709 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVIII. GP

Bericht

des Ausschusses für Verkehr und Mobilität

über die Regierungsvorlage (614 der Beilagen): Protokoll zur Änderung des Abkommens über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen

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 flegelhaftem 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 Eintragungsstaat 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.

Der gegenständliche Staatsvertrag hat gesetzändernden bzw. gesetzesergänzenden Charakter und bedarf daher gemäß Art. 50 Abs. 1 Z 1 B-VG der Genehmigung durch den Nationalrat. Der Staatsvertrag hat nicht politischen Charakter und ist der unmittelbaren Anwendung im innerstaatlichen Rechtsbereich nicht zugänglich, sodass eine Erlassung von Gesetzen gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 4 B-VG erforderlich ist. Eine Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 2 B-VG ist nicht erforderlich, da keine Angelegenheiten, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder betreffen, geregelt werden.

Der Ausschuss für Verkehr und Mobilität hat den gegenständlichen Staatsvertrag in seiner Sitzung am 5. November 2026 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich außer der Berichterstatterin Abgeordnete Melanie **Erasim**, MSc die Abgeordneten Mag. Harald **Servus** und Christian **Hafenecker**, MA sowie der Bundesminister für Innovation, Mobilität und Infrastruktur Peter **Hanke**.

Bei der Abstimmung wurde einstimmig beschlossen, dem Nationalrat die Genehmigung des Abschlusses dieses Staatsvertrages zu empfehlen.

Der Ausschuss für Verkehr und Mobilität vertritt weiters einstimmig die Auffassung, dass der gegenständliche Staatsvertrag der unmittelbaren Anwendung im innerstaatlichen Bereich nicht zugänglich ist und daher eine Beschlussfassung des Nationalrates im Sinne des Art. 50 Abs. 2 Z 4 B-VG erforderlich ist.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Ausschuss für Verkehr und Mobilität somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle beschließen:

1. Der Abschluss des Staatsvertrages: Protokoll zur Änderung des Abkommens über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen (614 der Beilagen) wird gemäß Art. 50 Abs. 1 Z 1 B-VG genehmigt.

2. Dieser Staatsvertrag ist im Sinne des Art. 50 Abs. 2 Z 4 B-VG durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen.

Wien, 2026 11 05

Melanie Erasim, MSc	**Wolfgang Moitzi**
Berichterstattung	Obmann

REPUBLIK ÖSTERREICH Parlamentsdirektion SIEGEL	**Unterzeichner**	Parlamentsdirektion
	Datum/Zeit-UTC	2026-11-09T15:16:44+01:00
Prüfinformation	Dieses Dokument wurde elektronisch besiegelt. Informationen zur Prüfung des elektronischen Siegels und des Ausdrucks finden Sie unter: https://www.parlament.gv.at/siegel	