

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Allgemeines:

Das Protokoll zur Änderung des Abkommens über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen 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 erforderlich, eine allfällige unmittelbare Anwendung des Protokolls 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 Protokoll keine Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder geregelt werden, bedarf es keiner Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 2 B-VG.

Das Protokoll ist in den sechs Amtssprachen der Vereinten Nationen authentisch. Dem Nationalrat werden gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 3 B-VG die authentische englische und französische Sprachfassung sowie die Übersetzung in die deutsche Sprache zur Genehmigung vorgelegt.

Grund des Beitritts:

Fluggäste, die sich unbotmäßig verhalten, sind ein wachsendes Problem für die internationale Luftfahrt. Die Zahl der gemeldeten Fälle von unbotmäßigem oder störendem Verhalten von Passagieren, die die Verhaltensregeln an Bord von Luftfahrzeugen und die Anweisungen der Besatzungsmitglieder missachteten, hat sich in den vergangenen Jahren erhöht. Das Spektrum der strafbaren und verwerflichen Handlungen, die in diesen Fällen begangen wurden, reicht von Angriffen auf Besatzungsmitglieder und Fluggäste über Raufereien zwischen angetrunkenen Passagieren, sexuelle Belästigungen und Übergriffe, Missachtung des Rauchverbots und Weigerung, auf alkoholische Getränke zu verzichten, bis hin zur unerlaubten Nutzung elektronischer Geräte und sonstigem ungebührlichem und fleghaftem Benehmen.

In mehreren Fällen wurde dabei die Sicherheit des Luftfahrzeugs unmittelbar gefährdet, und zuweilen mussten ungeplante Zwischenlandungen eingelegt werden, um Fluggäste, die sich unbotmäßig verhielten, aus Sicherheitsgründen abzusetzen. Oftmals, hauptsächlich mangels gerichtlicher Zuständigkeit des Staates, in dem das Luftfahrzeug landete, können solche Personen gerichtlich nicht belangt werden.

Um der zunehmenden Zahl von Vorfällen mit unbotmäßigem Verhalten von Fluggästen zu begegnen, fand vom 26. März bis 4. April 2014 eine diplomatische Konferenz statt. Auf der Konferenz wurden Vorschläge zur Überarbeitung des Abkommens von Tokio erörtert, die sicherstellen sollen, dass das Abkommen weiterhin als wirksames Abschreckungsmittel gegen unbotmäßiges Verhalten während des Fluges wirkt. Zum Abschluss dieser Konferenz am 4. April 2014 wurde das Protokoll zur Änderung des Abkommens über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen genehmigt (Montréal-Protokoll). Das Protokoll trat nach Hinterlegung der 22. Ratifikationsurkunde am 1. Januar 2020 in Kraft (Art. XVIII Abs. 1 des Protokolls).

Es handelt sich dabei um die letzte einer Reihe von Änderungen mit dem Ziel, die sicherheitsrelevanten Übereinkünfte der ICAO zu modernisieren und so den neuen Bedrohungen der Zivilluftfahrt aktiv zu begegnen. Das Protokoll enthält drei wesentliche Verbesserungen des Abkommens von Tokio, darunter die Klärung der Definition von „unbotmäßigem Verhalten“, die Ausweitung der Zuständigkeit für Zwischenfälle während des Fluges und die Erstattung von Kosten, die durch ungebührliches Verhalten von Fluggästen entstehen. Diese Änderungen gewährleisten zusammen mit den von den Fluggesellschaften bereits ergriffenen Maßnahmen einen besseren Haftungsschutz für Fluggesellschaften, die mit ungebührlichem Verhalten von Fluggästen konfrontiert sind. Abgesehen von der Einführung der zusätzlichen obligatorischen Gerichtsbarkeit des Halter- wie auch des Landestaates beinhalten die wesentlichen kraft des Protokolls am Abkommen von Tokio vorgenommenen Änderungen eine Aufzählung der Handlungen, die strafrechtlich verfolgt werden sowie erstmals die Erwähnung begleitender Sicherheitsbeamten und eine Präzisierung ihres Status. Das Montréal-Protokoll ist das Ergebnis der gemeinsamen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft den Anwendungsbereich des Abkommens von Tokio zu erweitern, damit auch andere Staaten als der Staat der Registrierung ihre Gerichtsbarkeit über unbotmäßige Passagiere ausüben können. Durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Gerichtsbarkeit wird die Fähigkeit der Staaten gestärkt, die Eskalation der Schwere und Häufigkeit von unbotmäßigem Verhalten an Bord von Flugzeugen einzudämmen. Das Protokoll erkennt auch den Wunsch vieler Staaten an, sich gegenseitig bei der Eindämmung unbotmäßigen Verhaltens und der Wiederherstellung von Ordnung und Disziplin an Bord von Flugzeugen zu unterstützen.

Die Einführung zusätzlicher obligatorischer Gerichtsbarkeiten stärkt den rechtlichen Rahmen des Abkommens von Tokio, denn sie verhindert, dass gewisse gerichtlich strafbare und andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene verpönte Handlungen unbestraft bleiben. Zudem entfaltet sie eine abschreckende Wirkung. Durch die ausdrückliche Nennung der schwerwiegendsten Handlungen (Ausübung oder Androhung körperlicher Gewalt; Weigerung, einer von der Kommandantin oder vom Kommandanten zur Gewährleistung der Sicherheit des Luftfahrzeugs oder der Personen oder Sachen an Bord erteilten Anweisung Folge zu leisten) werden den Staaten gewisse Handlungen zur Kenntnis gebracht, die verfolgt werden müssen. Dies verbessert die Universalität des Regimes des Abkommens von Tokio.

Die höchste Autorität an Bord ist nach wie vor die Kommandantin oder der Kommandant. Gemäß dem Protokoll können die Kommandantinnen und Kommandanten jedoch künftig begleitende Sicherheitsbeamte auffordern oder ermächtigen, sie bei Zwangsmaßnahmen gegen Personen, die sich unbotmäßig verhalten haben, zu unterstützen. Zudem können begleitende Sicherheitsbeamte auch von sich aus vorbeugende Maßnahmen treffen, sofern dies in einer bi- oder multilateralen Übereinkunft zwischen den relevanten Vertragsstaaten vorgesehen wurde.

Das Abkommen von Tokio, welches für Österreich am 8. Mai 1974 in Kraft getreten (kundgemacht in BGBl. Nr. 247/1974 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 2/2008) ist, gehört zu den multilateralen Rechtsinstrumenten der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (International Civil Aviation Organization, ICAO). Das Abkommen wurde von 187 Staaten ratifiziert. Das Abkommen von Tokio definiert die Verfahren bei strafbaren Handlungen sowie bei anderen Handlungen, die zwar nicht strafbar sind, aber die Sicherheit des Luftfahrzeugs oder der Personen oder Sachen an Bord gefährden können. Das Abkommen ist anwendbar auf strafbare und andere Handlungen, die an Bord eines in einem Vertragsstaat eingetragenen Luftfahrzeugs begangen werden, während sich das Luftfahrzeug im Flug oder auf der Oberfläche der hohen See oder eines anderen Gebiets außerhalb des Hoheitsgebietes eines Staates befindet.

Die Genehmigung des Protokolls hat zur Folge, dass das Instrumentarium zur Verfolgung von unbotmäßigen Handlungen verstärkt wird. Dies bewirkt eine Verbesserung der Flugsicherheit und trägt so zur Gewährleistung eines sicheren und geordneten Flugbetriebs bei.

Inhalt des Änderungsprotokolls:

Art. 1 Abs. 3 definiert die wesentlichen Begriffe des Änderungsprotokolls. Mit dem neuen Art. 1 Absatz 3 des Abkommens von Tokio wird die Definition des Zeitraums, während dessen ein Luftfahrzeug als im Flug befindlich gilt, aktualisiert und an unlängst beschlossene Regelungen angepasst. Zu Letzteren zählen namentlich das Abkommen über die Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen mit Bezug auf die internationale Zivilluftfahrt und das Zusatzprotokoll zum Abkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen, welche am 10. September 2010 in Peking angenommen und im Jahr 2018 in Kraft getreten sind. Durch die Ergänzung des Art. 2 werden die Kriterien der Diskriminierung erweitert, sodass deren strafrechtliche Verfolgung gewährleistet ist.

Der neue Wortlaut von Art. 3 ist eine der wichtigsten Änderungen, die mit dem Protokoll vorgenommen werden. Bisher war einzig der Eintragsstaat eines Luftfahrzeugs für die Verfolgung von an Bord begangenen strafbaren und anderen Handlungen zuständig. Künftig wird diese Zuständigkeit unter gewissen Voraussetzungen auf den Halter- und den Landestaat ausgedehnt. Damit wird verhindert, dass gerichtlich strafbare und andere verpönte Handlungen, die an Bord begangen wurden, unbestraft bleiben.

Art. 6 enthält eine weitere wesentliche Änderung des Abkommens von Tokio. Mit dem neuen Absatz 2 werden die Möglichkeiten der Kommandantin oder des Kommandanten ausgeweitet, Unterstützung einzufordern, namentlich wenn die Sicherheit des Luftfahrzeugs oder der Personen an Bord gefährdet ist. Bisher war lediglich die Möglichkeit geregelt, dass Kommandantinnen und Kommandanten von anderen Besatzungsmitgliedern Unterstützung bei angemessenen Zwangsmaßnahmen verlangen bzw. Fluggäste dazu auffordern können. Künftig wird ergänzend ausdrücklich festgehalten, dass sie auch die Hilfe begleitender Sicherheitsbeamter in Anspruch nehmen können. Kraft des neuen Absatzes 3 werden begleitende Sicherheitsbeamte befugt, auch ohne Ermächtigung der Kommandantin oder des Kommandanten angemessene vorbeugende Maßnahmen zu treffen, um die Sicherheit des Luftfahrzeugs oder der Personen an Bord vor einem widerrechtlichen Eingriff oder der Begehung einer strafbaren Handlung zu schützen, sofern dies in einer bi- oder multilateralen Übereinkunft zwischen den relevanten Vertragsstaaten vorgesehen wurde.

Im neuen Art. 15bis werden die an Bord begangenen strafbaren und anderen Handlungen aufgezählt, die Gegenstand eines strafrechtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahrens im zuständigen Staat sein können. Dazu gehören insbesondere die Ausübung oder Androhung körperlicher Gewalt gegen Besatzungsmitglieder sowie die Weigerung, einer Anweisung Folge zu leisten, die von der

Kommandantin oder dem Kommandanten oder in ihrem oder seinem Namen erteilt wurde, um die Sicherheit des Luftfahrzeugs oder der Personen oder Sachen an Bord zu gewährleisten.

Der neue Art. 18bis trägt den Anliegen der Luftfahrtgesellschaften in Bezug auf sich unbotmäßig verhaltende Fluggäste Rechnung. Es wird klargestellt, dass die Bestimmungen des Abkommens die Fluggesellschaften nicht in ihrem Recht berühren, nach nationalem Recht Schadenersatzansprüche gegen Personen geltend zu machen, die mit ihrem Verhalten der Fluggesellschaft einen Schaden zugefügt haben (Umleitungen, Verspätungen usw.).

Art. XIV bis XX des Protokolls betreffen die formalen Schlussbestimmungen in Bezug auf die verschiedenen Sprachfassungen, die Unterzeichnung, das Inkrafttreten, die Kündigung und allfällige Notifikationen. Das Protokoll tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach Hinterlegung der 22. Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft. Jeder Vertragsstaat kann das Protokoll durch schriftliche Notifikation an den Verwahrer kündigen. Die Kündigung wird ein Jahr nach Eingang der Notifikation beim Verwahrer wirksam.

Auswirkungen des Beitritts:

Der Beitritt zum Protokoll durch Österreich erfordert in Hinblick auf den neuen Art. 3 Absatz 2bis, der die inländische Gerichtsbarkeit für Lande- und Halterstaaten vorsieht, eine Erweiterung der Bestimmung zur inländischen Gerichtsbarkeit im österreichischen Strafgesetzbuch.

Finanzielle Auswirkungen:

Mit der Anwendbarkeit des Änderungsprotokolls entsteht mit Ausnahme des sich aus der Erweiterung der inländischen Gerichtsbarkeit im StGB ergebenden Mehranfalls an Strafverfahren, dessen konkrete finanzielle Auswirkungen in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) zum Ministerialentwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Strafgesetzbuch geändert wird (Strafrechtsänderungsgesetz 2026), 122/ME, ausgewiesen sind, kein Aufwand für die Budgets der zuständigen Ressorts.

Kompetenzgrundlage:

Die Zuständigkeit des Bundes zum Beitritt zum Änderungsprotokoll ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 2 B-VG (äußere Angelegenheiten).

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Erfüllungsvorbehalt gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 4 B-VG. Vorlage von nur zwei von insgesamt sechs authentischen Sprachfassungen gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 3 B-VG.

Besonderer Teil

Zu Art. I:

Dieser Artikel hält fest, dass durch das gegenständliche Protokoll das am 14. September 1963 in Tokio unterzeichnete Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen (nachstehend als das «Abkommen» bezeichnet) geändert wird.

Zu Art. II:

Mit diesem Artikel wird Art. 1 Abs. 3 des Abkommens neu gefasst.

Der neue Art. 1 Abs. 3 lit. a) dehnt den Zeitraum, in welchem das Abkommen anwendbar ist, aus. Dies insofern, als nunmehr grundsätzlich auf das Schließen der Außentüren nach dem Einsteigen sowie auf das Öffnen der Außentüren für das Aussteigen abgestellt wird. Zuvor war dafür der Zeitpunkt des Beginns des Starts sowie der Zeitpunkt der abgeschlossenen Landung maßgeblich.

Unter lit. b) wird präzisiert, dass unter „Eintragsstaat“ im Sinne der Art. 4, 5 und 13 des Abkommens auch der Halterstaat bezeichnet wird, wenn der Halterstaat nicht gleichzeitig der Eintragsstaat ist.

Zu Art. III:

Mit diesem Artikel wird Art. 2 des Abkommens neu gefasst.

Der neue Art. 2 erweitert die Kriterien der Diskriminierung (bisher auf Basis der Rasse und Religion) um Diskriminierung auf Basis der Staatsangehörigkeit, ethnischen Herkunft, politischen Anschauung sowie des Geschlechts.

Zu Art. IV:

Mit diesem Artikel wird Art. 3 des Abkommens neu gefasst.

Durch die Änderung des Art. 3 soll die Zuständigkeit von Staaten für die an Bord eines Luftfahrzeugs begangenen strafbaren und anderen Handlungen bedeutend erweitert werden: Während bisher nur die Zuständigkeit des Eintragsstaates normiert war, sollen Staaten nunmehr auch als Lande- und Halterstaat für solche Handlungen zuständig sein.

Hervorzuheben ist Art. 3 Abs. 2bis, demzufolge ein Staat inländische Gerichtsbarkeit über die an Bord eines Luftfahrzeugs begangenen strafbaren Handlungen vorzusehen hat, wenn:

- a) das Luftfahrzeug, das seinen letzten Abflugpunkt oder seinen nächsten planmäßigen Landepunkt innerhalb seines Hoheitsgebiets hat, mit dem noch an Bord befindlichen Verdächtigen in seinem Hoheitsgebiet landet, und die Sicherheit des Luftfahrzeugs oder der Personen oder Sachen an Bord oder die Ordnung und Disziplin an Bord gefährdet ist; sowie
- b) wenn das Luftfahrzeug ohne Besatzung an eine Person vermietet wurde, die ihre Hauptbetriebsleitung oder, wenn eine solche nicht besteht, ihren ständigen Aufenthalt in diesem Staat hat.

Ein solche Gerichtsbarkeit als Lande- und Halterstaat ist im österreichischen Strafanwendungsrecht noch nicht umfassend vorgesehen, weshalb es einer entsprechenden Ergänzung des § 64 Abs. 1 StGB bedarf.

Zu Art. V:

Ein neuer Art. 3bis wird dem Abkommen angefügt.

Artikel 3bis bedarf keiner Umsetzung. Die Bestimmung gewährleistet die Koordination zwischen Vertragsstaaten, wenn in mehreren Vertragsstaaten dieselben strafbaren Handlungen verfolgt werden, indem er bei parallelen Verfahren eine Konsultationsverpflichtung vorsieht. Durch die Konsultation soll eine Abstimmung der Verfahren und eine Lösung beispielsweise durch die Übertragung der Strafverfolgung an einen der betroffenen Vertragsstaaten ermöglicht werden.

Zu Art. VI:

Mit diesem Artikel wird Art. 5 Absatz 2 des Abkommens gestrichen. Diese Regelung wird durch den neuen Art. 1 Absatz 3 lit. a überflüssig.

Zu Art. VII:

Mit diesem Artikel wird Art. 6 des Abkommens neu gefasst.

Absatz 1 des Art. 6 bleibt unverändert.

In dem überarbeiteten Absatz 2 sowie den neuen Absätzen 3 und 4 wird die Rolle der begleitenden Sicherheitsbeamten erstmals explizit geregelt. Begleitende Sicherheitsbeamte können demnach vom Luftfahrzeugkommandant aufgefordert oder ermächtigt werden, ihn bei Zwangsmaßnahmen zu

unterstützen. Ein eigenständiges Tätigwerden des begleitenden Sicherheitsbeamten setzt jedoch eine zwischen den betroffenen Vertragsstaaten abgeschlossene bi- oder multilaterale Vereinbarung voraus.

Zuvor wurden die begleitenden Sicherheitsbeamten im Abkommen von Tokio nicht explizit erwähnt. Dies hat zu Problemen und unterschiedlichen Auslegungen in der Praxis geführt – etwa zu der Frage, ob begleitende Sicherheitsbeamte im Kontext des Art. 6 als Besatzungsmitglieder anzusehen waren. Um der Rechtsunsicherheit zu begegnen und die Rolle der begleitenden Sicherheitsbeamten detaillierter zu regeln, wurden in der Praxis mehrere bi- und multilaterale Abkommen und Abkommen zur Rolle von begleitenden Sicherheitsbeamten abgeschlossen.

Der Abschluss weiterer derartiger Abkommen und Vereinbarungen wird zu forcieren sein.

In Absatz 4 wird lediglich klargestellt, dass durch die neue Regelung keine grundsätzliche Verpflichtung für Staaten entsteht, bi- oder multilaterale Abkommen betreffend begleitende Sicherheitsbeamte abzuschließen.

Gemäß Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 wird „begleitender Sicherheitsbeamter“ als eine Person definiert, die von einem Staat dazu beschäftigt ist, in einem Luftfahrzeug eines Luftfahrtunternehmens, dem der Staat eine Genehmigung erteilt hat, mitzufliegen, um das Luftfahrzeug und die an Bord befindlichen Fluggäste vor unrechtmäßigen Eingriffen, die die Sicherheit des Fluges gefährden, zu schützen.

Zu Art. VIII:

Mit diesem Artikel wird Art. 9 des Abkommens neu gefasst.

Mit der Änderung des Art. 9 werden die bisherigen Verweise auf den Eintragsstaat gestrichen. Dies ist die Konsequenz der Ausweitung der Zuständigkeit und inländischen Gerichtsbarkeit in Art. 3.

Zu Art. IX:

Art. 10 des Abkommens wird neu gefasst.

In Art. 10 wird durch die Ergänzung der begleitenden Sicherheitsbeamten klargestellt, dass diese – wenn Maßnahmen in Übereinstimmung mit dem Abkommen getroffen worden sind – ebenso wenig wie etwa die Luftfahrzeugkommandantin, oder der Luftfahrzeugkommandant, andere Besatzungsmitglieder oder Fluggäste in entsprechenden Verfahren zur Verantwortung gezogen werden können.

Zu Art. X:

Ein neuer Art. 15bis wird dem Abkommen angefügt, der sicherstellen soll, dass die unter a) und b) genannten Verhaltensweisen von den Vertragsstaaten mit geeigneten strafrechtlichen, verwaltungsstrafrechtlichen oder anderen rechtlichen Verfahren geahndet werden.

Zu Art. XI:

Mit diesem Artikel wird Art. 16 Absatz 1 des Abkommens neu gefasst.

Die Änderungen des Art. 16 Abs. 1 ziehen die Änderungen in Art. 3 und Art. 3bis nach. Durch die Änderungen werden im Wesentlichen alle Verweise auf den Eintragsstaat durch den Verweis auf Art. 3 Abs. 2bis und Art. 3bis ersetzt. Da das österreichische Recht für Zwecke der Auslieferung nie auf die Tatbegehung im Hoheitsgebiet, sondern stets auf die österreichische Gerichtsbarkeit abstellt, ergibt sich im Zusammenhang mit den Änderungen zur Umsetzung der Art. 3 und 3bis im StGB kein Umsetzungsbedarf. Art. 16 Abs. 2, wonach aus dem Abkommen vorbehaltlich des Abs. 2 keine Verpflichtung zu Auslieferung abzuleiten ist, bleibt unverändert.

Zu Art. XII:

Mit diesem Artikel wird Art. 17 des Abkommens neu gefasst.

Zu Art. XIII:

Ein Art. 18bis wird dem Abkommen angefügt. Durch den neuen Artikel 18bis wird insbesondere klargestellt, dass Luftfahrtunternehmen schadenersatzrechtliche Ansprüche gegen abgesetzte oder übergebene Personen geltend machen können, wenn dem Unternehmen durch das unbotmäßige Verhalten dieser Personen entsprechende Schäden (z. B. durch dadurch auftretende Verspätungen) entstanden sind.

Zu Art. XIV bis XX

Diese Artikel betreffen die formalen Schlussbestimmungen in Bezug auf die verschiedenen Sprachfassungen, die Unterzeichnung, das Inkrafttreten, die Kündigung und allfällige Notifikationen.

Das Protokoll tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach Hinterlegung der 22. Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in Kraft. Dies ist mit 1. Jänner 2020 eingetreten.

Jeder Vertragsstaat kann das Protokoll durch schriftliche Notifikation an den Verwahrer kündigen. Die Kündigung wird ein Jahr nach Eingang der Notifikation beim Verwahrer wirksam.