

Schriften zum Völkerrecht

---

Band 55

**Internationale Maßnahmen  
zur Bekämpfung von Handlungen gegen  
die Sicherheit der Zivilluftfahrt**

Von

**Otmar M. Philipp**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**OTMAR M. PHILIPP**

**Internationale Maßnahmen zur Bekämpfung von Handlungen  
gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt**

**Schriften zum Völkerrecht**

**Band 55**

**Internationale Maßnahmen  
zur Bekämpfung von Handlungen gegen  
die Sicherheit der Zivilluftfahrt**

Von

**Dr. Otmar M. Philipp**



**DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN**

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Philipp, Otmar M.**

Internationale Maßnahmen zur Bekämpfung von Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt. —

1. Aufl. — Berlin: Duncker und Humblot, 1977.

(Schriften zum Völkerrecht; Bd. 55)

ISBN 3-428-03823-1

Alle Rechte vorbehalten

© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1977 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 03823 1

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit geht auf eine Anregung von Herrn Professor Dr. Walter Rudolf zurück und ist unter seiner Betreuung entstanden. Sie ist Mitte 1976 vom Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz als Dissertation angenommen worden.

Danken möchte ich an dieser Stelle insbesondere den Mitarbeitern des Heidelberger Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, die mir bei der Materialsammlung für meine Arbeit behilflich waren.

Das Manuskript wurde im Mai 1976 abgeschlossen. Es wurde geringfügig korrigiert und die Literatur bis Oktober 1976 noch berücksichtigt, soweit dies möglich war. Die Vorfälle des Spätsommers 1976, insbesondere der „Entebbe-Fall“, konnten zwar noch erwähnt, aber nicht mehr in der ihnen gebührenden Breite erörtert werden. Durch sie wurde die Aktualität des behandelten Themas einmal mehr unter Beweis gestellt.

Der Druck der Arbeit kam mit freundlicher Unterstützung des Verfassers durch das Bundesministerium des Innern zustande.

Mainz, im November 1976

*Otmar M. Philipp*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>11</b>
1. Fragestellung und Bedeutung des Themas .....	11
2. Themenabgrenzung .....	14
 <i>I. Kapitel</i>	
<b>Pflichten der Staaten im Zusammenhang mit Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt</b>	<b>18</b>
A. Pflichten aus Verträgen .....	18
1. Chicago-Abkommen .....	19
a) Art. 12 .....	19
b) Art. 22 und 25 .....	23
c) Sonstige Bestimmungen .....	25
2. Transit- und Transport-Abkommen .....	26
3. Tokyo-Abkommen .....	26
4. Den Haag-Abkommen .....	26
5. Montreal-Abkommen .....	27
6. Genfer Abkommen über die Hohe See .....	28
7. Abkommen über den Terrorismus .....	31
B. Pflichten aus Gewohnheitsrecht .....	31
1. Gewohnheitsrechtliche Geltung der Abkommen von Tokyo, Den Haag und Montreal .....	32
2. Regeln über die Piraterie .....	33
3. Regeln über den Schutz ausländischer Personen und Güter .....	35
4. Humanitäre Regeln des Völkerrechts .....	38
5. Gewalt- und Interventionsverbot .....	39
6. Prinzip der „Guten Nachbarschaft“ .....	41
C. Pflichten aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen .....	43
D. Zusammenfassung .....	44



*II. Kapitel*

<b>Maßnahmen eines betroffenen Staates gegen einen seine Pflichten verletzenden Staat</b>	<b>45</b>
A. Maßnahmen auf Grund der multilateralen Luftrechtsabkommen ..	48
B. Maßnahmen durch Einschaltung internationaler Organisationen ....	49
1. Einschaltung der ICAO .....	49
2. Einschaltung der UNO .....	51
C. Maßnahmen auf Grund bilateraler Verträge .....	52
1. Luftfahrtabkommen .....	52
2. Sonderabkommen .....	54
D. Beurteilung der erörterten Maßnahmen .....	54
E. Mögliche Verbesserungen .....	56
1. Sonderabkommen .....	57
2. Modifikationen der bestehenden bilateralen Luftfahrtabkommen	57
a) Zusatzklausel .....	57
b) Außerordentliche Kündigungsklausel .....	66
F. Maßnahmen auf Grund des Völkergewohnheitsrechts .....	66
1. Retorsion .....	66
2. Repressalie .....	68
3. Intervention .....	76
4. Friedliche Blockade .....	77
5. Außerordentliche Kündigung von Verträgen .....	78
G. Beurteilung der erörterten völkergewohnheitsrechtlichen Maßnahmen	80
H. Abschließende Stellungnahme zu den möglichen Maßnahmen eines betroffenen Staates gegen einen seine Pflichten verletzenden Staat	81

*III. Kapitel*

<b>Maßnahmen nicht betroffener Staaten gegen einen seine Pflichten verletzenden Staat</b>	<b>83</b>
A. Maßnahmen durch Einschaltung internationaler Organisationen ....	83
1. Einschaltung der ICAO .....	83
2. Einschaltung der UNO .....	84
B. Maßnahmen auf Grund des Völkergewohnheitsrechts .....	85
1. Retorsion .....	85
2. Repressalie .....	85
3. Gemeinsame Repressalien und Retorsionen .....	96

Inhaltsverzeichnis	9
C. Beurteilung der erörterten Maßnahmen	98
D. Mögliche Verbesserungen	99

#### IV. Kapitel

<b>Maßnahmen internationaler Organisationen gegen einen seine Pflichten verletzenden Staat</b>	101
A. Maßnahmen der UNO	101
1. Möglichkeiten der friedlichen Streitbeilegung	101
a) Sicherheitsrat	102
b) Generalversammlung	102
c) Bisherige Praxis der beiden UN-Organen	103
2. Andere Möglichkeiten	107
B. Maßnahmen der ICAO	109
1. Chicago-Abkommen	109
2. Transit-Abkommen	111
3. Transport-Abkommen	111
4. Vorschläge zur Änderung der bestehenden Abkommen	111
a) Chicago-Abkommen	111
b) Transit- und Transport-Abkommen	122
c) Tokyo-, Den Haag- und Montreal-Abkommen	122
5. Beurteilung möglicher Abkommensänderungen	125
6. Vorschläge für ein neues Abkommen	127
a) Amerikanischer Vorschlag	127
b) Nordischer Vorschlag	136
c) Belgischer Vorschlag	138
d) Beurteilung der Vorschläge für ein neues Abkommen	138
<b>Schlußbetrachtung</b>	142
1. Ergebnis der Untersuchung	142
2. Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt als Akte des internationalen Terrorismus	144
<b>Literaturverzeichnis</b>	148

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Ansicht
AdG	= Keesings Archiv der Gegenwart
AFDI	= Annuaire Français de Droit International
AJIL	= American Journal of International Law
amtl.	= amtlich
ArchVR	= Archiv des Völkerrechts
Art.	= Artikel
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BYIL	= British Yearbook of International Law
Diss.	= Dissertation
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	= Fußnote
GAHS	= Genfer Abkommen über die Hohe See
gem.	= gemäß
ICAO, OACI	= Internationale Zivilluftfahrtorganisation
ICAO-Doc	= Dokumente der ICAO
ICLQ	= International and Comparative Law Quarterly
IGH	= Internationaler Gerichtshof
ILC	= International Law Commission
JALC	= Journal of Air Law and Commerce
JIR	= Jahrbuch für Internationales Recht
Kent.L.J.	= Kentucky Law Journal
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NTIR	= Nederlands Tijdschrift voor International Recht
ÖJZ	= Österreichische Juristenzeitung
ÖstZÖR	= Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
RdC	= Recueil de Cours de l' Académie de Droit International
RFDA	= Revue Française de Droit Aérien
RGAE	= Revue Générale de l'Air et de l'Espace
RGDIP	= Revue Générale de Droit International Public
RHDI	= Revue Hellénique de Droit International
RIDC	= Revue International de Droit Comparé
SJZ	= Schweizerische Juristen-Zeitung
SVN	= Satzung der Vereinten Nationen
TIAS	= United States Treaties and Other International Agree- ments
UNO	= United Nations Organisation
UNTS	= United Nations Treaty Series
WdVR	= Wörterbuch des Völkerrechts
WVK	= Wiener Konvention über das Vertragsrecht
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völker- recht
Ziff.	= Ziffer
ZLW	= Zeitschrift für Luftrecht- und Weltraumrechtsfragen

# Einleitung

## 1. Fragestellung und Bedeutung des Themas

Nach Jahren, in denen Flugzeugentführungen und andere spektakuläre Anschläge auf die Sicherheit der Zivilluftfahrt die Weltöffentlichkeit erregten, ist es auf diesem Gebiet ruhiger geworden.

Die Zahl der gelungenen und versuchten Entführungen, die 1969 mit 75 einen Höhepunkt erreicht hatte, sank über 1970: 60, 1971: 29, 1972: 28, 1973: 8 auf weniger als 8 im Jahre 1974, in dem es bis zum 17. Oktober nur zu 4 Vorfällen kam<sup>1</sup>. Waren mit dem Ansteigen der Zahlen nach 1965 auch die internationalen Aktivitäten zur Bekämpfung solcher Vorkommnisse angestiegen, so sind sie mit dem Rückgang der Zahlen wieder nahezu erloschen<sup>2</sup> oder haben inzwischen eine andere Stoßrichtung erhalten<sup>3</sup>. Dazu trugen entscheidend auch die ergebnislosen Konferenzen von Rom im Jahre 1973 bei, welche die Bemühungen endgültig scheitern ließen, gemeinsame Maßnahmen gegen Staaten vorzusehen, die ihren völkerrechtlichen Pflichten im Zusammenhang mit Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt nicht nachkommen.

Innerhalb der ICAO wird dieses Thema nicht mehr diskutiert, wie sich aus den Dokumenten über die 21. Tagung der ICAO-Versammlung<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Zahlenangaben nach *Evans*, in: *International Terrorism. Proceedings of the Third Annual Conference of the Canadian Council on International Law held at Ottawa, Canada, October 18 - 19, 1974*, S. 107. Die Zahlen betreffen nur internationale Flüge. Genauere Angaben bis Ende 1972 bei *Evans*, *Aircraft Hijacking: What is being done*, in: *AJIL*, Bd. 67 (1973), S. 641 ff. Jeweils andere Zahlenangaben bei *Guillaume*, La „piraterie aérienne“ et les derniers travaux de l'OACI à ce sujet, in: *RFDA*, Bd. 27 (1973), S. 258 f. und *Agrawala*, *Aircraft Hijacking and International Law*, Bombay—Dobbs Ferry, N. Y., 1973, S. 22 f. (Fn. 21). Die Zahlendifferenzen beruhen möglicherweise auf unterschiedlichen Berechnungsarten.

Neuere Zahlen waren nicht zu ermitteln.

<sup>2</sup> Zu diesem Zusammenhang *Evans*, *AJIL*, Bd. 67 (1973), S. 641, die vor Euphorie über den Zahlenrückgang warnt. *McWhinney*, *International Legal Problem — Solving and the Practical Dilemma of Hijacking*, in: ders., *Aerial Piracy and International Law*, 2. Aufl., Leiden—Dobbs Ferry, N. Y., 1973, S. 23 f. weist sogar auf den Zusammenhang bestimmter Vorfälle mit dem Zusammentreten internationaler Gremien hin.

<sup>3</sup> Vgl. Näheres Schlußbetrachtung 2.

<sup>4</sup> Zur Organisation der ICAO vgl. *Erler*, *Rechtsfragen der ICAO — Die internationale Zivilluftfahrtorganisation und ihre Mitgliedstaaten*, Köln—Berlin—Bonn—München 1967, S. 17 ff.

in Montreal ergibt<sup>5</sup>. Es wurden nicht nur Resolutionen der Versammlung aus dem Jahre 1970, die den Rat aufforderten, sich mit den Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt zu befassen, für erledigt erklärt<sup>6</sup>, sondern auch ein diesbezüglicher Punkt aus dem nicht-ständigen Arbeitsprogramm des Rechtsausschusses gestrichen, nachdem im ständigen Arbeitsprogramm ohnehin kein solcher Punkt mehr enthalten war<sup>7</sup>. Die Versammlung wiederholte nur die Aufforderung an alle Staaten, den Abkommen von Tokyo<sup>8</sup>, Den Haag<sup>9</sup> und Montreal<sup>10</sup> beizutreten und unabhängig davon nach einer Entführung Passagiere, Besatzung und Flugzeug freizugeben<sup>11</sup>. In einer weiteren Resolution wird gefordert, Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt durch technische präventive Maßnahmen zu bekämpfen<sup>12</sup>. Wenngleich präventive Maßnahmen durchaus geeignet sind, Flugzeugentführungen und andere Anschläge zu verhindern<sup>13</sup>, sind die den Diskussionen um gemeinsame Maßnahmen zugrundeliegenden Probleme und Fragen nicht gelöst. Sie können jederzeit mit einer neuen Welle von Flugzeugentführungen oder anderer Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt erneut auftauchen<sup>14</sup>.

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, die Zulässigkeit von einzelstaatlichen, gemeinsamen und kollektiven Maßnahmen gegenüber Staaten

<sup>5</sup> ICAO-Doc 9119-A 21-Min. und ICAO-Doc 9118-A 21-RES.

<sup>6</sup> ICAO-Doc 9118-A 21-RES, S. 29 und 31 f. Es handelt sich um die Resolutionen A 17 - 21 und A 17 - 24.

<sup>7</sup> Die Streichung erfolgte auf Vorschlag der Legal Commission (ICAO-Doc 9116-A 21-LE) durch die Versammlung (ICAO-Doc 9119-A 21-Min., S. 112, Nr. 26).

<sup>8</sup> „Convention on Offenses and Certain other Acts Committed on board Aircraft“ vom 14. September 1963, abgedruckt in: ICAO-Doc 8849-C/990/3, S. 11 - 14, amtliche deutsche Übersetzung in BGBl. 1969 II, S. 121 ff.

<sup>9</sup> „Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft“ vom 16. Dezember 1970, abgedruckt in: ICAO-Doc 8849-C/990/3, S. 15 - 17, amtliche deutsche Übersetzung in BGBl. 1972 II, S. 1506 ff.

<sup>10</sup> „Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation“ vom 23. September 1971, abgedruckt in: ICAO-Doc 8849-C/990/3, S. 18 - 23, gemeinsame amtliche Übersetzung der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Österreich und der Schweiz in: ZLW, Bd. 21 (1972), S. 141 ff.

<sup>11</sup> ICAO-Doc 9118-A 21-RES, S. 40.

<sup>12</sup> ICAO-Doc 9118-A 21-RES, S. 76.

<sup>13</sup> Dazu *Meyer*, Un nouveau problème juridique: la piraterie aérienne, in: RFDA, Bd. 23 (1969), S. 261 ff.; *Fick / Gordon / Patterson*, Aircraft Hijacking: Criminal and Civil Aspects, in: University of Florida Law Review, Bd. 22 (1969 - 70), S. 72 ff.; *Fenello*, Technical Prevention of Air Piracy, in: International Conciliation, Nr. 585 (1971), S. 28 ff.; *Rosenfield*, Air Piracy: Is it Time to Relax Our Security?, in: New England Law Review, Bd. 9 (1973), S. 81 ff.

<sup>14</sup> Zum Auftreten von Flugzeugentführungen in Wellen vgl. *Aggarwala*, Political Aspects of Hijacking, in: International Conciliation, Nr. 585 (1971),

zu prüfen, die ihre völkerrechtlichen Pflichten im Zusammenhang mit Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt verletzen. Dabei wird von der völkerrechtlichen Lage nach dem Inkrafttreten der Abkommen<sup>15</sup> von Tokyo, Den Haag und Montreal ausgegangen, über die bereits umfassende Erörterungen vorliegen<sup>16</sup>. Es soll untersucht werden, welche Möglichkeiten bestehen, gegen einen Staat vorzugehen, der seinen Verpflichtungen aus den genannten Abkommen nicht nachkommt, ob Maßnahmen gegen einen Staat zulässig sind, der den Abkommen nicht beigetreten ist und wer solche Maßnahmen ergreifen kann.

---

S. 8. Aggarwala unterscheidet Phasen von 1947 - 1953, 1958 - 1961 und seit 1967. Ähnlich *Emanuelli*, Les moyens de prévention et de sanction en cas d'action illicite contre l'aviation civile internationale, in: RGDI, Bd. 77 (1973), S. 578 f.

Wie die Vorfälle vom Sommer 1976 einzuordnen sein werden, muß hier auf Grund des geringen zeitlichen Abstandes noch offenbleiben. Zu den Einzelheiten vgl. Schlußbetrachtung 2.

<sup>15</sup> Der Begriff „Abkommen“ wird zur Vereinfachung einheitlich gebraucht, obwohl in den amtl. Übersetzungen des Den Haag- und Montreal-Abkommens von „Übereinkommen“ gesprochen wird.

<sup>16</sup> Vgl. die Nachweise in der „Bibliographie internationale sur le problème de la „piraterie aérienne““, in: RGAE, Bd. 34 (1971), S. 191 - 199 sowie die Literaturübersichten bei *Hailbronner*, Luftpiraterie in rechtlicher Sicht — Von Tokyo bis Montreal, 1972, S. 120 - 123 und *Meyer*, Internationale Luftfahrtabkommen, Bd. VI, Köln—Berlin—Bonn—München 1972, S. XV - XIX. Aus neuerer Zeit sind zu ergänzen:

a) zum Tokyo-Abkommen:

*Jacobson*, From Piracy on the High Seas to Piracy in the High Skies: A Study of Aircraft Hijacking, in: Cornell International Law Journal, Bd. 5 (1972), S. 161 ff.

*Klimek*, International Law-Convention on Offenses and Certain other Acts Committed on board Aircraft — The Tokyo Convention, in: De Paul Law Review, Bd. 20 (1971), S. 485 ff.

b) zum Den Haag-Abkommen:

*Cheng*, Das Haager Übereinkommen über die Entführung von Luftfahrzeugen von 1970, in: ZLW, Bd. 22 (1973), S. 223 ff.

*Mankiewicz*, The 1970 Hague Convention, in: JALC, Bd. 37 (1971), S. 195 ff.

*White*, The Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, in: Review of the International Commission of Jurists, Nr. 6, April - June 1971, S. 38 ff.

c) zum Montreal-Abkommen:

*Feraud*, La convention de Montréal du 23 septembre 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'Aviation Civile, in: Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, Nouvelle Série, 1972, S. 1 ff.

*Mankiewicz*, La convention de Montréal (1971) pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, in: AFDI, Bd. 17 (1971), S. 855 ff.

*Röbber*, Die internationale Luftrechtskonferenz in Montreal vom 8. bis 23. September 1971, in: ZLW, Bd. 21 (1972), S. 133 ff.

*Thomas / Kirby*, The Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, in: ICLQ, Bd. 22 (1973), S. 163 ff.