftraum des Aufnahmestaates durchführt. Die Verpflichtung zur entsprechenden Information der zuständigen Stelle des Aufnahmestaates sowie die entsprechende Koordinierung des Einsatzes von Luftfahrzeugen sind diesbezüglich eine logische Konsequenz. Dabei soll der Begriff „koordinieren“ auch die im Einzelfall allenfalls erforderliche Untersagung eines Einflugs umfassen.

Die Normierung (in Abs. 3) der Tatsache, dass der Einsatz von Luftfahrzeugen des Entsendestaates im Luftraum des Aufnahmestaates 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 dem Aufnahmestaat im Einzelfall das Recht zustehen, im Rahmen der Einsatzkoordination den Einsatz des Entsendestaates verpflichtend zeitlich und örtlich zu begrenzen oder dessen Beendigung zu verlangen. Der Entsendestaat soll die Verpflichtung haben, einem derartigen Verlangen nachzukommen.

Vor diesem Hintergrund ist die in Abs. 4 vorgesehene Normierung einer entsprechenden Einsatzleitung samt Erteilung einschlägiger Anordnungen durch den Aufnahmestaat nur konsequent.

Abs. 5 nimmt auf jene Ausnahmefälle Bedacht, in denen der Aufnahmestaat die Einsatzleitung aus bestimmten Gründen nicht übernimmt bzw. nicht übernehmen kann. Diesbezüglich umfasst die „Koordinierung“ nach Abs. 2 auch die notwendige Abstimmung mit der (zivilen) Flugsicherung. Diese Bestimmung gilt sowohl grundsätzlich (wobei entsprechende Regelungen in Durchführungsvereinbarungen anzustreben sein werden) als auch anlassbezogen in Einzelfällen.

Zu Art. 5:

Die vorgesehenen Bestimmungen betreffend „grenznahe temporäre Flugbeschränkungs- oder Luftperrgebiete“ sollen künftig die zeitlich beschränkte Schaffung gemeinsamer zusammenhängender derartiger Gebiete durch deren koordinierte Errichtung nach der jeweils nationalen Rechtsordnung erleichtern (vgl. § 4 des Luftfahrtgesetzes - LFG, BGBl. Nr. 253/1957). Die hierfür „zuständigen Stellen“ richten sich nach den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften; das können auch mehrere Stellen sein (wie der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie und der Bundesminister für Landesverteidigung – vgl. § 5 LFG).

Zu Art. 6:

Die geplanten „Unterstützungsleistungen“ sollen einen reibungslosen Ablauf der Zusammenarbeit durch bestimmte infrastrukturelle und logistische Erleichterungen ermöglichen. Als „geeignete und zur Verfügung stehende Flugplätze“ werden im Regelfall Militärflugplätze anzustreben sein, im Bedarfsfall (Wetter, Treibstoff etc.) sollen jedoch auch Zivilflugplätze in Frage kommen können. Bereits bestehende internationale Vereinbarungen und Absichtserklärungen (wie etwa die unverbindliche Absprache zwischen dem Bundesminister der Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland und dem (damaligen) Bundesminister für Landesverteidigung und Sport der Republik Österreich über die gegenseitige Bereitstellung und Nutzung von Ausweichflugplätzen für Militärluftfahrzeuge aus dem Jahr 2016) bleiben von der gegenständlichen Bestimmung unberührt bzw. weiterhin aufrecht, stehen jedoch ihrer Anwendung nicht entgegen.

Zu Art. 7:

Die Normierung von „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.

Zu Art. 8:

Die geplanten Inhalte betreffend die „technische und militärische Sicherheit“ beziehen sich in Abs. 1 zunächst auf Fragen der „technischen Sicherheit“ von Luftfahrzeugen und militärischem Material. Diese Bestimmung soll die Grundlage für die Verwendung von technisch einwandfreien und optimal gewarteten Luftfahrzeugen und deren Ausrüstung bilden. „Militärisches Material“ kann auch allfällige zivile Ressourcen umfassen, die von den Streitkräften (etwa auf Vertragsbasis) für Zwecke des Abkommens verwendet werden (z. B. zivile Flugzeuge zur Zieldarstellung bei Übungen).

Die in Abs. 2 erwähnte Gewährleistung der „militärischen Sicherheit“, worunter „der Schutzzustand militärischer Rechtsgüter, der der Art und Schutzwürdigkeit dieser Rechtsgüter sowie der Art und Intensität einer möglichen Gefährdung entspricht“ (vgl. § 1 Abs. 11 MBG) zu verstehen ist, soll dem Aufnahmestaat nach dessen Rechtsordnung obliegen.

Zu Art. 9:

Die Bestimmung, dass jede Partei die „mit der Durchführung dieses Abkommens verbundenen Kosten“ selbst zu tragen hat, soll – mangels anders gelagerter Notwendigkeiten – lediglich der Klarstellung und somit auch der Rechtssicherheit dienen.

Zu Art. 10:

Während des Aufenthalts im Aufnahmestaat sollen sich die „Rechtsstellung des Personals des Entsendestaates“ und die „Schadensregulierung“ nach dem Übereinkommen zwischen den Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrags und den anderen an der Partnerschaft für den Frieden teilnehmenden Staaten über die Rechtsstellung ihrer Truppen, BGBl. III Nr. 136/1998 (im Folgenden: PfP-Truppenstatut), samt seinem Zusatzprotokoll, BGBl. III 137/1998, bestimmen. Diesbezüglich wird auf die Bestimmungen des Abkommens zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrages über die Rechtsstellung ihrer Truppen, BGBl. III Nr. 135/1998 (im Folgenden: NATO-Truppenstatut), verwiesen. Die Anwendung dieses Truppenstatuts gehört mittlerweile zum internationalen Standard und bildet eine Mittellösung zwischen den einschlägigen Bestimmungen in „Katastrophenhilfeabkommen“ (wonach in der Regel die empfangende Partei alle Schäden zu begleichen hat) und in „Polizeikooperationsabkommen“ (wonach in der Regel die entsendende Partei alle Schäden zu begleichen hat). 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.

Das – ebenfalls anzuwendende – Abkommen zwischen der Regierung der Republik Österreich und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über den vorübergehenden Aufenthalt von Angehörigen des österreichischen Bundesheeres und Angehörigen der deutschen Bundeswehr auf dem Gebiet des jeweils anderen Staats (österreichisch-deutsches Streitkräfteaufenthaltsabkommen), BGBl. III Nr. 113/2009, regelt die Ein- und Ausreise und den vorübergehenden Aufenthalt von Angehörigen des österreichischen Bundesheeres und Angehörigen der deutschen Bundeswehr einschließlich des zivilen Gefolges auf dem Gebiet des jeweils anderen Staats. Bei der Anwendung dieses Abkommens gelten die innerstaatlichen Rechtsvorschriften des Aufnahmestaates, soweit nicht dieses Abkommen etwas anderes bestimmt. Auf Fragen, die durch dieses Abkommen nicht geregelt sind, finden die Bestimmungen des PfP-Truppenstatuts Anwendung. Vor diesem Hintergrund enthält dieses Abkommen insbesondere Bestimmungen über die Ein- und Ausreise sowie den Aufenthalt, die öffentliche Sicherheit und Ordnung, das Gesundheitswesen, die Strafgerichtsbarkeit und Zwangsmaßnahmen, die Telekommunikation, den Umweltschutz, die Benützung von Flugplätzen des Aufenthaltsstaates, die medizinische Versorgung und die Schadensabwicklung.

Zu Art. 11:

Die Bestimmungen über die „Untersuchung von Flugunfällen und -zwischenfällen“ soll zunächst die Zuständigkeit zur Untersuchung derartiger Unfälle regeln. Diese Untersuchung soll unter Einhaltung der jeweiligen nationalen Rechtsordnung (vgl. insbesondere die Militärluftfahrt-Flugunfalluntersuchungskommissionsverordnung, BGBl. II Nr. 368/2001) erfolgen. Weiters wird in dieser Bestimmung auf die einschlägigen Interessen des jeweils anderen Staats an der Entsendung von Vertretern in die Untersuchungskommission und an der Übermittlung von Informationen entsprechend Bedacht genommen.

Zu Art. 12:

Das „innerstaatliche Recht über den Datenschutz“ umfasst sowohl nationales Datenschutzrecht (vgl. Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz – DSGVO), BGBl. I Nr. 165/1999) als auch unmittelbar geltendes Unionsrecht (Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, Abl. Nr. L 119 vom 04.05.2016 S. 1). Eine praktische Anwendung finden derartige Bestimmungen insbesondere bei der Untersuchung von Flugunfällen und -zwischenfällen.

Zu Art. 13:

Diese Bestimmung regelt die Zuständigkeiten für den Abschluss von Durchführungsvereinbarungen, in denen Einzelheiten der Durchführung (insbes. technische Details, die Bekanntgabe interner Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie Kommunikations- und Ablaufregelungen) 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. 14:

Diese Bestimmung legt die Form für die Beilegung allfälliger Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung des Abkommens fest. Die Formulierung soll das gute Einvernehmen der Parteien – selbst bei allfälligen unterschiedlichen Sichtweisen und Interessen – entsprechend zum Ausdruck bringen.

Zu Art. 15:

Die Schlussbestimmungen regeln das Inkrafttreten, allfällige Änderungen, die Suspendierung, die Kündigung und die Registrierung des Abkommens. Die Regelung des Abs. 3 betreffend die Suspendierung geht den allgemeinen Suspendierungsbestimmungen des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, BGBl. Nr. 40/1980 (vgl. Art. 54ff), vor. Die Notwendigkeit dieses Sonderregimes liegt in der zeitlichen Dringlichkeit in bestimmten Anlassfällen (z. B. dem Eintritt des Neutralitätsfalles).

